

Rapport explicatif accompagnant le projet de loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)

1. Origine et nécessité du projet	2
1.1 Révision de la loi fédérale sur les amendes d'ordre	2
1.2 Réorientation du projet initial de mise en œuvre du droit fédéral	3
2. Terminologie	3
2.1 Procédure d'amende d'ordre (droit formel)	4
2.2 Amende d'ordre (droit matériel)	4
3. Situation actuelle	4
3.1 Amendes d'ordre de droit fédéral	4
3.2 Amendes d'ordres de droit cantonal	5
3.3 Autorités compétentes dans le cadre de la procédure pénale ordinaire	6
4. Le projet dans les grandes lignes	6
4.1 Unification et centralisation de la matière : création d'une base légale unique	7
4.1.1 Loi cantonale sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)	7
4.1.2 Ordonnance sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)	8
4.2 Système de répartition des compétences clarifié et simplifié	8
4.3 Délégation de compétences aux communes précisées	9
5. Commentaire des articles	11
5.1 Loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)	11
5.2 Modification et abrogation du droit cantonal	16
5.2.1 Loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALEI ; RSF 114.22.1)	16
5.2.2 Loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1)	17
5.2.3 Loi sur le Service du registre du commerce (LSRC ; RSF 220.3)	17
5.2.4 Loi d'application du code pénal (LACP ; RSF 31.1)	17
5.2.5 Loi sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1)	17
5.2.6 Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat ; RSF 721.0.1)	17
5.2.7 Loi sur la détention des chiens (LDCh ; RSF 725.3)	18
5.2.8 Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RSF 781.1)	18
5.2.9 Loi d'application de la législation fédérale sur la navigation intérieure (LALNI ; RSF 785.1)	18
5.2.10 Loi sur la gestion des déchets (LGD ; RSF 810.2)	19

5.2.11	Loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN ; RSF 921.1)	19
5.2.12	Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha ; RSF 922.1)	20
5.2.13	Loi sur la pêche (LPêche ; RSF 923.1)	21
6.	Conséquences du projet	21
6.1	<i>Conséquences financières et en personnel</i>	21
6.2	<i>Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes</i>	21
6.3	<i>Conformité au droit supérieur</i>	22

1. ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET

1.1 Révision de la loi fédérale sur les amendes d'ordre

Le 18 mars 2016, les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle loi fédérale sur les amendes d'ordre (LAO ; RS 314.1). La nouvelle LAO ainsi que son ordonnance (OAO ; RS 314.11) sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

La nouvelle LAO étend le champ d'application de la procédure simplifiée de l'amende d'ordre à d'autres infractions mineures. Jusqu'ici, seules les contraventions à la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01) et certaines contraventions à la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup ; RS 812.121) pouvaient être sanctionnées au moyen de l'amende d'ordre. Désormais, des contraventions prévues dans d'autres lois peuvent également être sanctionnées par une amende d'ordre dans une procédure simplifiée.

Ainsi, avec la nouvelle LAO, les autorités compétentes peuvent, dès le 1^{er} janvier 2020, sanctionner par une amende d'ordre les contraventions aux lois fédérales suivantes :

- loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI) ;
- loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LASi) ;
- loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD) ;
- loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) ;
- loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (LArm) ;
- loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LAlc) ;
- loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR) ;
- loi fédérale du 19 mars 2010 concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (LVA) ;
- loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI) ;
- loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (LStup) ;
- loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) ;
- loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) ;

- loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif ;
- loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo) ;
- loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP) ;
- loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP) ;
- loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant.

Le catalogue détaillé des infractions se trouve dans l’OAO. Il s’agit, par exemple, de sanctionner de l’amende d’ordre le fait d’utiliser un point de collecte des déchets public en dehors des horaires prescrits, de fumer dans des espaces fermés accessibles au public, de pratiquer le commerce itinérant sans autorisation ou encore de consommer illicitement et intentionnellement des stupéfiants ayant des effets de type cannabique.

1.2 Réorientation du projet initial de mise en œuvre du droit fédéral

Du 18 février 2020 au 7 juin 2020, le Conseil d’Etat a mis en consultation un avant-projet de loi et d’ordonnance d’exécution de la législation fédérale sur les amendes d’ordre qui procédait à des modifications du droit cantonal de manière ciblée par une loi modificatrice.

Toutefois, la consultation a permis de constater qu’une adaptation minimale du droit existant n’était pas une solution idéale et qu’il était préférable de mettre sur pied une loi cantonale sur les amendes d’ordre autonome, qui regrouperait dans un texte commun les dispositions d’exécution de la nouvelle LAO et les dispositions relatives aux amendes d’ordre de droit cantonal, tant du point de vue formel (procédure simplifiée de l’amende d’ordre) que matériel (contraventions de droit cantonal de peu d’importance pouvant être sanctionnées par une amende d’ordre).

Ainsi, l’option d’une loi cantonale unique a été choisie par le Conseil d’Etat. En effet, une telle centralisation de la matière permet d’une part d’unifier la matière, et d’autre part de simplifier l’application du droit et de préciser définitivement les champs de compétences des autorités d’application. Une telle loi autonome est finalement la meilleure manière d’assurer la transparence et la prévisibilité du droit.

Il est à relever que la consultation ayant porté sur l’avant-projet de loi et d’ordonnance d’exécution de la législation fédérale sur les amendes d’ordre a permis dans tous les cas d’apporter des plus-values substantielles au projet et ont donné lieu à des propositions d’ores et déjà intégrées dans le nouveau projet de loi. Les options principales du système présenté dans le premier projet ont toutefois été maintenues, en particulier en ce qui concerne les compétences des communes en matière d’amendes d’ordre et la distinction de régime entre les amendes d’ordre nécessitant un contact direct avec les administré-e-s et les amendes d’ordre ne nécessitant pas un tel contact.

Dans ce contexte, la présente consultation porte sur le projet de loi cantonale sur les amendes d’ordre de droit cantonal et de droit fédéral (ci-après : LCAO) et son ordonnance cantonale sur les amendes d’ordre (ci-après : OCAO). L’entrée en vigueur de la LCAO et de l’OCAO sera fixée de manière simultanée.

2. TERMINOLOGIE

A titre liminaire, il convient d’opérer une précision sur la terminologie utilisée en matière d’amendes d’ordre, afin d’éviter la confusion entre le droit matériel et le droit formel.

2.1 Procédure d'amende d'ordre (droit formel)

La notion de *procédure d'amende d'ordre* fait référence au droit formel, c'est-à-dire au droit procédural. Il s'agit de la procédure qui permet de sanctionner, de manière simplifiée, des contraventions mineures à des législations spécifiques, fédérales et cantonales. Cette procédure prévoit que les organes compétents pour infliger des amendes d'ordre procèdent selon le schéma suivant :

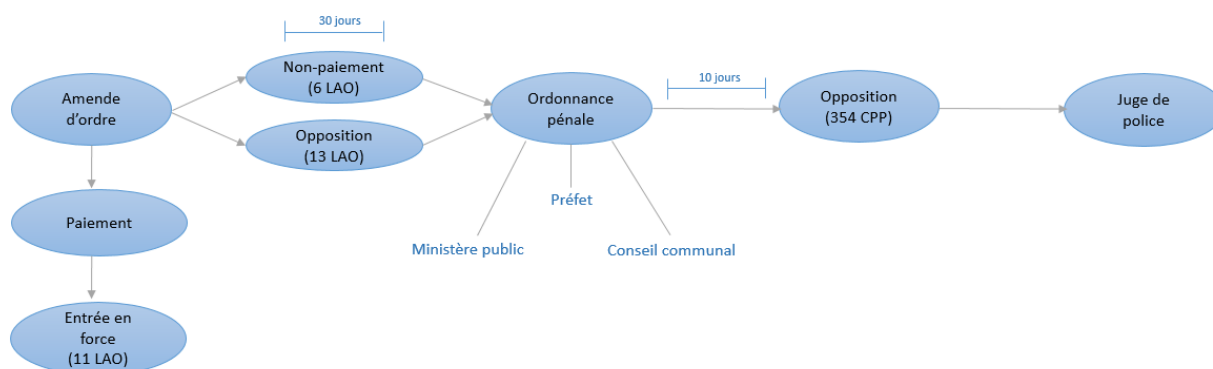


Figure 1 : Procédure simplifiée de l'amende d'ordre

A l'égard de la procédure, la LAO parle de procédure simplifiée, ce qui peut porter à confusion avec la procédure simplifiée prévue par le Code de procédure pénale (CPP ; RS 312.0). Il n'y a toutefois aucun lien entre ces deux procédures.

2.2 Amende d'ordre (droit matériel)

La notion d'amende d'ordre fait référence au droit matériel, à savoir l'amende infligée, à hauteur d'un certain montant défini par la réglementation d'application (OAO pour les amendes d'ordre de droit fédéral ; OCAO pour les amendes d'ordre de droit cantonal).

3. SITUATION ACTUELLE

Bien que le projet ne modifie pas fondamentalement les autorités compétentes en matière d'amendes d'ordre fédérales et cantonales, il est utile de faire un récapitulatif des différentes compétences des autorités dans le contexte de la mise en œuvre de la révision de la LAO.

3.1 Amendes d'ordre de droit fédéral

Actuellement, l'OAO prévoit de multiples amendes d'ordre pour des contraventions mineures aux législations mentionnées sous point 1.1.

La compétence primaire d'infliger ces amendes d'ordre de droit fédéral incombe à la Police cantonale, respectivement à la gendarmerie (cf. art. 23 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, LALCR ; RSF 781.1). La Police dispose, ainsi d'une compétence générale en

matière d'amendes d'ordre. Cela signifie qu'elle peut infliger l'ensemble des amendes d'ordre prévues par le droit fédéral. Cette compétence découle de sa mission générale prévue par la loi sur la Police cantonale (LPol ; RSF 551.1), qui est d'assurer l'observation des lois (art. 1 al. 1).

Le cadre légal actuel prévoit toutefois que le Conseil d'Etat puisse déléguer aux communes qui en font la demande la compétence d'infliger des amendes d'ordre (art. 24 LALCR). Les conditions d'une telle délégation sont réglées dans l'arrêté concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre (RSF 781.21). La délégation de compétence porte uniquement sur les infractions aux dispositions régissant le stationnement à durée limitée (zones bleues et parcomètres) et d'autres infractions en matière de circulation routière prévues par l'OADO excepté pour les infractions commises sur une autoroute ou sur une semi-autoroute et pour les dépassements de la vitesse autorisée (cf. art. 1 al. 1 de l'arrêté concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre). Les conditions sont énoncées à l'article 2 du même arrêté et spécifient, entre autres, que les communes doivent disposer d'agent-e-s formé-e-s à la perception d'amendes d'ordre. En outre, pour les infractions autres que celles relatives au stationnement à durée limitée, les agents et agentes doivent porter un uniforme.

3.2 Amendes d'ordres de droit cantonal

La législation cantonale a connu, depuis quelques années, l'introduction de plusieurs types d'amendes d'ordre de droit cantonal. La loi d'application du code pénal (LACP ; RSF 31.1) renvoie aux différentes lois qui prévoient de telles amendes (art. 9 al. 2 et 10 al. 1 LACP).

Actuellement des dispositions sur les amendes d'ordre cantonales sont prévues dans lois suivantes :

- loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat ; RSF 721.0.1)¹ ;
- loi sur la détention des chiens (LDCh ; RSF 725.3) ;
- loi sur la gestion des déchets (LGD ; RSF 810.2) ;
- loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN ; RSF 921.1) ;
- loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha ; RSF 922.1) ;
- loi sur la pêche (LPêche ; RSF 923.1).

La réglementation d'exécution de ces lois (ordonnances et règlements) précise les contraventions sanctionnées par des amendes d'ordre cantonales et énoncent le montant forfaitaire de l'amende d'ordre.

La Police cantonale dispose de la compétence de délivrer des amendes d'ordre en vertu de la LGD, de la LFCN ainsi que de la LDCh. En revanche, les agents et agentes de la Police cantonale n'ont pas la compétence de délivrer des amendes d'ordre en matière de LCha, LPêche, LPNat et de l'ordonnance concernant la zone de tranquillité de La Berra, domaines relevant de la compétence du personnel de surveillance du Service des forêts et de la faune (SFN).

Le personnel de surveillance du Service des forêts et de la nature (SFN), à savoir les gardes-faune et les surveillants et surveillantes des réserves naturelles disposent de la compétence d'infliger des amendes d'ordre pour tout ou partie des amendes d'ordre relevant des domaines de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) ainsi que pour la LGD et la LDCh.

Par ailleurs, le ou la vétérinaire cantonal-e est également compétent-e pour infliger des amendes d'ordre en vertu de la loi sur la détention des chiens.

¹ Seule la possibilité de prévoir des amendes d'ordre est prévue par la LPNat, par un renvoi à la LCha. Aucune amende d'ordre n'existe actuellement pour des infractions à la LPNat.

Finalement, la loi sur la gestion déchets réserve la possibilité pour le Conseil d'Etat de déléguer aux communes qui en font la demande la compétence d'infliger des amendes d'ordre dans ce domaine à savoir le littering (art. 36b al. 2 LGD). La même disposition prévoit également que les communes peuvent ensuite déléguer cette compétence à des tiers, conformément à la législation sur les communes.

3.3 Autorités compétentes dans le cadre de la procédure pénale ordinaire

En cas de non-paiement de l'amende d'ordre de droit fédéral dans le délai prescrit ainsi ou si la personne prévenue s'oppose à la procédure de l'amende d'ordre une procédure pénale ordinaire est engagée (art. 6 al. 4, 4 al. 3 let. c et 13 LAO). Il en va de même lorsque la procédure de l'amende d'ordre est inapplicable (art. 4 LAO), par exemple lorsque la personne prévenue est âgée de moins de 15 ans au moment des faits (4 al. 1 LAO) ou si la personne prévenue a mis en danger ou blessé une personne ou causé un dommage en commettant l'infraction (4 al. 3 let. a LAO).

Actuellement, les contraventions échouant avec la procédure simplifiée d'amende d'ordre sont dénoncées en la procédure pénale ordinaire, soit auprès du Ministère public, soit auprès de la Préfecture ou encore devant le Conseil communal.

Le Ministère public statue en procédure pénale ordinaire pour les amendes d'ordre infligées en vertu de la LStup (art. 17 al. 1 de l'ordonnance sur les stupéfiants, RSF 821.22.11), tandis que le Conseil communal statue en la procédure ordinaire pour les amendes d'ordres dont la compétence est déléguée à la commune (25 LALCR et 86 LCo). Le Préfet quant à lui statue en la procédure pénale ordinaire pour les amendes d'ordre de droit cantonal (domaines DIAF et DAEC en particulier) en vertu de l'article 84 de la loi sur la justice (LJ ; RSF 130.1) ainsi que pour les amendes d'ordre fédérales relevant du domaine de la circulation routière, infligées par la Police cantonale (art. 23 al. 2 de la LALCR).

Suite à la révision de la LAO, tant qu'au niveau cantonal une autre autorité n'est pas désignée expressément par la loi, les nouvelles amendes d'ordre de droit fédéral sont provisoirement dénoncées auprès du Ministère public (art. 69 al. 3 LJ).

Pour le surplus, en cas d'opposition à l'ordonnance pénale rendue par une des autorités compétentes mentionnées ci-dessus, le dossier en cause est transmis au Juge de police (art. 75 al. 2 let. a LJ ; art. 86 al. 3 LCo).

4. LE PROJET DANS LES GRANDES LIGNES

Le projet de loi se résume selon les trois grands axes suivants.

Premièrement, le projet unifie le droit relatif à la procédure d'amendes d'ordre et aux contraventions sanctionnées par les amendes d'ordre en le centralisant au sein d'une loi cantonale. Actuellement la thématique des amendes d'ordre est éparpillée dans plusieurs lois. Le corollaire de cette centralisation est la nécessité de « nettoyer » le droit cantonal de toutes les dispositions relatives aux amendes d'ordre dans les lois spéciales, en les abrogeant ou en les modifiant.

Deuxièmement, les compétences des autorités sont clarifiées et réglementées tant pour les amendes d'ordre de droit fédéral que pour les amendes de droit cantonal. Les compétences en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure simplifiée sont également simplifiées.

Troisièmement, les conditions de la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre sont éclaircies et consolidées.

4.1 Unification et centralisation de la matière : création d'une base légale unique

La grande nouveauté du projet présenté est la création de la nouvelle LCAO et, dans un deuxième temps d'une OCAO. Cette option permet d'unifier une matière aujourd'hui désordonnée où le droit matériel (contraventions sanctionnées de l'amende d'ordre) et formel (procédure simplifiée de l'amende d'ordre) se retrouvent au sein de plusieurs lois et ordonnances différentes. Cette centralisation permettra une meilleure transparence pour les administré-e-s d'une part mais d'autre part, une simplification pour les autorités appelées à mettre en œuvre ce domaine du droit.

4.1.1 Loi cantonale sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)

Le projet de loi ne change pas fondamentalement le cadre juridique actuel en matière d'amendes d'ordre. Il permet de réunir toute la matière du droit sur les amendes d'ordre qui touche le droit cantonal.

Toutefois, il modifie, respectivement élargit, à certaines conditions, le champ de compétences des communes, ainsi que du personnel de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), déjà compétent en matière d'amendes d'ordre cantonales (cf. ci-dessous chapitre 3.2).

Le projet présenté est l'occasion de clarifier certains points qui étaient jusqu'ici peu clairs, notamment en ce qui concerne la compétence de dénoncer les contraventions lorsque la procédure d'amendes d'ordre échoue ou est inapplicable *ex lege*.

Ainsi, principalement, le projet de loi :

- Définit l'objet et le champ d'application de la loi ;
- Règle les principes relatifs aux amendes d'ordre de droit cantonal ;
- Fixe l'étendue des compétences des organes appelés à infliger des amendes d'ordre ;
- Règle la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre notamment en fixant les principes régissant une telle délégation, les conditions et la durée ;
- Détermine les compétences en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre en attribuant expressément au Ministère public, aux Préfectures et aux Conseils communaux des compétences en fonction des lois concernées ou de l'existence d'une délégation (communes) ;
- Fixe les principes d'encaissement du produit des amendes ;
- Règle le droit transitoire, à savoir le sort des procédures pénales ordinaires introduites sous l'ancien droit, le sort des délégations de compétence octroyées aux communes en vertu de l'ancien droit et la situation des amendes d'ordres cantonales infligées en vertu de l'ancien droit mais abrogées par le nouveau droit en raison de leur redondance avec les amendes d'ordre de droit fédéral.

De manière complémentaire, le projet de LCAO modifie également une partie substantielle du droit cantonal, afin d'assurer la cohérence du système, en modifiant, respectivement abrogeant, les articles des lois spéciales qui règlent actuellement le droit relatif aux amendes d'ordre. Il s'agit des lois suivantes : la loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1), la loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALFI ; RSF 114.22.1), la loi d'application du code pénal (LACP ; RSF 31.1), la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat ; RSF 721.0.1), la loi sur la détention des chiens (LDCh ; RSF 725.3), la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RSF 781.1), la loi d'application de la législation fédérale sur la navigation intérieure (LALNI ; RSF 785.1), la loi sur la gestion des déchets (LGD ; RSF 810.2), la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN ; RSF 921.1), la loi sur la chasse et la protection des mammifères,

des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha ; RSF 922.1), la loi sur la pêche (LPêche ; RSF 923.1).

La loi sur le Service du registre du commerce (LSRC ; RSF 220.3) et la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1) sont modifiées afin de supprimer la notion d' « *amende d'ordre* » dès lors qu'il s'agit, juridiquement parlant, d'amendes d'ordinaires (cf. ad commentaire des articles).

4.1.2 Ordonnance sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)

L'OCAO dont un projet accompagne le projet de LCAO permet de préciser plusieurs points de la loi, notamment sur les questions de formation des autorités chargées d'infliger des amendes d'ordre, sur le champ de compétence exact des autorités et des communes, sur la procédure à suivre pour la requête de délégation de la compétence d'infliger des amendes d'ordre. La nouveauté la plus marquante toutefois est de concentrer, dans les annexes, la liste de toutes les amendes d'ordre de droit cantonal. Il s'agit d'une grande amélioration en termes d'accessibilité du droit. Cette centralisation permet de créer un catalogue des amendes d'ordre avec leurs montants. Elle rend également les sanctions plus prévisibles.

L'ordonnance permet aussi de supprimer toutes les amendes d'ordre de droit cantonal qui font double avec le droit fédéral. Avec la révision de la LAO, les amendes d'ordre de droit cantonal suivantes doivent être supprimées :

- Article 87 de l'ordonnance concernant la chasse (Ocha ; RSF 922.11)
AO FR 207 Utilisation et interdiction d'utiliser des chiens (art. 27 LCha / art. 43 Ocha ; 100 francs)
- Article 12b de l'ordonnance concernant la zone de tranquillité de La Berra (RSF 922.31)
AO FR 401 Obligation de rester sur les itinéraires autorisés (art. 3 ; 100 francs)
- Annexe 6 du Règlement concernant l'exercice de la pêche concédé par permis en 2019, 2020 et 2021 (RPêche ; RSF 923.12)
AO FR 303 Pêche en période de protection (art. 21 RPêche ; 200 francs)
- Annexe 6 RPêche)
AO FR 305 Tailles de capture (art. 23 RPêche ; 200 francs)

D'autres amendes d'ordre de droit cantonal doivent être modifiées pour compléter le droit fédéral.

4.2 Système de répartition des compétences clarifié et simplifié

Comme le démontre le chapitre 3.1 du présent rapport, la répartition actuelle des compétences des autorités cantonales en matière d'amendes d'ordre manque de clarté en raison de l'éclatement de la matière dans le droit cantonal et des développements législatifs dans le domaine des amendes d'ordre de droit cantonal qui se sont produits de manière séquencée. Il en va de même pour la compétence des autorités auxquelles sont dénoncées les infractions lorsque la procédure de l'amende d'ordre échoue ou est inapplicable. En résulte un système de compétences disparate et peu transparent, qui complique en pratique la mise en œuvre du droit, en prévoyant des compétences différentes selon qu'il s'agisse d'amendes d'ordre de droit fédéral et de droit cantonal.

Désormais le projet de LCAO détermine explicitement les législations cantonales et fédérales pour lesquelles les autorités et les communes disposent d'une compétence *ex lege* (Police cantonale, gardes-faunes, surveillants et surveillantes des réserves naturelles, vétérinaire cantonal-e), respectivement peuvent y prétendre en vertu d'une délégation (communes). Elle fixe également les compétences pour la procédure pénale ordinaire en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure d'amende d'ordre (art. 12 à 15 du projet).

La simplification de la répartition des compétences peut ainsi se schématiser de la manière suivante :

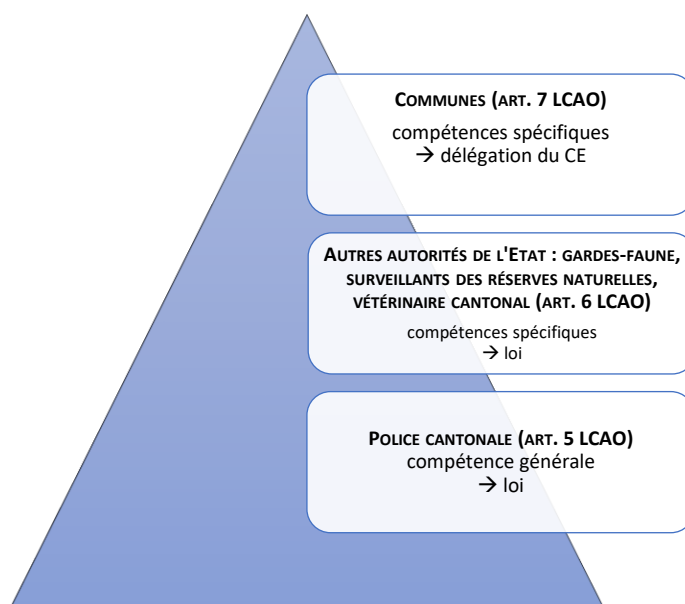


Figure 2 : Compétences en matière d'amendes d'ordre

Il convient de relever que la LCAO fixe les compétences de manière générale en renvoyant aux législations topiques. Le rôle de l'OCAO est de préciser, pour chacune de ces lois, quelles sont exactement les infractions que les autorités peuvent sanctionner de l'amendes d'ordre, hormis pour la Police cantonale qui dispose d'une compétence générale pour toutes les infractions du droit cantonal et fédéral sanctionnées de l'amende d'ordre.

4.3 Délégation de compétences aux communes précisées

La LCAO fixe les principes concernant la délégation, aux communes, de la compétence d'infliger des amendes d'ordre. Le cadre légal permet de préciser les conditions, l'étendue et la durée des délégations.

Il convient d'emblée de préciser que le système de délégation de la LCAO n'est pas fondamentalement modifié par rapport au système actuel. Il ne fait que formaliser les conditions qui souffraient jusqu'ici de la dissémination du cadre légal. A nouveau, la centralisation du cadre légal dans la LCAO permet une meilleure prévisibilité du droit.

S'agissant tout d'abord des principes régissant la délégation de compétence aux communes, la loi fixe les législations pour lesquelles les communes peuvent prétendre à une délégation. Ces législations ont été sélectionnées parce qu'elles répondent aux domaines de compétence des communes en matière d'ordre et de sécurité publics, excluant ainsi toute législation relevant de la compétence exclusive de la Police cantonale. Par exemple, la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup ; RS 812.121), qui permet de sanctionner par l'amende d'ordre le fait de consommer illicitement et intentionnellement des stupéfiants ayant des effets de type cannabique (art. 19a, ch. 1, LStup) est exclue de délégation pour les communes dès lors que dans ce domaine, la répression – qui nécessite des compétences particulières – est de la compétence exclusive de la Police cantonale.

La LCAO prévoit également que la réglementation d'exécution peut limiter les compétences à certaines infractions uniquement. Par exemple, les communes peuvent se voir déléguer la compétence d'infliger des amendes d'ordre aux contraventions à la loi fédérale sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01) mais il est prévu de maintenir dans l'OCAO le principe selon lequel les communes ne peuvent requérir une délégation pour les infractions concernant le dépassement de la vitesse autorisée, par exemple. Il s'agit en effet d'infractions pour lesquelles la Police cantonale dispose d'une compétence exclusive, nécessitant elles aussi des compétences particulières et pour lesquelles il convient de conserver la vision d'ensemble en matière de politique de sécurité routière.

Outre la LCR, le projet donne aux communes, à certaines conditions, la possibilité de requérir une délégation de compétence pour de nouvelles loi. Il s'agit des législations suivantes :

- la législation fédérale sur la circulation routière ;
- la législation fédérale sur la concurrence déloyale ;
- la législation fédérale sur la protection de l'environnement ;
- la législation fédérale sur la protection contre le tabagisme passif ;
- la législation cantonale sur la gestion des déchets ;
- la législation fédérale sur la navigation intérieure ;
- la législation fédérale et cantonale sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles ;
- la législation cantonale sur la détention des chiens.

La loi prévoit en outre que lorsque des circonstances particulières l'exigent, le Conseil d'Etat peut déléguer des compétences s'écartant de ces législations afin de garantir l'ordre et la sécurité publics et la salubrité. L'exemple de la crise sanitaire relative à l'épidémie de coronavirus a montré le besoin de prévoir, dans certaines circonstances particulières, des exceptions aux règles habituelles. Ces délégations spécifiques sont limitées dans le temps.

S'agissant des conditions, le projet de loi énumère les conditions ayant trait au principe de la légalité (obligation de disposer d'un règlement communal de portée générale autorisant le Conseil communal à percevoir des amendes d'ordre et désignant les organes compétents pour infliger des amendes d'ordre), à la formation (par la Police cantonale), à la mise en œuvre (signe distinctif et formulaires officiels). Enfin, le principe selon lequel seules les communes disposant d'une police communale, respectivement les communes déléguant des tâches à des entreprises de sécurité (selon variante proposée), peuvent se voir déléguer une compétence pour des infractions nécessitant un contact direct avec les administré-e-s est ancré dans la LCAO. Il s'agit des infractions à la LCD, à la loi fédérale sur le tabagisme passif et à la LPE, ainsi que toutes les infractions à la LCR autres que celles relatives au stationnement limité (zones bleues et parcomètres) susceptibles d'une délégation ainsi que les lois cantonales prévoyant de telles amendes d'ordre (littering notamment). Cette condition se justifie en raison des enjeux de sécurité personnelle induits par le contact direct avec l'administré-e à sanctionner. En ce sens, seul-e-s les agents et agentes des polices communales disposent d'une formation adéquate et d'une expérience suffisante dans ce domaine.

S'agissant de la durée, la LCAO conserve le principe de délégations de compétence pour une durée limitée et illimitée. L'OCAO précise la portée de cet article. Actuellement, la compétence n'est déléguée de manière illimitée dans le temps que pour les amendes d'ordre concernant le stationnement à durée limitée (zones bleues et parcomètres). Pour toutes les infractions, la délégation n'est octroyée que pour 5 ans, afin que le Conseil d'Etat puisse réexaminer périodiquement que les conditions sont toujours remplies. Ce système est maintenu dans le projet de loi et d'ordonnance.

Le projet prévoit enfin des règles relatives au renouvellement et au retrait des délégations aux communes ainsi que des règles instaurant une surveillance du personnel préposé à la perception des amendes d'ordre, par la Police cantonale.

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES

5.1 Loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO)

1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

Cet article règle l'objet de la loi, en trois axes :

- Fixer les principes généraux concernant les amendes d'ordre de droit cantonal
- Définit les compétences des autorités compétentes dans le canton de Fribourg
- Règle l'attribution du produit des amendes.

Cet article n'appelle pas de commentaire supplémentaire.

Art. 2 Champ d'application

Cet article règle le champ d'application de la loi à raison des personnes. Ainsi, les contraventions au droit cantonal commises par des personnes de moins de 15 ans ne peuvent être sanctionnées par l'amende d'ordre mais doivent être dénoncées en la voie ordinaire, à savoir auprès de la justice des mineur-e-s.

Ce régime d'inapplicabilité aux mineur-e-s est identique au droit fédéral qui exclut de son champ d'application les mineur-e-s de moins de 15 ans (art. 4 LAO).

2 Amendes d'ordre de droit cantonal

Art. 3 Principes

Actuellement dans la législation cantonale, les cas dans lesquels les infractions sont sanctionnées par des amendes d'ordre sont prévus dans plusieurs actes cantonaux (cf. chapitre 3.2). Dans un objectif de simplification et d'uniformisation, il est prévu désormais que le Conseil d'Etat fixe ces cas d'application et détermine le montant forfaitaire des amendes d'ordre. La liste complète des amendes d'ordre de droit cantonal figurera dans la réglementation d'exécution de la présente loi. Il s'agira ainsi de répertorier les lois et infractions concernées ainsi que les montants forfaitaires des amendes d'ordre sanctionnant lesdites infractions.

Cet article suit les principes du droit fédéral en matière d'amende d'ordre fixés dans la LAO, afin d'assurer la conformité au droit supérieur.

L'alinéa 1 de cet article définit la législation cantonale dont les infractions peuvent être sanctionnées par des amendes d'ordre (al.1). Il s'agit principalement des domaines thématiques relevant de la DIAF (protection de la nature et du paysage, détention des chiens, forêts, chasse et protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leur biotopes et pêche) et, pour la législation sur la gestion des déchets, de la DAEC (gestion des déchets).

L'alinéa 2 fixe le principe selon lequel la réglementation d'exécution, soit l'OCAO, fixe la liste des amendes d'ordre et détermine le montant pour chacune d'elle. Ce montant ne peut excéder le montant fixé par la législation fédérale, à savoir 300 francs (article 1 al. 4 LAO).

Dans la mesure où l'amende d'ordre est une amende infligée dans une procédure simplifiée, il n'est pas tenu compte des antécédents et de la situation personnelle de la personne prévenue (al. 3). Il s'agit également du même régime que le droit fédéral (article 1 al. 5 LAO).

Enfin l'alinéa 4 précise que ces contraventions sanctionnées par la forme simplifiée de l'amende d'ordre suit une procédure spécifique, celle de l'amende d'ordre précisément. La procédure est précisée au chapitre 2 de ce rapport.

Art. 4 Procédure de l'amende d'ordre

Cet article formalise l'analogie de la procédure cantonale de l'amende d'ordre avec la procédure fédérale, en renvoyant à la législation fédérale sur les amendes d'ordre, soit la LAO. Ainsi la procédure cantonale est régie par la LAO, qu'il s'agisse de la procédure en tant que telle ou qu'il s'agisse des conditions d'application de la procédure et des modalités. Pour l'essentiel, il convient de mentionner que faute de paiement de l'amende d'ordre dans le délai de 30 jours, une procédure pénale ordinaire est engagée (cf. remarques ad art. 12 à 15). En outre, les amendes d'ordre ne peuvent être infligées qu'au moyen de formulaires officiels, dont les exigences sont fixées par la législation fédérale sur les amendes d'ordre.

L'alinéa 2 renvoie également aux règles de la LAO pour ce qui concerne le concours d'infractions. Il s'agit dans le cas particulier de l'article 5 LAO.

3 Compétences pour infliger les amendes d'ordre

Art. 5 En général

Cet article énonce le cadre général relatif aux autorités et aux organes compétents en matière d'amendes d'ordre, y compris les exigences en matière d'identification.

L'alinéa 1 prévoit que la compétence générale d'infliger les amendes d'ordre de droit fédéral et de droit cantonal est attribuée à la Police cantonale. Ce premier principe institue désormais cette compétence générale pour les amendes d'ordre de droit cantonal, puisqu'actuellement, dans ce domaine, la Police cantonale ne dispose que d'une compétence partielle (cf. chapitre 3.2), ce qui, en pratique, complique inutilement le cadre des compétences.

Le nouveau cadre de compétence généralise également la compétence d'infliger des amendes d'ordre aux agents et agentes de la Police cantonale en général et non plus seulement aux agents et agentes de la gendarmerie, comme le prévoit actuellement l'article 23 LALCR. Il s'agit en effet, pour tous les nouveaux domaines sanctionnés de l'amende d'ordre, de s'assurer que tous les agents et agentes de la Police cantonale puissent sanctionner les infractions, y compris les inspecteurs et inspectrices de la police de sûreté. Cet ajout est relevant dans le contexte de la LStup notamment.

L'alinéa 2 réserve les compétences spécifiques des gardes-faunes, des surveillants et surveillantes des réserves naturelles, du ou de la vétérinaire cantonal-e (art. 6 al. 1, 2 et 3) et des communes (art. 7), en vertu d'une délégation du Conseil d'Etat. Pour ces dernières, le texte de loi fixe le principe selon lequel les communes ne peuvent infliger des amendes d'ordre qu'en vertu d'une délégation expresse du Conseil d'Etat.

L'alinéa 3 précise les exigences, alternatives, permettant d'identifier les personnes infligeant des amendes d'ordre, il s'agit, en cascade de l'uniforme de service (ex. Police cantonale, police

communales, entreprises de sécurité lorsqu'elles sont délégataires d'une tâche communale), d'un signe distinctif (ex. employé-e-s communaux, employé-e-s de l'Etat) ou d'une carte de légitimation (ex. employé-e-s communaux, employé-e-s de l'Etat).

Jusqu'à la révision de la LAO, l'ancien article 4 al. 2 LAO exigeait que les représentants de l'organe de police ne perçoivent des amendes sur la route qu'en uniforme de service. Cette exigence n'a pas été reprise dans la révision de la LAO qui prévoit, à son article 2 al. 3, que le représentant de l'organe compétent – désigné par le canton – doit justifier de sa qualité envers le prévenu.

Enfin, l'alinéa 4 prévoit le principe selon lequel toute personne infligeant des amendes d'ordre doit disposer d'une formation adaptée, formation qui est dispensée par la Police cantonale. La réglementation d'exécution précise le détail de la formation.

Art. 6 Compétences spécifiques

Cette disposition liste les organes de l'Etat qui sont compétents, directement en vertu de la LCAO et en sus de la Police cantonale, pour infliger des amendes d'ordre, en précisant chaque fois quelles sont les législations pertinentes pour chaque autorité mentionnée. L'exigence de base légale et le principe de « *nulla poena sine lege* » sont ainsi respectés ; cela impose de fait une limitation des compétences de ces organes qui ne peuvent sanctionner par l'amende d'ordre des contraventions à d'autres lois que celles mentionnées dans la LCAO.

Les trois premiers alinéas de cette disposition règlent les compétences des gardes-faunes, des surveillants et des surveillantes des réserves naturelles ainsi que du ou de la vétérinaire cantonal-e. Dans chacun de ces alinéas, la liste des lois pour lesquelles les organes précités sont autorisés à infliger des amendes d'ordre est précisée.

Enfin, l'alinéa 4 prévoit que l'OCAO puisse restreindre la compétence de ces organes d'infliger des amendes d'ordre à certaines infractions de ces lois seulement.

Art. 7 Délégation aux communes – Principes

L'alinéa 1 liste les lois pour lesquelles, moyennant une délégation du Conseil d'Etat, les communes peuvent infliger des amendes d'ordre.

L'alinéa 2 prévoit que l'OCAO puisse restreindre la compétence de ces organes d'infliger des amendes d'ordre à certaines infractions de ces lois seulement. Dans le cas des communes, exception faite des infractions nécessitant des compétences spécifiques, le cadre de compétences est maintenu.

L'alinéa 3 permet au Conseil d'Etat, sur la proposition de la Direction en charge de la sécurité, de s'écarter des législations mentionnées à l'alinéa 1 de cet article en déléguant, lorsque des circonstances particulières l'exigent, des compétences supplémentaires pour une durée déterminée. Ces délégations spécifiques sont limitées dans le temps.

L'alinéa 4 prévoit quant à lui que le Conseil d'Etat définisse lors de chaque délégation la liste des amendes d'ordre qu'il délègue à la commune.

L'alinéa 5 fixe selon le principe de la compétence au niveau communal.

Art. 8 Délégation aux communes – Conditions

L'alinéa énumère les conditions qu'une commune doit remplir afin que la délégation de compétences lui soit accordée.

- La lettre a formalise l'exigence d'une base légale de rang communal, autorisant le Conseil communal à percevoir des amendes d'ordre mais aussi réglant explicitement les organes compétents au sein de la commune pour infliger les amendes d'ordre.
- La lettre b règle l'exigence d'une formation adaptée des organes communaux compétents pour infliger des amendes d'ordre au sens de l'article 5 al. 4 LCAO.
- La lettre c règle l'exigence pour la commune de prouver que l'identification des organes communaux est conforme au droit, en vertu de l'article 5 al. 3 LCAO.
- La lettre d règle enfin l'exigence pour la commune de disposer de formulaires (« bulletin d'amendes d'ordre ») conformes aux exigences de la LAO.

Toutes ces conditions font l'objet d'un examen et d'un préavis, dans la phase de requête de la délégation de compétence au Conseil d'Etat. Cet examen préalable de la requête de délégation est effectuée par la Direction de la sécurité et de la justice, sur préavis de la Police cantonale.

L'alinéa 2 fixe la condition selon laquelle seule une commune disposant d'une police communale peut se voir déléguer la compétence d'infliger des amendes d'ordre pour des infractions nécessitant un contact direct avec les administré-e-s (ex. littering, sanctions à l'encontre des cyclistes et des piétons, etc.). Ce principe est important au regard des spécificités et exigences que requièrent ce type d'amendes d'ordre. En effet, lorsque le contact est direct avec les administré-e-s une formation relative à la sécurité personnelle, des connaissances en matière de psychologie et de tactique policière sont indispensables. Le Conseil d'Etat peut également prévoir dans l'OCAO l'exigence d'une police communale pour d'autres infractions que celles nécessitant le contact direct avec les administré-e-s. Une variante est proposée et permettrait aux communes sans police communale et déléguant la compétence d'infliger des amendes d'ordre à une entreprise de sécurité privée d'infliger des amendes d'ordre nécessitant un contact direct avec les administré-e-s.

Art. 9 Délégation aux communes – Durée

Par cet article, la loi règle le principe des délégations à durée limitée et illimitée (al.1), en particulier le principe selon lequel les amendes d'ordre qui nécessitent un contact direct avec des administré-e-s, outre le fait qu'elles ne sont déléguées qu'aux polices communales (cf. ad commentaire art. 8 al. 2) ne peuvent être déléguées que pour 5 ans (al. 2). La durée limitée de certaines délégations s'explique en raison du fait qu'un réexamen des conditions doit être effectuée par l'autorité déléguant la tâche publique. L'OCAO définit les durées en fonction de la nature des amendes d'ordre.

Art. 10 Renouvellement et retrait de la délégation

Cet article règle les modalités du renouvellement des délégations de compétence accordées aux communes (al. 1). L'alinéa 2 prévoit que le Conseil d'Etat puisse retirer la délégation de compétence lorsqu'une commune ne respecte pas le cadre légal relatif aux amendes d'ordre.

Art. 11 Surveillance

Cet article formalise la surveillance que la Police cantonale exerce sur les communes dans le domaine des amendes d'ordre. Cette surveillance existe déjà actuellement dans le cadre de la directive de la Direction de la sécurité et de la justice du 22 octobre 2012 concernant le cadre de collaboration entre la Police cantonale et les polices communales.

Il convient d'étendre cette surveillance plus généralement à tout le personnel préposé à la perception des amendes d'ordre. Il est en effet primordial qu'une unité de pratique s'opère dans ce domaine pour éviter par exemple des inégalités de traitement ou des pratiques non conformes au cadre légal.

4 Compétences en cas d'échec ou d'inapplicabilité de la procédure de l'amende d'ordre

Art. 12 Procédure pénale ordinaire

L'alinéa 1 de cette disposition rappelle le principe déjà fixé par la loi fédérale sur les amendes d'ordre. En cas d'échec de la procédure simplifiée de l'amende d'ordre (faute de paiement dans le délai ou parce que le contrevenant ou la contrevenante s'oppose à cette procédure, cf. ci-dessus, chapitre 3.3), une procédure pénale ordinaire est engagée. Ce principe vaut tant pour les contraventions de droit fédéral que pour les contraventions de droit cantonal auxquelles la procédure simplifiée s'applique.

La procédure pénale ordinaire est engagée soit par le Ministère public, soit par le Préfet ou le Conseil communal (cf. commentaires ad art. 13 à 15) conformément à leurs compétences en la matière.

Cette procédure est ainsi poursuivie conformément à la loi sur la justice et les dispositions pénales applicables devant les autorités susmentionnées.

De manière générale et comme rappelé au chapitre 2.1 (schéma de la procédure d'AO), la procédure pénale ordinaire en cette matière se traduit par le prononcé d'une ordonnance pénale par l'autorité pénale compétente, laquelle peut ensuite faire l'objet d'une opposition. Dans ce dernier cas, le dossier est transmis au Juge de police.

L'alinéa 2 précise que les ordonnances pénales portant sur des contraventions de droit cantonal doivent être transmises au Service dont relève le domaine. Par exemple, s'il s'agit d'une contravention dans le domaine de la LCha, la décision sera transmise au Service des forêts et de la nature (SFN).

Art. 13 Procédure pénale ordinaire

a) Compétence du Ministère public

L'alinéa 1 de cet article définit la compétence du Ministère public de connaître des dénonciations lorsque la procédure de l'amende d'ordre échoue, en dressant la liste des législations topiques concernées.

L'alinéa 2 fixe la compétence du Ministère public de connaître des dénonciations lorsque la procédure de l'amende d'ordre est inapplicable en vertu de l'article 14 al. 3, let. a, b et d LAO ou lorsque l'auteur-e de l'infraction est inconnu-e. Cette inapplicabilité est valable tant pour les amendes d'ordre de droit fédéral que de droit cantonal, dès lors que les conditions de la procédure d'amende d'ordre cantonale sont fixées par le droit fédéral (cf. renvoi de l'article 4 al. 1 LCAO).

L'alinéa 3 fixe enfin la compétence du Ministère public lorsque plusieurs amendes d'ordre infligées relèvent de législations différentes et que plusieurs autorités sont compétentes pour la procédure pénale ordinaire. Par exemple, dans l'hypothèse où les gardes-faunes infligent une amende d'ordre en vertu de la LNI et de la LCha, alors les compétences pour la procédure ordinaire sont différentes (Ministère public pour la LNI et Préfets pour la LCha). Dans un tel cas de figure, toutes les amendes d'ordre sont alors dénoncées au Ministère public, afin d'éviter deux procédures parallèles portant sur un état de fait similaire et afin d'éviter que la personne contrevenante ne supporte deux fois les frais de procédure.

Art. 14 Procédure pénale ordinaire

b) Compétence du Préfet

L'alinéa 1 de cet article définit la compétence du Préfet de connaître des dénonciations lorsque la procédure de l'amende d'ordre échoue, en dressant la liste des législations topiques concernées.

Il s'agit de domaines pour lesquels les Préfectures connaissent actuellement des compétences. Le système est ainsi maintenu.

Art. 15 Procédure pénale ordinaire
c) Conseil communal

Cet article définit la compétence du Conseil communal de connaître des dénonciations lorsque la procédure de l'amende d'ordre échoue. Il s'agit de toutes les législations pour lesquelles la commune dispose d'une délégation de la compétence d'infliger des amendes d'ordre. Il s'agit des législations mentionnées à l'article 7 de la loi.

Art. 16 Produit de l'amende

Ce commentaire n'appelle pas de commentaire particulier. Il s'agit de la confirmation du régime actuel en matière de délégation aux communes, prévu par l'actuel article 26 de de la LALCR.

6 Dispositions transitoires

Art. 17 Compétences

L'alinéa 1 règle le sort des procédures lorsque l'autorité pénale est déjà saisie d'une procédure pénale ordinaire mais ne dispose plus de la compétence de la traiter selon le nouveau droit. Il s'agit par exemple de procédures pénales introduites auprès du Préfet mais qui échoient désormais au Ministère public avec l'entrée en vigueur de la LCAO (cf. également ad commentaire des articles 12 à 15).

Art. 18 Délégations octroyées aux communes

Cet article règle le sort des délégations de compétences aux communes décidées par le Conseil d'Etat selon l'ancien droit. De plus, dès lors que les conditions de la délégation de compétences aux communes ont fait l'objet de modifications (cf. ad commentaire de l'article 8 et chapitre 4.3), il s'agit de régler le sort de ces délégations de compétence à l'entrée en vigueur du nouveau droit, pour des compétences qui ne seraient plus déléguables en vertu du nouveau droit.

Selon l'alinéa 1 les communes bénéficiant d'une délégation de compétence octroyée sous l'ancien droit doivent requérir une nouvelle délégation de compétence dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit en effet d'assurer une uniformité des délégations de compétence des communes dans le canton à court terme et éviter que plusieurs régimes de délégation aux communes subsistent trop longtemps après l'entrée en vigueur de la loi.

L'alinéa 2 précise que les communes continuent de pouvoir infliger les amendes d'ordre déléguées par le Conseil d'Etat dans l'attente du renouvellement.

5.2 Modification et abrogation du droit cantonal

5.2.1 Loi d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALFI ; RSF 114.22.1)

Art. 8 al. 1 (modifié)

L'article 8, qui traite de la procédure en lien avec les infractions pénales, est modifié pour y ajouter une réserve explicite de la procédure relative aux amendes d'ordre en sus de la poursuite des infractions conformément à la loi sur la justice (LJ ; RSF 130) qui ne traite pas de la procédure d'amendes d'ordre. En effet, la LAO prévoit des contraventions en matière de droit des étrangers qui peuvent être désormais sanctionnées de l'amende d'ordre (AO 1001 : *Ne pas collaborer à l'obtention de documents de voyage, selon l'art. 120, al. 1, let. e, LEI* ; AO 2001 : *Violer l'obligation d'informer en refusant de donner un renseignement, selon l'art. 116, let. a, LAsi*).

5.2.2 Loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1)

Un nouvel alinéa 1a est ajouté à l'article 86 afin de formaliser la compétence du Conseil communal de prononcer des ordonnances pénales lorsque la procédure simplifiée de l'amende d'ordre échoue. Bien qu'en pratique les Conseils communaux prononcent actuellement des ordonnances pénales pour les amendes d'ordre déléguées par le Conseil d'Etat, cet aspect n'est pas explicitement réglé par la LCo. Il s'agit de rétablir cette lacune, en conformité avec le principe de la légalité.

5.2.3 Loi sur le Service du registre du commerce (LSRC ; RSF 220.3)

Art. 4 al. 2 (modifié)

Cette modification est purement formelle. Le terme d'« *amende d'ordre* » est utilisé dans cette disposition sans que la procédure simplifiée de l'amende d'ordre ne soit en réalité visée. Il convient ainsi d'apporter cette correction pour ne pas maintenir une confusion dans le droit cantonal.

5.2.4 Loi d'application du code pénal (LACP ; RSF 31.1)

Art. 9 al. 2 (modifié)

Cet alinéa est modifié pour opérer une réserve de la législation cantonale et fédérale portant sur les amendes d'ordre.

Art. 10 al. 1 (modifié), al. 3 (modifié)

L'alinéa 1 de cet article est premièrement modifié pour permettre l'application du travail d'intérêt général en vertu de l'article 79a du Code pénal suisse (CP ; RS 311.0) pour les contraventions au droit cantonal. Le renvoi à l'article 79a CP fait actuellement défaut dans la LACP en raison du fait que la réforme des sanctions au plan fédéral s'est opéré après l'entrée en vigueur de la LACP et que cette dernière n'a pas été modifiée en conséquence. Deuxièmement, l'alinéa 1 est modifié opérer une réserve de la législation cantonale et fédérale portant sur les amendes d'ordre.

L'alinéa 3 est modifié pour supprimer le renvoi à l'article 102a CP, qui a été abrogé.

5.2.5 Loi sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1)

Art. 147 al. 1 (modifié)

Cette modification est purement formelle. Le terme d'« *amende d'ordre* » est utilisé dans cette disposition sans que la procédure simplifiée de l'amende d'ordre ne soit en réalité visée. Il convient ainsi d'apporter cette correction pour ne pas maintenir une confusion dans le droit cantonal.

5.2.6 Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPNat ; RSF 721.0.1)

Art. 57 al. 4 (nouveau)

Le nouvel alinéa 4 réserve les contraventions que la législation cantonale sanctionne par l'amende d'ordre.

Art. 58 al. 1 (*modifié*)

Le renvoi aux articles 54a ss LCha est supprimé de l'alinéa 1 afin d'opérer un renvoi général à la législation cantonale et fédérale sur les amendes d'ordre. La législation cantonale règle désormais directement la possibilité du Conseil d'Etat de prévoir des amendes d'ordre pour des contraventions à la législation cantonale, dont la LCha.

5.2.7 Loi sur la détention des chiens (LDCh ; RSF 725.3)

Art. 44 al. 2 (*modifié*)

L'alinéa 2 est modifié pour prévoir une réserve des infractions de droit cantonal sanctionnées par des amendes d'ordre. Il s'agit dans les faits d'une réserve et d'un renvoi à la LCAO.

Art. 44a à 44d (*abrogés*)

Dès lors que la procédure relative aux amendes d'ordre cantonales est désormais régie par la LCAO, il convient d'abroger ces articles qui font doublon avec la LCAO.

Art. 44e al. 1 (*modifié*), **al. 2** (*abrogé*)

L'alinéa 1 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAO.

L'alinéa 2 est abrogé puisque son contenu matériel, adapté, est repris à l'article 44 al. 2 (cf. supra ad commentaire de l'article 44 al. 2)

5.2.8 Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR ; RSF 781.1)

Art. 1 al. 1 (*modifié*)

L'application de la législation fédérale sur les amendes d'ordre faisant désormais l'objet de la LCAO, la référence à la LAO dans cette disposition n'a plus lieu d'être.

Art. 17 al. 1 (*modifié*)

L'alinéa 1 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAO.

Section 6 – Art. 23 à 26 (*abrogés*)

Ces dispositions ont pour l'essentiel été transposées dans la LCAO et l'OCAO. Il convient donc de les abroger.

5.2.9 Loi d'application de la législation fédérale sur la navigation intérieure (LALNI ; RSF 785.1)

Art. 15 al. 1 (*modifié*)

L'alinéa 1 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAO.

5.2.10 Loi sur la gestion des déchets (LGD ; RSF 810.2)

Art. 36 al. 1 (modifié), al. 3a (nouveau), al. 3b (nouveau), al. 4 (modifié), al. 5 (modifié)

L'alinéa 1 est modifié pour supprimer la mention de l'intention et de la négligence. En effet, l'article 10 al. 2 LACP prévoit que les infractions au droit cantonal sont punissables même quand elles ont été commises par négligence. Pour assurer une cohérence dans le droit cantonal, il convient de supprimer cette notion dans la LGD².

L'alinéa 3a est ajouté pour y mettre le contenu de l'alinéa 2 de l'article 36a, lequel est abrogé.

Un nouvel alinéa 3b est ajouté pour prévoir une réserve des infractions cantonales sanctionnées par des amendes d'ordre. Il s'agit dans les faits d'une réserve et d'un renvoi à la LCAO.

L'alinéa 4 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAo et supprimer les références aux articles 36a à 36g qui sont abrogés.

La réserve de l'article 36a al. 1 (dernière phrase) qui faisait référence à la législation spéciale en matière d'abandon de déchets est reprise dans à l'alinéa 5 dès lors que l'article 36a est abrogé.

Art. 36a à 36g (abrogés)

Ces dispositions ont pour l'essentiel été transposées dans la LCAO et l'OCAO. Il convient donc de les abroger.

5.2.11 Loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN ; RSF 921.1)

Art. 77 al. 1 (modifié), al. 3a (nouveau), al. 4 (modifié), al. 6 (abrogé)

Les références aux articles 27 al. 2 (Non-respect des limitations d'accès dans certaines zones forestières) et 28 al. 1 (Entrave au libre-accès à pied aux forêts par les propriétaires foncier) sont supprimées dans la mesure où le droit fédéral prévoit des contraventions similaires. Il est relevé qu'il ne s'agit pas d'amendes d'ordre mais d'amendes ordinaire. Il est proposé de nettoyer le droit cantonal sur ce point également.

En outre, l'alinéa 1 est modifié pour supprimer la mention de l'intention et de la négligence. En effet, l'article 10 al. 2 LACP prévoit que les infractions au droit cantonal sont punissables même quand elles ont été commises par négligence. Pour assurer une cohérence dans le droit cantonal, il convient de supprimer cette notion dans la LFCN.

- *Entrave au libre-accès à pied aux forêts par les propriétaires fonciers*

S'agissant de l'article 27 al. 2 LFCN, l'article 77 al. 1 let. a LFCN sanctionne sa violation par une amende cantonale de 20 000 francs à 50 000 francs au plus. L'article 77 al. 2 LFCN prévoit que si les faits reprochés tombent sous le coup des dispositions pénales de la loi fédérale, celles-ci sont seules applicables. Or, l'article 43 al. 1 let. b LFo sanctionne d'une amende (fédérale) la personne qui intentionnellement et sans autorisation limite l'accès à une forêt (art. 14 al. 1 LFo). Dans ce cas, les dispositions fédérales et cantonales sont concurrentes. Il y a ainsi lieu de supprimer la mention « art. 27 al.

² A noter qu'en ce sens, l'article 44 al. 1 LDch n'est pas modifié, puisqu'il prévoit justement une exception à la punissabilité de la négligence.

2 LFCN » de la liste des contraventions cantonales mentionnées à l'article 77 al. 1 let. a LFCN, ce quand bien même il ne s'agit pas d'une amende d'ordre cantonale.

- *Non-respect des limitations d'accès dans certaines zones forestières*

S'agissant de l'article 28 al. 1 LFCN, la nouvelle amende d'ordre fédérale 11001 sanctionne de 100 francs le fait de ne pas respecter les limitations d'accès dans certaines zones forestières (art. 14 al. 2 let. a et 43 al. 1 let. c LFo). L'article 14 al. 2 let. a LFo se réfère à des motifs liés à la conservation des forêts ou à un autre intérêt public telle la protection des plantes ou des animaux sauvages, afin d'obliger les cantons à limiter l'accès à certaines zones forestières. En droit cantonal, il ressort des articles 28 al. 1 LFCN, 77 al. 1 LFCN et 27 RFCN que la pose de clôtures en forêt destinées à la protection de jeunes peuplements est admise et que le Service des forêts et de la nature (SFN) peut autoriser la pose de clôtures pour des essais scientifiques. L'article 77 al. 1 LFCN sanctionne la violation de cet état de fait comme une contravention cantonale. L'article 77 al. 2 LFCN prévoit toutefois que si les faits reprochés tombent sous le coup des dispositions pénales de la loi fédérale, celles-ci sont seules applicables. Dès lors, il y a lieu de supprimer la mention « art. 28 al. 1 LFCN » de la liste des contraventions cantonales mentionnées à l'article 77 al. 1 let. a LFCN, ce quand bien même il ne s'agit pas d'une amende d'ordre cantonale.

Un nouvel alinéa 3a est introduit pour prévoir une réserve des infractions cantonales sanctionnées par des amendes d'ordre. Il s'agit dans les faits d'une réserve et d'un renvoi à la LCAO. Le contenu est repris de l'actuel alinéa 6 et modifié. Il est placé plus haut dans la disposition pour une meilleure systématique. L'alinéa 6 est ainsi abrogé.

L'alinéa 4 est modifié pour exclure la punissabilité de la tentative et la complicité pour les contraventions sanctionnées de l'amende d'ordre dans le droit cantonal.

Art. 77a à 77d (*abrogés*)

Ces dispositions ont pour l'essentiel été transposées dans la LCAO et l'OCAO. Il convient donc de les abroger.

5.2.12 Loi sur la chasse et la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes (LCha ; RSF 922.1)

Art. 54 al. 1 (*modifié*), **al. 2a** (*nouveau*), **al. 3** (*modifié*), **al. 4** (*abrogé*)

L'alinéa 1 est modifié pour supprimer la mention de l'intention et de la négligence. En effet, l'article 10 al. 2 LACP prévoit que les infractions au droit cantonal sont punissables même quand elles ont été commises par négligence. Pour assurer une cohérence dans le droit cantonal, il convient de supprimer cette notion dans la LCha.

Un nouvel alinéa 2a est introduit pour prévoir une réserve des infractions cantonales sanctionnées par des amendes d'ordre. Il s'agit dans les faits d'une réserve et d'un renvoi à la LCAO. Le contenu est repris de l'actuel alinéa 4 et modifié. Il est placé plus haut dans la disposition pour une meilleure systématique. L'alinéa 4 est ainsi abrogé.

L'alinéa 3 est modifié pour exclure la punissabilité de la tentative et la complicité pour les infractions sanctionnées de l'amende d'ordre dans le droit cantonal.

Art. 54a à 54d (*abrogés*)

Ces dispositions ont pour l'essentiel été transposées dans la LCAO et l'OCAO. Il convient donc de les abroger.

Art. 55 al. 1 (*modifié*)

L'alinéa 1 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAo et supprimer les références aux articles 54a à 54d qui sont abrogés.

5.2.13 Loi sur la pêche (LPêche ; RSF 923.1)

Art. 45 al. 2 (*modifié*), **al. 3** (*nouveau*)

L'alinéa 2 est modifié pour y prévoir une réserve pour les infractions cantonales sanctionnées par des amendes d'ordre. Il s'agit dans les faits d'une réserve et d'un renvoi à la LCAO.

Le nouvel alinéa 3 est ajouté pour exclure la punissabilité de la tentative et la complicité pour les infractions sanctionnées de l'amende d'ordre dans le droit cantonal.

Art. 45a à 45e (*abrogés*)

Ces dispositions ont pour l'essentiel été transposées dans la LCAO et l'OCAO. Il convient donc de les abroger.

Art. 49 al. 1 (*modifié*)

L'alinéa 1 est modifié pour y prévoir un renvoi à la législation fédérale et cantonale sur les amendes d'ordre, soit la LCAO, l'OCAO, la LAO et l'OAo.

6. CONSÉQUENCES DU PROJET

6.1 Conséquences financières et en personnel

Il est difficile d'anticiper les conséquences financières d'un tel projet, dès lors qu'il implique des modifications et des extensions de compétences d'infliger des amendes d'ordre pour les services de l'Etat et des communes. L'augmentation ou la diminution de recettes, seules conséquences prévisibles, ne sont pas quantifiables à ce stade.

Le projet ne nécessite aucune charge de personnel supplémentaire pour l'Etat.

6.2 Incidences sur la répartition des tâches Etat-communes

Le projet ne change pas à proprement parler la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il s'agit seulement de possibilités nouvelles, pour les communes, de se voir déléguer des compétences supplémentaires en matière d'amendes d'ordre à certaines conditions définies par les textes légaux. La nouvelle réglementation n'est en aucun point obligatoire et laissée à la libre appréciation des communes, du point de vue de l'opportunité de requérir une nouvelle délégation de la compétence d'infliger des amendes d'ordre.

6.3 Conformité au droit supérieur

Le projet est conforme au droit supérieur, puisque la nouvelle loi fédérale LAO prévoit précisément que les cantons désignent les organes compétents pour percevoir les amendes d'ordre (art. 2 al. 1 LAO).