

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
- sur les amendes d'ordre communales (LAOC)**

et

**PROJET DE LOI modifiant
la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV)**

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts demandant la modification de la loi sur les sentences municipales (articles 5 et 12) afin de permettre une procédure de flagrant délit et des amendes d'ordre pour le respect de la propreté

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte

Le présent exposé des motifs et projet de loi donne notamment suite au postulat Marc-Olivier Buffat mentionné en titre. Cette intervention parlementaire est déjà ancienne puisqu'elle a été déposée en avril 2008. Le Conseil d'Etat 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, liées essentiellement à la gestion des déchets et aux incivilités qui y sont rattachées (littering).

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 vaudoise 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 avec 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, qui, dans le canton de Vaud, ressortent également à la compétence communale.

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 LES DÉCHETS SAUVAGES OU 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 dans 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. La compétence et la poursuite pénale en application de la procédure des amendes d'ordre aux infractions contre la propreté appartiennent donc 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.

Toutefois, 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 des institutions et de la sécurité. De la sorte, le principe de l'économicité est respecté. Seules les communes concernées se doteront de cette procédure, et cela sans que le canton n'ait à fournir des forces administratives ou répressives supplémentaires.

Aux yeux du Conseil d'Etat, cette solution favorable en tous points s'inscrit dans une démarche entamée par les autorités fédérales en matière d'extension de la procédure d'amende d'ordre. Les circonstances font ainsi 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. Le présent EMPL vise également à permettre l'application de la procédure d'amende d'ordre en matière de répression des contraventions communales touchant à la gestion des déchets et aux diverses incivilités qui y sont liées (littering).

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 du 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, le Conseil d'Etat propose d'élargir l'application du système des amendes d'ordre et, en dehors notamment du cas particulier du droit fédéral de la circulation routière, d'en faire une procédure à la disposition des communes, en ce qui concerne la problématique de la gestion des déchets et de l'utilisation de certaines installations publiques (cimetières, ports de plaisance). 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 atteintes à la propreté sur le domaine public
- le non respect de certaines règles portant sur la gestion des cimetières et des ports de plaisance.

7 CONSULTATION

Le présent projet de loi a fait l'objet d'une consultation publique du 18 septembre au 4 novembre 2013. Les principales problématiques soulevées dans le cadre de cette procédure sont les suivantes:

- Périmètre de la loi: a été posée la question de mettre en place une loi cantonale plus large traitant de toutes les procédures d'amende d'ordre, que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal. Outre le fait que le besoin d'une procédure de niveau cantonal n'est pas avéré (voir ch. 6 ci-dessus), il s'avère que la loi fédérale en la matière n'en est qu'au stade de l'avant-projet. Or, la volonté du Conseil d'Etat consiste ici à mettre à disposition des communes une loi pratique, et cela à bref délai. Sur cette base, le titre du projet de loi a été précisé en ce sens que l'on parle désormais *d'amendes d'ordre communales*.

- Liste des infractions et montant des amendes: a été mis en lumière le conflit d'intérêts entre le besoin de donner des compétences pénales réelles aux communes et le fait d'assurer l'application du principe de l'égalité sur l'entier du territoire vaudois. De façon résumée, est-il acceptable qu'une même infraction soit réprimée de deux manières différentes à cinq kilomètres de distance ? La solution suivie par le Conseil d'Etat consiste à constater que les communes vaudoises, dans leur diversité, sont confrontées à des situations qui ne peuvent être synthétisées dans un seul règlement cantonal arrêté par le Conseil d'Etat. Les communes doivent pouvoir disposer d'une autonomie dans la qualification des infractions susceptibles d'être soumise à la procédure d'amendes d'ordre. Cette autonomie doit cependant s'exercer dans un cadre donné. Le projet de loi limite ainsi exhaustivement les domaines d'activités dans lesquels une infraction peut donner lieu à une amende d'ordre (propreté sur le domaine public, gestion des déchets, gestion des cimetières et des ports de plaisance). Au surplus, il faut rappeler que le service en charge des relations avec les communes met à disposition de celles-ci des règlements type sur lesquels elles peuvent calquer leur réglementation communale. En ce sens, il existe déjà aujourd'hui un règlement de police type. Le service en question le complétera en y introduisant les infractions les plus courantes, avec les amendes les plus communément admises. Ce faisant, il jouera un rôle d'harmonisation.

- Mendicité: l'avant-projet prévoyait l'application de la procédure d'amendes d'ordre aux faits de mendicité. Il y a été renoncé, compte tenu de la difficulté pratique à appliquer ce système dans ce type de cas (refus possible de s'identifier, refus possible de payer immédiatement).

- Age du contrevenant: La question de savoir si les mineurs peuvent être soumis à la procédure d'amendes d'ordre a été soulevée. D'une manière générale, le fait de demander le paiement immédiat d'une somme d'argent à des mineurs n'a pas convaincu. De ce fait, il est proposé de spécifier que la procédure d'amendes d'ordre n'est pas applicable aux moins de dix-huit ans.

Compétences des employés communaux(chargés de la gestion des déchets et de la propreté du domaine public): C'est une demande instante des communes, et en particulier de la Ville de Lausanne. Les employés communaux doivent pouvoir sanctionner directement des contrevenants dans le cadre de leur activité. Cette compétence a soulevé de fortes réticences du côté de la police cantonale et des directeurs des polices communales. Est ainsi crainte l'apparition de nouvelles formes de polices communales. Pour répondre à cela, le Conseil d'Etat a décidé de limiter la compétence de répression pénale des employés communaux à certaines infractions particulières. Il n'est pas question d'ouvrir pour les employés communaux la possibilité d'appliquer l'entier du règlement de police. Seuls des employés assermentés seront autorisés à délivrer des amendes d'ordre spécifiques dans le cadre d'un champ d'activité précis, défini dans la loi (art. 3 al.2). Ils devront suivre une formation qui sera validée

par le Conseil cantonal de sécurité. Au vu du fait que la procédure d'amendes d'ordre ne s'applique qu'aux personnes qui en acceptent les principes, les employés en question ne disposeront pas du pouvoir de contraindre à s'identifier un contrevenant qui refuserait de présenter ses papiers, au même titre que cette impossibilité existe actuellement dans la procédure de dénonciation. Cette possibilité pour les communes d'octroyer la compétence de délivrer des amendes d'ordre à des employés communaux est exclusive. Elle ne peut être élargie à des employés d'entreprises de sécurité privées, mandatées par une commune, et cela conformément à l'art. 21a al.1 de la Loi sur les entreprises de sécurité (LESéc).

Rappelons encore qu'une amende d'ordre est sujette à opposition. Selon l'art. 11 al.1 du projet de loi, le contrevenant en est informé. En cas d'opposition, la Loi sur les contraventions s'applique. Il y a alors rapport à la Municipalité ou à la commission de police, qui tranchent (art. 11 al. 2 du projet de loi).

8 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Loi sur les amendes d'ordre communales

Art. 1 But

Cet article pose la finalité du projet : mettre à disposition des communes une loi pratique leur permettant de faire usage d'une procédure d'amendes d'ordre, dans le périmètre visé par l'article 3.

Art. 2 Champ d'application

Est fixé ici le champ d'application de la loi. Seules les contraventions à des règlements communaux peuvent être soumises à la présente procédure d'amendes d'ordre. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, l'article 3 en précise le contenu matériel.

Art. 3 Liste des amendes

Cet article fixe le principe cardinal de la loi, à savoir que c'est la commune qui a la compétence de décider de l'application de la procédure d'amendes d'ordre, avec la définition des infractions et le montant de celles-ci. Par là-même, les communes se voient octroyer une nouvelle compétence juridictionnelle. Les domaines d'activités dans lesquels une infraction peut donner lieu à une amende d'ordre sont cependant limités : propreté sur le domaine public, gestion des déchets, gestion des cimetières et des ports de plaisance.

Art. 4 Montant

Le montant maximum de l'amende est de CHF 300.--. Ce chiffre rond correspond à celui retenu par le Conseil fédéral, dans le cadre de son avant-projet de loi.

Art. 5 Situation personnelle

L'amende d'ordre est par principe forfaitaire. Par souci de simplification, il n'est pas tenu compte des éléments subjectifs concernant le contrevenant.

Art. 6 Âge

Dans la consultation, il est apparu que le fait de réprimer un mineur par une amende d'ordre ne convainquait pas. Une simple peine pécuniaire, sans autre forme de suivi, ne paraît pas adaptée à des mineurs sous autorité parentale. Partant de là, la procédure d'amende d'ordre n'est pas applicable aux mineurs. La conciliation extra-judiciaire est privilégiée.

Art. 7 Organes communaux compétents

Une compétence répressive peut être déléguée à des employés communaux. Cela concerne cependant des infractions spécifiques dans le cadre d'un champ d'activités particulier (gestion des déchets, gardiennage de cimetière ou de port, par exemple). Les employés en question devront suivre une formation validée sur le principe par le Conseil cantonal de sécurité, qui suivant l'article 18, alinéa 2,

lettre b LOPV, est compétent, de manière générale pour " émettre des recommandations à l'intention du Conseil d'Etat et des autorités municipales pour l'exercice de leurs compétences respectives".

Les employés civils ne disposeront pas du pouvoir de contraindre un contrevenant à s'identifier. Par ailleurs, si l'on prend l'exemple du trouble que peut causer un rassemblement de personnes dans un parc appartenant à la commune ou au port de plaisance (p.ex. durant les soirées estivales), en plus des déchets produits à ces occasions (restes de nourriture, papiers, bouteilles vides, etc.), il ne sera pas possible pour l'employé communal de faire usage de la force publique pour contraindre les contrevenants à quitter les lieux. Il devra faire appel aux services de police pour y procéder.

Art. 8 à 13 Procédure

Ces dispositions reprennent les règles générales de procédure, notamment prévues dans le cadre de l'avant-projet de loi du Conseil fédéral.

Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV)

L'article 7, alinéa 2, lettre c LOPV prévoit que les missions générales de police comprennent celles de "prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité et à l'ordre public, ainsi qu'à l'environnement". Ces missions, comme leur nom l'indique, ne peuvent être exercées que par les corps de police du canton, suivant la précision de l'article 7, alinéa 3 LOPV. En outre, on rappelle que la compétence conférée aux assistants de sécurité publique de sanctionner certaines contraventions à la circulation routière (p.ex. aux règles de stationnement) constitue une exception expressément prévue par l'article 7, alinéa 2, lettre e LOPV. En conséquence, il y a lieu de préciser, par une modification de l'article 7, alinéa 2, lettre c LOPV, que les contraventions prévues par la LAOC constituent également une exception, dès lors qu'elles peuvent être réprimées par des employés civils des services communaux en lieu et place de la police. Il va de soi que la police conserve également la possibilité d'appliquer la LAOC.

9 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT MARC-OLIVIER BUFFAT ET CONSORTS DEMANDANT LA MODIFICATION DE LA LOI SUR LES SENTENCES MUNICIPALES (ART. 5 ET 12) AFIN DE PERMETTRE UNE PROCÉDURE DE FLAGRANTS DÉLITS ET DES AMENDES D'ORDRE POUR LE RESPECT DE LA PROPRETÉ.

9.1 Rappel du postulat

Développement

Les autorités municipales sont confrontées au problème croissant d'incivilité et d'infraction au règlement général de police :

Déchets sur le domaine public, crachats, déjections humaines ou d'animaux, sans parler des graffitis et des cas où l'on voit des personnes uriner sur la voie publique. Selon une récente étude menée par l'Université de Bâle sur le littering (déchets des rues), il ressort que plus de 30% des déchets récoltés par les collectivités publiques se trouvent hors des poubelles mises à disposition.

L'augmentation graduelle des déchets de rues et la dégradation volontaire du domaine public par des comportements irrespectueux de certains usagers deviennent un sujet de préoccupation alarmant. Face à cette situation endémique, l'intervention des services de l'ordre et le maintien de la propreté deviennent de plus en plus compliqués et coûteux.

Si les communes ont certes tenté des campagnes de sensibilisation type "chasse au trésor" ou "coup de balai", ces actions préventives ne semblent toutefois pas porter les effets escomptés. Il convient dès lors de compléter ce dispositif par des mesures d'accompagnement répressives et adéquates, destinées à réprimer ce type de comportement.

La surveillance et la propreté du domaine public relèvent d'ordinaire des règlements communaux de police (RCP). D'une manière générale, ceux-ci énumèrent et réglementent un certain nombre d'actes qui peuvent faire l'objet d'une dénonciation ou de contravention.

La loi vaudoise sur les communes prévoit, à son article 45, que la municipalité est chargée de réprimer par des amendes l'inobservation des règlements de police et par des autres contraventions dans la compétence des autorités communales. La procédure est réglée par la loi sur les sentences municipales.

Pour sa part, la loi sur les sentences municipales du 17 novembre 1969 (RSV 312.15) prévoit, à son article 1, que l'autorité municipale prononce la peine d'amende. L'art. 12 de la même loi stipule, sous la note marginale de "délégation de compétence", que la municipalité peut déléguer ses pouvoirs à un ou trois conseillers municipaux, ou, si la population dépasse dix mille âmes, à un fonctionnaire spécialisé ou à un fonctionnaire supérieur de police.

S'agissant d'infractions souvent constatées par voie de flagrants délits, la procédure est trop lourde, lente et complexe. En effet, en cas de contravention, le préposé établit un rapport sur la base duquel une dénonciation est rédigée et transmise à la commission de police, après vérification de l'adresse du contrevenant auprès du Contrôle des habitants. Puis la commission de police prononce ou peut émettre une sentence avec ou sans citation, qui peut donner lieu à un recours.

De l'avis du motionnaire soussigné, il conviendrait d'étendre les possibilités de délégation pour permettre, comme en matière d'amendement sur la circulation routière, de sanctionner les infractions au règlement de police par un système de flagrant délit simple et rapide. A l'instar de l'art. 1 de l'ordonnance cantonale sur les amendes d'ordre récemment édictée par le canton de Berne (cf. ordonnance du 18 septembre 2002, RSV 324.111), nous proposons de modifier l'art. 12, alinéa 1, de la loi sur les sentences municipales, de la façon suivante :

Art. 12 alinéa 1 nouveau

La municipalité peut déléguer ses pouvoirs à un ou deux délégués municipaux. Si la population dépasse dix mille habitants, les organes de police municipale ou cantonale sont habilités, lorsqu'ils portent l'uniforme de service, à infliger des amendes d'ordre pour les infractions et inobservances du règlement de police et autres contraventions dans la compétence des autorités communales (selon l'art. 45 de la loi vaudoise sur les communes).

Le motionnaire souhaite que la présente motion soit soumise directement au Conseil d'Etat pour proposition et rapport.

Lausanne, le 9 avril 2008. (Signé) Marc-Olivier Buffat et 23 cosignataires

9.2 Rapport du Conseil d'Etat

La présente motion transformée en postulat est à la base du présent projet de loi. Le Conseil d'Etat s'est ainsi rallié à l'idée du postulant, tout en élargissant le champ d'application de la nouvelle procédure mise en place. Cela est proposé dans le cadre législatif actuel, suite à l'importante réforme désignée sous l'appellation Codex.

Sur cette base, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter le présent EEMPL comme réponse au postulat Marc-Olivier Buffat et consorts.

10 CONSEQUENCES

10.1 Constitutionnelles, 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.

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

Néant.

10.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

10.4 Personnel

Néant.

10.5 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.

10.6 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.

10.7 Programme de législature et PDCn (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.

10.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

10.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

10.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

10.12 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.

10.13 Protection des données

Néant.

10.14 Autres

Néant.

11 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 sur les amendes d'ordre communales (LAOC) ;

d'adopter le projet de loi modifiant la Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) ;

d'accepter le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Marc-Olivier Buffat et consorts demandant la modification de la Loi sur les sentences municipales (art. 5 et 12) afin de permettre une procédure de flagrant délit et des amendes d'ordre pour le respect de la propreté.

PROJET DE LOI

sur les amendes d'ordre communales (LAOC)

du 29 octobre 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1 But

¹ La présente loi vise à introduire une procédure d'amende d'ordre pour des contraventions relevant du droit communal, dans le périmètre fixé par l'article 3, alinéa 2.

Art. 2 Champ d'application

¹ Pour les contraventions à des règlements communaux prévues à l'article 3, les communes peuvent infliger des amendes d'ordre.

Art. 3 Liste des amendes

¹ La commune dresse dans le règlement de police la liste des contraventions réprimées par des amendes d'ordre et le montant de celles-ci.

² Seules peuvent donner lieu à une amende d'ordre les contraventions relatives aux domaines d'activités suivants:

- propreté sur le domaine public (crottes de chiens, déchets, affichage sauvage, etc.)
- gestion des déchets
- gestion des cimetières (circulation et parcage de véhicules automobile sans autorisation, dépôts ou plantation non autorisés sur les tombes, introduction dans le cimetière d'animaux domestiques non tenus en laisse)
- gestion des ports de plaisance (usage non conforme de place d'amarrage).

Art. 4 Montant

¹ Le montant maximum de l'amende d'ordre est de Fr. 300.-.

Art. 5 Situation personnelle

¹ Il n'est pas tenu compte des antécédents, ni de la situation personnelle du contrevenant.

Art. 6 Age

¹ La présente procédure n'est pas applicable aux contrevenants mineurs.

Art. 7 Organes communaux compétents

¹ L'infraction doit être constatée par des organes de polices.

² Le règlement communal de police peut prévoir d'accorder la compétence d'infliger des amendes d'ordre telles que prévues à l'art. 3 al. 2 de la présente loi aux membres assermentés d'autres services communaux.

³ Pour être légitimés, ces employés communaux doivent suivre une formation validée par le Conseil cantonal de sécurité.

⁴ Ces employés communaux ne disposent ni du pouvoir de contraindre à s'identifier un contrevenant qui refuse de se légitimer, ni de la compétence de faire usage de la force publique.

Art. 8 Paiement

¹ Le contrevenant peut payer l'amende immédiatement ou dans les trente jours.

² En cas de paiement immédiat, le contrevenant reçoit une quittance ne mentionnant pas son nom.

³ S'il ne paie pas l'amende immédiatement, il doit justifier de son identité. Lorsqu'il n'est pas identifié au moment de l'infraction, la procédure pénale prévue par la loi sur les contraventions s'applique.

Lorsqu'il ne paie pas dans le délai prescrit, la procédure pénale prévue par la loi sur les contraventions est engagée.

Art. 9 Frais

¹ Il n'est pas perçu de frais.

Art. 10 Force de chose jugée

¹ Une fois payée, l'amende a force de chose jugée.

Art. 11 Opposition à la procédure de l'amende d'ordre

¹ Le contrevenant doit être informé qu'il peut s'opposer à la procédure de l'amende d'ordre.

² La procédure pénale prévue par la loi sur les contraventions est applicable si le contrevenant s'oppose à la procédure de l'amende d'ordre.

Art. 12 Concours

¹ Lorsqu'une personne commet une ou plusieurs infractions réprimées par des amendes d'ordre, celles-ci sont cumulées pour constituer une amende globale.

² Si le montant cumulé de plusieurs amendes d'ordre excède le double du montant maximal prévu à l'art. 4, la procédure ordinaire s'applique à toutes les contraventions.

Art. 13 Exécution

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'art 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 octobre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

PROJET DE LOI
modifiant la loi sur l'organisation policière vaudoises
(LOPV)

du 29 octobre 2014

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise est modifiée comme il suit :

Art. 7 Missions générales de police

¹ Les missions générales de police constituent l'ensemble des tâches et compétences communes à toutes les polices et à tous les policiers du canton.

² Les missions générales sont notamment les suivantes :

- a. assurer la protection des personnes et des biens ;
- b. veiller au respect des institutions démocratiques, en particulier en assurant l'exécution et l'observation des lois et des règlements communaux ;
- c. prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics, ainsi qu'à l'environnement ;
- d. prendre les mesures d'urgence qui s'imposent et prêter

Art. 7 Missions générales de police

¹ Sans changement.

² Les missions générales sont notamment les suivantes:

- a. Sans changement
- b. Sans changement
- c. prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité et à l'ordre public, ainsi qu'à l'environnement, sous réserve des contraventions prévues par l'article 3, alinéa 2 de la loi sur les amendes d'ordre communales, qui peuvent aussi être infligées par des employés de services communaux.

Texte actuel

- assistance en cas de dangers graves, d'accidents ou de catastrophes ;
- e. assurer la surveillance et la régulation de la circulation routière, sous réserve des missions spécifiques de l'Etat et des missions susceptibles d'être confiées aux assistants de sécurité publique ;
 - f. établir les constats de police et enregistrer les plaintes pénales pour autant que l'événement y relatif n'exige aucune mesure d'investigation formelle immédiate ;
 - g. assurer, lorsque le recours à la force publique est nécessaire, l'exécution des décisions administratives et judiciaires ;
 - h. exercer des tâches dans le domaine de la protection de l'Etat ;
 - i. mener des actions de prévention afin d'empêcher, dans la mesure du possible, la commission de tout acte punissable.

³ L'accomplissement des missions générales de police est assuré, sous réserve de l'article 12 :

- a. par les polices communales dans les limites des territoires concernés ;
- b. par la police cantonale.

Projet

- d. Sans changement
- e. Sans changement
- f. Sans changement
- g. Sans changement
- h. Sans changement

³ Sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera par voie d'arrêté la date d'entrée en vigueur.

Texte actuel

Projet

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 octobre 2014.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean