



13.413

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

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 25 janvier 2016

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi sur la protection de l'environnement, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

25 janvier 2016

Pour la commission

Le président: Stefan Müller-Altermatt

Condensé

Le présent projet offre une base légale 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 projet fournit la base légale formelle, dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE), pour lutter contre le littering par des sanctions pénales. L'amende d'ordre pour littering ne peut toutefois être introduite que si la LPE figure dans la liste de la loi sur les amendes d'ordre (14.099), dont le projet de révision a été déposé au Parlement le 17 décembre 2014.

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.

Par conséquent, 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 présent projet primera les réglementations cantonales existantes.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative parlementaire

L'initiative parlementaire (13.413) concernant les mesures à renforcer contre l'abandon des 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 homologue du Conseil des Etats (CEATE-E) s'est ralliée à cette décision le 25 octobre 2013, par 4 voix contre 0 et 4 abstentions.

Lors de sa séance du 1^{er} avril 2014, la CEATE-N a souhaité que cette initiative soit mise en œuvre en coordination avec la législation sur les amendes d'ordre.

Le 23 février 2015, la CEATE-N a envoyé un avant-projet en consultation. Après l'avoir légèrement modifié, elle a adopté un projet le 25 janvier 2016 par 13 contre voix 9 et 2 abstentions.

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).

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 d'une part des problèmes environnementaux et d'autre part des problèmes pour l'agriculture, les déchets abandonnés pouvant être ingérés par les animaux.

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 (par exemple 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, les zones agricoles étant les plus touchées. 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, d'imprimés (journaux, prospectus, etc.), 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. 30e 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 projet offre une base légale uniforme pour toute la Suisse afin de sanctionner l'élimination inappropriée de déchets urbains (y compris le *littering*).

2 Consultation

L'avant-projet de la CEATE-N visant à modifier la LPE a été globalement approuvé par une nette majorité des participants (42 sur 69). Ces 42 participants sont favorables à la proposition de la CEATE-N tout en faisant part de remarques ou de demandes. Six participants approuvent le projet sans réserve et 18 le rejettent. Trois participants ont explicitement renoncé à prendre position.

Une majorité de participants est favorable à une amende d'ordre uniforme à l'échelon national. De nombreux participants estiment cependant que le problème du *littering* ne pourra être résolu que si l'amende d'ordre est associée à d'autres mesures. 18 cantons (ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AG, TG, TI, VD, NE, AI) indiquent avoir déjà introduit des dispositions visant à sanctionner le *littering*.

De nombreuses prises de position demandent que la liste des infractions considérées comme du *littering* à l'art. 31b, al. 4, LPE soit complétée (par exemple par les déjections canines). Deux cantons et un parti politique approuvent expressément la disposition concernant les dérogations à l'interdiction du *littering* pour les manifestations (soumises à autorisation), alors que deux cantons la rejettent. Le problème de la mise en œuvre concrète des amendes d'ordre a été soulevé par bon nombre de participants à la consultation.

3 Présentation du projet

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

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 le montant dans l'ordonnance sur les amendes d'ordre, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi.

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 pour les infractions à la circulation routière, à condition que l'auteur soit pris en flagrant délit par une autorité compétente.

On peut toutefois aussi imaginer qu'une personne jette un emballage ou un autre déchet sur un terrain privé non accessible au public (par exemple par-dessus une clôture). Si elle est vue et interpellée par la police, une amende d'ordre pour *littering* lui sera également infligée.

Un propriétaire peut bien évidemment aussi dénoncer le *littering* sur son terrain hors du cadre de la procédure d'amende d'ordre. Dans ce cas, une amende est infligée par le ministère public par voie d'ordonnance pénale dans le cadre de la procédure ordinaire.

La modification prévue dans la législation sur les amendes d'ordre vise à mettre en œuvre l'interdiction du *littering* de manière sensible et perceptible au moyen d'actions ciblées et régulières.

L'exécution concrète de la procédure d'amende d'ordre peut entraîner des charges supplémentaires pour les autorités de police. Les amendes d'ordre pour *littering* pourront toutefois être prononcées dans le cadre d'une procédure rapide et économique. La mise en œuvre sera du ressort des autorités de police des cantons, des villes ou des communes ou encore de personnes disposant pour cela d'un mandat légal.

Il est logique que l'introduction de l'interdiction du *littering* soit complétée, dans le cadre de cette révision, par des sanctions pour l'élimination inappropriée de grandes quantités de déchets urbains.

Une *minorité* de la commission s'oppose à l'introduction de dispositions sanctionnant le *littering*. Elle est d'avis que cette révision n'est pas une mesure appropriée pour lutter contre ce comportement que tous s'accordent à condamner, estimant que de deux choses l'une: soit elle ne sera pas mise en œuvre de manière rigoureuse et restera par conséquent sans effets, soit elle exigera d'importantes dépenses en per-

sonnel supplémentaire. De plus, elle posera des problèmes aux cantons et aux communes qui ont déjà légiféré en la matière.

4 Commentaire des dispositions (modification de la loi sur la protection de l'environnement)

Art. 31b, al. 4

L'art. 31b LPE règle l'élimination des déchets urbains. L'al. 3 en vigueur exige que le détenteur dispose ses déchets de telle façon qu'ils puissent être collectés par les services mandatés à cet effet par les cantons ou qu'il les remette aux points de collecte définis par ces derniers. Cette norme de comportement doit être complétée par un alinéa 4 concrétisant la question du *littering*, c'est-à-dire le fait de jeter ou d'abandonner de petites quantités de déchets urbains. Sont considérées comme de petites quantités de déchets urbains les quantités inférieures à celles d'un sac poubelle. Les petites quantités de déchets tels que les emballages de boissons ou d'aliments ou les mégots de cigarettes doivent être éliminés dans les poubelles ou les installations de collecte prévues à cet effet et non jetés ou abandonnés par négligence. La liste exemplative de déchets a été complétée par les imprimés après la procédure de consultation.

La deuxième phrase de l'art. 31b, al. 4, prévoit des dérogations à l'interdiction du *littering*. Les cantons et, le cas échéant, les communes peuvent donc prévoir des dérogations pour les manifestations soumises à autorisation. Les manifestations culturelles et sportives ainsi que d'autres types de manifestations (fête du premier août, carnaval, marché aux oignons, festivals de musique, etc.) peuvent bénéficier d'une telle dérogation lorsque des mesures techniques (comme mettre en place et vider des poubelles, nettoyer les lieux, utiliser de la vaisselle consignée, etc.) seraient inefficaces ou qu'elles ne semblent pas judicieuses pour des raisons liées notamment à la logistique ou à la sécurité. Si les autorités compétentes souhaitent faire usage de cette dérogation, elles peuvent le faire dans le cadre du droit cantonal en adoptant un acte législatif ou en rendant une décision de portée générale. Elles peuvent également autoriser la manifestation en l'accompagnant d'une dérogation.

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, par exemple – 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 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 d'élimination inappropriée des déchets urbains de peu de gravité. 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. Si la loi sur les amendes d'ordre n'est pas révisée, il conviendra de compléter la présente révision de la LPE de dispositions de procédure.

5 Conséquences

5.1 Conséquences environnementales et économiques

Grâce à l'engagement intensif des services de voirie pour le nettoyage des routes et de l'espace public, 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 long-

temps dans l'environnement avant de se décomposer et d'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 (par exemple en ce qui concerne les piles). 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 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.

5.2 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 génèrent différentes charges en matière de finances et de personnel. Si les amendes sont infligées dans le cadre de patrouilles ou d'actions ordinaires qui sont de toute façon menées par la police cantonale ou communale et la police du commerce, il n'en résultera pas de dépenses ni de besoins en personnel supplémentaires considérables pour les cantons et les communes. En revanche, si l'on veut mettre en œuvre l'interdiction du *littering* de manière sensible et perceptible au moyen d'actions supplémentaires ciblées et régulières, il faut s'attendre à une augmentation proportionnelle des dépenses.

Une mise en œuvre rigoureuse de l'interdiction du *littering* exige aussi une surveillance et des contrôles, qui sont plus faciles à assurer en ville que dans les zones rurales. Une surveillance efficace des forêts ou des bords des rivières et des lacs nécessiterait du personnel supplémentaire.

6 Comparaison internationale

Le phénomène du *littering* existe partout et concerne pour ainsi dire tous les pays de la même façon. Quelques exceptions existent, par exemple à Singapour (où les peines sont très sévères) et au Japon (qui dispose d'un réseau policier très dense et où le contrôle social est beaucoup plus développé). 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.

7 Aspects juridiques

7.1 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 (Cst.)¹, 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.

7.2 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.

¹ RS 101

