

**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 sont en cours à ce sujet et ces révisions devraient intervenir dans un horizon de temps de l'ordre de 2 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. Il est consultable via le lien http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-5c1d2ffaa6e85/fr_MES_2018-DAEC-62.pdf (en allemand : http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-5c1d2bda38f25/de_MES_2018-DAEC-62.pdf).

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, ci-après : la Direction) et le Secrétariat général de la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après : la 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, art. 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, art. 31, al. 4bis et 6, 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.

Pour des questions de planning et afin de permettre une mise en vigueur rapide du système d'amendes d'ordre permettant au niveau cantonal de sanctionner l'abandon de déchets sauvage, la Direction 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).

Par ailleurs, les contenus de la quittance et du formulaire prévoyant un délai de réflexion définis à l'article 15 s'inspirent des exigences fixées à l'article 9 de la nouvelle LAO.

Cela permet de se limiter dans la présente modification de RGD aux aspects liés :

- > au montant forfaitaire des amendes d'ordre (art. 13 RGD) ;
- > aux conditions, à la procédure et au renouvellement et au retrait de délégation de la compétence (art. 15, 16 et 17 RGD) ;
- > à la formation des agents (art. 18 RGD).

La LGD et le présent règlement prévoient une délégation de compétence aux communes pour qu'elles puissent infliger les amendes d'ordre prévues par la loi. Cette possibilité de délégation figure aussi dans la LAO. Il s'agit d'une simple faculté mise à disposition des communes et non d'une obligation. Ce type de délégation existe déjà pour des agentes et agents communaux exerçant cette mission sur le territoire communal dans le domaine du stationnement des véhicules. Les communes qui ne disposent pas de Police communale pourront, si elles le souhaitent, donner cette compétence à d'autres employé-e-s, par exemple des membres de la voirie communale, ou à des entreprises privées de sécurité, pour autant qu'une telle délégation de tâche soit décidée par l'organe législatif. Cela pourrait être fait par exemple via une modification du règlement communal sur la gestion des déchets.

Pour pouvoir déléguer aux communes la compétence d'infliger les amendes d'ordre, le RGD prévoit que leurs agentes et agents communaux devront être formés et, et porteront un uniforme, avec un signe distinctif, qui doit être différent de celui qui est utilisé par la Police cantonale.

Pour ce qui est de la procédure, les communes fournissent 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 Direction. Les agentes ou les agents des communes bénéficiant d'une délégation au sens de l'arrêté du 20 septembre 1993 concernant la délégation, aux communes de la compétence d'infliger des amendes d'ordre, sont

habilités à infliger les amendes d'ordre dès l'entrée en vigueur du RGD, pour autant qu'ils ou elles aient suivi la formation obligatoire prévue par l'article 18 RGD.

La délégation de certaines compétences de tâches de police à des tiers est possible en vertu de l'article 178 al. 3 de la Constitution suisse et l'article 54 al. 1 de la Constitution cantonale. Elle doit pour cela reposer sur une base légale formelle, répondre à un intérêt public prépondérant et respecter le principe de la proportionnalité. Toutefois, la doctrine pose des limites à cette subdélégation, en défendant que certaines tâches policières ne peuvent être déléguées. Sont citées la poursuite pénale au sens strict ou les mesures de sécurité qui portent de graves atteintes aux droits fondamentaux. Il n'y a également pas de transfert de tâches étatiques à des privés, lorsque le personnel de sécurité privé exerce une simple activité auxiliaire en faveur des services de l'Etat. Pour finir, la délégation se limite à des infractions mineures et elle est proportionnelle dans le cadre de la procédure de l'amende d'ordre. Toutes ces conditions sont remplies pour pouvoir envisager de déléguer à des acteurs privés les compétences d'infliger des amendes d'ordre relatives à l'abandon de déchets sauvages, moyennant le respect de conditions strictes similaires à celles posées pour les polices communales.

Les communes pourront donc déléguer à leur tour cette compétence à des tiers privés. 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 (article 5a de la loi sur les communes du 25.09.1980 et article 1 du règlement d'exécution de la loi sur les communes du 28.12.1981). 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 agentes et agents de sécurité qui seront compétents pour infliger les amendes d'ordre. Les agentes et les agents de sécurité privée devront remplir les mêmes conditions que celles exigées de la part des agentes et des agents communaux.

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.

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). Ce vide juridique fait que cette catégorie de jeunes ne peut pas être sanctionnée de cette manière en l'état.

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

3 COMMENTAIRE DES NOUVELLES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT

Dispositions pénales (nouveau)

Art. 13 (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.

Alinéa 3

Cet alinéa prévoit que le montant de l'amende fixé à l'alinéa 2 sera reparti de manière égale en cas d'abandon de déchets par plusieurs personnes.

Art. 14 (nouveau) Quittance et formulaire

Les contenus de la quittance et du formulaire prévoyant un délai de réflexion s'inspirent des exigences fixées à l'article 9 de la nouvelle LAO.

Art. 15 (nouveau) Délégation de compétence – conditions

Comme en matière de circulation routière, les communes qui en font la demande peuvent se voir déléguer la compétence d'infliger des amendes d'ordre prévues par loi. Les agentes et agents communaux exercent cette mission sur le territoire communal.

Il y a trois conditions cumulatives que les communes doivent remplir pour se voir déléguer la compétence d'infliger les amendes d'ordre.

Art. 16 (nouveau) Délégation de compétence – Procédure

Alinéa 1

Pour ce qui est de la procédure, les communes fournissent à l'appui de leur demande la liste de leurs agentes et agents préposés à la perception des amendes d'ordre. La Direction se chargera de diffuser une information sur le contenu de la demande et sur les particularités de la thématique.

Alinéa 2

Cet alinéa concrétise la coordination de la procédure entre d'une part la DSJ, qui est en charge de la mise en œuvre des amendes d'ordre de la nouvelle LAO et OAO, y compris celles en lien avec la LPE, mais aussi des amendes d'ordre de droit cantonal, et d'autre part la Direction, qui est l'organe d'exécution de la LGD et du présent règlement. Dans le souci d'un traitement centralisé et uniformisé des demandes de délégation de compétence que les communes déposeront, il a été jugé cohérent et plus efficace que ce soit la DSJ qui examine leurs demandes et les transmettent au Conseil d'Etat pour décision, après avoir consulté la Direction. Ainsi, cette manière de procéder permet, d'une part, de garantir une harmonisation de l'octroi des délégations.

Art. 17 (nouveau) Délégation de compétence – Renouvellement et retrait

Alinéa 1

La délégation de compétence aux communes est accordée par le Conseil d'Etat pour une durée de cinq ans, ce qui correspond à la règle prévu également à l'article 1 al. 2 de l'arrêté du 20 septembre 1993 concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre en matière de circulation routière.

Alinéa 2

Il s'agit ici de préciser que le Conseil d'Etat peut réévaluer les conditions d'octroi de la délégation de compétence si les circonstances l'exigent. Ce qui justifie que le renouvellement n'est pas automatique. Partant, les communes doivent dès lors introduire une nouvelle requête selon la procédure décrite à l'article 16 al. 1 et 2.

Alinéa 3

Lorsque les conditions de l'article 15 ne sont plus réunies ou lorsque la commune ne se conforme pas aux dispositions de la législation en matière d'amendes d'ordre, le Conseil d'Etat retire la délégation de compétence.

Art. 18 (nouveau) Formation des agentes et des agents

Alinéa 1

Cet alinéa confirme les compétences de la DSJ en matière d'amendes d'ordre, en reprenant les dispositions contenues dans l'arrêté du 20 septembre 1993 concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre qui dispose que la Police cantonale organise les cours destinés aux agentes et agents communaux préposés à la perception des amendes.

Alinéa 2

Cet alinéa consacre le principe de la formation obligatoire des agentes et des agents communaux et apporte des précisions quant au contenu de cette formation.

Dispositions transitoires et finales (nouveau)

Art. 19 (nouveau)

Cette disposition garantit la situation juridique des communes qui étaient au bénéfice, à l'entrée en vigueur du présent règlement, d'une délégation de compétence au sens de l'arrêté du 20 septembre 1993 concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre.

Art. 20 (nouveau)

Le projet pose le principe que les agentes et les agents des polices communales qui sont, à l'entrée en vigueur de la présente modification, au bénéfice d'une formation de la Police cantonale, y compris sur les aspects de sécurité personnelle, et autorisés à infliger des amendes d'ordre pour le stationnement, soient habilités à infliger des amendes d'ordre aussi dans le domaine des déchets sauvages. Pour les communes qui ne bénéficient pas de police ainsi que d'agentes et agents autorisés à infliger des amendes d'ordre en matière de circulation routière, elles devront faire inscrire les nouvelles agentes et les nouveaux agents à la formation assurée par la Police cantonale, laquelle s'organisera en fonction de ses moyens. Cet alinéa a pour objectif de permettre la mise en œuvre immédiate du système cantonal d'amendes d'ordre lié à l'abandon de déchets sauvages.