

Rapport explicatif accompagnant le projet de modification du règlement sur la gestion des déchets (RGD) relative aux déchets sauvages

1 INTRODUCTION

Le 8 novembre 2018, le Grand Conseil a adopté la loi modifiant la loi sur la gestion des déchets (LGD) instaurant notamment un système d'amendes d'ordre pour pouvoir sanctionner l'abandon de déchets sauvages (littering). Le projet de loi a été adopté par 90 voix contre 1, avec 6 abstentions. La modification de la LGD est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2019.

Cette loi donne mandat au Conseil d'Etat de déterminer la liste et le montant forfaitaire des amendes d'ordre (art. 36a al. 4 LGD) et de fixer les conditions et exigences de la délégation aux communes de la compétence d'infliger les amendes d'ordre (art. 36b al. 2 LGD). La fixation de ces éléments se fait via la présente modification du règlement sur la gestion des déchets (RGD).

Une révision générale de la LGD, datant de 1996, et du RGD, datant de 1998, sera nécessaire au vu des nombreux développements qu'il y a eu tant d'un point de vue technique que juridique dans le domaine de la gestion des déchets ces dernières années. Il en est de même pour le plan cantonal de gestion des déchets (PGD), qui date aussi de 1996 et n'a subi que quelques modifications partielles. Des démarches en vue de ces révisions sont en cours et devraient intervenir dans un horizon de deux ans. La présente modification du RGD est donc partielle et ne concerne que les dispositions d'exécution de la récente modification de la LGD en lien avec la problématique de l'abandon des déchets sauvages.

La problématique de l'abandon des déchets sauvages est présentée en détail dans le [message](#) qui accompagnait le projet de loi cité plus haut.

Les travaux de révision du RGD ont été menés par le Service de l'environnement (SEn), en étroite collaboration avec le Secrétariat général de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et le Secrétariat général de la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ).

Au niveau de la Confédération, le Conseil fédéral a fixé au 1^{er} janvier 2020 la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les amendes d'ordre du 18 mars 2016 (LAO) et de son ordonnance (OAO) également révisée. Le but de la nouvelle loi fédérale est d'élargir, en plus des contraventions simples à la loi sur la circulation routière, le champ d'application de la procédure de l'amende d'ordre pour pouvoir sanctionner les infractions à d'autres lois de manière facile, rapide et uniforme, en vue de décharger les autorités pénales ordinaires.

Concernant le domaine de l'environnement et plus particulièrement de la gestion des déchets, les comportements suivants pourront dorénavant être sanctionnés par une amende d'ordre dès le 1^{er} janvier 2020 :

- > utiliser un point de collecte des déchets public en dehors des horaires prescrits (art. 61 al. 1 let. a et 12 al. 1 let. c de la loi sur la protection de l'environnement LPE) ;
- > ne pas être muni du document de suivi lors du transport de déchets (art. 61 al. 1 let. k LPE et 31 al. 4bis et 6 de l'ordonnance sur le mouvement des déchets OMoD).

La nouvelle LAO précise que l'amende d'ordre est perçue par les organes de Police et les autorités chargées de l'application des lois fédérales citées et des ordonnances d'exécution de ces lois.

Relativement à cette entrée en vigueur, les cantons devront adapter leur législation afin de pouvoir mettre en œuvre ces nouvelles dispositions. A cet égard, ils désigneront les organes autorisés à

percevoir les amendes d'ordre et pourront aussi, comme le prévoit le droit cantonal en vigueur, confier cette tâche à des acteurs privés. Les Directions concernées de l'Etat de Fribourg examinent et préparent actuellement les dispositions cantonales d'exécution de ces nouvelles dispositions fédérales.

La présente modification du RGD prévoit des amendes d'ordre de droit cantonal en matière littering. Or, étant donné que la DSJ prévoit, en vue de l'entrée en vigueur de la LAO, un toilettage et une harmonisation des amendes d'ordre de droit cantonal, il a été décidé que le RGD s'aligne sur l'arrêté du 20 septembre 1993 concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre (ci-après « arrêté de 1993 », RSF 781.21). Il paraissait, en effet, plus cohérent que les conditions de délégation et de formation des agents communaux prévues par le présent règlement soient similaires à celles existant aujourd'hui pour les autres amendes d'ordre de droit cantonal. Le régime de délégation prévu dans le RGD a donc un caractère transitoire, de sorte que si une nouvelle législation venait à remplacer l'arrêté de 1993, le régime prévu en matière de littering serait modifié dans le même temps.

Pour des questions de planning et afin de permettre une mise en vigueur rapide du RGD, la DAEC a préparé spécifiquement les dispositions d'exécution des récentes modifications de la LGD.

2 LES GRANDES LIGNES DU PROJET

La modification de la LGD adoptée par le Grand Conseil le 8 novembre 2018 est très détaillée sur les points suivants :

- > actes pouvant être sanctionnés (art. 36a LGD) ;
- > organes compétents et leurs pouvoirs (art. 36b et 36c LGD) ;
- > procédures de constatation (art. 36d LGD), d'information et d'opposition (art. 36e LGD), de paiement ou dénonciation (art. 36f LGD) et de frais et encaissement (art. 36g LGD).

La LGD et le RGD prévoient la possibilité, pour les communes, de se voir déléguer la compétence de percevoir les amendes d'ordre relevant du littering, comme c'est le cas actuellement pour les amendes d'ordre infligées aux usagers de la route. Les communes pourront à leur tour déléguer cette compétence à des tiers privés. La délégation de compétence en faveur des communes laisse néanmoins subsister la compétence concurrente de la Police cantonale et du personnel de l'Etat désigné.

Avant de pouvoir infliger des amendes d'ordre, les agentes et agents communaux et les entreprises privées mandatées par les communes doivent suivre une formation adéquate. Le port de l'uniforme ou d'un signe distinctif ainsi que la possession d'une carte de légitimation sont exigés pour toutes les personnes autorisées à percevoir des amendes d'ordre en matière de littering.

Pour ce qui est de la procédure, les communes doivent fournir, à l'appui de leur demande, la liste des agentes et des agents communaux préposés à la perception des amendes d'ordre. La DSJ examine les demandes et les transmet au Conseil d'Etat, après avoir consulté la DAEC. Les agentes et les agents communaux bénéficiant déjà d'une formation sont habilités à infliger des amendes d'ordre dès l'entrée en vigueur du RGD, pour autant que les communes aient adapté leurs règlements communaux en conséquence.

Enfin, il convient de relever que la procédure d'amendes d'ordre prévue par le présent règlement ne s'applique pas aux infractions commises par des mineurs de moins de quinze ans, conformément aux articles 2 let. c LAO, 24 al. 1 du droit pénal des mineurs (DPMIn) et 4 du droit pénal administratif (DPA), de sorte qu'ils ne peuvent pas être sanctionnés pour d'éventuels dépôt de déchets sauvages.

Les articles 1 à 12 du RGD qui ne concernent pas le système d'amendes d'ordre demeurent inchangés.

3 COMMENTAIRE DES NOUVELLES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT

Dispositions pénales (nouveau)

Art. 14a (nouveau) Montant forfaitaire des amendes d'ordre

Alinéa 1

Selon la législation fédérale sur les amendes d'ordre, le montant maximal d'une amende d'ordre est de 300 francs. L'application d'un tarif fixe déroge au principe selon lequel la peine doit tenir compte des antécédents et de la situation personnelle du prévenu. Cette exception, qui vise à décharger les autorités de poursuite pénale, ne se justifie que si la peine n'est pas trop lourde. Une amende plus élevée risquerait en outre d'entraîner davantage d'oppositions à la procédure de l'amende d'ordre, au détriment de l'allègement visé.

Certains cantons ont déjà adopté, ces dernières années, des dispositions visant à sanctionner l'abandon de déchets sauvages par une amende d'ordre, à l'échelon cantonal, le montant des amendes étant compris entre 40 et 300 francs environ. Dans le canton de Fribourg, la compétence pour déterminer la liste et le montant forfaitaire des amendes d'ordre revient au Conseil d'Etat, lequel fixe : un montant forfaitaire de 50 francs pour les petits déchets isolés, tels que mégot, chewing-gum, reste de repas, papiers, emballage, canette, bouteille.

Alinéa 2

Le montant forfaitaire des amendes d'ordre est fixé à 150 francs pour un ensemble de petits déchets, tels que mégots, chewing-gums, restes de repas, papiers, emballages, canettes, bouteilles, d'un volume total allant jusqu'à dix-sept litres. Ce volume correspond à celui du plus petit des sacs officiels utilisés de manière générale par les communes.

Art. 14b (nouveau) Délégation de compétence – Principe

Les dispositions cantonales sur les amendes d'ordre sont réglées par chaque direction dans son domaine de compétence. Le littering est ainsi du ressort de la DAEC. La coexistence des amendes d'ordre de droit fédéral et de droit cantonal ne constitue pas un problème dans la pratique. Cependant, dans l'optique de l'entrée en vigueur prochaine de LAO, la DSJ mène des réflexions en vue d'une uniformisation du système des amendes d'ordre de droit cantonal et d'une harmonisation des procédures. C'est donc pour anticiper cette éventualité que cet article renvoie à l'arrêté de 1993 pour les conditions de la délégation de compétence aux communes. Ainsi, si une nouvelle législation venait à modifier cet arrêté, le système de délégation du RGD serait modifié dans le même temps. Cette approche a également l'avantage de permettre une uniformisation des conditions de délégation aux communes dans l'attente d'une éventuelle nouvelle législation en la matière.

Art. 14c (nouveau) Délégation de compétence – Dispositions particulières

L'alinéa 1 de cette disposition traite de la possibilité (et non de l'obligation) pour les agentes et les agents communaux habilités de porter uniquement un signe distinctif pour percevoir des amendes d'ordre en matière de littering. En effet, il serait contre-productif de demander aux communes de se munir d'uniformes (et donc d'en acheter) si, au final, la future législation ne posera pas cette

exigence. A noter que dans l'hypothèse où le port de l'uniforme serait exigé par la nouvelle législation d'exécution de la LAO, cette disposition du RGD devra être supprimée.

Afin de maintenir notamment l'exigence du port d'un signe distinctif en matière de littering, l'alinéa 2 prévoit la consultation de la DAEC lors de l'examen des demandes de délégation des communes.

Dispositions transitoires et finales

Art. 15a Droit transitoire – Délégation de compétence existante

Cette disposition permet aux communes qui étaient au bénéfice, à l'entrée en vigueur de la présente modification du RGD, d'une délégation de compétence au sens de l'arrêté de 1993, d'en faire usage pour la perception des amendes d'ordre en matière de littering.

Art. 15b Droit transitoire – Formation des agentes et des agents

Cette disposition prévoit que les agentes et les agents des polices communales qui ont déjà suivi une formation obligatoire prévue par l'article 5 al. 2 de l'arrêté de 1993 sont dispensés, à l'entrée en vigueur de la présente modification du RGD, de la formation obligatoire jusqu'au renouvellement de la délégation octroyée. L'objectif de cet alinéa est de permettre aux communes de mettre en œuvre plus rapidement les nouvelles amendes d'ordre liées à l'abandon de déchets sauvages.