

Ville de Fribourg

Révision totale du règlement de gestion des déchets

Avant-projet Rapport explicatif

21.07.2026

Table des matières

Résumé	4
Zusammenfassung	5
1. Rappel du contexte	7
2. Cadre légal	7
2.1. Législation fédérale	7
2.2. Législation cantonale	8
2.3. Législation communale	9
3. Définitions	9
3.1. Déchets urbains de l'espace public	10
4. Financement des déchets urbains	11
4.1. Taxe de base	11
4.2. Taxes proportionnelles	11
4.3. Taux de couverture des taxes	11
4.4. Revenus directs	12
5. Bref historique de la gestion des déchets en Ville de Fribourg	13
6. Situation actuelle en Ville de Fribourg et évolutions envisagées	13
6.1. Enjeux	13
6.2. Situation de la gestion des déchets	13
6.3. Infrastructures de collecte	14
6.4. Système de financement actuel	14
6.5. Mesures sociales existantes	15
6.6. Autres aménagements existants de la taxe	15
7. Nouveau règlement communal	15
8. Consultation	16
9. Commentaire des articles	17
10. Incidences financières	40
10.1. Calcul du montant des taxes	40
10.2. Taxes et émoluments	40
10.3. Taxe de base - habitants	40
10.4. Taxe de base - entreprises	42
10.5. Taxes de base - montant projeté	43
10.6. Taxes proportionnelles - sacs et clips	44
10.7. Taxes proportionnelles - déchets organiques	45
10.8. Sur les ressources humaines	46
10.9. Sur les finances communales	46
10.10. Sur l'économie et la population	47
10.11. Infractions au règlement	47
11. Conclusion	47

Liste des figures

Figure 3-1	Classification des déchets dont le financement est réglé par l'article 32a de la LPE (source de l'image : OFEV, 2018).....	10
Figure 4-1	Taux de couverture des taxes selon la LGD.	12
Figure 9-1	Carte des zones avec obligation de containers.	25
Figure 9-2	Part des taxes (base et proportionnelles) dans les recettes du compte déchets urbains.	27
Figure 9-3	Image de gauche: exemple de facture pour la taxe déchets. Image de droite: exemple de facturation de la taxe déchets (tableau du haut: 1 année de décalage; tableau du bas: 2 ans de décalage).	37
Figure 9-4	Exemple de facturation (tableau du haut: 1 année de décalage ; tableau du bas: 2 ans de décalage).	38

Liste des tableaux

Tableau 6-1	Tarifs actuels des sacs et conteneurs (TVA comprise).	14
Tableau 10-1	Taxe de base selon comptes de la Ville.	41
Tableau 10-2	Statistiques de la population en Ville de Fribourg.	41
Tableau 10-3	Entreprises : répartition par classe d'EPT.	43
Tableau 10-4	Montant projeté pour la taxe de base.	43
Tableau 10-5	Taxe de base : montant comparé selon les ménages types de la SPr.	44
Tableau 10-6	Entreprises : répartition par classe d'EPT.	44
Tableau 10-7	Sacs et clips : montants maximaux de taxes.	45
Tableau 10-8	Déchets verts : montants maximaux.	46

Résumé

Le règlement actuel de gestion des déchets de la Ville de Fribourg est entré en vigueur en 1998, soit il y a plus de 25 ans. Entre-temps, le cadre légal fédéral en particulier a sensiblement évolué. Le cadre légal cantonal est, avec une révision en cours de la loi sur les déchets, appelé à changer. Une révision totale s'impose pour adapter le règlement non seulement aux changements juridiques actés ou en cours, mais encore à l'évolution des attentes de la population.

Les objectifs de la révision sont de :

- Clarifier le cadre communal en unifiant des textes dispersés (règlement, directives, tarifs).
- Continuer d'assurer la conformité avec les législations fédérale et cantonale, notamment le principe du pollueur-payeur et l'obligation de couverture des coûts.
- Renforcer la gestion durable des ressources dans les limites des compétences communales.

Les changements-clés sont les suivants :

- L'avant-projet de règlement comprend 39 articles répartis en six chapitres (dispositions générales ; élimination des déchets ; financement ; intérêt moratoire, pénalités et voies de droit ; dispositions transitoires et dispositions finales). Les détails opérationnels (horaires, modalités de collecte) seront regroupés dans un règlement d'application distinct.
- Passage d'une taxation par contribuable à une taxation par habitant·e (dès 18 ans ; pour les personnes en résidence principale et en séjour) et par entreprise (en fonction des équivalents plein temps – EPT).
- La taxe de base projetée passerait de CHF 90.00 par contribuable à environ CHF 85.00 par habitant·e à l'entrée en vigueur prévue du nouveau règlement.
- Sacs et clips : maintien du système au volume, avec une quasi-linéarité du coût au litre et des montants maximaux ajustés.
- Déchets verts : introduction d'un système d'abonnement progressif selon le volume du conteneur pour la collecte en porte-à-porte. Comme actuellement, ces déchets pourront être apportés à la déchetterie principale des Neigles sans être soumis à une taxe proportionnelle.

L'avant-projet a été mis en consultation en avril 2025 auprès de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), du Service des communes et de la Surveillance des prix (SPr). Le préavis de la SPr a été rendu le 8 juillet 2025, celui des services cantonaux le 8 octobre 2025. La Ville a tenu compte de ces avis dans l'élaboration de l'avant-projet de règlement mis en consultation publique.

À l'issue de cette consultation, la Ville de Fribourg évaluera les retours, puis élaborera le projet de règlement qui sera soumis au Conseil communal, puis au Conseil général pour approbation définitive. L'entrée en vigueur du règlement est projetée au 1^{er} janvier 2028.

Le projet présente une adaptation réaliste et conforme aux cadres légaux supérieurs. Il préserve l'autofinancement du compte des déchets au moyen de taxes, le principe du pollueur-payeur ainsi que la couverture des coûts. Le système global de gestion des déchets reste inchangé, mais la répartition des coûts est désormais plus équitable, car mieux adaptée à la quantité de déchets produite.

Zusammenfassung

Das aktuelle Abfallbewirtschaftungsreglement der Stadt Freiburg trat 1998 in Kraft – vor über 25 Jahren. In der Zwischenzeit hat sich insbesondere der Rechtsrahmen auf Bundesebene stark verändert. Der kantonale Rechtsrahmen wird sich mit der laufenden Revision des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung ebenfalls ändern. Deshalb ist eine Totalrevision notwendig, um das Reglement nicht nur den vollzogenen und laufenden Gesetzesänderungen anzupassen, sondern auch den geänderten Erwartungen der Bevölkerung.

Die Ziele der Revision sind:

- ein klarer kommunaler Rechtsrahmen, indem die verschiedenen Rechtstexte vereinheitlicht werden (Reglement, Richtlinien, Tarif);
- Anpassung an die Bundes- und kantonale Gesetzgebung, namentlich mit dem Verursacherprinzip und der Kostendeckungspflicht;
- Ausbau der nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressourcen, die in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen.

Die wichtigsten Änderungen:

- Der Vorentwurf des Reglements enthält 39 Artikel in sechs Kapiteln (Allgemeine Bestimmungen; Abfallentsorgung; Finanzierung; Verzugszins, Bussen und Rechtsmittel; Übergangs- und Schlussbestimmungen). Die Betriebsdetails (Öffnungszeiten, Sammelmodalitäten) werden in einem eigenen Ausführungsreglement festgehalten.
- Wechsel von einer Gebühr pro gebührenpflichtiger Person zu einer Gebühr pro Einwohner:in (ab 18 Jahren; für Personen mit Hauptwohnsitz und Wochenaufhalter:innen) und pro Unternehmen (abhängig von den Vollzeitäquivalenten [VZÄ]).
- Infolge des Inkrafttretens des neuen Reglements sinkt die Grundgebühr von 90 Franken pro gebührenpflichtiger Person auf 85 Franken pro Einwohner:in.
- Säcke und Containerclips: Es gilt weiter das volumenabhängige System, mit einer quasi linearen Kostenstruktur pro Liter und angepassten Höchstbeträgen.
- Grünabfälle: Einführung eines progressiven Abosystems nach Containervolumen für die Sammlung an der Haustür. Wie heute können Grünabfälle weiter in die Hauptsammelstelle Neigles gebracht werden, ohne einer proportionalen Gebühr zu unterliegen.

Der Vorentwurf wurde im April 2025 bei der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU), beim Amt für Gemeinden und beim Preisüberwacher in die Vernehmlassung geschickt. Die Stellungnahme des Preisüberwachers wurde am 8. Juli 2025 erhalten und jene der kantonalen Dienststellen am 8. Oktober 2025. Die Stadt hat diese bei der Ausarbeitung des Reglementvorentwurfs für die öffentliche Vernehmlassung berücksichtigt.

Nach der Vernehmlassung wird die Stadt Freiburg die Rückmeldungen auswerten, den Reglemententwurf erarbeiten und ihn dem Gemeinderat und anschliessend dem Generalrat zur endgültigen Verabschiedung vorlegen. Das Inkrafttreten des Reglements ist auf den 1. Januar 2028 geplant.

Der Entwurf stellt eine realistische und dem übergeordneten Rechtsrahmen entsprechende Änderung dar. Mit den Gebühren, dem Verursacherprinzip und der Kostendeckung finanziert sich das Abfallkonto weiter selbst. Das Abfallbewirtschaftungssystem an sich bleibt unverändert; neu werden einzig die Kosten gerechter aufgeteilt, wodurch sie der erzeugten Abfallmenge besser entsprechen.

1. Rappel du contexte

Depuis l'entrée en vigueur de l'actuel règlement concernant la gestion des déchets, il y a plus de 25 ans, la situation, les attentes de la population et le cadre légal ont sensiblement évolué. La loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE ; RS 814.01) a été modifiée. L'ordonnance traitant de la gestion des déchets (OLED¹ ; RS 814.600) a remplacé l'OTD², abrogée. Sur la base de ces constats, le règlement de gestion des déchets de la Ville de Fribourg a été entièrement révisé, afin de s'adapter à la nouvelle réalité et aux modifications légales.

2. Cadre légal

2.1. Législation fédérale

Les notions de « déchets » et d'« élimination des déchets » sont définies par l'art. 7 de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement. Les principes de limitation et d'élimination des déchets y figurent aux articles 30 et suivants.

La LPE définit également le cadre légal entourant la planification à ses articles 31 et suivants, en désignant clairement les cantons comme responsables de l'élimination des déchets urbains, des déchets de voirie et des stations d'épuration (STEP) ainsi que des déchets dont le détenteur est inconnu ou insolvable. Les cantons peuvent déléguer toute ou partie de cette responsabilité aux communes. La responsabilité de l'élimination des autres déchets, notamment ceux produits par le secteur privé, incombe à leur détenteur, qui doit se conformer aux prescriptions et à la planification cantonale des zones d'apport aux installations de traitement.

Le financement est régi par le principe de causalité de l'art. 2 LPE (principe du pollueur-payeur), qui est précisé à l'art. 32 LPE en ce sens que le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination. L'art. 32a LPE précise encore que, pour les déchets urbains, la mise en œuvre doit être faite par le biais de taxes à charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets. L'art. 32a al. 1 LPE précise notamment que *« Les cantons veillent à ce que les coûts de l'élimination des déchets urbains, pour autant que celle-ci leur soit confiée, soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets. »* La LPE fait régulièrement l'objet de révision, en particulier en lien avec l'initiative parlementaire 20.433³ « Développer l'économie circulaire en Suisse ». Par l'introduction d'un nouveau chapitre nommé « Préservation des ressources naturelles et renforcement de l'économie circulaire » et de l'article 10h, une modification de LPE est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

En termes de gestion des déchets urbains, les dispositions et exigences de la LPE sont précisées dans une ordonnance spécifique, soit l'ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED ; RS 814.600), notamment les articles 13 et 14 qui traitent des déchets urbains et déchets de composition analogue, respectivement des biodéchets. Par sa structure même, l'ordonnance définit un ordre de priorités dans la gestion des déchets : limitation – valorisation – stockage définitif. L'OLED a remplacé l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD) à la suite du lancement en 2014 par la Confédération d'une révision totale de l'OTD.

L'Ordonnance fédérale sur les mouvements de déchets (OMoD ; RS 814.610) régit la remise, le transport, la réception et l'acceptation des déchets, y compris l'importation, l'exportation et le transit. Elle définit également les règles à respecter lors de l'élimination de déchets spéciaux. Les

¹ Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets, L'OLED, qui remplace l'OTD, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

² Ordonnance sur le traitement des déchets.

³ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20200433>

ménages, en tant que remettants, sont donc soumis à l'observation de ses dispositions lorsqu'ils se débarrassent de leurs déchets spéciaux. Ceux-ci sont constitués de produits ou matières qui, pour des questions de santé publique ou de protection de l'environnement, doivent suivre une filière de collecte et d'élimination particulière (restes de peintures, huiles de moteur ou de cuisine, tubes néons et ampoules économiques, médicaments périmés, produits de nettoyage, etc.). Toutes les fractions de déchets urbains combustibles doivent être traitées thermiquement dans des installations appropriées si elles ne peuvent pas faire l'objet d'une valorisation matière.

Diverses autres ordonnances traitent notamment de l'élimination des appareils électriques ou électroniques (ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques - OREA⁴ ; RS 814.620) ou des emballages pour boissons (ordonnance sur les emballages pour boissons - OEB⁵ ; RS 814.621). Le Conseil fédéral a mis en consultation une nouvelle ordonnance sur les emballages (OEm), qui remplacerait l'OEB, jusqu'au 16 octobre 2025⁶. Les avis émis lors de la consultation sont publiés⁷.

En complément au dispositif légal, une aide à l'exécution intitulée « Financement de l'élimination des déchets urbains » a été éditée en 2018 par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Concernant les taxes sur les déchets, les dispositions de la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr ; RS 942.20) doivent être prises en compte.

2.2. Législation cantonale

A l'échelle du canton de Fribourg, les principales références sont constituées de la loi cantonale sur la gestion des déchets (LGD⁸ ; RSF 810.2), du règlement sur la gestion des déchets (RGD⁹ ; RSF 810.21) et du plan cantonal de gestion des déchets (de 1994 ; en cours de révision¹⁰).

La LGD fixe les modalités d'application de la LPE, en particulier :

- Article 10 : les communes établissent un règlement relatif à la gestion des déchets.
- Article 13 : les communes sont tenues d'éliminer les déchets urbains, les déchets de la voirie communale, les déchets des stations publiques d'épuration des eaux (STEP) et les déchets dont le détenteur est inconnu ou insolvable (littering par exemple).
- Article 20 : les déchets combustibles non valorisés doivent être acheminés à l'usine d'incinération SAIDF (zone d'apport¹¹).
- Article 23 : la commune prélève une taxe couvrant au moins 70% des frais d'élimination des déchets urbains (addition des taxes de base et proportionnelles).
- Article 24 : le règlement communal peut prévoir une taxe pour couvrir les frais d'élimination de déchets particuliers.
- Article 25 : la commune perçoit des émoluments pour les autorisations, les mesures de contrôle et autres prestations découlant de la LGD.

Il est à noter que la législation cantonale est en révision. Les travaux sont en cours et le résultat ne sera disponible que dans plusieurs mois, voire années. La teneur de la nouvelle loi cantonale n'est pas connue mais, dans la mesure du possible, il est toutefois tenu compte de potentiels

⁴ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2021/633/fr>

⁵ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2000/299/fr>

⁶ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2025/57/cons_1

⁷ https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2025/57/cons_1/doc_9/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2025-57-cons_1-doc_9-fr-pdf-a.pdf

⁸ https://bdif.fr.ch/app/fr/texts_of_law/810.2

⁹ https://bdif.fr.ch/app/fr/texts_of_law/810.21

¹⁰ <https://www.fr.ch/energie-agriculture-et-environnement/dechets-et-sites-pollues/dechets/plan-de-gestion-des-dechets>

¹¹ <https://www.saidef.ch/fr/communes/zone-dapport-saidef>

changements (par exemple, dans le règlement communal révisé, il n'y a plus de référence chiffrée aux taux de couverture des taxes).

2.3. Législation communale

Conformément à l'art. 10 de la loi cantonale sur la gestion des déchets (LGD ; RSF 810.2), les communes établissent un règlement relatif à la gestion des déchets afin d'accomplir les tâches qui leur incombent en vertu de la LGD. Ce règlement doit au moins prévoir :

- a) la collecte séparée des déchets valorisables et toute autre mesure de réduction des déchets;
- b) une taxe destinée à couvrir au moins 70 % des frais d'élimination des déchets;
- c) des dispositions pénales;
- d) la procédure d'autorisation de l'incinération en plein air des déchets naturels provenant des forêts, des champs et des jardins.

Dans le cadre posé par les législations fédérale et cantonale, la Ville de Fribourg dispose d'un règlement concernant la gestion des déchets (RSVF 600.1¹²), entré en vigueur en septembre 1998. Ce règlement est accompagné d'une Directive en matière de gestion des déchets, entrée en vigueur en janvier 2004 (RSVF 600.11¹³) ainsi que des Tarifs pour la gestion des déchets (RSVF 600.12¹⁴).

La gestion des déchets est également traitée dans d'autres bases légales communales, en particulier le Règlement général de police (RSVF 300.1) ainsi que deux de ses directives : la Directive sur la durabilité des manifestations (RSVF 300.13¹⁵) et la Directive sur les food trucks (RSVF 300.12¹⁶).

3. Définitions

Tous les déchets provenant de ménages sont des **déchets urbains**. Du fait de leur composition, il convient d'opérer une distinction entre les déchets suivants :

- **Ordures** : déchets mélangés non recyclables destinés à être valorisés thermiquement (ou autrement dit incinérés) ;
- **Déchets encombrants** : déchets combustibles qui, du fait de leur taille, de leur volume ou de leur poids, ne peuvent pas être éliminés au moyen de sacs ou conteneurs usuels ;
- **Déchets collectés séparément** : déchets collectés séparément destinés à une valorisation matière (p. ex. verre, papier, carton, métal, textiles, déchets verts, emballages pour boissons en PET, appareils électriques et électroniques) ;
- **Déchets spéciaux et autres déchets soumis à contrôle** : déchets qui, pour être éliminés de manière respectueuse de l'environnement, requièrent, en raison de leur composition ou de leurs propriétés physico-chimiques ou biologiques, un nombre restreint de mesures techniques particulières et un ensemble de mesures.

Les déchets provenant d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et

¹² <https://www.ville-fribourg.ch/reglements-tarifs/600-1>

¹³ <https://www.ville-fribourg.ch/reglements-tarifs/600-11>

¹⁴ <https://www.ville-fribourg.ch/reglements-tarifs/600-12>

¹⁵ <https://www.ville-fribourg.ch/reglements-tarifs/300-13>

¹⁶ <https://www.ville-fribourg.ch/reglements-tarifs/300-12>

de proportions sont considérés comme des déchets urbains. Les déchets provenant d'administrations publiques qui sont comparables aux déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions doivent être considérés comme déchets urbains quel que soit le nombre de postes à plein temps (cf. art. 3 let. a OLED).

L'article 31b LPE confère aux cantons le monopole d'élimination des déchets urbains, des déchets de la voirie, des stations publiques d'épuration des eaux usées ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable. Dans le canton de Fribourg, l'article 13 de la LGD confie aux communes l'élimination des déchets suivants :

- **Déchets urbains ;**
- Les déchets de la voirie communale ;
- Les déchets des stations publiques d'épuration des eaux ;
- Les déchets dont le détenteur est inconnu ou insolvable.

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

Déchets urbains

Déchets urbains dont l'élimination incombe aux cantons et dont le financement doit être assuré selon le principe de causalité conformément à l'art. 32a LPE

Autres types de déchets dont l'élimination incombe aux cantons

Autres déchets dont l'élimination incombe au détenteur

Figure 3-1 Classification des déchets dont le financement est réglé par l'article 32a de la LPE (source de l'image : OFEV, 2018).

3.1. Déchets urbains de l'espace public

Les petites quantités de déchets jetés ou abandonnés sur la voie publique (littering) ou déposés dans des poubelles publiques doivent être considérés comme des déchets urbains. L'élimination de ces déchets doit le plus possible être financée en application du principe de causalité.

Dans la mesure où il n'est ni pertinent ni possible de répercuter proportionnellement, au moyen de taxes séparées, les coûts de l'élimination des déchets générés par le littering et des déchets provenant de poubelles publiques sur ceux qui en sont à l'origine (entreprises de restauration rapide ou entreprises analogues, etc.), la part restante des coûts d'élimination peut être financée par les recettes fiscales. La législation fribourgeoise prescrit que les coûts de gestion des déchets doivent être couverts par les taxes à hauteur de 70% minimum. Le solde, de 30% au maximum, est à couvrir par les recettes fiscales. Les coûts de la levée des poubelles publiques et de l'élimination des déchets générés par le littering figurent ainsi dans le compte de gestion des déchets.

4. Financement des déchets urbains

La loi sur la protection de l'environnement précise que les coûts de l'élimination des déchets urbains doivent être, en vertu de l'art. 32a LPE, financés conformément au principe de causalité : ces coûts doivent être mis à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets. La figure ci-avant présente les types de déchets qui relèvent des déchets urbains, selon leur provenance et leur composition. La ligne verte pointillée entoure les déchets urbains dont l'élimination incombe à la commune (voir figure 3-1).

Il est contraire au droit fédéral de financer l'élimination des déchets urbains au moyen des recettes fiscales. Les taxes constituent l'instrument pour financer l'élimination des déchets urbains. Le dispositif de taxation comprend des taxes directement proportionnelles à la quantité et des taxes de base.

4.1. Taxe de base

La LPE n'exige pas que les coûts soient répartis exclusivement en fonction du type et de la quantité de déchets. Au contraire, le dispositif de financement doit également prendre en compte les coûts fixes liés aux infrastructures, qui doivent être maintenues indépendamment de leur utilisation effective. Ses recettes doivent financer notamment les coûts liés aux déchets collectés séparément pour lesquels il n'est pas prélevé de taxes à la quantité (p. ex. le papier) et les frais généraux attribuables aux déchets urbains (communication, frais administratifs, etc.).

4.2. Taxes proportionnelles

Les taxes proportionnelles établissent une relation directe entre le montant perçu et la quantité de déchets produits par les individus. Elles doivent permettre de financer les frais de l'élimination des déchets, en particulier les déchets urbains.

4.3. Taux de couverture des taxes

L'art. 32a LPE dispose que les taxes doivent couvrir les coûts de l'élimination des déchets. En vertu du principe de couverture des coûts, les recettes totales des taxes ne doivent pas, à moyen terme, être supérieur aux charges totales, ou alors les dépasser dans une moindre mesure seulement. Les charges logistiques et de valorisation ainsi que les recettes issues la vente de matières recyclables peuvent toutefois fluctuer au fil du temps.

A son article 23 al. 1, la LGD exige un taux minimal de de couverture de 70%. Ce pourcentage permet, pour les communes ne disposant pas d'une comptabilité analytique¹⁷, de couvrir le solde des coûts au moyen des recettes fiscales, ceci jusqu'à concurrence de 30% (voir figure 4-1). A

¹⁷ La Ville de Fribourg ne dispose pas d'une comptabilité analytique.

son article 23 al. 2, la LGD exige que la moitié au moins des taxes doit être proportionnelle à la quantité de déchets (ainsi la taxe de base devrait représenter au maximum 50% du montant total des taxes perçues).

Seuls les frais occasionnés par les déchets urbains d'une autre nature (déchets des espaces publics, tels que vidange des poubelles publiques, nettoyage, littering, etc.) peuvent être financés par les revenus fiscaux. Pour la Ville de Fribourg, schématiquement env. 70% des charges du compte déchets (530) sont affectées aux déchets urbains (OM, papier/carton, déchets verts, etc.) et env. 30% des charges sont affectées aux déchets des espaces publics.

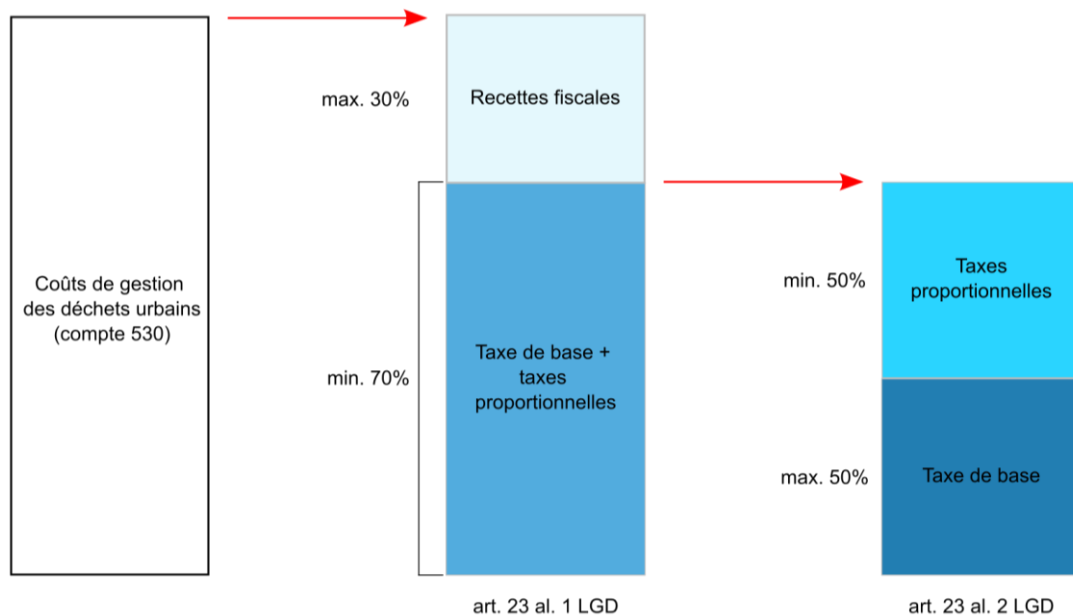


Figure 4-1 Taux de couverture des taxes selon la LGD.

4.4. Revenus directs

Certains déchets recyclables tels que papier-carton ou métaux sont vendus et génèrent des rentrées financières. Les recettes sont dépendantes de la conjoncture. Elles peuvent donc être très variables et évoluer très rapidement vers le haut ou vers le bas. A titre d'exemple, pour le papier/carton, le budget 2023 prévoyait des recettes pour environ CHF 373'000.- ; dans les comptes 2023, les recettes étaient d'environ CHF 120'000.- (soit une baisse d'environ CHF 273'000.-).

Une part des taxes ou contributions anticipées perçues notamment sur les bouteilles de verre, voire le PET ou les appareils électriques et électroniques est ristournée aux communes en fonction de la quantité collectée. Ces indemnités ne couvrant pas les frais incombant à la commune, la différence est financée au moyen des taxes sur les déchets.

Dans le compte des déchets urbains, les recettes sont principalement constituées de la taxe de base et des taxes proportionnelles. Les revenus directs représentent une part minoritaire des recettes. Il est à noter qu'une grande partie des coûts globaux de l'élimination des déchets urbains est imputable aux déchets qui sont produits tous les ans en grandes quantités, qui ne donnent lieu

à aucun remboursement et qui ne génèrent aucune recette tels que les ordures ménagères, les déchets encombrants et les déchets verts.

5. Bref historique de la gestion des déchets en Ville de Fribourg

En 1992 et 1994, le Conseil général a adopté un règlement concernant la gestion de déchets, refusé à chaque fois par la population. La loi cantonale du 13 novembre 1996 exige des communes qu'elles établissent un règlement de gestion des déchets. A la suite de cette exigence, la Ville de Fribourg s'est dotée d'un règlement de gestion des déchets, lequel est entré en vigueur le 25 septembre 1998.

La taxe au sac a été introduite en 1998 à Fribourg. Le montant de la taxe a été adaptée en 2004, puis en 2014. En 2014, la taxe de base est passée de 80 à 90 francs (hors TVA). A la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral de 2011, afin d'assurer la conformité de la situation actuelle avec cette jurisprudence, un travail de remaniement des rubriques budgétaires « routes communales et voirie » et « déchets » a été entrepris. Il en est ressorti qu'une augmentation des taxes était nécessaire pour assurer la conformité. Cette taxe n'a pas connu d'adaptation depuis.

Depuis 2001, l'usine d'incinération des ordures ménagères (UIOM) de la SAIDEF valorise thermiquement les déchets de commune du canton de Fribourg et de la Broye vaudoise. La législation cantonale impose l'incinération des ordures ménagères et des encombrants à SAIDEF via une zone d'apport. Il est à noter que les communes de la zone d'apport sont actionnaires de la SAIDEF à hauteur de 38.28%¹⁸.

6. Situation actuelle en Ville de Fribourg et évolutions envisagées

6.1. Enjeux

La population marque un intérêt toujours plus marqué pour les questions relatives au recyclage, à l'économie circulaire, à la réduction des déchets et à la réduction de nos impacts sur les écosystèmes (thématique des plastiques).

Le projet de règlement ne modifie pas fondamentalement la politique communale de gestion des déchets. Il est plutôt motivé par un souci de clarification et de modernisation ainsi que par la nécessité de passer un nouveau cap en matière de gestion durable des ressources et de l'environnement (réduction des déchets à la source, etc.), ceci dans le cadre de la marge de manœuvre propre à une commune. La marge de manœuvre des communes pour légiférer en vue d'une réduction des déchets à la source est limitée car il s'agit d'une compétence de la Confédération.

Concernant le financement, l'objectif est d'assurer un financement conforme au principe de causalité, en limitant toutefois les mauvais comportements dommageables pour l'environnement.

6.2. Situation de la gestion des déchets

Une statistique de déchets est produite chaque année dans le rapport de gestion. En 2024, un peu plus de 16'000 tonnes de déchets, incinérables et recyclables, ont été collectés en Ville de Fribourg par les services communaux¹⁹. Cela représente environ 380 kg de déchets par habitant (population résidente et en séjour). Le taux de recyclage est d'environ 52%.

¹⁸ <https://www.saidef.ch/fr/saidef/societe/actionnariat>

¹⁹ https://www.ville-fribourg.ch/sites/default/files/inline-files/Rapport%20de%20gestion%202023_F_Compl%C3%A9ment.pdf

Il est à noter que cette statistique est fondée sur les déchets collectés par les services communaux. La Ville de Fribourg ne dispose pas d'une évaluation précise de l'ensemble des déchets produits sur son territoire, notamment les déchets qui ne font pas l'objet d'une collecte communale (entreprises, restauration, récupération directe du PET, composts individuels, etc.).

6.3. Infrastructures de collecte

Actuellement, la Ville de Fribourg met à disposition de sa population et des entreprises diverses solutions de collecte :

- Collecte en porte-à-porte des ordures ménagères, du papier/carton et des déchets verts. Dans la zone piétonne, la collecte de ces déchets se fait de manière centralisée, sur des points définis.
- Collecte centralisée sur 15 points de collecte en Ville de Fribourg (PET, verre, etc.).
- Déchetterie principale des Neigles : collecte de plus de 20 types de déchets différents.

A terme, l'infrastructure de collecte des déchets biogènes, en particulier les restes alimentaires, va évoluer. A cet effet, un projet-pilote est en cours dans le quartier du Jura, utilisant le système GastroVert Private, promu par SAIDEF SA. Concernant les ordures ménagères et le papier/carton, la stratégie de gestion des déchets prévoit une évolution de la collecte en porte-à-porte vers une collecte centralisée (conteneurs enterrés, déchetterie mobile, etc.).

6.4. Système de financement actuel

Les coûts de gestion des déchets sont en majeure partie couverts au moyen de taxes :

- Taxe de base ;
- Taxe proportionnelle (taxe au sac ou clips).

La taxe de base est actuellement fixée à CHF 90.00 par contribuable, personne physique ou personne morale possédant un chapitre fiscal sur le territoire communal (hors TVA).

La taxe proportionnelle est fixée de la manière suivante :

Tableau 6-1 Tarifs actuels des sacs et conteneurs (TVA comprise).

Type de contenant	Prix	Format	Prix à la pièce
Sac de 17 litres	10.50	Rouleau de 10 pièces	1.05
Sac de 35 litres	19.00	Rouleau de 10 pièces	1.90
Sac de 60 litres	31.00	Rouleau de 10 pièces	3.10
Sac de 110 litres	28.00	Rouleau de 5 pièces	5.60
Conteneur de 240 litres	123.00	Treillis de 10 clips	12.30
Conteneur de 360 litres	177.50	Treillis de 10 clips	17.75
Conteneur de 600 litres	287.00	Treillis de 10 clips	28.70
Conteneur de 800 litres	368.00	Treillis de 10 clips	36.80

La comparaison entre collectivités du coût net par habitant fait ressortir les éléments suivants :

- Ce coût est estimé à 151 CHF/an par habitant pour la Ville de Fribourg.
- Il se situe à 155 CHF/an pour La Chaux-de-Fonds, 146 CHF/an à Yverdon-Les-Bains ou 153 CHF/an dans les communes vaudoises (moyenne).

6.5. Mesures sociales existantes

Le règlement actuel de gestion des déchets comprend les mesures sociales suivantes :

- 20 sacs de 35 litres par année sont remis aux parents qui ont charge d'enfants jusqu'à ce que ces derniers aient cinq ans révolus.
- Les contribuables de 18 à 25 ans, qui sont en formation ou qui n'ont pas de revenu provenant de leur travail, sont exonérés de la taxe de base.
- Les bénéficiaires de l'AVS dont le revenu imposable ne dépasse pas celui correspondant à la cote de l'impôt minimal sont exonérés de la taxe de base.
- L'émolument prévu pour la collecte à domicile des déchets encombrants n'est pas perçu auprès des personnes âgées de 65 ans ou plus, ou impotentes au sens de loi sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS 831.20).

6.6. Autres aménagements existants de la taxe

Le règlement actuel de gestion des déchets comprend également d'autres exonérations ou aménagements de la taxe :

- Les propriétaires d'immeubles domiciliés à l'extérieur de la Commune sont exonérés de la taxe.
- Pour éviter la double imposition, les sociétés immobilières ayant leur siège à l'extérieur de la Commune sont exonérées de la taxe.
- Les sociétés holding paient la taxe pour autant qu'elles disposent de locaux ou/et de personnel propres sur le territoire communal.
- En cas d'activité dirigeante pour les personnes physiques externes, il est perçu, dans la règle, une taxe de 50%.
- En cas de remise d'impôts, la taxe est réduite dans la même mesure.
- Pour les établissements tels que homes, couvents, la taxe sur les personnes résidant dans ces établissements et domiciliées à Fribourg est perçue;
- Pour les institutions sans but lucratif (clubs, fondations notamment), qui ne disposent pas d'immeubles ou d'installations en ville, ainsi que les couvents, il n'est pas perçu de taxe

7. Nouveau règlement communal

Il s'agit d'une révision totale, se fondant en partie sur les dispositions du règlement actuel de gestion des déchets et en partie sur les modifications légales intervenues depuis son entrée en vigueur. Le projet comprend également une mise à jour des règles, voire de nouvelles règles. La structure et le contenu du règlement s'inspirent notamment du règlement-type proposé par le Service de l'environnement (SEn ; version de juin 2020) ainsi que de règlements récents d'autres communes, en particulier fribourgeoises.

L'avant-projet de règlement comprend 39 articles, répartis dans six chapitres. Les thèmes abordés sont les suivants :

- Chapitre premier : dispositions générales (art. 1 à 7)
- Chapitre deux : élimination des déchets (art. 8 à 14)
- Chapitre trois : financement (art. 15 à 30)
- Chapitre quatre : intérêt moratoire, pénalités et voies de droit (art. 31 à 33)

- Chapitre cinq : dispositions transitoires (art. 34)
- Chapitre six : dispositions finales (art. 35 à 38)

Le règlement de gestion est un règlement qui couvre principalement la gestion des déchets urbains sur le territoire communal. Si l'autonomie communale est relativement importante, par exemple pour fixer le mode de collecte des déchets ou l'assiette de taxation, elle est le plus souvent restreinte dans la majorité des thématiques, où l'autorité communale ne peut que préciser les prescriptions prises en application des législations fédérale et cantonale.

Le nouveau règlement doit permettre de simplifier et d'unifier différents textes actuels (règlement, directives, etc.) tout en prenant en compte les changements conséquents intervenus dans le droit fédéral. Les directives, tarifs et prescriptions disponibles en particulier sur le site Internet de la Ville (modalités de collecte, horaires de la déchetterie, etc.) seront regroupés dans un règlement d'application. Sans faire l'objet d'un commentaire exhaustif, certaines dispositions pertinentes de l'avant-projet du règlement d'application sont précisées dans le commentaire des articles y relatifs de l'avant-projet du règlement de portée générale.

A noter que tant le plan de gestion des déchets que la loi cantonale sont en cours de révision. Lors de la rédaction du présent rapport, le contenu des textes cantonaux n'est pas connu. Certaines évolutions possibles sont dans la mesure du possible anticipées dans la future réglementation communale. En particulier, il n'est plus fait explicitement mention des taux de couverture des taxes mais uniquement un rappel à la législation supérieure.

8. Consultation

Le 4 avril 2025, respectivement le 7 avril 2025, l'avant-projet de règlement de gestion des déchets a été mis en consultation pour préavis auprès de :

- La Direction cantonale compétente (Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement - DIME) et du Service des communes ;
- de la Surveillance des prix (SPr).

Les autorités politiques des communes fixant des taxes, en particulier la gestion des déchets, sont tenues de prendre l'avis de la Surveillance des prix (SPr) préalablement à la modification prévue d'une taxe²⁰.

La surveillance des prix rendu son préavis en date du 8 juillet 2025. Le Service de l'environnement a rendu son préavis, auquel était annexé le préavis du Service des communes, le 8 octobre 2025.

²⁰ Art. 14 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr ; RS 942.20) : https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1986/895_895_895/fr

9. Commentaire des articles

Chapitre 1

Dispositions générales

Article 1 Cet article précise le but du règlement, à savoir assurer la gestion des déchets sur le territoire de la Ville de Fribourg.

Objet

Article non modifié

Article 2 Ces définitions ont été reprises de l'ordonnance sur les déchets (OLED ; RS 814.600) et de l'aide à l'exécution de l'OFEV.

Définitions

Nouvel article qui modifie les art. 11 et 13 du règlement actuel

On entend par entreprise toute entité juridique disposant de son propre numéro d'identification (IDE) ou les entités réunies au sein d'un groupe et disposant d'un système commun pour l'élimination des déchets (art. 3 let. b OLED). Sont par exemple considérées comme des entités IDE, les entités inscrites au registre du commerce et les associations. Le terme d'entreprise ne s'applique pas aux administrations publiques fédérales, cantonales ou communales.

Alinéa 1 : nouveau

Alinéa 2, let. a) et b) : partiellement adaptés

Al. 2 let. a) : ordures

Les ordures sont constituées de déchets incinérables mélangés.

Alinéa 2, let. c) à h) : nouveaux

Al. 2 let. b) : déchets encombrants

Les déchets encombrants sont constitués de déchets incinérables ne pouvant pas être introduits, du fait de leur dimension, dans les sacs taxés autorisés pour les ordures ménagères.

Alinéa 3 : nouveau

Al. 2 let. c) : déchets collectés séparément

Ce sont des déchets homogènes collectés séparément pour être réutilisés, recyclés ou traités, tels que le verre, le papier et le carton.

Al. 2 let. d) : déchets spéciaux

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

Al. 2 let. e), f) et g) : biodéchets, déchets organiques et déchets alimentaires

Les lettres f) et g) appartiennent aux biodéchets. Toutefois, du fait de leur filière d'élimination préférentielle (compost pour les déchets organiques ; méthanisation pour les restes alimentaires) et de probables collectes séparées, il fait sens de les distinguer dans le règlement. Les systèmes de compostage ouverts et les systèmes de compostage en bord de champ ne sont pas adaptés pour la valorisation des restes de repas dans la mesure où ceux-ci peuvent attirer les animaux (rats, renards, oiseaux), être source de mauvaises odeurs ou présenter un risque sanitaire.

Sont considérés comme des restes de repas les restes d'aliments cuits, la viande (avec ou sans os), les déchets de poisson, le pain, les biscuits, les produits laitiers, les pâtes, le riz, les pizzas, les graisses de cuisson, les sauces, etc. Dans la mesure où ils n'ont pas subi de cuisson, les épluchures de fruits et légumes, les noyaux de fruits et les coquilles d'œufs peuvent être déposés dans le conteneur réservé aux déchets organiques (ou déchets verts), que ceux-ci soient ensuite acheminés vers une installation de compostage ou de méthanisation. Non seulement la définition du déchet mais également la qualité (part de substances étrangères) contraint la filière d'élimination.

h) : déchets particuliers

Le règlement-type cantonal mentionne que la notion de déchets particuliers est obsolète et qu'elle sera abandonnée lors de la prochaine révision de la loi cantonale sur les déchets.

Le Conseil communal souhaite toutefois conserver ce type de déchets dans sa réglementation car la Ville, même sans y être légalement obligée, souhaite offrir des facilités d'élimination des déchets qui ne seraient pas soumis à des prescriptions fédérales particulières.

Concrètement, la possibilité est actuellement offerte à la population de déposer une petite quantité de pneus à la déchetterie principale des Neigles. Il s'agit également de limiter la dispersion illégale de déchets dans l'environnement (l'élimination des pneus étant généralement payante dans les garages, il est fort probable qu'une partie des pneus récupérés aux Neigles finirait dans la nature²¹). La loi cantonale conférant à la commune l'obligation d'éliminer les déchets dont le détenteur est inconnu, il est probable qu'en fine il incomberait à la Ville de gérer ces déchets.

Al. 3 : déchets d'exploitation

Les déchets d'exploitation sont soumis à l'art. 31c LPE « Elimination des autres déchets ». N'étant pas considérés comme des déchets urbains, leur élimination, incombe à leur détenteur.

Ils ne peuvent pas être remis lors des ramassages organisés par la commune ni déposés dans les points de collecte prévus à cet effet. Le Conseil communal n'entend pas autoriser la collecte de déchets d'exploitation dans les infrastructures de la Ville.

Article 3

Principes de gestion

Nouvel article

L'objectif de cet article est d'ancrer la vision d'une gestion des déchets circulaire et non plus linéaire. Elle définit les lignes directrices d'une politique en matière de gestion des déchets pour la (les) prochaine(s) décennie(s).

L'économie circulaire est un modèle de production et de consommation qui consiste à partager, réutiliser, réparer, rénover et recycler les produits et les matériaux existants le plus longtemps possible afin qu'ils conservent leur valeur. De cette façon, le cycle de vie des produits est étendu afin de réduire l'utilisation de matières premières et la production de déchets.

Il est à relever que le tri et le recyclage ne constituent pas des objectifs à viser à tout prix et dans tous les cas. En raison de la composition parfois complexe des produits, il n'est pas envisageable, ni même sensé d'un point de vue

²¹ Le constat est partagé par certains professionnels, voir notamment <https://www.upsa-vd.ch/fr/prestations/atelier-et-service-la-clientele/pneus-et-roues>

écologique, de viser le tri et le recyclage de la totalité des déchets. La mise en place de nouvelles collectes demande un engagement important et ne se justifie donc que lorsqu'elle présente des perspectives de succès durable.

En pratique, cela implique de réduire les déchets autant que faire se peut car, en premier lieu, il est nécessaire d'éviter ou de limiter la production de déchets.

Alinéa 2 : mesures

A l'instar de l'OLED, l'accent est mis sur la limitation et la réduction des déchets avant le recyclage et la valorisation.

Alinéa 3 : durabilité

L'alinéa fait référence aux principes de durabilité, que la Ville de Fribourg intègre dans ses différentes politiques publiques.

Alinéa 4 : sensibilisation

L'acceptation de l'offre d'élimination des déchets et des taxes est un préalable à un système d'élimination des déchets fonctionnel. Il est essentiel d'informer régulièrement la population sur le thème de la gestion des déchets.

Afin que la qualité des déchets soit maintenue, voire augmentée, et que la quantité de déchets puissent à plus long terme être réduite, il est primordial d'effectuer un travail de sensibilisation auprès de la population, des entreprises et des écoles. La Ville de Fribourg a notamment traduit ce travail de sensibilisation via la campagne²² « Fribourg – ville propre ».

La sensibilisation figure également à l'agenda de la Ville, via le programme Alimentation responsable (un des objectifs de développement durable – ODD), qui vise notamment à une diminution des déchets à usage unique²³.

Article 4

Tâches de la commune

Alinéas 1 et 2 : nouveaux

Alinéa 3 : partiellement adapté

Alinéa 4 : non modifié

La législation fédérale prescrit que les déchets urbains, les déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable, sont éliminés par les cantons (cf. art. 31b LPE).

Al. 1 : élimination des déchets

Cet alinéa est repris du règlement-type cantonal. La loi cantonale fribourgeoise transfère aux communes la responsabilité de l'élimination des déchets urbains, des déchets de la voirie communale et des déchets des stations publiques d'épuration des eaux. Elle leur transfère également l'élimination des déchets dont le détenteur est inconnu ou insolvable (littering par exemple ; cf. art. 13 LGD). La commune doit veiller à ce que les déchets urbains soient éliminés de manière adéquate et dans le respect de l'environnement ou traités dans des installations publiques pour les déchets concernés par une zone d'apport.

²² <https://www.ville-fribourg.ch/dechets/ville-propre>

²³ <https://www.ville-fribourg.ch/developpement-durable/alimentation-responsable>

Al. 2 let. a. : délimitation des déchets urbains soumis à des prescriptions fédérales particulières

Tous les déchets produits par les ménages sont considérés comme des déchets urbains dont l'élimination incombe à la collectivité. Seuls les déchets spéciaux et les déchets collectés séparément pour lesquels des prescriptions fédérales particulières prévoient qu'ils doivent être valorisés par le détenteur ou repris par un tiers ne sont pas soumis à cette obligation (art. 31b al. 1 2^e phrase LPE ; RS 814.01). Il s'agit, par exemple, d'appareils électriques et électroniques, d'emballages pour boissons en PET²⁴. Les fabricants, commerçants et importateurs ont l'obligation de reprendre ces produits. A noter que les entreprises peuvent également produire des déchets comparables aux déchets ménagers régis par des prescriptions particulières.

Cela ne signifie toutefois pas que la commune a l'interdiction de collecter ces déchets à des fins de valorisation. La commune agit sur une base volontaire, en marge de l'obligation d'élimination énoncée à l'art. 31b al. 1 LPE. Par exemple, elle met à disposition de la population une collecte des emballages pour boissons en PET à la déchetterie principale des Neigles et aux points de collecte.

Al. 2 let. b. : élimination des déchets d'exploitation

Cet alinéa est repris du règlement-type cantonal. Les déchets d'exploitation doivent être éliminés par leur détenteur (art. 31c al. 1 LPE). Ces types de déchets ne relèvent pas du monopole d'élimination du canton, respectivement de la commune ; leur élimination est accessible aux prestataires présents sur le marché.

Le nombre de postes à plein temps (EPT) au sein des entreprises est déterminant pour différencier les déchets urbains des « autres déchets ». Selon l'art. 3 let. a ch. 2 OLED, on entend par « déchets urbains », les déchets provenant d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions. A contrario, les déchets générés par les entreprises comptant 250 équivalents plein-temps et plus ne sont pas considérés comme des déchets urbains, quelles que soient les matières contenues. Cette modification répond à une volonté du Parlement fédéral d'introduire une certaine libéralisation dans l'élimination des déchets des entreprises. La loi les libère ainsi du monopole public pour l'élimination de leurs déchets urbains. Comme elles ne produisent plus de déchets qualifiés d'urbains, ces entreprises ne sont pas soumises au paiement des taxes finançant l'élimination des déchets urbains. Leur élimination est libéralisée et accessible aux prestataires présents sur le marché. Les prestations d'élimination peuvent également être fournies par la commune, aux conditions toutefois que la composition de ces déchets soit comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions et qu'un accord correspondant ait été conclu entre le détenteur des déchets et la commune.

Al. 2 let. c. : collaboration intercommunale

Cet alinéa est repris du règlement-type cantonal. La collaboration intercommunale est notamment régie par les articles 107ss de la loi sur les communes (LCO ; RSF 140.1).

²⁴ Ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques (OREA, RS 814.620) ; ordonnance sur les emballages pour boissons (OEB, RS 814.621).

Al. 3 : mesures de réduction et de recyclage

Cet alinéa est repris du règlement actuel en modifiant « informe la population sur les questions relatives aux déchets » par « informe la population sur leur gestion. »

Article 5

Délégation de tâches et surveillance

Alinéas 1 à 3 : nouveaux

Alinéa 4 : partiellement adapté

Al. 1, 2 et 3 : délégation à des tiers

Concernant la délégation à des tiers de l'accomplissement de certaines tâches communales, les lacunes du règlement actuel ont été comblées.

La LPE confère aux cantons le monopole dans la gestion des déchets urbains (art. 31 al. 1 LPE), qui le délèguent souvent aux communes via leur législation. La commune décide quelles offres et quels services de collecte sont autorisés, comment ces offres et services s'organisent et à quelles conditions ils sont proposés. Lorsqu'une commune délègue la gestion des déchets urbains à un tiers, elle doit passer par un régime de concession. Sans être au bénéfice d'une concession, les entreprises privées ont en principe l'interdiction d'exercer des tâches dans le domaine de l'élimination des déchets urbains.

Concernant la cession du monopole, le Conseil communal n'entend pas déléguer la collecte des ordures ménagères à un tiers et souhaite maintenir cette collecte par le Secteur de la voirie. Il souhaite toutefois pouvoir conserver la possibilité de céder le monopole sur certaines catégories spécifiques de déchets urbains, pour lesquels par exemple une collecte régionale serait opportune (restes alimentaires entre autres). La Ville souhaite s'ouvrir à une collaboration avec les autres acteurs de la gestion des déchets, dans la mesure où cela semble l'approche la plus adéquate pour servir les principes fixés ci-avant.

Il est à noter qu'une révision de la LPE est prévue en lien avec l'initiative parlementaire 20.433 « Développer l'économie circulaire en Suisse »²⁵. Il y est notamment question de l'assouplissement du monopole sur les déchets urbains. En l'état actuel des débats au Parlement, il est en principe prévu de maintenir le monopole des cantons en matière d'élimination des déchets urbains. Une collecte facultative des déchets par des entreprises privées ne devrait être possible que si le Conseil fédéral l'autorise pour certaines fractions de déchets. Il faut toutefois attendre l'issue du processus afin d'évaluer la portée de cette initiative sur la gestion des déchets urbains. Les dispositions concernant les exceptions au monopole sur les déchets urbains et le financement par les associations de branche privées doivent entrer en vigueur en même temps qu'une concrétisation à l'échelon réglementaire. Les travaux en ce sens sont en cours²⁶; une consultation des dispositions concernant les exceptions au monopole sur les déchets urbains et le financement par les associations de branche privées est prévue au printemps 2026.

Selon l'art. 2 al. 7 de la loi sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02), la transmission de l'exploitation d'un monopole communal à des entreprises privées doit faire l'objet d'un appel d'offres. Cette transmission doit également répondre aux exigences de la législation sur les marchés publics.

²⁵ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20200433>

²⁶ Voir communiqué du 13.11.2024 : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-103116.html>

Article 6

Information

Cet article est repris du règlement-type cantonal, qui ajoute la lutte contre les déchets sauvages dans la liste des questions faisant l'objet d'une information.

Article
partiellement
adapté

Article 7

*Interdiction de
dépôt*

Alinéa 1 :
nouveau

Alinéa 2 :
repris et
adapté

Alinéa 3 :
repris et
adapté

Alinéa 4 :
nouveau

Al. 1 : remise des déchets

Cet alinéa est repris du règlement-type cantonal. Dans le règlement d'application, le Conseil communal déterminera les conditions de remise des déchets urbains aux différents points de collecte en ville de Fribourg. Cela concerne notamment tous les types de déchets collectés par les services communaux et leurs différents moyens de collecte.

Al. 2 : territorialité de la collecte des déchets

Cet alinéa est repris du règlement-type cantonal et adapté. L'objectif visé est d'interdire les dépôts de déchets dans la nature et de faire en sorte que les infrastructures en place soient utilisées et que seules les personnes, institutions et entreprises qui participent au financement de l'élimination bénéficient des prestations de la commune. Le critère de la résidence convient mieux que celui du domicile car il permet d'inclure les personnes en séjour.

L'alinéa prévoit la possibilité d'opérer des contrôles sur les lieux de collecte.

Al. 3 : littering, abandon de déchets

Cet alinéa est repris du règlement-type cantonal. L'exception au compostage des biodéchets est étendue aux éventuelles installations communes ou de quartier (par exemple, composts du quartier d'Alt ou de Pré-Fleuri).

Selon l'OFEV, le littering coûte près de 200'000'000 de francs par année aux collectivités publiques en Suisse (pas d'estimation réalisée spécifiquement pour la Ville de Fribourg).

Il est à relever que le principe de causalité pourrait s'appliquer aux frais de gestion des déchets sauvages (et des poubelles publiques) par le biais d'une taxe spécifique aux établissements à l'origine de ces déchets. Sont en particulier visés les points de vente de nourriture à l'emporter. Il serait donc possible d'intégrer au règlement communal sur les déchets une taxe en ce sens. Il est toutefois renoncé à cette intégration en raison de la charge que représenterait cette tâche (ressources pour déterminer les responsables et la quantité, chances d'obtenir gain de cause versus recettes attendues).

Al. 4 : déchets dans les eaux usées

Cet alinéa est repris du règlement-type cantonal. Les égouts ne doivent pas être utilisés comme des poubelles. En effet, les STEP ne sont pas prévues pour traiter certains produits ou médicaments. A noter que les STEP devront être équipées d'un traitement des micropolluants²⁷. Certains produits peuvent également affecter le processus de traitement des STEP. Les restes de nourriture, les lingettes, etc. peuvent boucher les canalisations et/ou détériorer les installations de gestion des eaux usées (pompes, tuyaux, etc.).

²⁷ Voir notamment les rubriques 532.5032.060 et 061 (message pour 2025).

Les déchets biogènes, du fait de la charge organique qu'ils génèrent, entraînent des coûts superflus de traitement des eaux usées.

Chapitre 2

Elimination des déchets

Section 1

Déchets urbains

Article 8

Al. 1 : déchets valorisables

Valorisation

Cet alinéa reprend l'art. 8 du règlement actuel et le modifie :

Alinéa 1 : repris et adapté

- L'adjectif « valorisables » qualifie les déchets urbains listés dans cet alinéa.

Alinéa 2 : nouveau

- La liste des déchets a été complétée avec la mention du carton.

Alinéa 3 : nouveau

- « Poste de collecte » est remplacée par « points de collecte ».

Al. 2 : élimination des emballages par les commerces

Les commerces de détail sont encouragés à reprendre les emballages issus des produits qui viennent d'être achetés sur place et qui constituent un suremballage. Par suremballage, on entend les conditionnements, notamment les plastiques et les cartons, qui entourent les produits destinés à la vente, sans être nécessaires à leur protection sanitaire ou à leur conservation.

L'encouragement à mettre à disposition une plateforme de déballage pour les commerces se justifie par le fait que le suremballage est de manière générale une spécificité de celles-ci.

L'interdiction du suremballage est de la compétence de la Confédération. Il faut donc espérer que cet article, qui en soi n'agit pas directement en faveur de l'environnement (les déchets seraient simplement laissés à leur ancien propriétaire), participera à une prise de conscience plus large pour l'instauration d'une législation sur les emballages (laquelle n'existe pour l'heure tout simplement pas en Suisse). A noter qu'en 2024, le Parlement européen a adopté de nouvelles mesures pour rendre les emballages plus durables et réduire les déchets d'emballages dans l'UE²⁸.

Al. 3 : liste des déchets urbains valorisables

L'évolution tant en termes d'état de la technique que d'incidence environnemental de la valorisation des déchets est dynamique. De nouvelles filières peuvent se créer mais d'autres peuvent disparaître en raison par exemple d'un arrêt d'entreprise de recyclage en Suisse. De nouvelles filières peuvent être nécessaire en fonction des évolutions de consommation (par exemple, une collecte des capsules de café en aluminium).

Dans ce contexte, une liste exhaustive ne peut pas être déterminée dans un règlement de portée générale. La liste des déchets urbains valorisables collectées par la Ville de Fribourg sera intégrée au règlement d'application, qui fixera notamment les lieux et modalités de collecte (par exemple, les points de collecte qui acceptent les capsules à café en aluminium).

²⁸ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240419IPR20589/nouvelles-regles-europeennes-pour-reduire-reutiliser-et-recycler-les-emballages>

Article 9 <i>Infrastructures d'élimination</i>	L'art. 9 al. 3 du règlement actuel a été modifié et se trouve à l'art. 7 al. 2 let. b) du règlement révisé.
Article qui modifie l'art. 9 du règlement actuel	<u>Al. 1 et 2 : infrastructures d'élimination</u> Certaines terminologies ont changé afin de respecter les terminologies du droit supérieur notamment.
Alinéas 1 et 2 : repris et adaptés	<u>Al. 3 : accès aux infrastructures d'élimination</u>
Alinéa 3 : nouveau	Dans le règlement d'application, le Conseil communal établira les prescriptions d'exploitation de la déchetterie principale des Neigles et des points de collecte (déchets acceptés, conditions de leur admission, jours et horaire d'ouverture, etc.). Les poubelles publiques sont destinées à recevoir des déchets de petite taille (bouteilles, sachets plastiques, chewing-gums, etc.). Il est notamment interdit d'y introduire des sacs à ordures ou d'importantes quantités de déchets.
Article 10 <i>Biodéchets</i>	Les alinéas 1 et 2 du règlement actuel sont complétés par « dans des installations de compostage individuelles, communes ou de quartier. »
Article qui reprend et modifie l'art. 10 du règlement actuel	
Alinéas 1 et 2 : repris et adaptés	
Alinéa 3 : non modifié	
Article 11 <i>Organisation de la collecte</i>	<u>Al. 1 : organisation de la collecte</u> Cet article reprend l'art. 7 du règlement actuel et le modifie :
Article qui reprend et modifie l'art. 7 du règlement actuel	• « <u>ramassage</u> des déchets » est remplacée par « <u>collecte</u> des déchets » (selon définition à l'art. 2 al. 6bis LPE). • Les objets qui sont exclus de la collecte sont fixés dans le règlement d'application.
Alinéa 2 : nouveau	<u>Al. 2 : obligation de containers</u>
	La stratégie de gestion des déchets prévoit le déploiement de conteneurs enterrés sur les zones les plus denses du territoire communal. La collecte en porte-à-porte est prévue d'être maintenue sur les zones moins denses. Dans celles-ci, une obligation de containers normés (140 l, etc.) est prévue dans le règlement. La carte qui sera annexée règlement d'application indiquera les zones concernées par cette obligation.



Figure 9-1 Carte des zones avec obligation de containers.

Article 12
*Déchets
 d'exploitation
 des
 entreprises*
 Nouvel article

Cet article reprend l'art. 11 al. 4 du règlement-type cantonal. En général, les déchets non liés au type d'exploitation d'une entreprise sont comparables aux déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions et doivent être classés parmi les déchets urbains, à condition que l'entreprise considérée compte moins de 250 postes à plein temps (EPT). En principe, il s'agit de déchets générés par la consommation quotidienne du personnel de l'entreprise, comme les déchets de papier ou les ordures (par exemple, contenu des poubelles aux places de travail) d'un bureau ou d'une administration publique.

En principe, les déchets liés au type d'exploitation (déchets de chantier, déchets de production, etc.) ne sont pas comparables aux déchets ménagers pour ce qui est des matières qu'ils contiennent. Ces déchets ne sont donc pas assimilés à des déchets urbains ; il s'agit de déchets d'exploitation qui doivent être éliminés par leur détenteur (par exemple, résidus de bois de menuiseries).

Article 13

Incinération des déchets

Article non modifié

La loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE, art. 30c al. 2) interdit l'incinération des déchets hors d'une installation prévue à cet effet, à l'exception des déchets naturels provenant des forêts, des champs et des jardins, si leur incinération n'entraîne pas d'immissions excessives.

La Commune est compétente, conformément à l'article 4a de l'arrêté cantonal d'exécution de dispositions fédérales sur la protection de l'air pour contrôler le respect des articles 26a et 26b al. 1 de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (OPair) pour ce qui a trait à l'incinération de déchets naturels provenant des champs et jardins et conformément à l'article 10 al. 1 let. d de la loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD) et à l'article 26b al. 3 OPair, pour limiter ou interdire à certains endroits ou à certaines périodes l'incinération hors installation de déchets naturels provenant des champs et jardins, si des immissions excessives sont à craindre.

Section 2

Déchets particuliers

Article 14

Généralités

Alinéa 1 : repris et modifié

Al. 1 : déchets particuliers

Cet alinéa reprend l'art. 15 du règlement actuel avec une modification du terme « objets particuliers » en « déchets particuliers ».

Alinéa 2 : nouveau

Al. 2 : autres déchets

Cet alinéa est ajouté pour préciser par qui et comment doivent être éliminés les déchets que la Commune ne collecte pas comme précisé à l'alinéa 1.

En particulier, les déchets des manifestations sont listés comme autres déchets, ce qui signifie que les coûts liés à l'élimination des déchets sont à la charge des organisateur-trices.

Les déchets spéciaux sont des déchets qui, en raison de leurs propriétés physico-chimiques et des dangers qu'ils présentent pour l'homme et l'environnement, doivent être éliminés séparément. En aucun cas, ils ne peuvent être jetés à la poubelle ou dans les toilettes. Rapporter les déchets spéciaux des ménages aux commerces spécialisés reste la solution à privilégier ; les déchets spéciaux peuvent également être apportés à certaines STEP, dont le site des Neigles. Des informations sont disponibles sur le site suivant :

<https://www.fr.ch/energie-agriculture-et-environnement/dechets-et-sites-pollues/dechets/dechets-speciaux>

Chapitre 3 Financement

Section 1 Dispositions générales

Article 15

Principes généraux

Alinéa 1 :
reprend l'art. 16
al. 1 de l'actuel
règlement

Alinéa 2 :
nouveau

Alinéa 3 :
reprend l'art. 16
al. 3 de l'actuel
règlement

Alinéa 4 :
reprend l'art. 16
al. 4 de l'actuel
règlement

Al. 2 : sources de financement

Les différentes sources de financement sont listées dans cet alinéa. Il faut toutefois relever que les taxes d'élimination représentent la principale source de financement.

A titre d'exemple, au budget 2026, l'addition de la taxe de base et la taxe proportionnelle représente environ 85% des recettes du compte des déchets urbains²⁹. Les recettes issues de la vente de matières valorisables, qui peuvent varier très rapidement dans un contexte de prix très dynamiques, constituent la deuxième source de recettes.

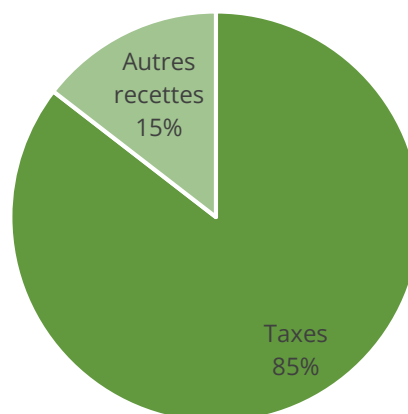


Figure 9-2 Part des taxes (base et proportionnelles) dans les recettes du compte déchets urbains.

Article 16

Principes régissant le calcul des taxes

Article qui reprend et modifie l'art. 17 du règlement actuel

Alinéa 1 : repris et modifié

Al. 1 : dépenses couvertes par les taxes

Cet alinéa reprend et adapte l'art. 17 al. 1 du règlement actuel.

La commune doit tenir une comptabilité séparée pour l'ensemble des charges et recettes en lien avec l'élimination des déchets. Les taxes doivent inclure les coûts de l'élimination des déchets urbains, y compris les coûts de construction, d'exploitation, de maintenance, de gestion administrative, d'information, de vulgarisation, de fonctionnement, de participations à des installations de traitement, ainsi que les intérêts, l'amortissement des installations et les impôts. L'art. 32 al. 1 de la LPE liste, non exhaustivement, les dépenses qui doivent être couvertes conformément au principe de causalité.

Le règlement actuel reprend explicitement les taux de couverture inscrits dans la législation cantonale (art. 23 al. 1 LGD). Il est fort probable que la future version de la loi cantonale ne fixe plus de valeur précise pour les taux de

²⁹ 4,1 millions sur des recettes budgétées à 4,797 millions.

Alinéa 2 : couverture. Dans le nouveau règlement, il est uniquement fait référence aux exigences de la loi, sans indiquer de valeur spécifique, sinon un changement de la législation cantonale nécessiterait une modification du règlement communal sur ce point.

Alinéa 3 : repris et modifié

Al. 2 : taxes proportionnelles

Alinéa 4 : nouveau

Cet alinéa est adapté pour tenir compte du fait que la future version de la loi cantonale ne fixera probablement plus de valeur précise pour le taux de couverture des taxes proportionnelles.

Al. 3 : montant des taxes

Cet alinéa reprend l'art. 17 al. 3 du règlement actuel avec une modification du terme « dépenses » en « coûts de gestion » (repris du règlement-type cantonal).

Al. 4 : taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Cet alinéa est repris du règlement-type cantonal. Toutes les taxes sont comprises hors TVA. Le cas échéant, les montants indiqués dans le règlement de portée générale, voire dans le règlement d'application sont majorées en conséquence.

Actuellement, les recettes de la taxe de base et de la taxe au sac sont imposables au taux normale de TVA. Les activités dans le secteur de la gestion des déchets constituent des prestations entrepreneuriales d'une collectivité publique, susceptibles d'entrer en concurrence avec le secteur privé, lesquelles sont donc imposables selon l'art. 14 chap. 15 OTVA³⁰.

Article 17

Mesures sociales

Nouvel article

Le règlement prévoit que les mesures sociales seront prévues par le Conseil communal. Les modalités seront fixées dans le règlement d'application.

La commune peut prévoir des mesures sociales, par exemple la distribution gratuite de sacs taxés, en faveur de personnes ou des ménages étant particulièrement touchés par la taxe au sac en raison de la quantité de déchets produite ou la réduction de la taxe pour certains groupes, afin de réduire leur charge financière.

Les mesures sociales entraînent une baisse des rentrées financières engendrées par les taxes. Afin de ne pas répercuter cette baisse sur les personnes et entreprises assujetties à la taxe, les éventuelles mesures sociales seront financées par le compte social de la Ville.

Article 18

Emolument

Article qui reprend et modifie l'art. 18 du règlement actuel

Al. 1 : émoluments

Cet alinéa reprend l'art. 18 al. 1 du règlement actuel, en supprimant la phrase concernant la fixation du tarif. Ce dernier sera fixé dans le règlement d'application.

³⁰ Ordonnance régissant la taxe sur la valeur ajoutée (OTVA ; RS 641.201).

Alinéa 1 : repris
et modifié

Alinéa 2 :
nouveau

Al. 2 : tarif horaire

Le tarif horaire est fixé au maximum à CHF 200.00. Ce tarif horaire tient compte non seulement du coût horaire effectif de la main-d'œuvre (CHF 50.00 au maximum) mais également du coût horaire effectif de la machine ou du véhicule utilisé (CHF 150.00 au maximum).

En fonction de la machine (pelle mécanique par exemple) ou du véhicule (poids-lourds) mis en œuvre, le coût déterminant n'est pas celui de la main d'œuvre mais celui de la machine, respectivement du véhicule. Le tarif maximal permet de couvrir le coût horaire effectif des machines et véhicules de la Ville, chauffeur ou machiniste compris.

Article 19
*Règlement
d'application*

Article qui
reprend et
modifie l'art.
19 du
règlement
actuel

Cet article remplace l'art. 19 du règlement actuel qui mentionnait que le Conseil communal fixait dans une feuille de tarif les taxes d'utilisation, les taxes pour l'élimination des déchets particuliers et les taxes et émoluments dus pour les prestations spéciales. La révision prévoit de fixer les taxes dans un règlement d'application en lieu et place d'une feuille de tarif.

Article 20
*Perception de
la taxe de
base*

Article qui
reprend et
modifie l'art.
20 du
règlement
actuel

Al. 1 : taxe de base

La référence à l'assiette de taxation est supprimée.

Al. 2 et 3 : mesures sociales

Ces alinéas sont supprimés. Dans le règlement révisé, les mesures sociales font l'objet d'un nouvel article (art. 17).

Article 21
*Déchets non
soumis à une
taxe
proportionnelle*

Article qui
reprend et
modifie l'art. 21
du règlement
actuel

Actuellement, les déchets collectés dans les points de collecte présents en Ville de Fribourg ne sont pas soumis à une taxe proportionnelle (cf. art. 21 al. 1). Le Conseil communal entend maintenir ce mode de collecte dans le cadre du nouveau règlement de gestion des déchets, à l'exception des biodéchets (voir art. 27 du règlement révisé).

Article 22
*Déchets
exclus de la
collecte*

L'art. 22 du règlement actuel a été partiellement modifié dans la mesure où le terme « récipient » a été remplacé par « contenant ».

Article qui reprend et modifie l'art. 22 du règlement actuel

Section 2

Types de déchets

Article 23

Taxe d'élimination

Article qui reprend et modifie l'art. 23 du règlement actuel

Cet article reprend l'art. 23 du règlement actuel, avec les modifications suivantes :

- « taxe au sac, ou plomb » est remplacé par « (perçue notamment au moyen d'une taxe au sac, d'un clip ou d'une vignette) ».
- Le terme de vignette est introduit en lien avec la perception d'une taxe sur les biodéchets (voir art. 27 du règlement révisé).

Article 24

Taxe de base

Article qui reprend et modifie l'art. 24 du règlement actuel

Le service de collecte des déchets urbains a un caractère public et universel. Tous les habitant·e·s résidant sur le territoire d'une commune ainsi que les entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps qui y sont établies sont, par définition, assujettis à la taxe de base.

La taxe de base n'est pas directement proportionnelle à la quantité de déchets remis. Son calcul sur la base de critères précis permet néanmoins d'établir un certain lien indirect avec la quantité de déchets remis. Les critères de calcul doivent être expressément mentionnés dans le règlement (art. 32a al. 4 LPE).

Al. 1 : affectation de la taxe de base

L'alinéa 1 du règlement actuel est modifié par l'ajout suivant « Elle est prélevée pour l'élimination des déchets urbains, indépendamment du type et de la quantité des déchets éliminés et de la fréquence d'utilisation des prestations ». La formulation est reprise du règlement-type cantonal.

La taxe de base est due même si le détenteur des déchets ne sollicite pas (en permanence) les prestations d'élimination ou les sollicite uniquement de manière réduite. Il faut comprendre que l'infrastructure nécessaire à la collecte et à la valorisation des déchets doit fonctionner en permanence et que la collectivité publique est tenue de fournir en tout temps aux assujettis des prestations d'élimination des déchets urbains (prestation de base fixe). Les maisons et appartements inoccupés (p. ex. maisons de vacances) bénéficient aussi de cette prestation.

Al. 2 : taxe de base par habitant

Dans le règlement actuel, la taxe de base est déterminée par rapport au contribuable. Ce mode de perception a notamment pour conséquence une inégalité de traitement entre couples mariés (1 contribuable) et personnes non mariées (2 contribuables). C'est pour cette raison que ce mode de perception est abandonné au profit de celui de la taxe de base sur l'habitant·e.

Le mode de perception de la taxe de base sera basé sur l'habitant·e. Cette notion comprend toutes les personnes établies ou en séjour³¹ dans la commune au sens de la loi sur le contrôle des habitants³² (LCH ; RSF 114.21.12). L'habitant·e qui vient s'établir dans la commune doit s'annoncer dans les 14 jours au Contrôle des habitants.

La notion de ménage n'est pas retenue. Le ménage est défini à l'art. 3 let. d de la loi sur l'harmonisation de registres (LHR³³ ; RS 431.02) comme une « entité constituée de toutes les personnes qui habitent dans le même logement ». Pour tenir compte de la disparité dans la composition des ménages, il faudrait tenir compte de la situation particulière des plus de 19'000 ménages de la commune (par exemple, plusieurs générations sous le même toit).

La taxe de base repose entre autres sur le principe de la simplicité administrative. L'utilisation de l'habitant·e plutôt que le ménage est facile à comprendre et il est possible d'utiliser les bases de données existantes (registre des habitants). Le système permettra de déterminer facilement le débiteur.

A la suite du préavis de la Surveillance des prix, le nombre de taxe de base sera, sur demande et pour les ménages privés, plafonné à l'équivalent de 3 taxes par habitant·e adulte (maximum de 3 * 150.00). Cela concerne environ 700 à 800 ménages en Ville de Fribourg (environ 4% des ménages recensés³⁴).

Le tableau ci-dessous exemplifie quelques cas de ménage concernés par le plafonnement de la taxe de base :

Composition du ménage	Composition de la taxe de base	Nombre total de taxes
4 adultes	4 taxes complètes	3 taxes de base
6 adultes	6 taxes complètes	

La nouvelle assiette de la taxe de base permet de liquider la proposition n° 11³⁵, qui demandait de revoir l'assiette de taxation existante. Le Conseil communal avait répondu que cette proposition serait traitée dans le cadre de la révision du présent règlement. Dans leur proposition, les auteurs demandaient que la taxe soit imposée par logement ou appartement. Ce mode de perception n'est pas retenu, notamment pour les raisons suivantes : utilisation du logement (usage propre, résidences secondaires, locaux inoccupés, etc.), grande diversité de type de biens immobiliers sur le territoire communal (maison individuelle, petits locatifs en PPE, grands immeubles locatifs, logements d'étudiants, etc.), taille de l'appartement qui n'est pas représentative du nombre d'occupants (grands logements occupés par 1 ou 2 personnes ; petits logements pour des familles avec enfants adultes), valeur du logement. Il est également à noter que la mise à jour et le maintien des bases de données concernant les logements, en particulier leurs affectations, nécessiterait des ressources importantes.

³¹ Personne qui réside dans un but particulier sans intention d'y vivre durablement, mais pour une durée d'au moins trois mois consécutifs ou répartis sur une même année

³² https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/114.21.1

³³ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/619/fr>

³⁴ Office fédéral de la statistique, STATPOP 2024.

³⁵ <https://www.ville-fribourg.ch/actualites/proposition-11-demande-la-modification-du-reglement-concernant-la-gestion-des-dechets>

Les précisions concernant la taxation seront inscrites dans le règlement d'application :

- La taxe de base sera prélevée une fois par année sous la forme d'une facture envoyée par l'administration communale.
- L'année d'arrivée dans la commune sera déterminante pour déclencher le paiement de la taxe, les données enregistrées par le contrôle des habitants faisant foi. Si celles-ci sont inexactes, il incombera à l'administré-e de demander leur rectification en s'adressant à l'administration.
- Le pro rata temporis ne sera pas appliqué. Il y est renoncé pour des raisons pratiques (réduction de la charge administrative). Y renoncer constitue un schématisme admissible sous l'angle du principe de proportionnalité.

Al. 3 : taxe de base pour entreprises

Concernant les personnes morales, le règlement actuel prévoit une taxation par contribuable possédant un chapitre fiscal dans la Commune.

L'infrastructure mise en place par les communes vise à répondre aux besoins des ménages mais aussi à ceux des entreprises produisant des déchets urbains. Celles-ci sont donc tenues d'assumer leur part des coûts d'infrastructure. La taxe peut être perçue à partir du moment où l'entreprise a accès, au moins en partie, au dispositif communal d'élimination des déchets ou qu'elle bénéficie de certaines prestations.

Sur le territoire communal, les entreprises payant les taxes peuvent accéder à la collecte des déchets urbains (ordures ménagères, etc.). Ce n'est pas le domicile civil ou fiscal de l'entreprise qui est déterminant mais bien le lieu où elle exerce ses activités. Ainsi, chaque unité d'exploitation peut être soumise à la taxe de base (maison mère, filiales, etc.).

La future assiette pour la taxe de base prévoit une taxation par entreprises, en fonction des EPT (équivalents plein temps) et réparties en classes. Il est à noter que les entreprises sans activité (et sans personnel) ne seront pas soumises au paiement d'une taxe de base. Le système des classes d'EPT et la pondération seront inscrits dans le règlement d'application (voir chapitre 10.4 du présent rapport explicatif). L'objectif d'utiliser l'EPT est d'introduire une certaine progressivité dans la taxe de base en fonction de la taille de l'entreprise. A l'image de ce qui est utilisé pour les eaux usées, l'usage d'un équivalent-habitant permet de mieux appréhender la charge que représente une entreprise sur la gestion des déchets en fonction des EPT (1 EH = 5 EPT).

L'exercice d'une profession libérale est à considérer comme une entreprise, soumise au paiement d'une taxe de base distincte de celle perçue auprès de l'habitant.

A la suite du préavis de la Surveillance des prix, les entreprises dont le nombre d'EPT est inférieur à 1 ne paieront pas la taxe de base. Cette exonération ne sera pas opérée d'office, mais sur demande de l'entreprise. Selon le Registre des entreprises et des établissements, consulté en décembre 2025, environ 1'600 entreprises disposent d'une unité locale sur le territoire communal avec des EPT compris entre 0 et 1. Les entreprises individuelles constituent la grande majorité des unités recensés (environ 1'200).

Article 25*Taxe au sac*

Article qui reprend et modifie l'art. 25 du règlement actuel

Al. 1 : principe

L'al. 1 du règlement actuel est repris, en remplaçant « récipient » par « contenant ».

Al. 2 : taxes maximales

Le règlement de portée générale doit indiquer le montant maximal pour les sacs taxés. Le tableau ci-après présente les taxes maximales actuelles et les taxes prévues dans le règlement révisé.

Volume du sac	Montant actuel	Montant futur
10 l	-	1.20
17 l	1.50	2.00
35 l	2.50	4.50
60 l	4.00	7.50
110 l	7.50	12.00

Dans le cadre du nouveau règlement des déchets, un sac de 10 litres sera introduit.

Le prix maximal des sacs proposés est en fonction d'un montant quasi linéaire de la taxe par litre. Quel que soit le sac utilisé, le prix au litre sera similaire. Ce principe sera également appliqué pour la taxe au sac effective.

Il est à noter qu'en fonction de la baisse de la quantité de déchets ménagers, de l'augmentation du taux de recyclage et la mise en place probable d'une collecte des plastiques, les revenus de la taxe au sac aura tendance à diminuer dans le futur. Il faut souligner que la diminution des recettes de la taxe proportionnelle indique le succès de l'incitation au tri résultant des taxes au sac.

Le montant des taxes maximales du règlement actuel a été fixé en 1998. Le montant maximal des taxes futures a été sensiblement augmenté pour tenir compte de l'augmentation des charges de la gestion des déchets urbains et d'une éventuelle exigence d'augmentation du coût unitaire. En effet, le respect des exigences légales du taux de couverture impliquerait, pour une diminution de la quantité de sacs, une augmentation conséquente de la taxe unitaire pour garantir des recettes suffisantes.

Actuellement la loi cantonale exige que, sur l'ensemble des taxes, les taxes proportionnelles représentent au minimum 50% des recettes. En l'état actuel, il n'est pas impossible de supposer que, via une évolution de la législation supérieure et/ou de la jurisprudence, que ce taux pourrait être modifié.

Article 26*Conteneurs plombés*

Article qui reprend et modifie l'art. 26 du

Al. 1 : principe

L'al. 1 du règlement actuel est repris, en remplaçant « plombés » par « clipsés ». Le terme clipsé est utilisé en référence à l'usage car l'achat des marques pour les conteneurs se fait sous la forme d'un treillis de 10 clips.

règlement
actuel

Al. 2 : taxes maximales

Le règlement de portée générale doit indiquer le montant maximal pour les conteneurs taxés. Le tableau ci-après présente les taxes maximales actuelles et les taxes prévues dans le règlement révisé.

Volume du conteneur	Montant actuel	Montant futur
240 l	16.00	30.00
360 l	24.00	45.00
600 l	40.00	75.00
800 l	55.00	100.00

Le prix maximal des clips proposés est en fonction d'un montant quasi linéaire de la taxe par litre, basé sur le coût au litre des sacs taxés. Quel que soit le conteneur utilisé, le prix au litre sera similaire.

Article 27

*Taxe sur les
biodéchets*

Nouvel article

La Confédération recommande de prélever des taxes sur les déchets encombrants et des taxes sur les déchets verts pour couvrir le coût de leur élimination. Le coût d'élimination de ce type de déchets ainsi que les quantités à éliminer, particulièrement en ce qui concerne les déchets verts, sont en effet comparables à ceux des ordures. Pour ne pas nuire à l'effet incitatif – à savoir la collecte séparée des déchets valorisables –, le montant des taxes applicables à d'autres fractions (p. ex. déchets verts, matières plastiques) reste inférieur à la taxe sur les ordures. Il est à noter que si une collecte des plastiques devait être mise en place, une taxe proportionnelle serait mise en place pour assurer le financement de l'élimination de déchets.

Par ailleurs, l'application d'une taxe à la quantité pour les déchets verts est conforme au principe d'un financement des coûts selon le principe de causalité. Si les coûts induits sont exclusivement couverts par des taxes de base, la quantité de déchets verts produite n'a pas d'influence sur le montant de la taxe. La Ville ne dispose pas des moyens de collecter les déchets verts en les taxant au poids. Elle propose donc d'appliquer partiellement le principe de causalité via un abonnement annuel déterminé en fonction du volume du conteneur. Il est également question de ne pas entrer en contradiction avec le nouveau Plan d'aménagement local (PAL) qui impose des indices verts dans certaines de ses zones.

Pour ne pas nuire à l'effet incitatif, le montant des abonnements est inférieur aux taux pour les sacs. Une stricte application du principe de causalité, en raison d'une taxe élevée, risquerait d'encourager les dépôts illégaux de déchets. L'objectif est d'éviter une baisse de la quantité collectée. Un financement strictement direct, par exemple via une taxe au poids, n'apparaît pas nécessaire du fait que le territoire communal ne compte une part relativement faible de producteurs importants de ce type de déchets, en particulier des propriétés privées avec de grandes surfaces vertes.

Pour les biodéchets, il est admissible que les déchets de cuisine des ménages, dont les quantités sont faibles, ne soient pas taxés de façon causale, notamment si les infrastructures sont disponibles pour toute la population (collecte généralisée et centralisée des restes alimentaires, y compris cuits).

La commune veille à ce que ses habitants aient une solution de relative proximité, sans pour autant qu'elle doive porter une responsabilité dans la gestion et/ou l'exploitation d'une installation de traitement. Elle n'est

notamment pas responsable si les propriétaires ne mettent pas de bacs à disposition de leurs locataires.

Article 28

Encombrants

Article qui reprend et modifie l'art. 13 du règlement actuel

A l'exception du montant de l'émolument pour la collecte à domicile, qui passe de CHF 50.00 à 80.00, les dispositions du règlement actuel sont reprises de l'art. 13 du règlement actuel (al. 2 et 3) et 10 al. 2 de la Directive.

Article 29

Apports directs

Article qui reprend et modifie l'art. 28 du règlement actuel

Cet article est repris de l'art. 28 du règlement actuel. La phrase suivante a été ajoutée : « Les conditions sont fixées par une convention. »

Article 30

Taxe sur les déchets particuliers

Article qui reprend et modifie l'art. 29 du règlement actuel

Cet article est repris de l'art. 29 du règlement actuel. Il est précisé que la liste des déchets particuliers se trouvera désormais dans le règlement d'application.

Chapitre 4

Intérêt moratoire, pénalités et voies de droit

Article 31

Intérêt moratoire

Nouvel article

Cet article est repris du règlement-type cantonal. Il fixe le principe d'intérêts de retard pour les taxes, contributions et émoluments non payés dans le délai imparti. Le taux utilisé est le taux applicable à l'impôt communal sur le revenu et la fortune. Il est actuellement de 3.75% et ressort de l'Arrêté du Conseil communal concernant l'échéance et la perception des créances fiscales du 16 avril 2024³⁶.

Article 32

Sanctions pénales

Article qui reprend et modifie l'art. 30 du

Al. 1 : amendes

L'al. 1 du règlement actuel est repris avec la mention du règlement d'application.

Al. 2 : ordonnance pénale

Cet alinéa, reprise du règlement-type cantonal, est nouveau. Il donne des précisions sur l'art. 86 al. 2 de la loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1).

³⁶ <https://www.ville-fribourg.ch/reglements-tarifs/400-2>

règlement
actuel

Les amendes d'ordre pour littering sont réglées dans la loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 (LCAO³⁷ ; RSF 33.1). L'ordonnance sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (OCAO³⁸ ; RSF 33.11) liste, en matière de gestion des déchets, les amendes d'ordre suivantes :

- Abandon d'un petit déchet isolé (ex. mégot, chewing-gum, reste de repas, papier, emballage, canette, bouteille) : montant forfaitaire de 50 francs.
- Abandon d'un ensemble de petits déchets jusqu'à 17 litres (ex. mégots, chewing-gums, restes de repas, papiers, emballages, canettes, bouteilles) : montant forfaitaire de 150 francs.

Les amendes d'ordre sont prononcées par le personnel formé à cet effet, conformément à l'Ordonnance de délégation cantonale³⁹ (voir art. 22 al. 3 du règlement d'application du règlement fixant l'organisation générale de la Ville de Fribourg⁴⁰ ; RSVF 101.2).

Article 33

Voies de droit

Article qui reprend et modifie l'art. 30 du règlement actuel

Alinéa 1 : nouveau

Alinéa 2 : inchangé

Alinéa 3 : nouveau

Al. 1 : réclamation

Cet alinéa est repris du règlement-type cantonal. Il précise la procédure de réclamation ainsi que les délais.

Al. 2 : voies de droit

Cet article précise le système des voies de droit pour les décisions prises en application du présent règlement.

Al. 3 : voies de droit réservées

Cet alinéa est repris du règlement-type cantonal. Il concerne les voies de droit en matière pénale.

Chapitre 5

Dispositions transitoires

Article 34

Dispositions transitoires

Nouvel article

Actuellement, l'envoi des factures de la taxe de base intervient en fonction de la réception des avis de taxation par le Service des finances. En général, il y a un décalage de 1 à 2 ans entre la date de la facture et l'année de référence pour la taxe, en l'occurrence celle de l'avis de taxation (voir exemple d'en-tête de facture dans la figure ci-après ; la facture est datée de septembre 2022 mais l'année de référence est 2020).

³⁷ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/33.1

³⁸ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/33.11

³⁹ Ordonnance du 20.06.2022 déléguant à la commune de Fribourg la compétence d'infliger des amendes d'ordre (https://bdlf.fr.ch/app/fr/change_documents/4021).

⁴⁰ <https://www.ville-fribourg.ch/reglements-tarifs/101-2>

FACTURE
TAXE DECHETS / KEHRICHTGEBÜHR
 CHE-114.014.977 TVA
 Facture N° :
 Date : 16.09.2022
 Échéance : 31.10.2022
 Année : 2020

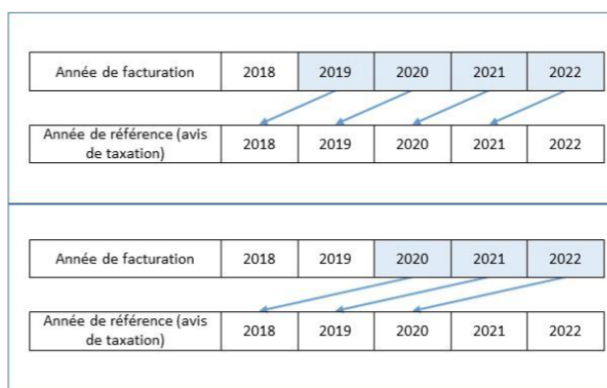


Figure 9-3 Image de gauche: exemple de facture pour la taxe déchets. Image de droite: exemple de facturation de la taxe déchets (tableau du haut: 1 année de décalage; tableau du bas: 2 ans de décalage).

Au 31 décembre 2023, la situation indicative en terme de décalage était la suivante :

- 2023 : 99.9% (0.1% de factures émises pour l'année 2023)
- 2022 : 35.7% (64.3% de factures émises pour l'année 2022)
- 2021 : 0.4%
- 2020 : 0%

En d'autres termes, cela veut dire que, lorsque l'année comptable 2024 commence, presque l'entier des taxes de base pour l'année 2023 et environ un tiers des taxes de base pour l'année 2022, n'ont pas fait l'objet d'une facture. Afin de régulariser la situation, un actif transitoire est inscrit dans le compte 10420.000 à la fin de chaque exercice. Fin 2023, le montant cumulé pour 2022 et 2023 était de CHF 2,711 millions.

Afin que cet actif transitoire ne se transforme pas en perte unique lors de l'entrée en vigueur du nouveau règlement, il est nécessaire de prévoir une disposition transitoire pour permettre de facturer les taxes de base des années antérieures et percevoir le montant porté à l'actif transitoire. Une fois l'ensemble des créances perçues, l'actif transitoire pourra être effacé. La loi exige que les charges des déchets urbains soient couvertes par des taxes ; il ne serait donc pas légal d'activer une perte en utilisant les recettes fiscales.

Pour l'habitant·e de la Ville, lors de l'entrée en vigueur du nouveau règlement, il sera perçu une taxe de base selon le règlement révisé et une taxe de base selon la réglementation actuelle. En prenant l'exemple d'une famille de deux personnes adultes marié·e-s avec deux enfants mineurs, cette famille paierait la taxe de base suivante: 1 taxe de base selon le règlement antérieur (1 contribuable) et 2 taxes de base selon le présent règlement (2 habitant·e-s). En 2028, cette famille devrait régler 3 factures: 1 pour 2027 selon le règlement antérieur et 2 pour 2028 selon le présent règlement (voir figure 2 ci-après). En cas de décalage de 2 ans entre la facturation et la réception de l'avis de taxation, cette situation devrait se répéter deux années de suite. Dans la situation d'un couple non marié, chacun·e devrait payer une taxe de base selon le règlement antérieur (2 contribuables) et 1 taxe de base selon le présent règlement (2 habitant·es). Dans la situation d'un·e célibataire, la personne devrait payer une taxe de base selon le règlement antérieur (1 contribuable) et 1 taxe de base selon le présent règlement (1 habitant·e).

Type	Règlement actuel	Règlement révisé
Couple marié, 2 enfants mineurs	1 taxe de base	2 taxes de base
Couple non marié, 2 enfants mineurs	2 taxe de base	2 taxes de base
Célibataire	1 taxe de base	1 taxe de base

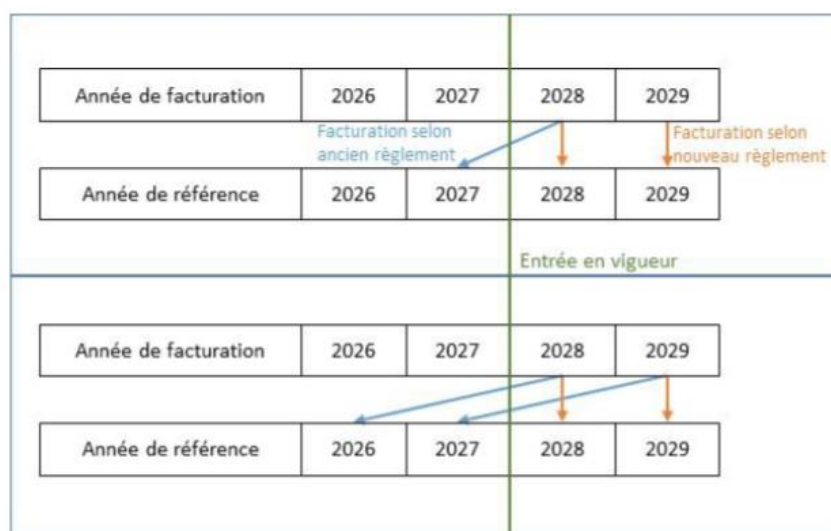


Figure 9-4 Exemple de facturation (tableau du haut: 1 année de décalage ; tableau du bas: 2 ans de décalage).

Lors de l'entrée en vigueur du nouveau règlement, la très grande majorité des habitant·e·s recevront deux factures pour la taxe de base, une pour l'année antérieure selon l'ancien règlement et une pour l'année en cours selon le présent règlement. Afin de lisser les montants à payer par la population lors de l'entrée en vigueur du présent règlement, il est proposé de financer le montant des taxes de base de l'année précédant l'entrée en vigueur du règlement via le FSEC du compte de gestion des déchets (financement spécial pour l'équilibre du compte). Concrètement, les factures émises par le Service des finances ne seraient pas envoyées pour paiement aux contribuables mais seraient réglées par le compte FSEC.

Afin d'éviter une modification annuelle de la taxe, il est admis que les recettes ne doivent ainsi pas obligatoirement couvrir exactement les coûts de l'élimination des déchets. La taxe de base serait dimensionnée dans une perspective à moyen terme (5 à 10 ans). Le paiement d'une année de taxe de base (en moyenne, 2.1 millions) interviendrait via le FSEC. Si le FSEC est à zéro, le montant annuel serait d'environ 0.2 millions, sur une durée de 10 ans. Réparti sur environ 40'000 habitant·e·s, respectivement équivalents-habitants, la taxe de base annuelle serait augmentée d'environ 5 francs sur cette période. En fonction du montant inscrit au FSEC lors de l'entrée en vigueur du présent règlement, ce montant serait adapté.

Le paiement d'une taxe annuelle via le FSEC financerait une année de taxe de base pour tous les contribuables. Il est à relever que les taxes dues pour les années antérieures devraient être réglées par les contribuables.

Chapitre 6

Dispositions finales

Article 35

Abrogation

Article qui reprend et modifie l'art. 32 du règlement actuel

Cet article est repris du règlement-type cantonal. Le nouveau règlement remplacera le règlement concernant la gestion des déchets du 22 juin 1998, lequel sera abrogé, de même que la Directive en matière de gestion des déchets du 11 mai 2004 et les Tarifs pour la gestion des déchets du 5 novembre 2013.

Article 36

Exécution

Article qui reprend et modifie l'art. 33 du règlement actuel

Cet article est repris du règlement-type cantonal. Cette disposition rappelle que le Conseil communal est l'autorité compétente pour appliquer le présent règlement. Il peut déléguer certaines compétences à des tiers. L'art. 5a de la LCO (RSF 140.1) règle l'accomplissement de tâches publiques communales par des tiers.

Alinéa 1 : repris et modifié

Alinéas 2 et 3 : nouveaux

Article 37

Entrée en vigueur

Article qui reprend et modifie l'art. 34 du règlement actuel

Cet article est repris du règlement-type cantonal. L'entrée en vigueur du règlement avec le 1^{er} janvier qui suit l'adoption du règlement par le Conseil général présente l'avantage de correspondre à la période comptable.

Le règlement ne peut toutefois pas entrer en vigueur avant son approbation par la DIME (art. 148 al. 3 LCo).

Article 38

Référendum

Article qui reprend l'art. 35 du règlement actuel

Cet article précise que le Règlement peut faire l'objet d'une demande de référendum. En effet, l'article 52 LCo prévoit le référendum facultatif pour certaines décisions du Conseil général, dont les règlements de portée générale. La procédure est réglée par la Loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques⁴¹ (LEDP ; RSF 115.1), notamment l'article 137 alinéa 2.

⁴¹ https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/115.1

10. Incidences financières

Le nouveau règlement de gestion des déchets reprend, pour l'essentiel, les règles et principes figurant dans le règlement actuel, en mettant à jour les dispositions par rapport au droit actuel. A l'exception des mesures sociales, le règlement lui-même n'aura pas d'incidences financières particulières. Concernant la gestion des déchets urbains, les incidences financières sont liées notamment à l'amortissement d'un parc de véhicules électriques et des infrastructures liées, à la mise en œuvre de la future stratégie de gestion des déchets et à la mise en conformité de la comptabilité des déchets aux normes comptables actuelles (par exemple, financement de la gestion des déchets de l'espace public ou des mesures sociales).

Il est rappelé que la fixation du montant des taxes et émoluments est de la compétence du Conseil communal, dans la limite fixée par le Conseil général dans le règlement. Ceux-ci sont édictés sous la forme de tarifs, qui couvrent l'ensemble des activités entrant dans le champ d'application du règlement. Afin d'illustrer les différents domaines d'application du règlement et dans un souci de bonne compréhension de sa portée dans la pratique, il a été jugé opportun de donner quelques explications et valeurs sur les dispositions touchant aux aspects financiers, ainsi que sur les activités et revenus liés à son application.

10.1. Calcul du montant des taxes

Les taxes doivent couvrir les charges de l'élimination des déchets. Les charges logistiques et de valorisation ainsi que les recettes de la vente de matières recyclables peuvent toutefois fluctuer au fil du temps. Les taxes ne doivent ainsi pas obligatoirement couvrir exactement, tous les ans, les coûts de l'élimination des déchets. Un taux de couverture des coûts conforme à la législation devrait toutefois être atteint à moyen terme, à savoir en l'espace de cinq à dix ans.

Même si elles répondent au principe de couverture des coûts, les taxes ne sauraient être fixées de manière à porter préjudice à une élimination dans le respect de l'environnement, des taxes trop élevées pouvant, par exemple, encourager une élimination inadéquate des déchets.

10.2. Taxes et émoluments

Les montants maximaux fixés dans le RGD, fixés il y a plus de 25 années, ne sont plus adaptés à la situation actuelle. Il est donc nécessaire de les adapter à la hausse, de manière à permettre au Conseil communal de corriger cette situation et de disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour les années à venir. Il est à noter que la gestion des déchets urbains, y compris les investissements futurs, doit être financée de manière prépondérante par les taxes. Ainsi, les montants maximaux figurant dans le l'avant-projet de règlement ont été adaptés.

10.3. Taxe de base - habitants

L'actuel règlement de gestion des déchets prévoit une taxation par contribuable, personne physique ou morale. Le déclenchement de la facturation dépend de la production des avis de taxation par le service cantonal compétent. Il y a donc une variabilité annuelle dans la perception de la taxe de base. En moyenne, sur la période 2014 – 2023, le montant des taxes perçues était d'en moyenne environ 2.1 millions de francs, c'est-à-dire l'équivalent d'environ 23'500 factures annuelles.

Selon les données statistiques du Service cantonal des contributions, les personnes physiques représentent 87% des contribuables de la Ville de Fribourg, le solde étant constitué des personnes morales (13% des contribuables).

Tableau 10-1 Taxe de base selon comptes de la Ville.

Année	Montant
2015	2'205'881
2016	1'968'745
2017	2'074'854
2018	2'103'239
2019	2'119'076
2020	2'170'187
2021	2'363'297
2022	1'851'358
2023	2'582'248
2024	2'010'422
Moyenne	2'144'931

Du point de vue démographique, au début des années 90, la population a légèrement crû pour diminuer constamment jusqu'en 2000. Entre 2000 et 2010, la population croît rapidement et entre 2010 et 2014, encore plus rapidement. Depuis 2014, la population stagne. Dans la projection 2020 de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la population est estimée à environ 45'500 habitants en 2030, soit une augmentation de 7'500 habitants⁴².

Les perspectives démographiques indiquent une tendance à l'augmentation de la population légale en Ville de Fribourg dans le futur. Pour évaluer le montant de la taxe de base lors de l'entrée en vigueur projetée du règlement, il n'a pas été tenu compte d'une augmentation de la population. Le montant de la taxe de base devant être revu à moyen terme, il sera tenu compte de l'évolution des charges et recettes du compte autofinancé des déchets urbains ainsi que du nombre effectif de contributeur·trice·s.

Tableau 10-2 Statistiques de la population en Ville de Fribourg.

Année	Population totale	Population légale	En séjour
2015	41'567	38'560	3'007
2016	41'794	38'675	3'119
2017	41'632	38'351	3'281
2018	41'504	38'308	3'196
2019	41'214	38'143	3'071
2020	41'017	37'971	3'046
2021	40'594	37'691	2'903
2022	41'089	38'132	2'957
2023	42'073	39'007	3'066
2024	42'557	39'349	2'908

⁴² Révision du PAL, rapport explicatif 47 OAT : https://www.ville-fribourg.ch/sites/default/files/2024-06/7_palrev_vdf_rapportexplicatif47oat_adopte2024.pdf

La future assiette pour la taxe de base prévoit une taxation par habitant, dès l'année des 18 ans. Les statistiques de la population présentées dans le tableau ci-avant comprennent également les personnes âgées de 18 ans et moins. Selon la pyramide des âges, la part de la population qui serait soumise à la taxe est de (≥ 18 ans) :

- Population légale : 83%
- Population en séjour : 95%

En se fondant sur les données présentées ci-avant, le nombre de contributeur·trice·s passerait de 20'500 contribuables (personnes physiques) à 34'500 habitant·e·s (population légale : 31'600 et population en séjour : 2'900). A noter que les touristes ne seront pas soumis à la taxe de base et le nombre de taxes de base sera plafonné à l'équivalent de trois par ménages privés. Dans ce contexte, la détermination du nombre d'habitant·e assujetti·e à une taxe de base demeure complexe ; le calcul de la future taxe est fondé sur le nombre de 34'000 habitant·es.

10.4. Taxe de base – entreprises

En fonction des données statistiques du Service cantonal des contributions, les personnes morales représentent 13% des contribuables de la Ville de Fribourg, le solde étant constitué des personnes physiques (87% des contribuables ; voir chapitre 10.3 ci-dessus). Les personnes morales représentent ainsi environ 3'000 taxes de base. Il est à noter que les entreprises comptant de 250 EPT et plus au niveau suisse ne sont plus considérées comme productrices de déchets urbains et sont donc hors monopole de gestion des déchets. Sur le territoire communal, environ 150 entreprises sont concernées.

La future assiette pour la taxe de base prévoit une taxation par entreprises, en fonction des EPT et réparties par classe. La répartition en classes et pas par paliers plus fins, de 5 EPT par exemple, a été choisie pour une raison de simplification administrative ; il est supposé que le nombre d'entreprises ne va pas fluctuer de manière importante d'une classe à l'autre. A titre d'exemple, dans la classe allant de 0 à moins de 5 EPT, les entreprises comprenant jusqu'à deux EPT représentent environ 2'350 entreprises sur les 2'700 que compte la classe (le solde étant constitué d'entreprises ayant 3 à 4 EPT). Les données statistiques sont extraites du Registre des entreprises et des établissements de l'Office fédéral de la statistique. Si les données devaient s'avérer inexactes, il incombera à l'entreprise de demander la rectification en s'adressant à la Ville de Fribourg.

Le taux de la taxe de base⁴³ est pondéré par un facteur déterminé en fonction de la valeur moyenne des EPT par classe, en tenant compte de l'équivalence admise de 5 EPT = 1 EH (équivalent-habitant). Les classes proposées ainsi que le facteur de pondération associé sont présentés dans le tableau ci-après. Il est à noter que les entreprises sans activité (et sans personnel) ne seront pas soumises au paiement d'une taxe de base ainsi que, sur demande, les entreprises avec un nombre d'EPT inférieur à 1. Dans ce contexte, la détermination du nombre d'entreprises de la classe entre 0 et 5 EPT assujetties à une taxe de base demeure complexe ; le calcul de la future taxe est fondé sur le nombre de 2'400 entreprises dans cette classe.

⁴³ Il s'agit du montant de la taxe de base par habitant.

Tableau 10-3 Entreprises : répartition par classe d'EPT.

Classe d'EPT	Nombre d'EPT	Nombre d'entreprises ($\Sigma = 3'190$)	Facteur de pondération
1	$0 < \text{EPT} < 5$	2'400	1
2	$5 \leq \text{EPT} < 20$	560	2
3	$20 \leq \text{EPT} < 50$	140	7
4	$50 \leq \text{EPT} < 100$	60	15
5	$\text{EPT} \geq 100$	30	30

D'autres communes du canton ou hors territoire cantonale connaissent un système de taxation variable en fonction des EPT, par exemple, Yverdon⁴⁴, Vevey⁴⁵ et Avry⁴⁶.

10.5. Taxes de base – montant projeté

Afin d'évaluer le montant projeté de la taxe de base à l'entrée en vigueur du futur règlement de gestion des déchets, prévue pour 2028, le montant moyen actuellement perçu pour la taxe de base est pris comme référence (CHF 2'115'000.00).

Tableau 10-4 Montant projeté pour la taxe de base.

Description	Règlement actuel	Avant-projet de règlement
Contribuables (personnes physiques)	20'500	-
Contribuables (personnes morales)	3'000	-
Habitant-es	-	34'000
Entreprises (équivalent-habitant)	-	6'300
Total	23'500	40'300
Taxe de base	90.00	52.00
Montant perçu	2'115'000.00	2'115'000.00

La projection du montant de la taxe présentée ci-avant ne tient pas compte d'une modification des charges liées à la collecte des déchets. Actuellement, les charges supplémentaires annuelles identifiées sont les suivantes : amortissements des véhicules électriques⁴⁷, amortissements des infrastructures existantes et projetées⁴⁸, nouveaux modes de collecte ainsi que l'écart négatif dans le FSEC (financement pour l'équilibre du compte) et les dispositions transitoires du règlement. L'estimation de l'impact sur la taxe de base serait la suivante : à l'entrée en vigueur du règlement révisé, la taxe de base par habitant-e projetée serait de :

- Taxe de base selon le règlement actuel : 90.00 par contribuable
- Taxe de base projetée : 85.00 par habitant-e

⁴⁴ <https://www.yverdon-les-bains.ch/vie-quotidienne/dechets/taxe-dechets>

⁴⁵ <https://www.vevey.ch/prestations/reglement-et-directives-sur-les-dechets>

⁴⁶ <https://www.avry.ch/impots/184786>

⁴⁷ Un poids-lourds électrique coûte actuellement plus du double d'un véhicule thermique. La durée d'amortissement étant identique pour les deux types de véhicules, l'augmentation de l'amortissement impacte de manière importante les charges du compte des déchets urbains, plus que l'amortissement des infrastructures de collecte des déchets.

⁴⁸ En 2028, les amortissements des infrastructures concerneront en particulier l'infrastructure de recharge des véhicules électriques aux Neigles.

Afin d'exemplifier l'impact du changement de règlement pour les habitants, les modèles de ménage type de la Surveillance des prix sont utilisés (SPr)⁴⁹.

Tableau 10-5 Taxe de base : montant comparé selon les ménages types de la SPr.

Description	Type de ménage 1 / 2	Type de ménage 3 / 4		Type de ménage 4 / 6	
		Mariés	Non mariés	Mariés	Non mariés
Nbre de personnes dans le ménage [adulte / enfant]	1	3 [2 / 1]		4 [2 / 2]	
Montant actuel de la taxe	90.00	90.00	180.00	90.00	180.00
Montant futur de la taxe	85.00	170.00	170.00	170.00	170.00

Concernant les entreprises, les taxes de base seraient les suivantes (taxe de base par habitant·e multipliée par le facteur de pondération selon la classe d'EPT) :

Tableau 10-6 Entreprises : répartition par classe d'EPT.

Classe d'EPT	Montant actuel de la taxe	Montant futur de la taxe
0 < EPT < 5	90.00	85.00
5 ≤ EPT < 20	90.00	170.00
20 ≤ EPT < 50	90.00	595.00
50 ≤ EPT < 100	90.00	1'275.00
EPT ≥ 100	90.00	2'550.00

La majorité des entreprises situées sur le territoire de la Ville de Fribourg verrait leur taxe de base baisser. Les entreprises avec un nombre d'EPT supérieur à 20 verraient le montant de la taxe de base être substantiellement augmentée.

10.6. Taxes proportionnelles – sacs et clips

Pour fixer les taux maximaux des taxes proportionnelles des sacs et clips, les principes suivants sont retenus :

- Assurer une quasi-linéarité dans le coût au litre de chaque volume (du sac 10 l au clip pour container de 800 l).
- Les montants maximaux devraient permettre une couverture, à 70%, quasi-complète de la gestion des déchets urbains via la taxe proportionnelle.

⁴⁹ <https://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/resource/pdf/Types%20de%20m%C3%A9nage.pdf>

Tableau 10-7 Sacs et clips : montants maximaux de taxes.

Volume [l]		Nombre de pièces (moyenne 2018 – 2022)	Montant maximal pour le RGD [CHF]	Coût/litre arrondi [CHF/l]	Montant brut maximal [CHF]
Sacs	10	141'950 ⁵⁰	1.20	0.12	170'340.00
	17	141'950	2.00	0.12	283'900.00
	35	644'400	4.50	0.13	2'899'800.00
	60	54'000	7.50	0.13	405'000.00
	110	39'500	14.00	0.13	553'000.00
Clips	240	1'810	30.00	0.13	54'300.00
	360	310	45.00	0.13	13'950.00
	600	500	75.00	0.13	37'500.00
	800	12'900	100.00	0.13	1'290'000.00
Total					5'707'790.00

10.7. Taxes proportionnelles – déchets organiques

Le coût net des déchets organiques représente 10% du coût net total de la prestation « gestion des déchets urbains (hors nettoyage en ville) ». Il s'agit de la seconde filière la plus coûteuse après celle des ordures ménagères (36%). On distingue deux catégories de déchets organiques : les restes alimentaires et les déchets verts (gazon, branchage). Une taxation des restes alimentaires serait contre-productive du point de vue environnement ; une quantité importante de ces déchets est encore présente dans les sacs poubelles taxés.

La taxation spécifique des déchets verts (gazon, branchages) constitue en revanche une option à examiner. En effet, ces déchets s'apparentent, au niveau de leur gestion financière, aux ordures ménagères : ils doivent être éliminés et ne donnent pas lieu à une recette de revente. En Ville de Fribourg, les frais de collecte et d'élimination des déchets de jardin ne sont pas financés par le détenteur des déchets. Le financement ne respecte donc pas le principe du pollueur-payeur, ce qui est relativement inéquitable (les déchets de jardin étant liés à la possession d'un terrain).

Pour les déchets compostables et plus spécifiquement les déchets de jardin, un financement par le détenteur des déchets est assez répandu en Suisse alémanique. Un tel procédé est notamment appliqué par les communes zurichoises. Quelques communes romandes taxent aussi de manière séparée les déchets verts. Marly par exemple dispose d'une taxe sur les déchets compostables.

La taxation des déchets verts correspond au principe de causalité, encourage le compostage décentralisé de ces déchets et contribue à réduire le niveau de la taxe de base. Le montant doit être soigneusement calculé afin de ne pas dissuader la collecte séparée de ces matières. Ce serait le cas si la taxe au sac est inférieure.

Une taxe prélevée annuellement selon les surfaces d'espace verts possédées ou louées par les ménages et entreprises est un mécanisme possible mais non retenu. Il nécessiterait de mesurer les espaces verts. Il inciterait potentiellement à une diminution de la superficie des espaces verts des particuliers, ce qui va à l'encontre de la volonté de densifier la végétation en milieu urbain pour lutter contre les îlots de chaleur notamment.

⁵⁰ Le nombre moyen de pièces des sacs 17 litres a été réparti pour moitié sur les sacs de 10l et pour moitié sur les sacs de 17l.

Le modèle retenu est un système d'abonnement avec un montant progressif en fonction du volume du conteneur. Le montant projeté des abonnements ne permettra pas de couvrir les coûts d'élimination des déchets de la filière. La Ville de Fribourg ne dispose pas d'une statistique du nombre et du volume de conteneurs verts sur son territoire mais, en première approximation, les recettes issues des abonnements seraient de l'ordre de CHF 100'000.00 par an, ce qui représente environ 15% des coûts nets de la filière. L'abonnement constitue une participation partielle des producteurs de déchets au service de ramassage en porte-à-porte. Les déchets verts pourront être apportés gratuitement à la déchetterie principale des Neigles.

Tableau 10-8 Déchets verts : montants maximaux.

Volume [l]	Montant maximal [CHF]	Coût/litre [CHF/l]
140	70.00	0.50
240	120.00	0.50
360	180.00	0.50
660	330.00	0.50
770	375.00	0.49
800	400.00	0.50

A titre d'information, la Ville d'Aarau⁵¹ et la commune de Marly⁵² disposent entre autres d'un système d'abonnement pour les déchets verts en fonction du volume du conteneur.

10.8. Sur les ressources humaines

A terme, il n'y a pas d'impact attendu par l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Dans la gestion des déchets urbains, l'impact principal sur les ressources humaines est porté plutôt par des choix d'exploitation.

Toutefois, il est attendu que l'entrée en vigueur du nouveau règlement nécessitera temporairement des ressources supplémentaires, en particulier pour la mise à jour des outils informatiques, la communication et la modification de l'assiette de la taxe de base. Ces ressources temporaires devront être budgétées sur le compte déchets urbains.

10.9. Sur les finances communales

Le compte de gestion des déchets urbains doit actuellement être autofinancé par des taxes à hauteur minimale de 70%. Les taxes causales constituent un outil garantissant le financement de l'élimination des déchets, soit la couverture des coûts. Le détenteur de déchets paie le coût de la prestation dont il bénéficie pour l'élimination de ses déchets.

Le solde de 30% au maximum, financé via les recettes fiscales, concerne essentiellement le nettoyage des espaces publics (vidange des poubelles publiques, etc.). Il ne devrait être impacté que marginalement par le nouveau règlement de gestion de déchets. En effet, via son règlement, la Ville de Fribourg dispose de moyens très limités pour influencer les habitudes de consommation de la population et des visiteurs de la Ville (employé-e-s, étudiant-e-s, touristes, etc.),

⁵¹ <https://orders.aarau.ch/public/e/l/gruengutabo>

⁵² <https://www.marly.ch/technique/edilite-et-espaces-verts/dechetteries>

notamment pour ce qui est des déchets qui finissent dans les poubelles publiques. Concernant le littering, la Ville de Fribourg continuera de sensibiliser et informer.

Concernant les dispositions transitoires en lien avec la taxe de base, il n'y aura pas d'impact sur les comptes de la Ville. Dans le compte autofinancé de la gestion des déchets urbains, le montant prélevé via le FSEC pour financer une année de taxe de base pour l'ensemble des contribuables serait recouvré à moyen terme au moyen d'une hausse temporaire de la taxe de base. L'actif transitoire sera effacé après perception des taxes dues.

Le principal impact identifié sur les finances communales vient du programme des mesures sociales, qui est étoffé par rapport au programme actuel. Le financement des mesures sociales interviendra hors du compte des déchets urbains, c'est-à-dire via les recettes fiscales.

10.10. Sur l'économie et la population

La population continuera de financer la gestion des déchets de différentes manières (par une taxe de base, par l'achat de sacs taxés, etc.). Globalement, le système n'est pas modifié. Par contre, le principe de causalité fait que certaines prestations de collecte (biodéchets) et d'élimination seront financées différemment. L'amélioration de la qualité des prestations (collecte centralisée dans des conteneurs enterrés, collecte des restes alimentaires, électrification du parc de véhicules lourds, collecte attendue des plastiques, etc.) aura également un impact sur les charges et/ou les recettes. Il s'ensuit qu'un bilan global des effets financiers positifs ou négatifs pour chaque habitant est difficilement réalisable. En fonction de baisse attendue de la quantité de déchets incinérables, l'équilibre entre taxe de base et taxe au sac devrait être modifié en faveur de la première. En effet, la réduction de la quantité de déchets incinérables ira de pair avec une réduction des recettes de la taxe proportionnelle.

Les taxes sur les déchets ne pèsent que peu sur l'économie des entreprises, lesquelles doivent par ailleurs veiller, comme la population, à réduire leur production de déchets. Les commerces seront sensibilisés à la reprise de leurs emballages, ce qui impliquerait de nouveaux efforts de leur part. Cet effort pourra toutefois être minimisé si ces mêmes commerces agissent en amont pour cesser de suremballer leurs marchandises.

10.11. Infractions au règlement

Le montant actuel des infractions au règlement de gestion des déchets est situé annuellement entre 20'000 et 25'000 francs. Il n'est pas attendu de modification avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement, notamment du fait que les amendes sont dépendantes des législations supérieures, en particulier cantonale.

11. Conclusion

En conclusion, l'avant-projet de règlement et de nouvelle tarification présente une adaptation réaliste, conforme à la législation cantonale et fédérale et respectant les principes d'autofinancement et de pollueur-payeur. Elle vise à préserver le système de gestion des déchets sur le long terme et de manière solidaire et équitable à l'égard de chaque habitant-e et entreprise. Les taxes ont été définies pour répondre aux coûts. En effet, ces dernières années, l'évolution des lois et des directives dans le domaine de la gestion des déchets demande des efforts croissants afin de réduire la quantité de déchets urbains et d'augmenter le taux de recyclage des matières, notamment via une éventuelle obligation de collecte des déchets biogènes ou une collecte annoncée des plastiques.