

**EXPOSÉ DES MOTIFS ET
AVANT-PROJET DE LOI VAUDOISE SUR LES AMENDES D'ORDRE (LVAO)**

1. Introduction

1.1. Contexte

Le présent exposé des motifs et projet de loi donne notamment suite au postulat Buffat demandant la modification de la Loi sur les sentences municipales afin de permettre une procédure de flagrant délit et des amendes d'ordre. Cette intervention parlementaire est déjà ancienne puisqu'elle a été déposée en avril 2008. Le Conseil d'État n'y répond qu'avec retard car la question qui s'est posée dans l'intervalle était celle de savoir comment insérer cette proposition dans le cadre de l'importante réforme Codex qui a couru de 2009 à 2012.

Rappelons ici que cette réforme a conduit à de profonds changements au sein du système judiciaire vaudois et que – par exemple – la loi sur les sentences municipales mentionnées en titre par le postulant est aujourd'hui abrogée.

Dans le présent EMPL, le Conseil d'Etat s'appuie sur la proposition parlementaire en question pour la développer en mettant en place une nouvelle politique en matière d'amendes d'ordres. Ce faisant, il répond aux besoins qui se sont faits jour dans le cadre des communes :

- nouvelle politique cantonale en matière de gestion des déchets, avec mise en place d'une taxe d'élimination des déchets urbains conduisant à un nouveau besoin en matière de contrôles et de sanctions.
- besoin pour les grandes communes – en particulier Lausanne – de doter leur unité responsable de la gestion des déchets de compétences répressives.
- besoin – plus large – de disposer d'une procédure simplifiée permettant de réprimer sans lourdeurs administratives les infractions d'ordre mineur.

2. La législation applicable

2.1. Loi sur les contraventions

En matière de répression pénale, les communes disposent depuis le 19 mai 2009 d'une loi sur les contraventions (LContr) – RSV 312.11.

Les règles générales de procédure qui s'appliquent sont les suivantes :

- poursuite d'office ou sur dénonciation ;
- établissement d'un rapport, signé et daté, à transmettre à l'autorité répressive (municipalité ou commission de police) ;
- la tenue d'une audience est possible ;
- décision de l'autorité répressive sous forme de sentence à notifier au contrevenant et au plaignant.

Les contraventions réprimées par l'autorité municipale sont passibles d'une amende de Fr. 500.- au plus. L'amende peut être portée à Fr. 1'000.- en cas de récidive.

2.2. Législation en matière d'amendes d'ordre

S'agissant des amendes d'ordre, le Canton de Vaud connaît essentiellement ce système instauré par le droit fédéral au travers de la loi sur la circulation routière (LVCR) – RSV 741.01.

Son article 24 prévoit ainsi l'application de la procédure fédérale d'amendes d'ordre par les policiers de la police cantonale et par les policiers des polices communales, dans la limite de leurs compétences territoriales.

La procédure d'amendes d'ordre peut en outre être appliquée par des assistants de sécurité publique pour les contraventions aux règles de stationnements des véhicules.

Le système d'amendes d'ordre est fixé par le droit fédéral, essentiellement au travers de la Loi sur les amendes d'ordre (LAO) – RS 741.03.

Il s'agit d'une procédure simplifiée qui peut se résumer comme suit :

- établissement par le Conseil fédéral d'une liste des contraventions réprimées par des amendes d'ordre, avec montants ;
- perception de l'amende directement par les organes de polices habilités ;
- paiement de l'amende immédiatement ou dans un délai de 30 jours ;
- en cas de paiement comptant, le contrevenant reçoit une quittance ne mentionnant pas son nom ;
- en cas de paiement subséquent, une formule de délai de réflexion est remise ; celle-ci est détruite en cas de paiement dans les délais. Dans le cas contraire, la police engage la procédure ordinaire.
- le montant maximal de l'amende est de Fr. 300.-.
- il n'est pas tenu compte des antécédents, ni de la situation personnelle du contrevenant.

3. Compétences cantonales en matière pénale

Selon l'article 123 de la Constitution fédérale, la législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération. C'est sur cette base constitutionnelle que le législateur fédéral a adopté notamment le Code pénal. Cela étant précisé, le droit fédéral laisse aux cantons une marge de manœuvre leur permettant de régler quelques domaines pénalement. On pense par exemple au tapage nocturne, aux troubles à l'ordre public ou à la gestion des déchets.

Le code de procédure pénale suisse régit quant à lui la poursuite et le jugement par les autorités pénales de la Confédération et des cantons, des infractions prévues par le droit fédéral (art. 1 al.1 CPP).

Compte tenu de ce qui précède, les cantons sont compétents pour régler la procédure concernant la poursuite et le jugement des infractions aux dispositions pénales cantonales et communales. Les cantons sont ainsi libres, sur le principe, d'adopter une procédure d'amende d'ordre pour les contraventions aux dispositions cantonales.

4. Le littering

La situation dénoncée par le postulant ayant trait essentiellement à la politique de répression en matière de déchets sauvages, le Conseil d'Etat s'est intéressé à cette question spécifique.

4.1. Etude fédérale

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a publié en 2011 une étude sur les déchets sauvages et sur les coûts que le phénomène entraîne.

Les déclarations clés et les résultats de cette étude peuvent se résumer comme suit :

- le littering est défini comme des déchets laissés traîner ou jetés négligemment, de manière consciente ou inconsciente, dans les rues, les places, les parcs ou dans les moyens de transport publics. Même si, en chiffre absolu, les quantités de déchets sauvages traînant par terre sont comparativement mineures, la majorité de la population estime le phénomène comme étant gênant. Le littering pèse sur la qualité de la vie et le sentiment de sécurité dans les espaces publics, entraîne des coûts de nettoyages accrûs et nuit à la réputation du lieu.

- Les causes de l'augmentation du phénomène des déchets sauvages sont multiples. Ainsi, le nombre de personnes qui passent leur pause déjeuner à leur poste de travail ou de formation va croissant. Souvent, ils se nourrissent en route. Ce comportement de consommation modifié – associé à un recours plus intensif à l'espace public – fait qu'il reste plus de déchets à l'extérieur. Une autre tendance en hausse ces dernières années découle du boum des journaux gratuits, qui sont souvent jetés après peu de temps déjà ou dont on se débarrasse discrètement quelque part entre le tram et le parc. Le fait de jeter négligemment les mégots de cigarettes est un phénomène archi connu depuis toujours, mais qui s'est peut-être renforcé en raison de l'interdiction de fumer dans les bars et les restaurants.

- Le littering cause des coûts supplémentaires. Jusque ici largement négligé par les chercheurs, le phénomène fait l'objet de l'étude de l'OFEV, qui porte sur les volumes et les coûts effectifs du littering en Suisse, avec les parts respectives des différentes catégories de déchets sauvages (emballages de stands à l'emporter, emballages pour boissons, journaux, papillons et mégots de cigarettes).

- la majeure partie du littering 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 le littering et leur répartition sur les différentes catégories de déchets concernés ont été déterminés sur la base d'échantillonnages représentatifs dans 40 communes et 9 services de transports publics. Les communes et les transports publics sélectionnés sont de différentes tailles et sont répartis dans toute la Suisse.

- les coûts de nettoyages causés par le littering doivent être délimités par rapport aux autres coûts de nettoyages des places (rendus nécessaires par des causes naturelles). Ceci se fait en déterminant de manière analogue les coûts de nettoyages par mètre carré d'espaces de références qui n'ont pas subi de littering. La différence entre les coûts est attribuée au littering.

- Sur cette base, les charges de nettoyages dues au littering dans les communes et les transports publics se sont montées en 2010 à quelque 192 millions de francs. Sur ce montant,

144 millions de francs sont déboursés par les communes et près de 48 millions de francs par les transports publics.

4.2. Les politiques publiques des cantons et leurs systèmes de sanctions

4.2.1. Généralités

Face au phénomène dénommé « littering », autrement dit des déchets sauvages, les Cantons suisses mènent des politiques assez différenciées. Très nettement, en Suisse alémanique, on tente de lutter contre le phénomène en mettant des amendes. Les Cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne ont poussé le raisonnement jusqu'à instaurer une interdiction de manger et de boire dans les transports publics.

A Lausanne, la Municipalité a pour l'heure agi en terme de sensibilisation. Dès 2009, des campagnes ont ainsi été menées en ce sens des les rues lausannoises.

4.2.2. Bâle-Ville

La structure constitutionnelle du Canton de Bâle-Ville fait apparaître une particularité. La Municipalité de Bâle en tant qu'organe exécutif de la Commune correspond en quelque sorte au gouvernement du canton et la législation cantonale est directement applicable à l'administration de la ville.

C'est ainsi qu'il faut s'en référer à la loi pénale bâloise (Überschreitung Strafgesetz – SG 253.100). Les infractions prévues dans cette loi constituent des contraventions punissables par une amende, applicables en procédure ordinaire, selon les règles du CPP. L'application d'amendes d'ordre est réservée aux contraventions indiquées dans l'Ordonnance bâloise sur les amendes d'ordre du 6 décembre 2005. Dans le domaine de la propreté urbaine, les infractions punissables par amendes d'ordre sont ainsi :

1. L'affichage sauvage
2. Le littering
3. Les crottes de chiens

4.2.3. Berne

Le Canton de Berne connaît également le système de l'Ordonnance cantonale sur les amendes d'ordre. Cette ordonnance s'appuie sur la loi cantonale d'introduction de la LAO. S'agissant de la poursuite des ces infractions, depuis le 1^{er} janvier 2011, le Canton de Berne connaît une organisation de type Police cantonale unique. A partir de là, la compétence et la poursuite pénale en application de la procédure des amendes d'ordre aux infractions contre la propreté appartiennent exclusivement à la Police cantonale bernoise.

4.2.4. Zürich

Pour le Canton de Zürich, il faut se référer à la loi régissant l'organisation judiciaire et administrative dans la procédure civile et pénale du 10 mai 2010. Son article 175 délègue aux communes la compétence de recourir à la procédure des amendes d'ordre dans sa législation communale sur la base de l'article 175 GOG qui lui délègue expressément cette faculté. Sur cette base, l'article 10 du Règlement général de police de la Ville de Zürich est applicable au

cas du littering, ainsi qu'aux tags et graffitis. Ces comportements sont punissables par une amende d'ordre de Fr. 80.00 en vertu de l'article 5 du Règlement municipal sur les amendes d'ordre. La Police métropolitaine de Zürich est responsable pour la répression des infractions aux règlements communaux et pour l'application des amendes d'ordre. Ce pouvoir lui est conféré par le Règlement sur les amendes d'ordre de droit communal approuvé par le Conseil Municipal de la Ville de Zürich en vertu du droit cantonal. Le Département de l'Assainissement et Recyclage de la ville est en outre autorisé à procéder aux contrôles nécessaires à l'application du Règlement sur la gestion des déchets, notamment à l'ouverture des sacs lorsque les déchets sont déposés de manière inappropriée ou illégale.

4.2.5. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat n'a pas l'intention de mettre en place une politique faite de « tout répressif » face au phénomène des déchets urbains.

La situation, telle qu'elle est vécue dans l'ensemble du canton, ne l'exige pas. En outre, une telle politique n'entre pas dans les priorités que le gouvernement entend assigner à ses forces de police ou à son administration.

Par contre, il ne fait pas de doute que certaines communes peuvent être confrontées à des situations ponctuelles ou récurrentes qui peuvent devenir véritablement problématiques. Lausanne a notamment la gestion d'un vaste domaine public qui doit être considéré comme une situation particulière en tant que telle. Mais on peut aussi penser à certaines communes riveraines de lacs qui se trouvent confrontées en été à une explosion des déchets sauvages sur leurs plages.

Sur la base de ce constat, le Conseil d'Etat est favorable à l'instauration d'un système d'amendes d'ordre à appliquer en vue de répondre aux besoins communaux face au littering, et plus largement dans le cadre de la nouvelle politique en matière de déchets. Le système à mettre en place concernant spécifiquement les communes, le Conseil d'Etat se rattache à la solution zurichoise qui consiste à permettre aux communes d'instaurer ce nouveau système au travers du règlement communal de police, qui doit faire l'objet d'une validation par le canton, respectivement par le Département de l'intérieur. De la sorte, le principe de l'économie est respecté. Seules les communes concernées se doteront de cette procédure, et cela sans que le canton n'ait à fourbir des forces administratives ou répressives supplémentaires.

Aux yeux du Conseil d'Etat, cette solution favorable en tous points doit en fait être immédiatement envisagée de manière plus large. Les circonstances font en effet que la solution qui se dégage rejoint une préoccupation très actuelle de la Confédération.

5. Avant-projet de révision totale de la Loi fédérale sur les amendes d'ordre

Le 15 mars 2013, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police d'engager jusqu'au 28 juin 2013 une procédure de consultation au sujet d'une révision totale de la Loi sur les amendes d'ordre. Cet avant-projet prévoit de soumettre dorénavant à la procédure de l'amende d'ordre les contraventions mineures à diverses lois fédérales (LF du 21.6.1932 sur l'alcool, LF du 20.3.2009 sur le transport des voyageurs, LF du 3.10.2008 sur la protection contre le tabagisme passif, etc...).

A noter que l'avant-projet ne cite que les lois concernées et non les différentes infractions auxquelles la procédure de l'amende d'ordre doit s'appliquer. Ce sera au Conseil fédéral de sélectionner les infractions en question, cette délégation se justifiant de par la diversité des situations visées.

Sur le plan procédural, la réglementation existante est simplement reprise et étendue aux nouvelles lois retenues.

Le projet de loi répond à une motion Frick déposée « dans le but d'étendre le système des amendes d'ordre afin de décharger les autorités pénales et les citoyens » (rapport explicatif, page 2).

6. Le projet

Le Conseil d'Etat estime que les lois cantonales précitées et l'avant-projet du Conseil fédéral répondent à un besoin, celui de disposer d'une procédure permettant de régler rapidement les infractions d'ordre mineur. La démarche dépasse ainsi la politique de répression à mener en matière de déchets.

Le Conseil d'Etat s'est interrogé quant à la question de savoir si le canton est confronté à la commission d'infractions de masse pouvant justifier l'instauration du système de l'amende d'ordre pour des contraventions de droit cantonal. Après consultation des préfets, compétents en matière de répression des contraventions de droit cantonal, tel n'est pas le cas. Pour cette raison, le Conseil d'Etat renonce à instaurer de telles amendes d'ordre, tout comme il renonce à instaurer de lui-même une liste d'infractions mineures, avec des montants d'amendes à la clé. En dehors de problème de la hiérarchie des normes, s'engager dans cette voie signifierait certainement édicter une loi qui ne correspondrait pas aux besoins du terrain, ceux-ci pouvant fortement varier selon les circonstances rencontrées dans les communes.

Dans ces circonstances, à l'exemple du Conseil fédéral, le Conseil d'Etat propose d'élargir l'application du système des amendes d'ordre et, en dehors du cas particulier du droit fédéral de la circulation routière, d'en faire une procédure à la disposition des communes. Celles-ci auront ainsi la possibilité d'introduire cette procédure dans leur règlement de police, soumis à la validation du département en charge des relations avec les communes. Cette procédure ne pourra s'appliquer qu'aux contraventions d'importance mineure, à savoir :

- les violations des prescriptions en matière de déchets ;
- les petites incivilités ;
- les faits de mendicité.

7. Conséquences

7.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Ce projet constitue une loi cantonale, qui ouvre une possibilité de réglementation communale. Au surplus, il entre en adéquation avec une vision fédérale qui tend également à simplifier le traitement des petites infractions par le biais du développement de la procédure de l'amende d'ordre.

7.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant

7.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financiers et économique

Néant

7.4 Personnel

Néant

7.5 Communes

Le présent projet tend à donner aux communes qui le désirent une nouvelle forme de compétence pénale, avec à la clé une simplification de procédure.

7.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Le présent projet doit notamment constituer un outil à disposition des communes pour appliquer au plan pénal la législation en matière de déchets.

7.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le présent projet entre en adéquation avec l'action no 5.3 du programme de législature : renforcer la collaboration entre collectivités et entre institutions.

7.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant

7.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

7.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

7.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

7.12 Simplifications administratives

Le présent projet offre la possibilité aux communes d'introduire dans leur règlement de police une procédure simplifiée en matière de poursuite des contraventions.

7.13 Autres

Néant

8 Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :
d'adopter le projet de Loi vaudoise sur les amendes d'ordre (LVAO).