

13.413

Initiative parlementaire

Mesures à renforcer contre l'abandon des déchets (littering)

Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 23 février 2015

Condensé

Le présent projet offre une base uniforme pour toute la Suisse afin de sanctionner le littering (c'est-à-dire le fait de jeter ou d'abandonner de petites quantités de déchets urbains).

L'initiative parlementaire devrait être mise en œuvre en coordination avec la législation sur les amendes d'ordre. Le présent avant-projet fournit la base formelle, dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE), pour lutter contre le littering par des sanctions pénales. L'amende d'ordre en elle-même sera définie dans la loi sur les amendes d'ordre (14.099), dont le projet de révision a été déposé au Parlement le 17 décembre 2014 et sera traité prochainement par les Conseils. Une amende d'ordre pour littering ne peut être introduite que si la LPE figure dans la liste de la nouvelle loi sur les amendes d'ordre.

Pour être sensible, l'amende pour littering qui sera définie dans l'ordonnance sur les amendes d'ordre ne doit pas être inférieure à 100 francs, le maximum étant de 300 francs. Le Conseil fédéral en fixera le montant dans l'ordonnance sur les amendes d'ordre, dans le cadre de la mise en œuvre.

Des sanctions pour l'élimination inappropriée de grandes quantités de déchets urbains sont également prévues dans le cadre du présent projet.

Le présent projet et la législation sur les amendes d'ordre doivent entrer en vigueur de façon coordonnée. Une fois en vigueur, le projet primera les réglementations cantonales existantes.

Si la loi sur les amendes d'ordre ne devait pas être révisée, des dispositions de procédure devraient être ajoutées.

Rapport

1 Contexte

1.1 Initiative parlementaire

L'initiative parlementaire (13.413) concernant les mesures à renforcer contre l'abandon de déchets a été déposée au Conseil national le 21 mars 2013 par le Conseiller national Jacques Bourgeois. Elle exige que la loi fédérale sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE) précise que les personnes qui abandonnent des déchets au lieu d'utiliser les installations de collecte prévues à cet effet peuvent être punies d'une amende uniforme dans toute la Suisse. Elle prévoit l'ajout, dans la loi sur la protection de l'environnement, d'une norme de comportement et d'une norme pénale concernant l'abandon des déchets.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a donné suite à l'initiative parlementaire le 2 juillet 2013, par 18 voix contre 3 et 4 abstentions. La commission parallèle du Conseil des Etats (CEATE-E) s'est ralliée à cette décision le 25 octobre 2013, par 4 voix contre 0 et 4 abstentions.

Il a été convenu, lors de la séance de la CEATE-N du 1^{er} avril 2014, que cette initiative serait mise en œuvre en coordination avec la législation sur les amendes d'ordre.

Le projet a été élaboré par la CEATE-N, avec le soutien du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Le 23 février 2015, la CEATE-N a adopté l'avant-projet par 20 voix contre 4 et 1 abstention et a décidé de le mettre en consultation.

1.2 Problématique

La pollution de l'espace public par de petites quantités de déchets urbains a atteint un niveau préoccupant. Ce phénomène, appelé « littering », est perçu comme très gênant par la population, la société, les milieux politiques et les autorités. Il nuit à la qualité de vie et entraîne des frais de nettoyage importants pour les pouvoirs publics. Il s'agit d'un problème de société qui peut aussi provoquer des problèmes environnementaux.

Le terme « littering » désigne le fait de jeter ou d'abandonner négligemment de petites quantités de déchets urbains au lieu d'utiliser les poubelles ou les installations de collecte prévues à cet effet. Ces déchets sont généralement abandonnés spontanément, juste après une consommation, à l'endroit même où ils sont produits (p. ex. restes de pique-nique dans un parc, emballages de repas à l'emporter dans la rue). Ils peuvent aussi être jetés sur des terrains privés, notamment en zone agricole. Il s'agit le plus souvent d'emballages de repas à

l'emporter ou de boissons, de sachets, de chewing-gums, de restes de nourriture, de journaux et de prospectus, ainsi que de mégots de cigarette.

Même s'il constitue aussi une forme d'élimination illégale, le littering doit être distingué des décharges illégales (cf. art. 30^e LPE). Dans le cas de la mise en décharge illégale, les déchets urbains et industriels sont généralement transportés plus loin volontairement pour éviter des taxes ou d'autres dépenses liées à l'élimination. Il suffit de penser aux décharges sauvages de meubles ou de déchets électriques et électroniques en forêt. Le littering doit aussi être différencié de l'élimination inappropriée de grandes quantités de déchets urbains. Cette dernière consiste par exemple à déposer des sacs poubelle dans la rue au mauvais moment ou des déchets privés dans des poubelles publiques, ce qui va au-delà du littering.

La Confédération et les cantons misent sur une combinaison de mesures pour lutter plus efficacement contre le littering. Les efforts permanents de sensibilisation, de formation, d'éducation et les mesures techniques doivent être complétés par des actions répressives telles que des amendes, pour induire un changement de comportement et réduire le littering. Les cantons et les communes continuent de veiller à une infrastructure de collecte des déchets urbains adéquate, suffisante et fonctionnant bien dans l'espace public.

Le présent avant-projet offre une base uniforme pour toute la Suisse afin de sanctionner l'élimination inappropriée de déchets urbains (y compris le littering).

2 Grandes lignes du projet

Le présent avant-projet fournit la base formelle, dans la loi sur la protection de l'environnement, pour lutter contre le littering par des amendes d'ordre. L'amende en elle-même sera définie dans la loi sur les amendes d'ordre, qui est en cours de révision. La loi sur les amendes d'ordre concerne actuellement certaines contraventions à des prescriptions fédérales sur la circulation routière. La révision prévoit d'étendre son champ d'application à d'autres lois. Une amende d'ordre pour littering ne peut être introduite que si la LPE figure dans la liste de la nouvelle loi sur les amendes d'ordre.

Certains cantons ont déjà adopté, ces dernières années, des dispositions visant à sanctionner le littering par une amende d'ordre, à l'échelon cantonal, le montant des amendes étant compris entre 40 et 300 francs environ. Pour être sensible, l'amende pour littering qui sera définie dans l'ordonnance sur les amendes d'ordre ne doit pas être inférieure à 100 francs. Le Conseil fédéral en fixera concrètement le montant dans l'ordonnance sur les amendes d'ordre, dans le cadre de la mise en œuvre.

Les amendes d'ordre sont infligées dans les lieux accessibles au public (notamment rues, parkings, places, moyens et surfaces de transport, chemins, nature). Elles sont infligées directement, comme c'est l'habitude pour la circulation routière, à condition que l'auteur soit pris en flagrant délit par un organe de police compétent.

aussi envisageable que l'autorité compétente accorde une dérogation en même temps qu'elle autorise la manifestation.

Art. 61, al. 1, let. i

L'art. 61, al. 1, let. i, LPE en vigueur dispose qu'est puni d'une amende de 20 000 francs au plus celui qui, intentionnellement, enfreint certaines prescriptions sur les déchets. Selon l'actuel art. 31b, al. 3, LPE, le détenteur doit disposer ses déchets de telle façon qu'ils puissent être collectés par les services mandatés à cet effet par les cantons ou les communes ou les remettre aux points de collecte définis par les cantons ou les communes. Les infractions à cette norme de comportement doivent désormais être intégrées à l'art. 61, al. 1, let. i, LPE. Cela permettra de sanctionner d'une amende l'élimination inappropriée de grandes quantités de déchets urbains, qui ne constitue pas du littering.

Art. 61, al. 4

Le fait de jeter ou d'abandonner de petites quantités de déchets urbains (littering) doit être sanctionné par le nouvel art. 61, al. 4, LPE qui, pour cette infraction mineure, prévoit une amende.

Les personnes qui jettent ou abandonnent négligemment des petites quantités de déchets urbains – bouteilles ou canettes, emballages d'aliments, sachets en plastique, restes de repas, chewing-gums, mégots de cigarette ou journaux, p. ex. – au lieu d'utiliser les poubelles ou les installations de collecte prévues à cet effet doivent être punies d'une amende. L'art. 61, al. 4, prévoit une amende de 300 francs au plus pour les infractions intentionnelles ou commises par négligence. Le montant concret de cette amende doit être fixé dans la nouvelle législation sur les amendes d'ordre.

Si l'infraction n'est pas constatée par un membre d'une autorité habilitée à engager une poursuite pénale ou si elle est dénoncée par un propriétaire privé, c'est la procédure ordinaire qui s'applique au littering. Le ministère public infligera une amende par voie d'ordonnance pénale en fonction des tarifs de la procédure de l'amende d'ordre.

Art. 61, al. 1, let. i, et 4

Le littering est un cas de peu de gravité d'élimination inappropriée de déchets urbains. Par conséquent, la disposition spéciale de l'art. 61, al. 4, LPE prime l'art. 61, al. 1, let. i. En cas de littering, une amende est prononcée sur la base du seul art. 61, al. 4, LPE.

Le droit pénal des mineurs (DPMIn) prévoit que seuls les mineurs à partir de 15 ans sont passibles d'une amende. Pour les plus jeunes, des mesures éducatives peuvent être prescrites (à la place d'une amende) en vertu de la procédure pénale applicable aux mineurs et en application de l'art. 61, al. 1, let. i, ou al. 4.

L'entrée en vigueur du présent projet fournira une réglementation uniforme et exhaustive concernant le fait de jeter ou d'abandonner des déchets urbains (littering

compris). Une fois en vigueur, le présent projet primera les réglementations cantonales existantes. Le projet et la législation sur les amendes d'ordre doivent entrer en vigueur de façon coordonnée. Il n'est pas nécessaire de prévoir une réglementation transitoire dans la loi sur la protection de l'environnement. Au cas où la loi sur les amendes d'ordre ne devait pas être révisée, il conviendrait de compléter la présente révision de la LPE de dispositions de procédure.

4 Conséquences

4.1 Conséquences environnementales et économiques

Grâce à l'engagement intensif des services de voirie, le littering ne constitue généralement pas un problème environnemental à proprement parler. Il s'agit principalement d'un phénomène de société et non d'un problème de gestion des déchets. Toutefois, tous ces déchets ne peuvent pas être ramassés partout, en particulier dans la nature. Ils peuvent alors rester longtemps dans l'environnement avant de se décomposer et peuvent être transportés sur de grandes distances par le vent et par l'eau. Les déchets risquent donc de parvenir dans le sol et dans les eaux, avec un certain potentiel de danger (p. ex. en ce qui concerne les piles), même faible. En outre, le verre et les cigarettes peuvent déclencher des incendies. Les déchets peuvent aussi mettre en péril des animaux. De plus, le littering empêche le recyclage d'un grand nombre de matériaux, ce qui équivaut à un gaspillage inutile de ressources.

L'ajout proposé à la loi sur la protection de l'environnement et sa mise en œuvre dans la législation sur les amendes d'ordre à l'échelon fédéral n'entraînent pas de charges supplémentaires pour l'économie.

4.2 Conséquences financières et conséquences sur l'état du personnel

La modification de loi prévue n'a pas de conséquences financières ni de conséquences sur l'état du personnel pour la Confédération.

Certains cantons, villes et communes ont déjà introduit des amendes d'ordre pour le littering. Les différentes variantes de mise en œuvre de ces amendes correspondent à différentes charges en matière de finances et de personnel. Si les amendes sont infligées dans le cadre de patrouilles ou d'actions ordinaires de la police cantonale ou communale et de la police du commerce, il n'en résultera pas de dépenses et de besoins en personnel supplémentaires considérables pour les cantons et les communes. En revanche, si des charges de personnel supplémentaires sont nécessaires, il faut généralement prévoir des ressources financières supplémentaires.

La mise en œuvre des amendes exige aussi une surveillance et des contrôles, qui sont plus faciles à assurer en ville que dans les zones rurales. Il faudrait disposer de beaucoup de personnel pour que les amendes destinées à lutter contre le littering en forêt ou au bord des rivières et des lacs soient efficaces.

5 Comparaison internationale

Le phénomène du littering existe partout et concerne pour ainsi dire tous les pays de la même façon. Quelques exceptions existent, p. ex. à Singapour (où les peines sont très sévères) et au Japon (qui dispose d'un réseau policier très dense et où existe un autocontrôle beaucoup plus renforcé de la population). Les évolutions sociologiques à l'origine du littering sont connues aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Les mesures proposées sont comparables à celles qui existent dans d'autres pays.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet de modification de la loi sur la protection de l'environnement s'appuie sur l'art. 74, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.), qui habilite la Confédération à légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes. Les déchets abandonnés peuvent entraîner des dommages environnementaux.

L'art. 74, al. 1, Cst. fournit une base constitutionnelle suffisante pour cette révision.

6.2 Forme de l'acte à adopter

Le projet consiste en la révision partielle d'une loi fédérale. Il comporte en effet des dispositions importantes qui fixent des règles de droit et qui doivent donc être édictées sous la forme d'une loi fédérale, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. Par ailleurs, l'art. 163, al. 1, Cst. dispose que c'est l'Assemblée fédérale qui est compétente pour édicter les lois fédérales.