

12.000

## **Rapport explicatif de l'avant-projet de révision totale de la loi sur les amendes d'ordre**

**(mise en œuvre de la motion Frick 10.3747. Extension du système des amendes d'ordre afin de décharger les autorités pénales et les citoyens)**

---

### **1 Présentation du projet**

#### **1.1 Contexte**

La loi du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre (LAO)<sup>1</sup> est en vigueur au niveau fédéral depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1973. Elle a prouvé son efficacité dans la répression des contraventions mineures à la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)<sup>2</sup>. Avant l'entrée en vigueur du code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (CPP)<sup>3</sup>, le 1<sup>er</sup> janvier 2011, toutes les autres infractions relevaient de dispositions de procédure cantonales. En adoptant le CPP, la Confédération a réglé définitivement au niveau fédéral les questions de procédure pénale<sup>4</sup>, comme l'y autorise l'art. 123, al. 1, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)<sup>5</sup>.

Depuis, les cantons ne peuvent plus arrêter de dispositions de procédure pénale sur la poursuite et le jugement *d'infractions à la législation fédérale*. Le CPP n'a en revanche pas touché à leur compétence de régler la procédure concernant la poursuite et le jugement des infractions aux *dispositions pénales cantonales et communales* (par ex. sur le tapage nocturne, l'élimination des déjections canines, le non-respect des heures d'ouverture dans la restauration). Il s'agit là de domaines que le droit fédéral laisse aux cantons et qui ne relèvent pas du droit pénal (comme la gestion des déchets). Quelques cantons ont conservé une procédure de l'amende d'ordre pour les

1 RS 741.03

2 RS 741.01

3 RS 312.0

4 Message du 21 décembre 2005 relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, FF 2006 1057, 1068, 1075

5 RS 101

contraventions aux dispositions cantonales<sup>6</sup>. Cette réalité témoigne de l'existence d'un besoin de pouvoir réprimer de manière simple les infractions mineures.

Si le CPP ne prévoit pas de procédure de l'amende d'ordre, il contient à l'art. 1, al. 2, une réserve au bénéfice des dispositions de procédure qui sont réglées dans d'autres lois fédérales (comme la LAO et la loi du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif [DPA]<sup>7</sup>). Cette disposition offre une base légale suffisante pour introduire une procédure générale de l'amende d'ordre au niveau fédéral.

## 1.2 Motion Frick

Le conseiller aux Etats Frick et 33 cosignataires ont chargé le Conseil fédéral, par la motion 10.3747, d'étendre le système des amendes d'ordre afin de décharger les autorités pénales et les citoyens. Le Conseil fédéral a proposé l'acceptation de la motion. Le Conseil des Etats l'a suivi le 16 décembre 2010<sup>8</sup>. Et le Conseil national a accepté la motion en tant que deuxième chambre le 13 avril 2011<sup>9</sup>. La motion demande que soient recensées toutes les infractions mineures à la législation fédérale qui pourraient être soumises au système des amendes d'ordre et charge le Conseil fédéral de soumettre un projet ad hoc au Parlement.

## 1.3 Dispositif proposé

La LAO en vigueur s'applique exclusivement à un domaine du droit : les infractions à la législation sur la circulation routière. La nouvelle réglementation proposée élargit considérablement le champ d'application de ladite loi. Le but de la révision

<sup>6</sup> THOMAS HANSJAKOB, Ordnungsbussen - im SVG, bei Cannabiskonsum oder überhaupt? In: Liber amicorum für Andreas Donatsch, Schulthess Juristische Medien AG, Zurich/Bâle/Genève 2012, pp. 323 ss ; St-Gall : art. 9 s. de la Strafprozessverordnung du 23 novembre 2010, sGS 962.11 ; Grisons : Verordnung über die Erhebung von Ordnungsbussen bei Jagdrechtsübertretungen du 10 août 2004, BR 740.030, Verordnung über die Erhebung von Ordnungsbussen bei Fischereirechtsübertretungen du 8 décembre 2003, BR 760.160, art. 30 ss de la kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung du 18 avril 2011, BR 496.100, art. 5 ss de la Verordnung zum Gesundheitsgesetz du 16 décembre 2008 BR 500.010, art. 18a ss des dispositions d'exécution de la Gastwirtschaftsgesetz du 22 décembre 1998 BR 945.110 ; Appenzell Rhodes-intérieures : Verordnung über die Ordnungsbussen du 15 juin 2009, 311.010 der Gesetzessammlung ; Argovie : § 38 de la Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung du 16 mars 2010, SAR 251.200 ; Thurgovie : § 51 de la des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege du 17 juin 2009, RB 271.1 ; Schaffhouse : Verordnung über den unmittelbaren Busseneinzug du 11 juillet 1989, SHR 311.101 ; Berne : ordonnance cantonale du 18 septembre 2002 sur les amendes d'ordre (OCAO) RSB 324.111 ; Bâle-Ville : Verordnung über die direkte Erhebung von Bussen für Übertretungen des baselstädtischen Rechts du 6 décembre 2005, SG 257.115 ; Zoug : une Übertretungsstrafgesetzes (ÜStG) est en préparation : <http://www.zug.ch/behoerden/kantonsrat/kantonsratsvorlagengeschaefte/2123/?searchterm=üstg>; Neuchâtel : art. 6, al. 2, de la loi d'introduction du code de procédure pénale suisse du 27 janvier 2010, RSN 322.0, arrêté du 30 décembre 2011 concernant les infractions pouvant être sanctionnées selon un tarif , RSN 322.00 ; Obwald : Verordnung über die direkte Bussenausfallung durch die Kantonspolizei und weitere Kontrollorgane du 25. octobre 2007, GDB 310.41 ; Lucerne : Verordnung über die Ordnungsbussen du 22 décembre 1972, SRL 314.

<sup>7</sup> RS 313.0

<sup>8</sup> BO 2010 E 1346

<sup>9</sup> BO 2011 N 701

est que la procédure de l'amende d'ordre s'applique à de très nombreuses autres lois contenant des infractions aussi mineures que les contraventions à la LCR. La LAO est par conséquent soumise à une révision totale<sup>10</sup>.

La LAO en vigueur sert de base à la nouvelle réglementation. Sa structure se prête également à une procédure de l'amende d'ordre élargie. Cette procédure doit figurer comme par le passé dans un texte de loi indépendant du CPP. Le nouveau texte reprend bien des dispositions de la LAO en vigueur. On n'a pas envisagé d'intégrer la procédure de l'amende d'ordre dans le CPP pour ne pas l'alourdir encore : il contient déjà pas moins de 457 articles.

L'avant-projet couvre les infractions à la législation fédérale qui doivent être poursuivies et jugées, en vertu du droit en vigueur, dans une procédure régie par le CPP ou la LAO. Il complète matériellement les dispositions du code de procédure pénale concernant les contraventions d'ordre mineur. Les infractions qui ne sont pas poursuivies et jugées conformément au CPP ne sont pas incluses dans la révision. Tel est le cas notamment des infractions dont les autorités administratives de la Confédération ont à juger et qui sont soumises à la DPA. L'art. 65 DPA prévoit déjà une procédure simplifiée pour les faits mineurs. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire d'étendre la procédure de l'amende d'ordre à ces cas. S'ajoute à cela que le développement de la motion ne se réfère qu'aux procédures régies par le CPP et poursuivies par les autorités de police cantonales<sup>11</sup>.

En ce qui concerne la systématique de la loi et la procédure, l'avant-projet part de la LAO en vigueur. Il ne cite que les lois, non les différentes infractions auxquelles la procédure de l'amende d'ordre doit dorénavant s'appliquer. Au Conseil fédéral de sélectionner les infractions. Cette délégation de compétence se justifie au vu de la diversité des contraventions visées. La liste actuelle des infractions à la législation sur la circulation routière compte environ vingt pages. Cette manière de procéder permet de réagir promptement à l'évolution des choses : la liste des infractions et le montant des amendes peuvent être modifiés dans une ordonnance du Conseil fédéral sans que le Parlement ait à examiner chaque ajustement. Il est dans l'intérêt d'une application uniforme du droit que la procédure de l'amende d'ordre soit obligatoire. Lorsque les conditions légales sont remplies, les cantons ne peuvent décider *ad libitum* de l'applicabilité de la procédure.

Les chambres fédérales ont décidé le 28 septembre 2012<sup>12</sup> d'une révision de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)<sup>13</sup> introduisant une procédure de l'amende d'ordre pour la consommation de stupéfiants à base de cannabis. L'objectif est de simplifier la poursuite des atteintes mineures à la législation sur les stupéfiants. On peut dès lors se demander si la procédure de l'amende d'ordre figurant dans la LStup doit être intégrée à la nouvelle LAO. S'il est possible d'arguer que cette mesure permettrait de régler toutes les procédures de l'amende d'ordre dans un seul et même texte de loi, la procédure de l'amende d'ordre appliquée à la consommation de cannabis exige des règles spéciales, comme la confiscation des stupéfiants et la renonciation à une amende d'ordre dans les cas de faible gravité. Il

<sup>10</sup> Cette révision totale entraîne un déplacement dans le recueil systématique (RS).

<sup>11</sup> Voir aussi BO 2010 E 1345 s. ; BO 2011 N 700 ss

<sup>12</sup> FF 2012 7539

<sup>13</sup> RS 812.121

ne paraît donc pas opportun d'intégrer dans un texte de loi général les nouvelles dispositions de la LStup qui ne visent que les contraventions à la LStup. Les particularités de la procédure de l'amende d'ordre appliquée à la consommation de cannabis et le lien étroit entre les normes pénales et l'exemption de peine prévues par la LStup doivent subsister dans ladite loi.

## 2 **Commentaire des dispositions**

### *Art. 1* Principes

Les modifications proposées par rapport à la LAO en vigueur résultent de l'allongement de la liste des lois visées et du nouveau CPP. Viennent s'y ajouter quelques changements d'ordre rédactionnel et des déplacements dans la systématique de la loi, sans conséquences au plan du contenu.

*Les lettres a à j* énumèrent les lois auxquelles la procédure de l'amende d'ordre doit s'appliquer. L'avant-projet conserve la LCR dans le champ d'application de la LAO et la complète par d'autres lois. Pour savoir dans quels domaines le besoin d'une procédure de l'amende d'ordre se fait sentir, on a passé le droit fédéral au crible pour identifier les infractions se prêtant à cette procédure.

L'avant-projet prévoit de soumettre également à la procédure de l'amende d'ordre les contraventions mineures à la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool<sup>14</sup>, la loi du 20 mars 2009 sur le transport des voyageurs<sup>15</sup>, la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure<sup>16</sup>, la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires<sup>17</sup>, la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif<sup>18</sup>, la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts<sup>19</sup>, la loi du 20 juin 1986 sur la chasse<sup>20</sup>, la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche<sup>21</sup> et la loi fédérale du 17 juin 2011 sur la météorologie<sup>22</sup>. Il s'agit là d'un principe. Ces lois couvrent également des infractions qui ne se prêtent pas à la procédure de l'amende d'ordre parce qu'elles sont soumises au droit pénal administratif ou parce que, régulièrement, une amende plus lourde est encourue. Un exemple : la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif<sup>23</sup>, dont seul l'art. 5, al. 1, let. a, se prête à une procédure de l'amende d'ordre en raison du montant maximal de 300 francs de l'amende.

Ni la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers<sup>24</sup> ni la loi du 26 juin 1998 sur l'asile<sup>25</sup> n'ont été retenues. En effet, si quelques cantons prévoient la procédure

14 **RS 680**  
15 **RS 745.1**  
16 **RS 747.201**  
17 **RS 817.0**  
18 **RS 818.31**  
19 **RS 921.0**  
20 **RS 922.0**  
21 **RS 923.0**  
22 **RS 941.20**  
23 **RS 818.31**  
24 **RS 142.20**  
25 **RS 142.31**

de l'amende d'ordre pour les contraventions simples à ces lois<sup>26</sup>, les faits réclament souvent de plus amples examens quand un étranger est interpellé. On sait rarement d'emblée si la personne en question séjourne en Suisse à titre de touriste, et depuis combien de temps, ou si une procédure d'octroi ou de prolongation de permis est en cours. Il faut alors procéder à des examens complémentaires pour s'assurer qu'il y a contravention et quelle peine se justifie.

#### *Al. 2*

La procédure simplifiée prévue à l'art. 65, al. 1, DPA répond suffisamment aux besoins de simplification, raison pour laquelle la procédure de l'amende d'ordre ne vise que les lois fédérales qui ne sont pas (exclusivement) soumises à la DPA, mais prévoient aussi des poursuites pénales dans les cantons. C'est pourquoi la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie<sup>27</sup> ou la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques<sup>28</sup> ne figurent pas à l'art. 1.

#### *Al. 3*

La procédure de l'amende d'ordre vise à décharger les autorités de poursuite pénale de travaux inutiles : il faut pouvoir sanctionner les infractions mineures de manière simple. La procédure vise les contraventions à la législation fédérale dont le caractère répréhensible est évident et ne réclame aucun examen complémentaire.

Le montant maximal de l'amende d'ordre reste de 300 francs. On a renoncé à le relever à 400 ou 500 francs. En effet, une minorité du Conseil national s'est opposée à la motion Frick en invoquant qu'elle visait à créer une base légale permettant à l'Etat d'enregistrer facilement des recettes supplémentaires. La conservation du montant actuel contrecarre cet argument. La limite maximale de l'amende d'ordre a été portée à 300 francs en 1996 compte tenu du renchérissement (base de calcul : renchérissement entre 1970 et 1993)<sup>29</sup>. Cette limite correspond aujourd'hui à la somme de 343 francs si on tient compte du renchérissement des vingt dernières années<sup>30</sup>. Ce faible écart ne justifie pas une augmentation à 400 ou 500 francs. Par ailleurs, le montant maximum de la peine applicable aux contraventions est passé de 40 000 à 10 000 francs depuis la révision de la partie générale du code pénal (art. 106, al. 1, CP), raison pour laquelle il ne s'impose pas d'augmenter l'amende d'ordre, malgré le renchérissement.

Même quand la procédure de l'amende d'ordre n'entre pas en ligne de compte en raison du montant de l'amende, la procédure de l'ordonnance pénale que prévoit le CPP offre la possibilité de juger des contraventions rapidement et simplement. Le législateur pourra toujours décider, à une date ultérieure, s'il faut ou non augmenter le montant de l'amende d'ordre.

<sup>26</sup> Dans le canton d'Uri : liste des amendes d'ordre au ch. 1.10 du Règlement über die Erhebung von Ordnungsbussen du 9 juin 2009 (Ordnungsbussenreglement, OBR), Urner Rechtsbuch 3.9223 ; dans le canton de St-Gall: art. 9 et annexe, ch. 13 du Strafprozessverordnung du 23 novembre 2010 sGS 962.11.

<sup>27</sup> RS 730.0

<sup>28</sup> RS 743.0

<sup>29</sup> FF 1993 III 733, 737

<sup>30</sup> Indice suisse des prix à la consommation, état au 31 décembre 1993 à 100,4 points, état au 31 décembre 2012 à 115,0 points (base mai 1993 = 100 points), <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/05/02/blank/data.html>

Le Conseil fédéral chiffrera dans l'ordonnance d'exécution de la loi le montant de l'amende pour chaque infraction. Cette tarification facilitera la procédure. L'amende sera perçue indépendamment des capacités financières du prévenu. Même si on voulait prendre en compte la situation financière des personnes punissables, la marge de manœuvre serait limitée, le tort étant faible et la faute du prévenu ne différant guère dans sa nature et son intensité. Les personnes concernées ne considèrent d'ailleurs pas les amendes d'ordre comme injustes. Elles apprécient souvent la simplicité de la procédure. L'agrément d'un règlement simple, rapide et bon marché compense la limitation des garanties de procédure.

#### *Al. 4*

La procédure de l'amende d'ordre est une procédure pénale simplifiée. L'amende d'ordre doit pouvoir être perçue sur place. Tous les actes de procédure nécessaires doivent pouvoir être exécutés immédiatement. C'est pourquoi les antécédents et la situation personnelle du prévenu ne sont pas pris en compte. Il n'y a ni interrogatoire ni consultation de témoins. Ce principe ne vaut toutefois que si nul n'a été mis en danger ou blessé (cf. commentaire de l'art. 2, al. 2, let. a). Les éventuels tiers concernés par l'acte commis disposent eux aussi de garanties de procédure. Les autorités de poursuite pénale pas plus que le prévenu ne peuvent user de la procédure de l'amende d'ordre pour exclure des tiers.

### *Art. 2* Conditions

#### *Al. 1*

L'application de la procédure de l'amende d'ordre présuppose que l'infraction peut être constatée directement sur place par un membre de la police. La chose peut aussi se faire au moyen d'une installation de surveillance automatique (par ex. une caméra située dans l'espace public), comme dans le cas d'un contrôle de vitesse. Il s'agit d'infractions fréquentes, de faible gravité et pouvant être liquidées de manière informelle.

La procédure de l'amende d'ordre ne doit entrer en jeu que pour les faibles peines. Elle restreint considérablement<sup>31</sup> les garanties de procédure de l'auteur de l'infraction tels qu'ils figurent dans la Constitution et dans la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)<sup>32</sup>. En acceptant l'amende, le prévenu renonce à de nombreuses garanties constitutionnelles telles que le droit d'être entendu (art. 29, al. 2, Cst.), la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.), le droit à un tribunal indépendant et impartial (art. 30, al. 1, Cst.), le droit au prononcé public du jugement (art. 30, al. 3, Cst.) et le droit de faire examiner le jugement par une juridiction supérieure (art. 32, al. 3, Cst.) et aux règles de fixation de la peine prévues dans la procédure pénale ordinaire, qui tiennent compte de la faute et de la situation financière.

<sup>31</sup> YVAN JEANNERET, Les amendes d'ordre dans le désordre, in : RPS 127 2009 pp. 321 ss, p. 334

<sup>32</sup> RS 0.101

La formulation de l'*al. 1* est inversée par rapport à la LAO en vigueur et les principes d'application de la procédure sont fixés de manière positive. Le contenu reste inchangé.

#### *Al. 2*

##### *Let. a*

La procédure de l'amende d'ordre est exclue pour les infractions dont l'auteur a mis en danger ou blessé une personne ou causé des dommages matériels. Ces cas réclament généralement des examens plus approfondis. Les dispositions pénales à appliquer en cas de blessures (lésions corporelles simples ou graves par ex.) ne peuvent être déterminées qu'une fois connue l'ampleur des dégâts. Les victimes de l'infraction disposent en outre de garanties de procédure elles aussi. Elles peuvent s'exprimer sur les faits ou faire valoir des prétentions civiles, chose qui dépasse le cadre de la procédure de l'amende d'ordre. Un règlement informel de la procédure est impossible s'il y a des tiers.

##### *Let. b*

Le principe de l'économie de la procédure commande de juger plusieurs infractions lors d'une seule et même procédure. Si toutes les infractions commises par le prévenu ne figurent pas dans la liste des amendes d'ordre prévues par l'ordonnance du Conseil fédéral, au sens de l'art. 13 AP-LAO, la procédure ordinaire s'applique, même si une des infractions pourrait théoriquement être jugée dans le cadre d'une procédure de l'amende d'ordre.

##### *Let. c*

Lorsque le prévenu refuse de se soumettre à la procédure de l'amende d'ordre pour tout ou partie des contraventions qui lui sont reprochées, c'est la procédure ordinaire qui s'applique. Il n'a pas à justifier sa décision. La *let. c* reprend à peu près la formulation de l'ancien art. 3a, al. 2, 1<sup>ère</sup> phrase, LAO. Cette disposition tient compte des garanties générales de procédure prévues aux art. 29 ss Cst. et à l'art. 6, ch. 1, CEDH.

#### *Al. 3*

Les peines encourues par les mineurs sont régies par le droit pénal des mineurs du 20 juin 2003 (DPMIn)<sup>33</sup>. Les adolescents ne peuvent être punis d'une amende avant l'âge de quinze ans et celle-ci ne doit pas dépasser 2000 francs (art. 24, al. 1, DPMIn). C'est pourquoi la procédure de l'amende d'ordre est exclue pour les mineurs de moins de quinze ans ; ces derniers sont soumis à la procédure pénale applicable aux mineurs.

<sup>33</sup> RS 311.1

### *Art. 3*    Concours d'infractions

#### *Al. 1*

Dans la procédure de l'amende d'ordre, la peine est fixée selon le tarif prévu dans l'ordonnance du Conseil fédéral. Chaque infraction est sanctionnée par une amende donnée. Si le prévenu a porté atteinte à plusieurs dispositions légales pour lesquelles une amende d'ordre est prévue, le principe du concours d'infractions s'applique. Les peines sont additionnées en une seule amende. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions. Il a fait usage de cette compétence dans l'ordonnance du 4 mars 1996 sur les amendes d'ordre (OAO)<sup>34</sup>, notamment en excluant l'addition d'amendes lorsque le stationnement ou l'arrêt d'un véhicule automobile à un endroit où la chose est interdite s'ajoute à une autre contravention touchant aux véhicules en stationnement (art. 2, let. a, OAO), lorsqu'une personne est responsable des faits, tant en qualité de détenteur que de conducteur du véhicule (art. 2, let. b, OAO) et lorsqu'une personne enfreint deux ou plusieurs règles générales de la circulation, signaux ou marques routières visant le même effet protecteur (art. 2, let. c, OAO).

#### *Al. 2*

La procédure de l'amende d'ordre ne s'applique pas si le montant cumulé de plusieurs amendes d'ordre excède le double du montant maximal prévu, soit 600 francs. Elle n'est donc envisagée que pour les peines modestes.

La Cour européenne des droits de l'homme rend l'application de l'art. 6 CEDH (également) tributaire du degré de sévérité de la sanction encourue. Elle a approuvé l'application de l'art. 6 dans le cas d'une amende de 500 francs pouvant être convertie en une détention<sup>35</sup>. La procédure de l'amende d'ordre ne porte pas atteinte à l'art. 6 CEDH, quel que soit le montant de l'amende, car l'auteur de l'infraction peut s'y opposer (voir art. 10 AP-LAO et ch. 6.2).

### *Art. 4*    Organes de police compétents

#### *Al. 1*

L'art. 14 CPP donne compétence aux cantons pour désigner leurs autorités pénales. Par analogie, l'art. 4, al. 1, de l'avant-projet prévoit que les cantons désignent les organes habilités à percevoir des amendes d'ordre. Ils peuvent à leur tour déléguer tout ou partie de cette compétence aux communes sur le territoire desquelles la police communale poursuit les infractions.

L'art. 178, al. 3, Cst. autorise la délégation de tâches de police à des personnes de droit privé pour autant qu'elle soit formellement inscrite dans une loi, dans l'intérêt public et proportionnée. A la différence des activités économiques, l'Etat ne peut privatiser complètement le maintien de la sécurité de la société, autrement dit laisser cette tâche à des acteurs privés. Bien que la Cst. ne prévoit pas de limites, les auteurs de doctrine estiment qu'il existe un noyau de tâches administratives qui ne peuvent

<sup>34</sup> RS 741.031

<sup>35</sup> Arrêt dans l'affaire Weber contre la Suisse du 22 mai 1990, n° 11034/84, ch. 34 s.



être déléguées. Ils citent notamment la poursuite pénale au sens strict<sup>36</sup>. Lorsque du personnel de sécurité privé est engagé dans des fonctions subalternes, c'est-à-dire lorsqu'il est étroitement surveillé par du personnel de l'Etat et qu'il ne dispose pas de sa propre marge d'action, il n'y a pas de transfert (délégation) de tâches étatiques à des acteurs privés. Dans de tels cas, le personnel de sécurité privé exerce une simple activité auxiliaire en faveur des services de l'Etat<sup>37</sup>.

L'avant-projet n'exclut pas – comme le droit actuel – la délégation à des acteurs privés. Il incombe donc aux cantons d'en décider en fonction des règles en vigueur, autrement dit de créer une base légale pour cette délégation dans le droit cantonal.

#### Al. 2

Les membres des organes de police n'ont le droit de percevoir des amendes que s'ils ont constaté l'infraction dans l'exercice de leur fonction. Les particuliers ne doivent avoir aucun doute là-dessus. C'est pourquoi les policiers doivent justifier de leur qualité envers la personne qu'ils arrêtent pour une contravention.

Le port de l'uniforme de service est abandonné. Le texte de l'art. 4, al. 2, LAO en vigueur est dépassé. Les membres des organes de police peuvent constater les infractions, même les plus graves, en tenue civile, selon les dispositions cantonales applicables. On rencontre par ex. souvent des patrouilles de police en civil sur les autoroutes. C'est pourquoi le port de l'uniforme pour les infractions mineures qui doivent être soumises à la procédure de l'amende d'ordre.

Les chambres fédérales ont également renoncé au port de l'uniforme en adoptant la révision de la LStup concernant la perception d'amendes d'ordre pour consommation de cannabis<sup>38</sup>.

#### Art. 5 Procédure en général

L'art. 5 règle la procédure pour les nouvelles lois couvertes par la LAO. La procédure applicable aux infractions à la loi sur la circulation routière est régie par l'art. 6. L'avant-projet conserve la procédure de l'amende d'ordre en usage en la matière ou adapte la formulation au nouveau texte retenu par les Chambres fédérales pour la procédure de l'amende d'ordre dans le domaine routier<sup>39</sup>. Le nouvel al. 4 prévoit que les dispositions sur la procédure pénale ordinaire s'appliquent lorsque le prévenu n'a pas été identifié, c'est-à-dire n'est pas connu. Mais comme les infractions concernées par la procédure de l'amende d'ordre doivent pouvoir être constatées sur place, leur auteur devrait généralement être connu.

<sup>36</sup> Voir le rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 Sécurité intérieure. Clarification des compétences, FF **2012** 4161, 4241 ss et 4282 ss, avec des renvois au rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 sur les entreprises de sécurité et les entreprises militaires privées, FF 2006 658 ; GIOVANNI BIAGGINI, St. Galler Kommentar zu Art. 178 BV, 2e éd., Zurich/Bâle/Genève 2008, note 28 ; et WALTER KÄLIN/ANDREAS LIENHARD/JUDITH WYTTEBACH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, in : RDS 126/2007 I, cahier 46, p. 74

<sup>37</sup> Rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 Sécurité intérieure. Clarification des compétences, FF **2012** 4161, 4242.

<sup>38</sup> FF **2012** 7539

<sup>39</sup> LCR, modification du 15 juin 2012, FF 2012 5501

## *Art. 6* Procédure en cas d'infraction routière

L'art. 6 reprend la procédure de l'amende d'ordre applicable au domaine de la circulation routière et le principe de la responsabilité du détenteur du véhicule tels que le Parlement en a décidé récemment<sup>40</sup>. Il prévoit une responsabilité du détenteur lorsque l'auteur de l'infraction reste inconnu. On pourrait certes arguer que la responsabilité du détenteur aurait davantage sa place, en partie du moins, dans le droit matériel, c'est-à-dire dans la LCR. Car le principe selon lequel le détenteur répond des infractions commises au moyen de son véhicule, dans certaines conditions, est une disposition de droit matériel. Mais la procédure applicable en cas de responsabilité du détenteur relève du droit de la procédure et donc de la procédure de l'amende d'ordre. Vu le caractère récent de la réglementation, l'avant-projet ne prévoit aucun changement et ni une fragmentation des règles concernant la responsabilité du détenteur. Contrairement aux règles spéciales prévues dans la LStup (confiscation et absence de l'amende d'ordre), la réglementation de la procédure applicable au conducteur, identifié ou non, fixe des principes qui ont une importance pratique pour toutes les lois soumises à la procédure de l'amende d'ordre, raison pour laquelle elle n'est pas placée dans une loi spéciale.

L'avant-projet n'élève pas au rang de règle générale la responsabilité du détenteur du véhicule prévue dans la législation sur la circulation routière. Car il n'existe dans nul autre domaine – sauf celui de la navigation – de tierce personne comparable au détenteur du véhicule qui endosse une coresponsabilité des faits en raison d'une qualité particulière. Il ne paraît pas nécessaire d'étendre cette règle au domaine de la navigation car la police des lacs arrête en règle générale directement la personne fautive.

### *Al. 4*

Dans le domaine de la circulation routière, on ne sait pas toujours qui est l'auteur d'une infraction. Les contraventions constatées dans le cas des véhicules en stationnement, par ex., peuvent l'être en l'absence de leur auteur. Le recours à des installations automatiques de surveillance exige un examen et l'auteur reste souvent inconnu. Dans ces cas, l'amende d'ordre est envoyée pour commencer à la personne dont le nom figure sur le permis de circulation ou qui est considérée comme responsable du véhicule. C'est la qualité de détenteur qui est décisive.

### *Al. 7*

Le détenteur a la possibilité de communiquer dans les 30 jours le nom de la personne fautive, réfutant ainsi la présomption de culpabilité engendrée par l'al. 4. Dès lors, la procédure est menée contre cette personne.

Lorsque le détenteur indique le nom de la personne qui a commis l'infraction, sa responsabilité reste en suspens. Si la procédure intentée contre ladite personne ne permet pas de confirmer le soupçon, il est définitivement mis en cause, mais cette fois dans le cadre de la procédure pénale ordinaire puisqu'il s'est déjà opposé à la procédure de l'amende d'ordre.

<sup>40</sup> LCR, modification du 15 juin 2012, **FF** 2012 5501

#### *Al. 8*

Lorsque le conducteur du véhicule ne peut être identifié, c'est au détenteur de payer l'amende. Il peut se faire disculper, dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, s'il fait valoir de manière crédible, par ex. que son véhicule a été volé ou détourné bien qu'il ait fait preuve de la diligence nécessaire. Dans ces cas, il n'avait aucune influence sur l'utilisation faite de son véhicule et donc sur l'infraction.

#### *Art. 7 Frais*

Il n'est pas perçu de frais dans la procédure de l'amende d'ordre. Comme elle permet d'aller vite et d'éviter de plus amples examens, les coûts sont limités. Cet avantage bénéficie au prévenu qui a accepté l'amende d'ordre.

#### *Art. 8 Force de chose jugée*

Lorsque le prévenu accepte l'amende et la paie dans les délais, la procédure est terminée. L'amende a force de chose jugée sauf si la procédure de l'amende d'ordre n'a pas été appliquée à bon droit. S'il s'avère après coup que la procédure n'a pas respecté les conditions prévues aux art. 1, 2, 3 et 4, AP-LAO, l'amende est nulle car il s'agit là de règles de validité. L'actuel art. 11, al. 2, LAO, selon lequel le prévenu ou une personne touchée par l'infraction peut dénoncer au juge que les dispositions régissant l'amende d'ordre ont été violées et faire annuler l'amende, est obsolète.

#### *Art. 9 Prévenus non domiciliés en Suisse*

Le prévenu domicilié à l'étranger doit fournir des sûretés suffisantes s'il n'est pas en mesure de payer l'amende d'ordre immédiatement. La condition en est, bien sûr, que l'organe de police l'ait arrêté sur place. Si le prévenu quitte la Suisse avant que son infraction ne soit constatée, par ex. par une installation automatique de surveillance, il n'est plus possible d'exiger des sûretés.

Lorsque le prévenu se refuse à fournir des sûretés, les autorités peuvent appliquer la procédure ordinaire, c'est-à-dire l'arrêter provisoirement, pour 24 heures au maximum (art. 217, al. 3, let. b, CPP). S'il est déclaré coupable au terme de la procédure ordinaire, il est tenu de payer des frais.

#### *Art. 10 Opposition à la procédure de l'amende d'ordre*

##### *Al. 1 et 2*

Le prévenu est libre d'accepter ou non l'amende d'ordre. En cas de non-paiement ou d'opposition à la procédure, c'est la procédure ordinaire au sens du CPP ou du DPMIn qui s'applique.

#### *Art. 11 Amende d'ordre infligée dans la procédure pénale ordinaire*

Une amende d'ordre ne doit pas forcément être infligée dans la procédure de l'amende d'ordre. Elle peut aussi l'être dans la procédure ordinaire. Si le juge doit également apprécier d'autres infractions passibles d'une amende, il doit indiquer le montant de l'amende d'ordre et de l'amende sanctionnant la contravention pour que la fixation de la peine soit retraçable (art. 50 CP).

L'actuel art. 11, al. 2, LAO, selon lequel la procédure de l'amende d'ordre n'a pas force de chose jugée si les conditions présidant à l'infliction d'une amende d'ordre ne sont pas remplies, a été biffé. Les conditions prévues par les nouveaux art. 1 à 3 sont, nous l'avons dit plus haut, des règles de validité. Une amende d'ordre est ainsi sans objet si elle a été infligée dans le non-respect de ces dispositions.

#### *Art. 12* Exécution de la loi

La compétence de déterminer les infractions susceptibles d'être soumises à la procédure de l'amende d'ordre et fixer les tarifs est confiée au Conseil fédéral. La voie de l'ordonnance se prête aux modifications rapides et à la réaction aux changements. Le Conseil fédéral arrête toutes les autres dispositions d'exécution de la loi. La formulation de l'avant-projet (« fixe ») lui permet de dresser une ou plusieurs listes. Le Conseil fédéral établit ou approuve les formulaires nécessaires (art. 1, 3 et 12, AP-LAO).

### **3 Droit transitoire**

Il n'est pas nécessaire de prévoir de dispositions transitoires. Le prévenu qui s'oppose à la procédure de l'amende d'ordre pourra exiger la procédure ordinaire, comme aujourd'hui, et c'est celle-ci qui s'appliquera.

### **4 Conséquences**

#### **4.1 Conséquences pour la Confédération**

Le projet est sans conséquence pour la Confédération.

#### **4.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

Ce projet déchargera les autorités de poursuite pénale et judiciaires puisqu'il simplifie la procédure pour davantage de lois fédérales. Les amendes seront perçues par les cantons parce que la poursuite pénale leur incombe (art. 4 de l'avant-projet). Les recettes tirées de ces amendes alimenteront les caisses des cantons et ne modifieront en rien le budget de la Confédération. Le nombre des procédures de l'amende d'ordre augmentera puisqu'elles concerneront davantage de lois. Il en résultera donc un surplus de recettes, mais les recettes tirées de la procédure pénale ordinaire diminueront dans le même temps. On suppose que l'augmentation et la diminution se compenseront puisqu'aucune infraction n'est créée.

Il n'est pas possible de chiffrer aujourd'hui les économies que les autorités cantonales de poursuite pénale devraient réaliser des suites de l'application accrue de la procédure de l'amende d'ordre.

#### **4.3 Conséquences pour l'économie**

Il n'y a aucune conséquence à attendre pour l'économie.

## **5 Rapport avec le programme de la législature**

Le projet n'est pas annoncé dans le message du 25 janvier 2012<sup>41</sup> sur le programme de la législature 2011 à 2015.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Le projet de loi repose sur l'art. 123, al. 1, Cst., en vertu duquel la législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération. Il est donc constitutionnel.

### **6.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse**

Le projet est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse, et notamment avec l'art. 6 CEDH. Une personne qui se rend punissable d'une contravention soumise à la procédure de l'amende d'ordre ne doit pas renoncer aux garanties de procédure fournies par la convention. Elle peut exiger la procédure ordinaire dans laquelle lesdits droits sont respectés.

<sup>41</sup> FF 2012 349

