Message 2018-DAEC-62 3 juillet 2018

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la gestion des déchets (lutte contre les déchets sauvages)

1. Introduction	**1**
2. Contexte des travaux législatifs	**3**
3. Organisation et déroulement des travaux législatifs	**4**
4. Solutions prévues par le projet	**5**
5. Commentaire par article	**8**
6. Conséquences financières et en personnel	**12**
7. Influence de l'avant-projet sur la répartition des tâches Etat-communes	**13**
8. Effets sur le développement durable	**13**
9. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	**13**

1. Introduction

1.1. Généralités

1.1.1. Déchets sauvages

Le fait de jeter ou d'abandonner dans les espaces publics de petites quantités de déchets urbains sans utiliser les infrastructures prévues, plus communément appelé «littering», est un problème de société qui a pris une ampleur importante ces dernières années. Les modes de consommation rapide s'étant particulièrement développés, les problèmes d'abandon de déchets dans la nature ou sur la voie publique ont crû. Cette thématique fait partie des préoccupations de la population et a un réel impact sur la qualité de vie. Les citoyens sont sensibles à la salubrité des espaces publics et la présence de déchets éparpillés crée de l'insécurité. Des études ont démontré que la problématique de la salubrité publique restait ces dernières années la seconde préoccupation des habitants de la ville de Berne (avec en 2016 un pourcentage de 15% des personnes interrogées).

Par simplification et pour éviter l'anglicisme «littering», le terme de «déchets sauvages» sera utilisé par la suite pour définir le résultat de l'acte consistant à jeter ou abandonner des petites quantités de déchets hors des installations prévues à cet effet.

Les causes de l'augmentation du phénomène des déchets sauvages sont multiples. Il s'explique notamment par le nombre de personnes qui prennent leur pause de midi à leur poste de travail ou de formation. Ce phénomène est grandissant. Il arrive aussi de manière de plus en plus fréquente que les personnes se nourrissent en chemin et en pleine rue. Cette manière de consommer différemment contribue à l'augmentation des déchets à l'extérieur. Le développement des journaux gratuits et l'interdiction de fumer dans les établissements publics ont aussi contribué à amplifier le phénomène. Des études ont démontré que 70% des déchets produits dans l'espace public sont éliminés dans des poubelles publiques, les 30% restant sont jetés par terre. Plus de 50% des déchets produits dans l'espace public sont des emballages provenant essentiellement de la restauration rapide.

On peut observer que ce phénomène vaut principalement en milieu urbain mais également en campagne et dans certains lieux de détente ou à vocation touristique. Les milieux paysans relèvent quant à eux que les déchets jetés notamment le long des différents axes routiers dans les champs peuvent créer de graves lésions au bétail en cas d'ingestion, voire

provoquer sa mort, et imposent des opérations de nettoyage coûteuses en temps et en francs.

Ces explications démontrent bien que toutes les collectivités publiques ou presque sont concernées par le phénomène, à des degrés certes divers, mais bien réels, induisant des coûts non négligeables liés aux opérations de sensibilisation, de nettoyage et d'élimination des déchets sauvages. Les impacts des déchets sauvages sont de trois ordres, à savoir esthétiques, écologiques et économiques.

Selon une étude de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), les frais de nettoyage en lien avec les déchets sauvages se monteraient en Suisse à environ 200 millions de francs par an, ce qui représente 20% des coûts totaux de nettoyage, équivalent à une charge par habitant de 18 francs 50. Sur ce montant, 150 millions de francs sont déboursés par les communes et près de 50 millions de francs par les entreprises de transports publics. La majeure partie des déchets sauvages étant produite dans les zones habitées, l'étude a porté sur les déchets sauvages dus au trafic des piétons dans les villes et les communes, ainsi que dans les transports publics. Les coûts induits par les déchets sauvages et leur répartition sur les différentes catégories de déchets concernés ont été déterminés sur la base d'échantillonnages représentatifs dans plus de 40 communes et 9 services de transports publics. Les communes et les transports publics sélectionnés étaient de différentes tailles et répartis dans toute la Suisse pour gagner en représentativité.

Fort notamment de ces chiffres, avec la perspective de pouvoir enrayer le phénomène, plusieurs cantons ou villes en Suisse se sont saisi du problème en légiférant sur cette problématique de l'abandon de déchets sauvages. C'est le cas par exemple du canton de Berne et de ceux de Bâle-Campagne, Soleure et Thurgovie. Certains d'entre eux, notamment le canton de Bâle-Campagne, ont même instauré une interdiction de boire et manger dans les transports publics. Le canton de Vaud a mis en place récemment une loi-cadre permettant aux communes vaudoises de prévoir dans leur règlement de Police la possibilité d'infliger des amendes d'ordre auprès des citoyens en cas d'abandon de déchets sauvages, notamment.

Il est intéressant de relever que la plupart des systèmes adoptés ces dernières années prévoient des dispositions visant à sanctionner l'abandon de déchets sauvages par une amende d'ordre, dont le montant moyen est compris entre 40 et 300 francs environ. Certains systèmes mis en place se limitent à de la répression et d'autres systèmes vont plus loin en mettant aussi en place des mesures de sensibilisation de la population.

1.1.2. Expériences faites dans les cantons et villes de Suisse

Le canton de Bâle-Campagne a émis la possibilité d'établir des amendes d'ordre punissant l'abandon de déchets sauvages depuis 2015 seulement. Par conséquent, le canton n'a pas le recul nécessaire pour analyser l'impact de cette mesure et n'a pas procédé à une évaluation de la situation. Il faut noter que cela vaut pour la plupart des autres cantons ou villes qui ont mis en place des systèmes récemment. Pour l'instant, chaque cas a été traité individuellement. Le canton offre son soutien aux communes, qui sont libres de choisir si elles entendent sanctionner l'abandon de déchets sauvages par des amendes d'ordre ou non. En parallèle, des actions basées sur la prévention ont été menées.

La loi sur les déchets du canton de Berne est entrée en vigueur en 2004. Un projet pilote de lutte contre les déchets sauvages est conduit dans la ville de Berne depuis 2013. La ville de Berne a reçu des retours très positifs de la population, du monde politique et des médias, qui saluent ce projet. La lutte contre les déchets sauvages s'articule autour de trois axes, à savoir les deux principaux que sont la prévention et la répression, le troisième axe étant le nettoyage de l'espace public. Il est à noter qu'il est difficile d'en distinguer les effets de manière individuelle, les trois axes produisant leurs effets de manière conjointe. Des rapports publiés chaque année par la ville de Berne, appelés «Aktion Subers Bärn – zäme geits», ont démontré que la combinaison de ces trois axes s'est avérée très efficace, permettant de faire chuter le pourcentage de population estimant la salubrité de l'espace public comme étant une des préoccupations majeures. En effet, cette problématique, bien que restant stable en termes de préoccupation ces dix dernières années, a perdu en intensité au fil des années grâce aux mesures qui ont été prises, en reculant de 32% en 2007 à 15% en 2016. Un indice de propreté («Sauberkeitsindex»), créé dans le but de mesurer le sentiment de propreté auprès de la population et assurer la gouvernance des mesures, n'a cessé de s'améliorer globalement ces dernières années, démontrant bien les effets bénéfiques et perceptibles des actions réalisées et de la pertinence de la communication.

Il ressort des rapports précités qu'en 2015, 52 amendes d'ordres avaient été attribuées, contre 47 en 2014 et 23 en 2013. Le montant moyen des amendes s'élevait à environ 40 francs. Très récemment, un projet pilote a permis aux agents et agentes de ville(en uniforme) d'infliger des amendes d'ordre en sus de la Police cantonale. Cette compétence parallèle a permis de constater une augmentation du nombre d'amendes d'ordre, s'élevant en 2016 à environ 120 au total, faisant presque doubler les recettes des amendes.

Parmi les autres mesures instaurées, mentionnons enfin qu'un cours spécifique «Abfall und Konsum» est dispensé dans les classes allant du jardin d'enfants jusqu'à la 9e année

de scolarité. Cela permet de sensibiliser les jeunes à la thématique des déchets et de notre mode de consommation.

Selon la loi sur les déchets du canton de Thurgovie, les déchets sont gérés par les communes. L'Etat a mené des campagnes de propreté deux fois en l'espace de 7 ans. On trouve sur le site internet du canton la «Littering Toolbox», un outil d'aide interactif qui permet de mieux cibler les mesures à prendre dans les situations de littering (http://www.littering-toolbox.ch/). Les amendes d'ordre ont été introduites en 2008, elles peuvent être infligées par la Police cantonale et les agents et agentes de ville. Le nombre d'amendes infligées se chiffre au-delà de 250 en 2012 et 2013. Il n'y a pour l'instant pas d'enquête mesurant les effets de l'introduction des mesures répressives dans la lutte contre les déchets sauvages.

Plusieurs villes de Suisse comme Lausanne ont mis en place des agents et agentes spécifiques de la propreté qui ont pour mission principale de faire respecter les règlements de Police, notamment en matière de gestion de déchets. Ils ont la charge d'œuvrer pour sensibiliser, communiquer et dénoncer les incivilités liées à l'abandon de déchets sauvages.

Il faut citer en exemple la ville de Fribourg qui entre 2012 et 2016, a mis en place la campagne «Fribourg – ville propre» avec plusieurs mesures concrètes visant à réduire les déchets sauvages et à améliorer la propreté en ville. Parmi celles-ci, on peut citer des adaptations au niveau de l'infrastructure avec de nouvelles poubelles, l'engagement d'un agent ou agente de propreté en 2013, la collaboration avec les écoles par le biais de séances d'information dans les classes et l'organisation d'actions de nettoyage, des campagnes d'information et de contrôle concernant les dépôts sauvages ou encore des actions de nettoyage avec des écoles, des associations ou des entreprises. Un rapport de la ville de Fribourg démontre que les travaux d'enlèvement des déchets sauvages représentent plus d'un tiers des coûts liés au nettoyage des espaces publics, soit pour la ville de Fribourg environ 100 000 francs par année.

2. Contexte des travaux législatifs

Le conseiller national Jacques Bourgeois (PLR/FR) a déposé une initiative parlementaire le 21 mars 2013 (13.413) demandant que la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) précise que les personnes qui abandonnent des déchets au lieu d'utiliser les installations de collecte prévues à cet effet puissent être punies d'une amende uniforme dans toute la Suisse. Le système d'amendes prévoyait des montants pouvant aller jusqu'à 300 francs.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a donné suite à cette initiative le 2 juillet 2013. La commission parallèle du Conseil des Etats (CEATE-E) s'est ralliée à cette décision le 25 octobre 2013. Il a été convenu au niveau fédéral que cette initiative serait mise en œuvre en coordination avec la législation sur les amendes d'ordre.

Un avant-projet de modification de la LPE fixant une norme de comportement (interdiction de jeter ou abandonner de petites quantités de déchets) et une norme pénale (notamment amende de 300 frs au plus pour celui qui aura jeté ou abandonné de petites quantités de déchets) a été mis en consultation le 23 février 2015 par la CEATE-N. Le 27 mai 2015, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a salué et approuvé de manière générale les mesures proposées.

Le Conseil national a finalement rejeté le 16 juin 2016 le projet, en partant principalement du principe qu'il revenait aux cantons et aux communes, sous l'angle de la subsidiarité des compétences et moyens d'action, de s'attaquer à ce problème, soulevant au passage que les amendes n'étaient pas forcément appropriées pour changer les comportements.

Malgré l'abandon de ce système d'amendes d'ordre en matière d'abandon de déchets sauvages, il faut relever qu'au niveau fédéral mais s'agissant de la procédure en générale amendes d'ordres, une nouvelle loi, adoptée le 18 mars 2016, entrera prochainement en vigueur, simultanément à son ordonnance d'exécution, actuellement en cours de consultation. Le système d'une procédure simplifiée d'amendes d'ordre a prouvé son efficacité dans la répression des contraventions mineures à la loi sur la circulation routière. La nouvelle loi générale est destinée à élargir la procédure de l'amende d'ordre, le but étant que des atteintes à d'autres lois soient elles aussi sanctionnées facilement, rapidement et uniformément, en vue de décharger les autorités pénales ordinaires. Elle précise aussi que l'amende d'ordre est perçue par les organes de Police et les autorités chargés de l'application des lois fédérales citées et des ordonnances d'exécution de ces lois.

Suite à l'entrée en vigueur de cette nouvelle législation, sans doute pas avant 2019, les cantons devront désigner les organes compétents pour infliger les amendes d'ordre. Le canton de Fribourg devra se doter de règles d'exécution qui s'appliqueront au niveau cantonal. Dans ce cadre, il sera libre de déclarer la procédure de l'amende d'ordre applicable également aux contraventions au droit cantonal et communal. Une réflexion générale devra être faite au niveau de l'ensemble des Directions concernées. Partant, les travaux législatifs prendront un certain temps et il est difficilement concevable d'envisager un dispositif en vigueur avant fin 2019 voire 2020.

Comme le projet le propose, il apparaît d'autant plus impératif que le canton de Fribourg se dote dans sa législation spéciale en matière de déchets de règles permettant de sanctionner l'abandon de déchets sauvages par des amendes d'ordre. Un tel système permet aussi de répondre à la motion des députés Antoinette Badoud et Didier Castella, qui s'inscrivait en concordance avec l'initiative précitée de Jacques Bourgeois au niveau fédéral. Cette motion a été déposée le 14 mai 2013, intitulée «lutte

contre les déchets sauvages» (réf. 2013-GC-19 [M1023.13]). Elle demandait au Conseil d'Etat d'ajouter un nouvel article dans la LGD pour qu'un frein soit mis à l'abandon de déchets sauvage et que ces gestes constituent une infraction qui puisse être sanctionnée par une amende. Il était aussi fait mention dans la motion que «des campagnes de sensibilisation, notamment dans les écoles, et des incitations financières figurent parmi les solutions possibles pour lutter contre ce phénomène de société (…)».

Pour rappel, le Conseil d'Etat dans sa réponse du 24 septembre 2013, avait proposé d'accepter la motion, en mentionnant que de manière générale il partageait l'avis des députés demandant que les dispositions légales et les sanctions pénales relatives aux déchets sauvages soient mieux précisées dans les bases légales actuelles. Lors des débats qui avaient eu lieu au Grand Conseil le 14 novembre 2013, la grande majorité des intervenants avaient relevé le besoin d'agir également par le biais de mesures de sensibilisation et de répression. Les motionnaires avaient relevé qu'il leur apparaissait souhaitable qu'une campagne de sensibilisation soit adressée non seulement aux jeunes mais qu'elle soit également étendue au monde adulte dans son ensemble. En outre, durant les débats parlementaires, plusieurs interventions ont rappelé que le thème de l'abandon des déchets sauvages était un thème qui préoccupait l'agriculture depuis plusieurs années, créant de nombreux dégâts et problèmes de santé chez le bétail qui ingérait de nombreux déchets en tout genre. Au final, l'ensemble des députés avait appelé à l'instauration d'un système équilibré entre sanction et prévention. Il a été aussi demandé à ce que des mesures à la source et incitatives soient réfléchies afin de lutter efficacement et globalement contre l'abandon de déchets sauvages.

3. Organisation et déroulement des travaux législatifs

3.1. Travaux préalables

Les travaux législatifs ont été pilotés par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). Un groupe de travail constitué de plusieurs représentants de la DAEC et du Service de l'environnement (SEn) a été constitué ad hoc et s'est réuni à plusieurs reprises pour examiner les différents systèmes permettant de lutter efficacement contre l'abandon de déchets sauvages.

Des contacts réguliers ainsi que plusieurs consultations partielles, à différentes phases du projet, ont été menés auprès des autres Directions et organes intéressés. Une séance de présentation des travaux préliminaires a même été organisée en février 2016 devant la Commission cantonale pour la protection de l'environnement, de la nature et du paysage.

3.2. Consultation externe

Un avant-projet a fait l'objet d'une première consultation interne et externe de février à avril 2016. Pour rappel, cet avant-projet mis en consultation reprenait la norme de comportement et la norme pénale prévues au niveau fédéral et prévoyait un système unifié d'amendes d'ordre au niveau cantonal. Il prévoyait aussi de renforcer le principe de sensibilisation dans le domaine de la gestion des déchets, tout en veillant à ce que les mesures touchent aussi les jeunes en âge de scolarité.

Sur les 185 entités consultées, 56 déterminations ont été émises, dont 34 communes sur 150. La plupart des communes se sont ralliées à la position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). L'ACF a accueilli favorablement et approuvé dans son ensemble le projet cantonal. Sur les 9 partis politiques amenés à se prononcer, seuls les 4 principaux ont répondu. Tous ont également approuvé globalement le projet.

En particulier, la plupart des instances consultées saluait le renforcement proposé dans l'avant-projet des mesures d'information et de sensibilisation par les services de l'Etat (SEn, SFF, etc.) et les communes pour lutter contre les déchets sauvages. Il en est ressorti que la sensibilisation face aux déchets sauvages était une priorité plus ou moins grande pour certaines communes selon leurs caractéristiques urbaines ou touristiques, par exemple. Pour autant, un manque de personnel et de ressources a été pointé du doigt pour pouvoir véritablement lutter efficacement face au phénomène. Des craintes ont été exprimées notamment sur l'impossibilité pour certaines collectivités d'appliquer au niveau communal le système de répression proposé par le canton. En outre, certaines communes et partis politiques ont fait valoir qu'il était judicieux que chaque commune puisse malgré tout conserver une certaine marge de manœuvre selon la sensibilité locale dans la mise en œuvre du système cantonal.

Toutes les entités concernées ont salué le système proposé d'amendes d'ordre. Elles ont indiqué à ce sujet que de bons résultats avaient été obtenus là où il était déjà pratiqué. Pour autant, certaines entités ont mentionné qu'un tel système aurait des effets non négligeables sur l'activité de la Police et de la justice, précisant toutefois que la procédure serait à l'évidence moins lourde que l'établissement systématique d'un rapport de dénonciation et d'une procédure ordinaire débouchant sur le prononcé d'une ordonnance pénale. Certaines entités ont estimé que l'application sur le terrain d'un tel système serait difficile en raison des contacts directs avec les contrevenants. En outre, plusieurs entités consultées souhaitaient que des précisions soient apportées dans le projet définitif, par exemple relativement à la définition de l'espace public ou en matière de réserves en lien avec d'autres lois existantes telles que la détention des chiens et la législation sur la circulation routière.

L'ensemble des entités consultées s'est montré favorable à la possibilité d'octroyer la compétence aux agents communaux et agentes communales pour infliger des amendes d'ordre. Cela devait rester une faculté et non une obligation. A ce titre, elles ont soulevé l'importance que les organes compétents puissent garantir leur autonomie dans les procédures d'encaissement et le suivi juridique des amendes d'ordre. Certaines sont d'avis que la Police de proximité devrait être renforcée pour cette nouvelle tâche, car la Police des déchets ne justifierait pas la création d'une nouvelle catégorie de Police intercommunale.

Certaines entités ont insisté sur l'importance que les agents communaux et agentes communales puissent contraindre les contrevenants, à tout le moins à décliner leur identité, sous peine de devoir faire appel sans cesse à la Police cantonale pour identifier le contrevenant ou dénoncer le cas en procédure ordinaire contre inconnu, ce qui enlèverait toute efficacité au nouveau système.

Des avis partagés ont été émis par exemple sur le fait d'autoriser des exceptions face à la sanction de l'abandon de déchets sauvages lors de manifestations publiques. Les questionnements sur la tarification des déchets selon leur nature ont aussi été nombreux. La question de la proportionnalité des amendes face à d'autres infractions a également été soulevée.

Enfin, un débat s'est ouvert quant à l'extension de la délégation de compétences permettant d'infliger des amendes d'ordre à plusieurs catégories d'organes. Plusieurs entités consultées souhaiteraient que la compétence de sanctionner soit dévolue prioritairement à la Police cantonale alors que d'autres souhaiteraient qu'elle soit étendue aux agents communaux et agentes communales, au personnel du Service des forêts et de la faune (SFF) et du SEn, au personnel de la voirie, aux conseillers communaux ou encore à des agences de surveillance privées. Les principales difficultés pratiques soulevées concernaient quasiment exclusivement les conditions requises pour que ces catégories de personnes puissent être habilitées à donner des amendes d'ordre. La question de l'usage d'un pouvoir de contrainte pour des agents et agentes autres que ceux de la Police cantonale afin d'imposer à un contrevenant de décliner son identité a été largement thématisée. Plusieurs entités consultées ont relevé au final que si les autorités sanctionnant l'abandon de déchets sauvages ne pouvaient pas exiger d'un contrevenant qu'il décline son identité, la procédure de sanction via les amendes d'ordre ne serait en définitive pas applicable.

4. Solutions prévues par le projet

La loi cantonale sur la gestion des déchets (LGD, RSF 810.2) a été adoptée par le Grand Conseil le 13 novembre 1996 et est entrée en vigueur le 1er octobre 1997. Même si son contenu a subi quelques modifications lors de ses 20 années d'existence, les éléments déterminants tels que la répartition des compétences, le financement de l'élimination, la zone d'apport pour l'usine d'incinération et l'obligation d'autorisation pour les installations de traitement sont toujours d'actualité.

La LGD actuelle n'aborde pas de manière précise la thématique de la lutte contre les déchets sauvages. Etant donné que la nouvelle ordonnance fédérale sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) est entrée en vigueur le 1er janvier 2016, modifiant ainsi les conditions-cadres dans le domaine, une refonte complète de la LGD s'imposera prochainement. Cela rejoindra également le souhait exprimé lors des débats de prévoir, pour autant que nécessaire et possible, des mesures incitatives, à la source, afin de lutter contre les déchets notamment jetables. Des réflexions sur la valorisation et le recyclage des déchets devront également être menées dans ce cadre.

Toutefois, au vu des résultats de la motion, acceptée au niveau cantonal par 88 voix contre 0, avec 3 abstentions, une modification spécifique de la LGD sur ce sujet est non seulement possible mais surtout utile déjà à court terme. Cette modification s'inscrit comme première mesure, parmi d'autres à venir, lors de la refonte intégrale de la LGD, qui ensemble formeront à terme un système efficace et moderne de gestion des déchets. Un arsenal législatif efficace en la matière représente un enjeu important pour le canton de Fribourg, tant au niveau environnemental qu'économique. L'objectif est à l'avenir de garantir par une valorisation et un recyclage ciblé la récupération d'un maximum de matières premières secondaires contenues dans les déchets, pour les réintroduire ensuite dans le circuit économique. La gestion des ressources naturelles et la valorisation des déchets sont par ailleurs des opportunités au niveau économique.

S'agissant de répondre aux attentes spécifiques de la motion acceptée, le canton de Fribourg estime essentiel que des démarches puissent être entreprises à différents niveaux, et non pas uniquement au niveau répressif, afin d'enrayer efficacement le problème. En termes d'intervention, la priorité doit être accordée aux actions de sensibilisation de la population et des consommateurs. Toutefois, il s'agit également de renforcer les mesures de répression afin d'accroître l'efficacité générale et à court terme du système, le but étant de mettre en place au final un système global et cohérent de lutte contre l'abandon de déchets sauvages.

Les grands axes proposés dans le projet de modification de la LGD sont les suivants.

4.1. Renforcement de l'information et des actions de sensibilisation

Pour rappel, plusieurs dispositions fédérales traitent déjà dans la législation actuelle de l'importance de l'information et la sensibilisation de la population. L'article 10e al. 3 LPE

mentionne que les services spécialisés conseillent les autorités et les particuliers. Ils renseignent la population sur ce qu'est un comportement respectueux de l'environnement et recommandent des mesures visant à réduire les nuisances. L'article 7 OLED prévoit que les services spécialisés de la protection de l'environnement informent les particuliers et les autorités de la manière de limiter ou d'éliminer les déchets. Ils renseignent notamment sur la valorisation des déchets et sur les mesures visant à empêcher que de petites quantités de déchets soient jetés ou abandonnés.

Au niveau cantonal, l'article 8 al. 3 LGD prévoit déjà actuellement que la DAEC organise les activités d'information et de formation ainsi que des actions conformes au plan cantonal de gestion des déchets.

Il ressort de toutes ces dispositions que la sensibilisation est un axe prioritaire en matière de gestion des déchets et plus particulièrement dans le domaine de la lutte contre les déchets sauvages. Pour sensibiliser la population dans son ensemble et contribuer à améliorer la propreté dans les espaces publics, le canton et les communes organisent chaque année depuis 2005 des actions «Coup de balai». En 2018, 35 communes fribourgeoises ont mis sur pied une action «Coup de balai».

Le présent projet a pour finalité de concrétiser au niveau cantonal les principes du droit fédéral, en apportant certains objectifs et précisions nouvelles au principe existant de l'article 8 al. 3 LGD.

Par cette modification et l'expression d'une volonté expresse, le canton a comme objectif de poursuivre les actions déjà menées par le passé et de mettre en place à l'avenir également de nouvelles actions visant à sensibiliser toujours plus la population face à ce phénomène.

La concrétisation de cet objectif pourra prendre diverses formes. Il s'agira dans un premier temps d'examiner les synergies qui pourront être développées avec les collectivités qui connaissent déjà une véritable stratégie de lutte contre l'abandon et le dépôt de déchets sauvages. Il pourra s'agir de veiller à soutenir des actions citoyennes ou bénévoles organisées par des privés, des entreprises ou par des organisations militant en faveur de la lutte contre les déchets sauvages. Il pourra s'agir également de l'organisation, en collaboration avec les communes, d'événements, à thèmes, dans la perspective de rassembler la population, dans un esprit convivial et éducatif. Enfin, le canton cherchera enfin à développer de nouveaux outils privilégiant un dialogue avec tous les groupes concernés à propos de thèmes sociaux tels que le respect de l'espace public, étant conscient l'instauration d'amendes d'ordre en cas d'abandon de déchets sauvages impliquera de toute évidence la nécessité de mener une importante campagne d'information et de prévention préalable.

4.2. Interdiction de l'abandon de déchets sauvages

Le système actuel de la LGD interdit déjà de manière générale l'élimination des déchets hors des installations prévues à cet effet (art. 12 al. 2 LGD). Cette norme de comportement s'applique à tout type de déchet y compris les déchets en petites quantités, ne créant aucune distinction de genre ou de quantité.

L'article 13 détermine ensuite à qui revient formellement l'obligation d'élimination tenant compte du type de déchet considéré. Les déchets urbains sont définis de manière générale comme les déchets produits par les ménages, ainsi que tous les déchets de composition analogue. Il convient de différencier l'élimination inappropriée de plus grandes quantités de déchets consistant par exemple à déposer des sacs-poubelle dans la rue au mauvais moment ou des déchets produits dans les ménages dans des poubelles publiques de l'abandon de déchets sauvages en petites quantités par exemple sur la voie publique (tels que emballages de repas à l'emporter ou de boissons, de sachets, de chewing-gums, de restes de nourriture, de journaux, prospectus ainsi que de mégots de cigarettes, etc.).

Partant, aucune nouvelle règle précisant les catégories de déchets n'est nécessaire. Seul un système de sanction, présenté au chapitre suivant, est nécessaire pour distinguer la manière de sanctionner ces deux catégories différentes d'abandon de déchets.

4.3. Système unifié et simplifié de répression au niveau cantonal

Plusieurs alternatives ont été minutieusement examinées dans le cadre des travaux menés afin de voir celles qui étaient le plus à même d'atteindre un objectif de répression efficace.

Vu les difficultés de mise en œuvre identifiées dès le départ, dans le cadre de la consultation de l'avant-projet, avec l'introduction d'un système d'amendes d'ordre, des réflexions complémentaires ont dû être faites en vue d'évaluer en détail l'opportunité de maintenir le système actuel permettant de sanctionner les contrevenants, par le mode de poursuite actuelle (dénonciation par exemple auprès de la Police suivie, cas échéant, d'une ordonnance pénale prononcée par le Ministère public) tout en cherchant à mieux définir les infractions passibles d'une sanction au niveau cantonal (infractions d'une certaine gravité) de celles passibles d'une sanction au niveau communal.

L'objectif était de chercher à établir un système de classement entre infractions, tenant compte du degré de gravité. Cela consistait à réserver les sanctions des infractions les plus graves au niveau fédéral, à réprimer les infractions d'une gravité jugée moyenne au niveau cantonal puis à laisser le soin aux communes, selon les besoins locaux, de sanctionner les

infractions dites de moindre gravité, par voie règlementaire. Ce système présentait l'avantage de contribuer à garantir le principe de la subsidiarité d'action du canton, dans le respect de l'autonomie communale, en ne définissant pas de manière uniforme pour l'ensemble du territoire cantonal le principe d'une sanction pour les infractions mineures. Le désavantage manifeste est qu'il risquait de multiplier à l'avenir les cas de dénonciation et charger toujours plus le travail des autorités pénales ordinaires. Un tel système irait par ailleurs à l'encontre de la tendance actuelle au niveau de la Confédération mais aussi des cantons visant à élargir le champ d'application de la procédure d'amendes d'ordre à de plus en plus d'infractions mineures dans la perspective de les sanctionner de manière simple, rapide, économique et uniforme, le travail des autorités pénales s'en trouvant au final grandement facilité. De plus, le maintien du système de sanction actuel, avec l'établissement d'un système de classement, n'aurait pas permis de répondre aux objectifs recherchés par la motion Badoud/Castella précitée, demandant à introduire un système de répression uniforme pour l'ensemble du canton, de manière à ce qu'un frein soit mis à l'abandon de déchets sauvages. Ces motifs ont conduits le canton à renoncer à l'introduction d'un tel système.

Il eût été également envisageable, à l'instar de ce qui prévaut dans d'autres cantons, de créer une base légale cantonale laissant la faculté aux communes, selon les situations particulières, au niveau local, d'instaurer un système d'amendes d'ordre communales, par exemple au travers de leur règlement de Police ou de leur règlement relatif à la gestion des déchets. Un tel système aurait eu l'avantage de répondre aux seuls besoins des communes confrontées à la problématique des déchets sauvages, les enjeux pouvant se présenter sous une forme différente selon la typologie urbaine ou périphérique de la commune en question. Cependant, la difficulté est qu'il aurait constitué un précédent dans le système législatif cantonal qui ne prévoit pas pour l'heure la poursuite et le jugement des infractions des contraventions communales par des amendes d'ordre (cf. art. 86 de la loi cantonale sur les communes; LCo). Il s'agirait d'une nouvelle vision cantonale en matière pénale, ce qui nécessiterait de réfléchir à un système dans son intégralité (projet ambitieux). Le canton est d'avis qu'il reviendra à la Direction compétente en matière de sécurité et de justice de lancer ces réflexions dans le cadre du projet cantonal de mise en œuvre des dispositions fédérales sur les amendes d'ordres. Il est prématuré de lancer une telle «machine» à l'occasion d'un projet particulier comme celui de la gestion des déchets. En revanche, rien n'exclut que de futures dispositions cantonales permettent aux communes à l'avenir de prélever des amendes d'ordre communales. Pour tous ces motifs, l'idée d'instaurer un tel système a également été écartée.

En définitive, le système retenu et proposé, a le mérite de tenir compte du contexte actuel, en prévision d'une refonte intégrale de la LGD et de l'instauration de dispositions cantonales d'exécution de la législation fédérale en matière d'amendes d'ordre, étant donné qu'il se calque principalement sur des modèles existants en vigueur au niveau cantonal (par exemple article 54a et suivants de la loi cantonale du 14 novembre 1996 sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes, article 12a et 12b de l'ordonnance cantonale du 11 novembre 2012 concernant la zone de tranquillité de la Berra; article 23 et 24 de l'ordonnance cantonale du 12 octobre 2015 fixant les conditions de mise aux enchères et d'affermage des lots de pêche pour la période 2016–2021; OAff), à certaines nuances près. Il a l'avantage de proposer un système de sanctions uniforme au niveau cantonal et contribuer ainsi à l'égalité de traitement des personnes à l'origine des déchets sauvages.

Il faut préciser qu'un système cantonal de répression pénale implique qu'il ne reste plus aucune marge de manœuvre pour les communes pour maintenir un système de répression parallèle de rang communal. Par conséquent, dès l'entrée en vigueur de la présente loi et de son règlement d'exécution, les dispositions règlementaires communales prévoyant une sanction pénale, sous forme d'ordonnance pénale, pour le fait d'avoir jeté des objets sur la voie publique (cf. art. 5 al. 2 règlement-type sur la gestion des déchets), deviendront de facto caduques et devront être abrogées, à terme, par le biais d'une modification règlementaire au niveau communal. En effet, en vertu du principe de compétence résiduelle au niveau pénal, les communes ne peuvent prévoir sous forme de pénalité des amendes à leurs règlements de portée générale (par exemple art. 29 règlement-type sur la gestion des déchets) que pour autant que le canton n'ait pas déjà réglé exhaustivement la matière. Cela sera désormais le cas en matière de répression d'abandon de déchets sauvages.

Sont réservées encore les dispositions de droit fédéral (art. 60 et 61 LPE) qui sanctionnent certaines infractions comme le fait par exemple d'aménager ou exploiter une décharge sans autorisation.

4.4. Autres mesures

Outre la question des dérogations lors de manifestations publiques qui sera abordée sous commentaire de l'article 36a al. 2 ci-après, le canton de Fribourg renonce en l'état à introduire d'autres mesures incitatives par exemple visant l'encouragement de la diminution de la production de déchets tant que des réflexions approfondies n'auront pas été menées dans le cadre de la refonte intégrale de la LGD et du plan cantonal de gestion des déchets.

Parmi plusieurs mesures envisageables à futur, on peut d'ores et déjà citer, sous toute réserve, la mise en place d'un système permettant de faire contribuer de manière directe ou indirecte les exploitants de restaurations à l'emporter aux frais d'élimination des déchets sauvages.

5. Commentaire par article

Dispositions générales

Article 8 al. 3

L'article 8 LGD, selon sa version actuelle, prévoyait déjà que la DAEC organise des activités d'information et de formation ainsi que des actions conformes au plan cantonal de gestion des déchets. Cela était déjà le cas au travers de plusieurs actions organisées par la Direction, en collaboration avec les communes, notamment les actions «coups de balai» ou les diverses informations sur le site internet du SEn. L'article 10 al. 2 LGD prévoit que les communes informent régulièrement sur le contenu de leur règlement.

Le nouvel alinéa 3 de l'article 8 reprend ces différents principes, dans l'objectif de les concrétiser dans le droit cantonal et accroître le rôle de la Direction et du service de l'environnement en matière d'information et de sensibilisation. Il est précisé premièrement qu'en collaboration avec les communes, la Direction informe et conseille sur la manière de limiter ou d'éliminer les déchets. Les actions viseront dans un premier temps les particuliers et, en fonction des moyens à disposition, dans un deuxième temps les entreprises. En particulier, la Direction participera à la sensibilisation de la population à la problématique de la lutte contre les déchets sauvages.

Il faut noter que ce rôle d'information et de conseil peut se matérialiser sous des formes diverses avec par exemple des échanges et la transmission de renseignements entre collectivités publiques. Outre ce rôle général d'information et conseil, la Direction entreprend elle-même des actions sur le terrain destinées à sensibiliser l'ensemble de la population à la problématique de la production de déchets, de la lutte contre les déchets sauvages et des impacts environnementaux. Il est précisé que ces actions impliquent la collaboration des collectivités locales, celles-ci étant libres d'apporter leur contribution et de collaborer activement avec le SEn, agissant au nom de la Direction. Ces actions s'avèrent nécessaires pour garantir l'atteinte de résultats probants et durables à moyen et long terme, notamment dans le domaine de la lutte contre les déchets sauvages. Il faut mentionner encore que la mise en œuvre de ces actions nécessitera l'engagement, le soutien et la collaboration d'autres services de l'Etat que le SEn afin de pouvoir toucher le public cible.

Il est renvoyé pour le surplus aux explications données sous chiffre 4.1 ci-avant.

Exécution

Article 36 titre médian, al. 1 let. a et al. 4, 2e phrase

Les modifications à cet article ont pour seul but de permettre d'introduire des amendes d'ordre pour l'abandon de petites quantités de déchets [cf article 36a (nouveau)].

Ces faits sont en effet déjà concernés par la disposition qui veut que celui qui élimine des déchets hors des installations prévues à cet effet peut être puni de l'amende (art. 36 al. 1 let. a) mais comme il est prévu de faire un cas particulier pour l'abandon de petites quantités de déchets et de pouvoir ce but que l'alinéa 4 est complété.

Article 36a (nouveau) Amendes d'ordre a) Principes

Alinéa 1

Cette nouvelle disposition introduit le système d'amendes d'ordre, en se fondant sur l'article 9 al. 2, 2e phr., de la loi d'application du code pénal (LACP). Cela permettra de sanctionner l'abandon de petites quantités de déchets par des amendes d'ordre. Cette nouvelle disposition pénale s'applique aux petites quantités de déchets, dont la liste mentionnée n'est pas exhaustive, notamment les emballages (y c. les bouteilles, les canettes et les sachets en plastique), les restes de repas, les chewing-gums, les papiers ou mégots de cigarettes.

Ce système présente les avantages, d'une part, de sanctionner certains comportements de moindre importance par le biais d'une procédure simplifiée, moins coûteuse et plus rapide que la procédure pénale ordinaire et, d'autre part, de décharger dans une certaine mesure les autorités pénales, car ce sont les agents et agentes qui, sur le terrain, constatent les infractions et infligent les amendes d'ordre (réduction du travail administratif).

S'agissant du champ d'application territorial, il faut préciser que les amendes d'ordre sont infligées dans l'espace public, assimilable à la notion de domaine public (cantonal et communal) mais également dans les lieux privés accessibles au public (notamment rues, parkings, places, moyens et surfaces de transport, chemins, nature, forêt, etc.) ainsi qu'à proximité. Cette notion signifie qu'une personne qui jette un emballage ou un autre déchet sur un terrain privé non accessible au public (par exemple par-dessus une clôture) et que cette personne est vue et interpellée, une amende d'ordre pourra également lui être infligée.

Elles sont infligées directement, comme pour les infractions à la circulation routière, à condition que l'auteur soit pris sur le fait, en flagrant délit, par un représentant ou une représentante de l'organe compétente (cf. commentaire ad article 36b).

Les infractions sont punissables d'une amende d'ordre lorsque la personne a commis son acte de manière intentionnelle mais également en cas d'acte commis par négligence.

La dernière phrase de l'alinéa 1 introduit une réserve destinée à préciser qu'il subsiste d'autres normes de comportement et d'autres sanctions déjà contenues dans des dispositions éparses au niveau fédéral, cantonal et communal. Ces dispositions affèrent toutes à la problématique au sens large de l'élimination des déchets mais elles doivent être distinguées de la problématique stricto sensu de l'abandon de déchets sauvages.

A titre d'exemple, même si cela constitue aussi une forme d'élimination illégale, la mise en place d'une décharge illégale (cf. art. 30c LPE) va au-delà de l'abandon de déchets sauvages. Dans ce cas, les matériaux d'excavation sont généralement transportés dans un site non autorisé pour éviter des taxes ou d'autres dépenses liées à l'élimination. Il en va de même pour les dépôts sauvages de quantités importantes de déchets, par exemple le dépôt de vieux meubles en forêt.

On peut citer également l'article 60 al. 6 de l'ordonnance fédérale du 13 novembre 1962 sur règles de la circulation routière (OCR; RS 741.11) qui précise que le conducteur et les passagers ne tiendront ou ne jetteront aucun objet hors du véhicule, sauf lors de cortèges sur parcours gardé. La violation de cette prescription peut être sanctionnée par une amende (cf. art. 96 OCR).

La loi du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN) fixe quant à elle que toute personne doit veiller à la propreté des forêts en évitant de les détériorer notamment par le dépôt en forêt de détritus de toute nature, d'épaves, de matériaux, de machines et d'autres objets (art. 33 al.1).

Il existe aussi des prescriptions relatives à la problématique générale de la salubrité publique et propreté urbaine (déjections en tout genre: par exemple crottes de chiens, crachats, etc.) et autres affichages sauvages et graffiti sur la voie publique. A ce sujet, la loi cantonale sur la détention des chiens (LDCh, RSF 725.3) fixe des règles de salubrité publique, notamment les obligations des détenteurs et détentrices qui doivent ramasser les déjections de leur animal (art. 37 al. 1 LDCh). Des amendes d'ordres sont prévues pour sanctionner les contrevenants (art. 44a ss. LDCh). Certains cantons, comme le canton de Bâle-Ville, ont soumis à amende d'ordre également la problématique de l'affichage sauvage. La loi générale sur les amendes d'ordre du canton de Vaud prévoit que les contraventions à la propreté sur le domaine public, dans son ensemble, notamment les crottes de chiens et l'affichage sauvage, peuvent donner lieu à une amende d'ordre. A l'heure actuelle, le canton de Fribourg dispose de règles spéciales sur les enseignes publicitaires. La plupart des communes se sont dotées pour leur part de dispositions règlementaires de Police en matière de salubrité publique.

L'abandon de déchets sauvages doit également être différencié de l'élimination inappropriée de plus grandes quantités de déchets urbains ou encore de la mauvaise gestion des sacs poubelle en violation de prescriptions communales (par exemple entreposage en vrac sur le domaine public ou en dehors des heures de ramassage des sacs, taxés ou non, contenant des ordures ménagères, dépôt des déchets privés dans des poubelles publiques, etc.). A ce sujet, le canton de Berne a réglementé la question de l'élimination des déchets dans les poubelles publiques, prescrivant que seule l'élimination des déchets par les passants y était autorisée, à l'exception de l'élimination des déchets urbains produits par les ménages et les entreprises. Il a estimé que ces déchets devaient être éliminés exclusivement dans les sacs taxés, prévus à cet effet.

Comme cela vaut jusqu'à ce jour, les sanctions applicables pour l'ensemble de ces situations exposées sont réservées. Elles devront être prononcées, cas échéant, par les autorités pénales et communales compétentes, à savoir en principe le Ministère public s'agissant des infractions de droit cantonal ou le Conseil communal, compétent pour prononcer des amendes, s'agissant des violations aux prescriptions de règlements communaux.

Alinéa 2

Le projet pose que les communes ont le loisir de prévoir des dérogations en cas de manifestations sujettes à autorisation dès lors qu'elles soumettent l'organisateur à l'obligation de fournir un concept de gestion des déchets. Ce concept devra prévoir certaines mesures techniques appropriées (comme la mise en place et la vidange des poubelles, le nettoyage des lieux, l'utilisation de la vaisselle consignée, la mise en place d'un tri sélectif, etc.). Le canton n'impose pas de mesures précises, le but étant que chaque organisateur puisse proposer des mesures à même pour la collectivité concernée de s'assurer que la problématique de tri et d'élimination des déchets soit garantie d'une façon respectueuse de l'environnement durant et après l'événement. Les collectivités bénéficient à ce sujet d'une certaine marge de manœuvre et conservent la possibilité en l'état, à défaut d'exigences cantonales précises, de fixer un catalogue de mesures, par voie réglementaire ou de directive.

Plusieurs communes, dont la ville de Fribourg, prévoient déjà, par le biais de directives communales, l'obligation pour chaque organisateur de manifestation sur le domaine public de présenter un concept déchets. La commune de Fribourg va même plus loin, en mettant en place des conventions avec les exploitants de restauration rapide visant au maintien de la propreté devant et autour du commerce. La commune prévoit aussi que les exploitants de stands ou de «food trucks» sont tenus de veiller à ce que la surface au sol occupée ne soit

pas souillée par leurs activités. Les exploitants devront assurer le nettoyage des abords immédiats de leurs installations ainsi que le ramassage des déchets liés à leurs activités avant de quitter leur emplacement. En cas de non-respect de cette condition, la ville de Fribourg se réserve le droit de facturer les prestations de nettoyage et de ramassage aux exploitants.

Alinéa 3

Le montant maximal possible de l'amende est de 300 francs, correspondant à la limite supérieure des amendes d'ordre prévue par la loi fédérale du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (art. 1 al. 4 nouvelle LAO: ci-après «N-LAO»). Cela s'explique par le caractère mineur des infractions. Le montant de l'amende pour chaque infraction est arrêté sous la forme d'un montant fixe. Cette tarification simplifie la procédure. Il n'est pas tenu compte des antécédents et de la situation personnelle du contrevenant ou de la contrevenante (par exemple capacités financières) pour fixer l'amende (cf. art. 1 al. 5 N-LAO). Il faut réserver une application par analogie d'autres principes contenus dans la législation fédérale dans l'attente d'un système cantonal exhaustif applicable (par exemple condition de l'âge de punissabilité: cf. art. 4 al. 1 N-LAO).

Alinéa 4

La compétence de déterminer la liste et le montant forfaitaire des amendes reviendra au Conseil d'Etat. La procédure de l'amende d'ordre ne sera applicable qu'une fois la liste et les montants fixés. Le règlement sur la gestion des déchets (RGD; RSF 810.21) devra donc être complété dans ce sens avec l'introduction d'une annexe spécifique.

En se basant sur l'exemple du canton de Berne, les montants suivants, à titre d'ordre de grandeur, pourraient être envisagés:

> Petits déchets isolés tels que canettes, bouteilles, papiers, emballages, mégots, chewing-gums, restes de repas: 80 francs.

Article 36b (nouveau) b) Organes compétents

Alinéa 1

Cette disposition est centrale. Elle précise quelles sont les organes compétents pour constater les infractions et infliger des amendes d'ordre.

Elle donne la compétence aux agents et agentes de la Police cantonale ainsi qu'au personnel de surveillance du Service des forêts et de la faune pour constater les infractions. Par «personnel de surveillance», il faut entendre les personnes citées à l'art. 10 de l'ordonnance du 16 décembre 2003 sur la surveillance de la faune et de la flore, de la chasse et de la pêche (OSurv; RSF 922.21). Il est renoncé à trop étendre cette liste pour des motifs d'efficacité.

Alinéa 2

A l'instar de ce qui prévaut en matière de circulation routière, les communes ont la possibilité de demander à se voir déléguer la compétence d'infliger des amendes d'ordre. Il s'agit d'une simple faculté mise à disposition des communes et non d'une obligation comme le prévoyait initialement l'avant-projet. Les agents et agentes de la Police locale pourront par exemple exercer cette mission sur le terrain. Les communes pourront également, si elles le souhaitent, donner cette compétence à d'autres membres de la voirie communale ou même créer une unité spéciale d'agents et agentes de la propreté, comme c'est le cas en ville de Berne. Ces choix appartiennent à la commune.

Les conditions (par exemple formation des agents et agentes, assermentation, procédure, autorisation, etc.) à remplir par les communes pour permettre à certains de leurs agents et agentes de disposer de la compétence pour prélever des amendes d'ordre devront être fixées dans le RGD. Il apparaît justifié et cohérent de reprendre, sous rares changements, le système existant applicable en matière de délégation de compétence du Conseil d'Etat aux communes en matière de circulation routière, se fondant sur l'arrêté cantonal du 20 septembre 1993 concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre (RSF 781.21). Cela implique que les agents communaux et agentes communales devront être notamment être formés et assermentés ainsi qu'être munis d'un signe distinctif leur permettant d'exercer leur mission.

S'agissant de la possibilité pour les communes de déléguer la compétence d'infliger des amendes d'ordre à des entreprises de sécurité publique, il faut rappeler les principes suivants. La délégation de compétences de Police à des personnes de droit privé est possible au niveau fédéral en vertu de l'article 178 al. 3 de la Constitution suisse et au niveau cantonal en vertu de l'article 54 al. 1 de la Constitution cantonale. Elle doit toutefois figurer dans une loi au sens formel, répondre à un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité. Contrairement à ce qui se passe dans le domaine des affaires économiques, l'Etat ne peut donc entièrement privatiser le maintien de la sécurité publique, c'est-à-dire confier cette tâche au secteur privé. Bien que la Constitution ne prévoie pas de limites à cet égard, la doctrine défend le point de vue selon lequel certaines tâches administratives clés ne peuvent être déléguées. Sont citées la poursuite pénale au sens strict ou les mesures de sécurité qui comportent de graves atteintes aux droits fondamentaux. Lorsque du personnel de sécurité privé est engagé dans des fonctions subalternes, c'est-à-dire lorsqu'il est étroitement surveillé par du personnel de l'Etat et qu'il ne dispose pas d'une marge d'action, il n'y a pas de

transfert de tâches étatiques à des acteurs privés. Dans de tels cas, le personnel de sécurité privé exerce une simple activité auxiliaire en faveur des services de l'Etat. Il existe pareilles prescriptions au sujet des véhicules à l'arrêt, dont les contraventions peuvent être sanctionnées par du personnel de sécurité privé parce qu'il s'agit d'une activité auxiliaire (par exemple dépassement de la durée de parcage autorisée). En l'occurrence, parce que la personne en faute est libre de ne pas payer l'amende d'ordre ou d'exiger la procédure pénale ordinaire, il existe un contrôle suffisant des personnes auxquelles des tâches sont confiées. La délégation se limite à des infractions mineures et elle est proportionnelle dans le cadre de la procédure de l'amende d'ordre.

Au vu de ce qui précède, les communes pourront déléguer à leur tour cette compétence à des tiers privés (par exemple entreprises de sécurité). Il s'agit de tâches dites de «Police administrative». Cela obéit aux règles générales de la délégation de tâches publiques des communes à des mandataires privés (art. 5a LCo et 1 ReLCo). Toutefois, les communes qui entendent le faire devront l'annoncer, selon la pratique actuelle en matière de contraventions à la circulation routière, dans la demande de délégation adressée au Conseil d'Etat, en fournissant à l'appui le nom de l'entreprise et ceux des agents et agentes de sécurité qui seront compétents pour infliger les amendes d'ordre. Les agents et agentes de sécurité privée devront remplir les mêmes conditions que celles exigées de la part des agents communaux et agentes communales.

Il faut préciser ici que la délégation de compétence en faveur des communes qui la souhaitent laisse subsister la compétence concurrente de la Police cantonale et du personnel désigné de l'Etat.

Article 36c (nouveau) c) Pouvoirs

Seuls les agents et agentes de la Police cantonale disposent du pouvoir de contrainte («force publique»), au sens de l'article 5 al. 2 de la loi cantonale du 15 novembre 1990 sur la Police cantonale (LPol; RSF 551.1) et l'article 198 al. 1 let. c du code de procédure pénale du 5 octobre 2007(CPP; RS 312.0).

La LPol prévoit cependant que la loi peut octroyer le pouvoir de contrainte à d'autres entités. Cela est le cas notamment avec la loi cantonale sur la chasse et pêche (art. 42 ss. LCHa) qui a mis sur pied des agents et agentes de la Police de la faune. Les pouvoirs dont elle dispose sont définis aux articles 45 ss. LCha. Ils pourront exercer ces pouvoirs spéciaux également pour infliger des amendes d'ordre en matière d'abandon de déchets sauvages.

Les personnes compétentes du personnel de l'Etat, excepté celles qui disposent de pouvoirs spéciaux en application d'autres lois, comme cela a été rappelé précédemment avec les agents et agentes de la police de la faune, ainsi que les agents communaux et agentes communales ne disposeront d'aucun pouvoir de contrainte. Cela vaut déjà actuellement pour les agents et agentes des Polices locales. Ils ne pourront faire usage tout au plus, dans une certaine latitude, que d'un dispositif dissuasif, sans pour autant faire appel à la contrainte physique. La gravité des infractions ne justifie pas un recours à la force en se fondant sur l'article 200 du code de procédure pénal (CPP). Ils ne pourront notamment pas forcer une personne qui refuse de se légitimer à décliner son identité. Un tel refus nécessitera de devoir appel à la Police cantonale.

Ce choix de ne pas doter les autres personnes compétentes hormis la Police cantonale de pouvoirs spéciaux se fonde sur une analyse en opportunité et proportionnalité (gravité des infractions et nécessité d'intervention).

Article 36d (nouveau) a) Procédure

Alinéa 1

Cet alinéa précise que seul les agents et agentes dans l'exercice officiel de leurs fonctions peuvent infliger des amendes d'ordre.

Alinéa 2

Le personnel de l'Etat ainsi que les agents communaux et agentes communales devront pouvoir justifier de leur qualité auprès du contrevenant ou de la contrevenante. Ils devront être munis, cas échéant, d'un signe distinctif. Ils infligeront les amendes au moyen de formules officielles à l'instar de ce qui prévaut pour les autres amendes d'ordre déjà prélevées, par exemple en matière de circulation routière.

Article 36e (nouveau) b) Information et opposition

Cette disposition prévoit des règles qui s'inspirent des dispositions d'autres législations déjà en vigueur. Le contrevenant ou la contrevenante doit être tenu-e informé-e de la possibilité de s'opposer à l'amende d'ordre. Dans ce cas, il ou elle doit décliner son identité afin que l'agent ou l'agente de l'organe compétent puisse dénoncer si nécessaire le cas à la Préfecture, compétente en vertu de l'article 84 al. 1 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ; RSF 130.1). Il faut préciser dans ce contexte que le fait de prévoir à l'alinéa 2 que le ou la contrevenante décline son identité ne saurait aller jusqu'à octroyer des pouvoirs de contrainte aux agents communaux et agentes communales et au personnel de l'Etat ayant constaté l'infraction. Cette limite se justifie notamment en vertu des garanties générales de procédure de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 29 ss de la Constitution fédérale suisse. Cela aura pour résultat dans les faits, qu'en cas de refus du ou de la contrevenante de se soumettre, la poursuite de l'infraction se déroulera selon la procédure ordinaire, avec dénonciation au préfet, conformément à la loi sur la justice du 31 mai 2010 (cf. art. 84 al. 1 LJ, RSF

130.1). Cela vaudra également à défaut de paiement dans le délai prescrit (cf. art. 36f al. 4).

Article 36f (nouveau) c) Paiement ou dénonciation

Cette disposition s'inspire dans les grandes lignes des modalités de paiement et de dénonciation prévues dans les dispositions cantonales relatives à la détention des chiens (art. 44d LDCh) et à la chasse (art. 54d LCha). Il est premièrement précisé que lorsque l'auteur-e de l'infraction n'est pas interceptée ou appréhendé-e, la procédure pénale ordinaire s'applique.

L'amende peut être payée immédiatement, moyennant l'établissement d'une quittance, non nominative. A défaut de paiement immédiat, un formulaire prévoyant un délai de réflexion doit être établi et un bulletin de versement est fourni. Si le contrevenant ou la contrevenante la paie dans les 30 jours, ce formulaire est détruit. Dans le cas contraire, la procédure pénale ordinaire est ouverte, avec dénonciation au préfet. La désignation du préfet plutôt que du Ministère public résulte des considérations formulées dans le message du Conseil d'Etat du 8 septembre 2014 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois (Message 2014-DSJ-70, page 23). La désignation du préfet a été retenue dans un souci de simplification et de décharge des autorités judiciaires, comme cela a été fait dans les autres lois où des amendes d'ordre ont été introduites.

Article 36g (nouveau) d) Frais et encaissement

Cette disposition précise que la procédure d'amende d'ordre est gratuite. Il faut réserver les frais perçus dans le cadre de la procédure pénale ordinaire.

Le produit des amendes perçu par les agents et agentes de la Police cantonale et du personnel de l'Etat est dû au canton. Il en va de même pour les amendes encaissées par les communes qui leur sont acquises et tombent dans les recettes générales.

6. Conséquences financières et en personnel

Le projet de modifications de loi modifiant la loi sur la gestion des déchets aura les incidences suivantes:

> Pour la DAEC et le SEn: renforcement des actions de sensibilisation en lien avec l'abandon de déchets sauvages. Des campagnes d'information et actions plus larges que celles effectuées jusqu'à ce jour (action «coup de balai», site internet) devront être organisées. Ces campagnes pourraient être cofinancées en partie par des partenaires externes. S'agissant des ressources en personnel, aucun engagement n'est prévu. L'opportunité de créer un fonds spécifique de lutte contre les déchets sauvages, alimenté par le produit des amendes perçus par la police cantonale et les services de l'Etat, pour soutenir le financement des mesures supplémentaires de prévention et d'information demandées par le Grand Conseil, a été examiné. Le Conseil d'Etat y renonce dans la mesure où les montants prévus ne justifient pas la constitution d'un tel fonds et peuvent être introduits dans le budget directement, de manière plus transparente, par un montant de 10 000 francs en recettes pour les amendes perçues par le canton et le même montant pour un soutien financier (supplémentaire) aux mesures d'information/prévention. Ainsi, un budget spécifique pourrait être prévu pour financer par exemple des actions de sensibilisation et d'information spécifiques. En outre, la situation financière pourrait être reconsidérée à terme selon l'ampleur des actions entreprises et de manière générale en raison du besoin de moyens nouveaux qui découlerait de la refonte de la LGD.

> Pour les autres services de l'Etat: implication en vue de mettre en place des actions de sensibilisation à la gestion des déchets, par exemple le long des routes (Service des ponts et chaussées), dans les forêts (Service des forêts et de la faune), dans les sites naturels (Service de la nature et du paysage), dans les secteurs agricoles (Service de l'agriculture), dans les écoles (Services de l'enseignement obligatoire, Service de la formation professionnelle). Des moyens financiers et en personnel devront être prévus si nécessaire par ces instances, mais ils devraient pouvoir entrer dans les enveloppes globales affectées à ces unités.

> Pour la Police cantonale et le SFF: les constats d'infraction et leur verbalisation ne pourront avoir lieu que dans le cadre des activités ordinaires de ces organes. Si des exigences spécifiques sont fixées, des moyens supplémentaires devront être mis à disposition. S'agissant de la Police cantonale, un accroissement des sollicitations aux fins d'identification des personnes refusant de se légitimer n'est pas à exclure. Enfin, le projet aura une incidence sur la formation des agents communaux et cantonaux en relation avec les nouvelles amendes d'ordre;

> Pour les communes: de manière générale, les communes sont déjà actives dans le domaine des activités de sensibilisation à la thématique des déchets (conseils, information), surtout celles qui sont concernées par les problèmes de déchets sauvages, à savoir les plus grandes villes et les sites touristiques. Elles collaborent déjà avec le canton dans ce domaine dans le cadre de campagnes et actions de sensibilisation. La modification de la loi ne leur impose à ce titre aucune obligation directe nouvelle. A l'instar des considérations ci-dessus relatives à la Police cantonale et au personnel de l'Etat, pour les cas où les communes souhaitent bénéficier d'une délégation de compétence, les constats d'infraction et leur verbali-

sation pourront avoir lieu en principe dans le cadre des activités ordinaires des agents communaux et agentes communales préposé-es à la perception des amendes d'ordre. En cas de nécessité d'intensification des contrôles ou de mise en place de stratégies particulières, les communes devront dégager de nouveaux moyens pour y faire face. Enfin, le projet aura une incidence sur la formation des agents communaux et cantonaux en relation avec les nouvelles amendes d'ordre

7. Influence de l'avant-projet sur la répartition des tâches Etat-communes

La modification n'a aucune influence sur le régime actuel des compétences en matière de protection de l'environnement, en particulier pour ce qui concerne la gestion des déchets.

8. Effets sur le développement durable

La modification a un effet favorable en matière de développement durable, surtout sur le volet société.

Du point de vue économique, la modification vise à diminuer les coûts de nettoyage des espaces publics, des champs et des forêts, ce qui est favorable notamment pour les collectivités publiques et les agriculteurs. Elle permettra aussi d'éviter les coûts liés aux éventuelles blessures du bétail.

Du point de vue environnemental, la modification permettra de limiter les quantités de déchets pouvant se retrouver dans les sols et les eaux.

C'est sous l'angle sociétal que la modification développe toutefois le maximum d'avantages. En effet, la lutte contre les déchets sauvages a un effet positif, important et indéniable sur la qualité des espaces publics et sur le sentiment de sécurité et de bien-être de la population.

9. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Il faut rappeler que l'article 335 al. 1 du code pénal suisse (CP, RS 311.0) donne la possibilité aux cantons de légiférer sur les contraventions de Police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale (cf. art. 1 al. 2 de la loi cantonal du 6 octobre 2006 d'application du code pénal, LALCP RSF 31.1). Les articles 60 et 61 LPE contiennent certaines dispositions pénales fédérales en matière environnementale. Ces dispositions ne règlent cependant pas la question des petites quantités de déchets déposés, stockés ou incinérés en dehors des installations prévus à cet effet (cf. art. 61 let. f et g LPE). L'absence de silence qualifié de la part du législateur fédéral habilite ainsi le législateur cantonal à édicter des dispositions pénales cantonales en matière d'abandon de déchets sauvages.

Le projet est par ailleurs conforme au droit constitutionnel en vigueur, tant du point de vue des instruments mis en place que du respect des règles de droit matériel. Il ne pose aucun problème de conformité avec le droit de l'Union européenne.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le projet de modification de la loi sur la gestion des déchets.