

14.099

Message concernant la loi sur les amendes d'ordre

du 17 décembre 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons d'accepter le projet de loi sur les amendes d'ordre.

Nous vous proposons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2011 | M | 10.3747 | Extension du système des amendes d'ordre afin de décharger les autorités pénales et les citoyens
(E 16.12.10, Frick, N 13.4.11) |
| 2013 | M | 13.3063 | Le Ministère public de la Confédération doit se concentrer sur ses missions essentielles
(N 21.6.13, [Ribaux] Favre, E 2.12.13) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 décembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Dans le droit en vigueur, seules les contraventions à la loi sur la circulation routière et, depuis octobre 2013, certaines contraventions à la loi sur les stupéfiants sont réprimées dans une procédure simplifiée: la procédure dite de l'amende d'ordre. L'objectif du projet est d'élargir le champ d'application de la procédure pour pouvoir sanctionner les infractions à d'autres lois de manière simple, rapide et uniforme.

Contexte

La loi sur les amendes d'ordre en vigueur permet seulement de réprimer les contraventions à la loi sur la circulation routière par une amende de 300 francs au maximum infligée selon la procédure simplifiée dite de l'amende d'ordre. La caractéristique essentielle de cette procédure est qu'elle est appliquée à des infractions mineures et faciles à constater. Le prévenu peut s'acquitter de l'amende immédiatement. S'il ne le fait pas, il bénéficie d'un délai de 30 jours pour s'en acquitter. S'il ne respecte pas ce délai, une procédure pénale ordinaire est engagée et menée. De même s'il s'oppose à la procédure de l'amende d'ordre. Dans cette procédure, les antécédents et la situation personnelle du prévenu ne sont pas pris en compte et il n'est pas perçu de frais.

Le 29 septembre 2010, le conseiller aux Etats Frick a déposé une motion chargeant le Conseil fédéral d'étendre le système des amendes d'ordre afin de décharger les autorités pénales et les citoyens (motion 10.3747). Le Conseil fédéral devait recenser toutes les infractions mineures à la législation fédérale qui pourraient être soumises au système des amendes d'ordre. Le Conseil des Etats a accepté la motion le 16 décembre 2010, le Conseil national a fait de même le 13 avril 2011. Par ailleurs, une modification de la loi sur les stupéfiants est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2013, qui permet de réprimer la consommation de cannabis dans la procédure de l'amende d'ordre, le montant de l'amende étant fixé à 100 francs.

Contenu du projet

La révision totale de la loi sur les amendes d'ordre permet d'élargir le champ d'application de la procédure pour pouvoir sanctionner les infractions à d'autres lois de manière simple, rapide et uniforme. Sont visées la loi fédérale sur les étrangers, la loi sur l'asile, la loi fédérale contre la concurrence déloyale, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, la loi fédérale sur les armes, la loi fédérale sur l'alcool, la loi fédérale sur la vignette autoroutière, la loi fédérale sur la navigation intérieure, la loi sur la protection de l'environnement, la loi sur les denrées alimentaires, la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif, la loi sur les forêts, la loi sur la chasse, la loi fédérale sur la pêche et la loi fédérale sur le commerce itinérant. Les atteintes à la loi fédérale sur les stupéfiants tomberont elles aussi sous le coup de la loi sur les amendes d'ordre. Dans un second temps, le Conseil fédéral déterminera les différentes infractions et amendes dans une ordonnance, après avoir entendu les cantons.

Le montant maximal de l'amende reste de 300 francs. L'application d'un tarif fixe déroge au principe selon lequel la peine doit tenir compte des antécédents et de la situation personnelle du prévenu. Cette exception, qui vise à décharger les autorités de poursuite pénale, ne se justifie que si la peine n'est pas trop lourde. Une amende plus élevée risquerait en outre d'entraîner davantage d'oppositions à la procédure de l'amende d'ordre, au détriment de l'allègement visé.

Les cantons sont chargés de désigner les organes autorisés à percevoir les amendes d'ordre. Ils peuvent déléguer tout ou partie de cette compétence aux communes dont la police poursuit les contrevenants sur leur territoire. Ils peuvent aussi, comme dans le droit en vigueur, confier cette tâche à des acteurs privés, à condition d'en fixer les conditions selon les règles en vigueur, c'est-à-dire de créer une base légale dans le droit cantonal.

Table des matières

Condensé	910
1 Présentation du projet	913
1.1 Contexte	913
1.1.1 Droit en vigueur	913
1.1.2 Motion Frick	913
1.1.3 Avant-projet	914
1.2 Dispositif proposé	914
1.3 Motivation et appréciation de la solution proposée	916
1.3.1 Résultats de la procédure de consultation	916
1.3.2 Modification de l'avant-projet	916
1.4 Adéquation des moyens requis	921
1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	922
1.6 Mise en œuvre	923
1.7 Classement d'interventions parlementaires	923
2 Commentaire des dispositions	924
3 Conséquences	940
3.1 Conséquences pour la Confédération	940
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	941
3.3 Conséquences pour l'économie	941
4 Rapport avec le programme de la législature	941
5 Aspects juridiques	942
5.1 Constitutionnalité	942
5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	942
5.3 Délégation de compétences législatives	942
5.4 Frein aux dépenses	942
Loi sur les amendes d'ordre (LAO) (Projet)	943

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Droit en vigueur

La loi du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre (LAO)¹ est en vigueur depuis le 1^{er} 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)². Avant l'entrée en vigueur du code de procédure pénale (CPP)³, le 1^{er} 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 pénale⁴, comme l'y autorise l'art. 123, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁵.

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, le non-respect des heures d'ouverture dans la restauration). Il s'agit là de domaines que le droit fédéral laisse aux cantons (cf. art. 335 du code pénal [CP]⁶; par ex. la gestion des déchets). Quelques cantons ont conservé une procédure de l'amende d'ordre pour les contraventions aux dispositions cantonales⁷. 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 d'autres lois fédérales (comme la LAO et la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif [DPA]⁸). Cette disposition permet d'introduire une procédure générale de l'amende d'ordre au niveau fédéral.

1.1.2 Motion Frick

Le député au Conseil des 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 et le Conseil national a accepté la motion le 13 avril 2011. La motion demande que soient

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

6 RS 311.0

7 Thomas Hansjakob, Ordnungsbussen - im SVG, bei Cannabiskonsum oder überhaupt? In: Liber amicorum für Andreas Donatsch, Zurich/Bâle/Genève 2012, pp. 323 ss.

8 RS 313.0

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.

1.1.3 Avant-projet

Partant de la motion Frick, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a préparé un avant-projet de révision totale de la LAO (ap-LAO) et son rapport explicatif.

Dans son avant-projet, le Conseil fédéral proposait d'étendre la procédure de l'amende d'ordre aux lois suivantes: la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (Lalc)⁹, la loi du 20 mars 2009 sur le transport des voyageurs (LTV)¹⁰, la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI)¹¹, la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI)¹², la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif¹³, la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFO)¹⁴, la loi du 20 juin 1986 sur la chasse (LChP)¹⁵, la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP)¹⁶ et la loi fédérale du 17 juin 2011 sur la métrologie (LMétr)¹⁷. Le montant maximal de l'amende d'ordre restait de 300 francs.

Par décision du 15 mars 2013, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'organiser une procédure de consultation sur l'avant-projet (et son rapport)¹⁸. Le DFJP a donc invité les cantons, les partis représentés à l'Assemblée fédérale et les institutions et organisations intéressées à prendre position sur le dossier avant le 28 juin 2013.

1.2 Dispositif proposé

La LAO en vigueur s'applique exclusivement aux 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 est que la procédure de l'amende d'ordre s'applique à de très nombreuses autres lois réglant la répression d'infractions mineures. La LAO est par conséquent soumise à une révision totale, révision qui entraîne un déplacement dans le recueil systématique.

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 plusieurs des dispositions de la LAO en vigueur. On n'a pas envisagé

⁹ RS **680**

¹⁰ RS **745.1**

¹¹ RS **747.201**

¹² RS **817.0**

¹³ RS **818.31**

¹⁴ RS **921.0**

¹⁵ RS **922.0**

¹⁶ RS **923.0**

¹⁷ RS **941.20**

¹⁸ L'avant-projet et le rapport explicatif peuvent être consultés sous: www.admin.ch > Dossiers politiques > Procédures de consultation et d'audition > Procédures terminées > 2013 > Département fédéral de justice et police.

d'intégrer la procédure de l'amende d'ordre dans le CPP pour ne pas l'alourdir encore: il contient déjà plus de 457 articles.

Le 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 CPP 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 cantonales¹⁹.

En ce qui concerne la systématique de la loi et la procédure, le 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 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 déjà quelque vingt pages. Cette manière de procéder permet de réagir promptement à l'évolution des choses. Il est dans l'intérêt d'une application uniforme du droit que les cantons ne puissent décider ad libitum de l'applicabilité de la procédure. Les cantons ne peuvent donc exclure la procédure de l'amende d'ordre, comme toutes les procédures spéciales au sens du CPP (par ex. la procédure de l'ordonnance pénale).

La dernière révision de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)²⁰ est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2013²¹. Elle a introduit une procédure de l'amende d'ordre pour la consommation de stupéfiants à base de cannabis (art. 28b à 28f LStup). Ces dispositions sont intégrées dans le projet. Il en va de même pour les dispositions concernant la responsabilité du détenteur du véhicule (cf. ch. 1.3.2 sur la procédure)²².

Il n'est pas nécessaire de prévoir de réglementation transitoire. Le prévenu qui s'oppose à la procédure de l'amende d'ordre peut toujours demander la procédure ordinaire.

¹⁹ Voir aussi BO 2010 E 1345 s.; BO 2011 N 700 ss

²⁰ RS 812.121

²¹ RO 2013 1451

²² Modification de la LCR du 15 juin 2012, FF 2012 5501

1.3 Motivation et appréciation de la solution proposée

1.3.1 Résultats de la procédure de consultation

La consultation a permis à 67 participants de prendre position sur le projet: neuf d'entre eux l'approuvent sans réserve, 47 sont favorables au principe de la révision totale de la loi sur les amendes d'ordre, mais proposent des modifications ou des compléments, trois le rejettent²³.

Le point le plus critiqué de l'avant-projet est la liste des lois visées. 28 participants souhaitent l'allonger, 15 la raccourcir, une partie d'entre eux défendant à la fois une extension et une réduction selon la matière. D'autres préféreraient à une liste de textes législatifs une réglementation générale et abstraite permettant d'appliquer la procédure de l'amende d'ordre à toutes les lois fédérales et énumérant les critères d'applicabilité de la procédure. La procédure est elle aussi critiquée. Un petit quart des participants aimeraient que la compétence de percevoir l'amende d'ordre puisse être confiée à d'autres autorités disposant de compétences pénales, par ex. des autorités administratives, ou encore à des tiers. Enfin, quelques participants réclament des dispositions complémentaires sur la responsabilité du détenteur, la confiscation, le port de l'uniforme et les mineurs.

1.3.2 Modification de l'avant-projet

Liste des lois

Les réactions à la liste de lois figurant à l'art. 1, al. 1, ap-LAO n'ont pas été unanimes lors de la consultation. Tout le monde est d'accord au sujet de la LStup et de la LNI. Mais les avis des cantons se partagent en ce qui concerne l'ajout ou la suppression d'autres lois (comme la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers [LEtr]²⁴, la loi du 26 juin 1998 sur l'asile [LAsi]²⁵, la loi du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale [LCD]²⁶ et la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant²⁷). Quelques rares cantons demandent l'inscription de quelques autres lois dans le p-LAO (CP, loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux [LEaux]²⁸, loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr]²⁹, loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage [LPN]³⁰, loi fédérale du 19 mars 2010 sur la vignette autoroutière [LVA]³¹, loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties [LFE]³², loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux [LPA]³³, loi fédérale du 5 juin 1931 pour la protection des armoiries publiques et

²³ La synthèse des résultats de la procédure de consultation peut être consultée à l'adresse suivante: www.admin.ch > Dossiers politiques > Procédure de consultation et d'audition > Procédures terminées > 2013 > Département fédéral de justice et police.

²⁴ RS 142.20

²⁵ RS 142.31

²⁶ RS 241

²⁷ RS 943.1

²⁸ RS 814.20

²⁹ RS 910.1

³⁰ RS 451

³¹ RS 741.71

³² RS 916.40

³³ RS 455

autres signes publics³⁴, loi fédérale du 25 mars 1977 sur les explosifs [LExp]³⁵, loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes [LArm]³⁶, code de procédure civile [CPC]³⁷) ou la suppression d'autres lois (Lalc, loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif, LTV, LchP, LFSP, LFO, LMétr). Malgré les réserves émises pendant la consultation, la liste des lois a été passablement allongée par rapport à l'avant-projet. La let. a, ch. 1 à 17, cite toutes les lois auxquelles la procédure de l'amende d'ordre doit s'appliquer. Les infractions détaillées seront définies par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 15 p-LAO. Les lois qui ont fait leur entrée dans le p-LAO sont les suivantes: la LEtr, la LAsi, la LCD, la LPN, la LArm, la Lalc, la LCR, la LVA, la LNI, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)³⁸, la LDAI, la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif, la LStup, la LFO, la LChP, la LFSP et la loi fédérale sur le commerce itinérant (cf. ch. 2 pour en connaître les raisons). La procédure de l'amende d'ordre est ainsi applicable à un grand nombre de contraventions mineures et répond au but politique visé par la motion Frick, qui sous-tend le projet législatif. L'investissement financier et humain moindre qu'exige la procédure de l'amende d'ordre décharge donc les citoyens comme les autorités en cas d'infraction mineure.

A la différence de l'avant-projet, l'art. 1, al. 1, let. a, p-LAO ne contient ni la LTV ni la LMétr.

La LTV règle à l'art. 57, al. 2, les contraventions mineures telles que: faire usage d'un moyen de transport sans titre de transport valable, ouvrir une porte ou jeter un objet au dehors alors que le véhicule est en marche, faire un usage non autorisé d'une salle d'attente, abuser du signal d'arrêt d'urgence ou souiller les installations ou les véhicules. Le fait, notamment, d'emprunter un moyen de transport sans titre valable est une contravention fréquente. Des motifs de poids ont toutefois été avancés lors de la consultation contre l'application de la procédure de l'amende d'ordre à la LTV. Les infractions figurant à l'art. 57, al. 2, LTV ne sont pas poursuivies d'office. La LTV est en cours de révision, mais le projet de modification de la LTV prévoit à l'art. 57, al. 2, que les contraventions restent poursuivies sur plainte³⁹.

La plainte pénale doit être déposée par l'entreprise de transport auprès de la police, du ministère public ou de l'autorité pénale compétente en matière de contravention, par écrit ou oralement (art. 304, al. 1, CPP). Le délai applicable est de trois mois (art. 31 CP). Cette manière de procéder n'est pas compatible avec la perception d'une amende sur place. Une sanction est infligée soit sur plainte, soit d'office, sur place. S'ajoute à cela que l'entreprise de transport perçoit un supplément au sens de l'art. 20, al. 1, LTV, indépendamment de la plainte pénale, auprès des voyageurs sans titre de transport valable. Ce supplément couvre le manque à gagner présumé et les frais administratifs occasionnés à l'entreprise de transport (art. 20, al. 3, LTV) et ne constitue pas une peine au sens juridique du terme. En introduisant la procédure de l'amende d'ordre, on obligerait les passagers sans titre de transport valable à payer automatiquement une amende (de droit pénal), à côté du supplément. L'entreprise n'aurait plus aucun pouvoir d'appréciation quant au dépôt d'une plainte pénale (art. 57, al. 2, let. b, LTV).

34 RS 232.21

35 RS 941.41

36 RS 514.54

37 RS 272

38 RS 814.01

39 FF 2013 6479 6481

Autre argument contraire à l'inscription de la LTV dans la liste du p-LAO: les entreprises de transport sont concernées par les infractions en tant que tiers. Elles subissent un dommage financier quand, par ex., une personne ne s'acquitte pas du prix du transport ou qu'elle souille les installations ou les véhicules. Or, la procédure de l'amende d'ordre n'est pas une procédure impliquant plusieurs parties, dans laquelle des dommages-intérêts peuvent être invoqués. Elle n'est pas appropriée lorsqu'il s'agit d'apprécier les prétentions de tiers dans une procédure pénale. Il peut d'ailleurs arriver, lorsqu'une personne fait un usage abusif du signal d'alarme, ouvre une porte ou jette un objet pendant la marche, que des tiers soient menacés. La procédure de l'amende d'ordre ne se prête pas non plus à ces cas-là. Lorsque des tiers sont impliqués, la culpabilité de l'auteur de l'infraction doit être prise en compte lors de la fixation de la peine. Pareils faits ne peuvent être sanctionnés de manière juste au moyen d'un tarif fixe tel que celui de l'amende d'ordre.

Enfin, la question des organes percevant l'amende d'ordre suscite elle aussi des difficultés. L'art. 2, al. 1, p-LAO prévoit que les cantons désignent les organes de police et les autorités habilités. Il serait problématique de déléguer cette compétence aux organes des entreprises de transport parce que ces dernières sont les victimes.

Pour toutes ces raisons, on a renoncé à appliquer la procédure de l'amende d'ordre aux contraventions à la LTV et, conséquemment, à inscrire la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer⁴⁰ et la loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics⁴¹ sur la liste des lois visées.

La procédure de l'amende d'ordre pourrait en fait se prêter à la répression des infractions figurant dans la *LMétr*. Mais si on l'introduisait dans ce domaine, la procédure serait différente selon l'instrument de mesure: les art. 3 et 11 de l'ordonnance du 7 décembre 2012 sur les compétences en matière de métrologie⁴² prévoit que le contrôle du respect des dispositions sur la métrologie relève de la compétence, selon l'instrument de mesure, des autorités cantonales ou de l'Institut fédéral de métrologie (METAS). La poursuite pénale incombe aux cantons (art. 24, al. 1, *LMétr*). METAS peut dénoncer les infractions auprès des autorités cantonales compétentes (art. 24, al. 2, *LMétr*). Autrement dit, l'institut ne dispose pas de compétences pénales en vertu de la DPA. La procédure de l'amende d'ordre serait donc possible dans le cas des instruments de mesure relevant de la compétence cantonale. Les atteintes aux dispositions soumises au contrôle de METAS, elles, devraient toujours être sanctionnées sur dénonciation dans la procédure ordinaire (art. 24, al. 2, *LMétr*). Ce partage de la procédure selon l'instrument utilisé n'a guère de sens. La *LMétr* ne figure donc pas dans la liste de lois du p-LAO.

N'y figurent pas non plus la loi fédérale pour la protection des armoiries publiques et autres signes publics, le CPC, le CP, le code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM)⁴³, la LPA, la LEaux, la LAGR, la LFE et la LExpl.

Les chambres fédérales ont adopté la loi sur la protection des armoiries (LPAP) le 21 juin 2013⁴⁴, qui remplace la *loi fédérale pour la protection des armoiries publiques et autres signes publics*. La LPAP ne contient aucune contravention,

40 RS 742.101

41 RS 745.2

42 RS 941.206

43 RS 321.0

44 FF 2013 4243

raison pour laquelle la procédure de l'amende d'ordre n'entre pas en ligne de compte (cf. art. 28 LPAP)⁴⁵.

Le *CPC* prévoit à l'art. 258, al. 1, que le tribunal peut interdire tout trouble de la possession affectant des immeubles. Stationner sa voiture ou circuler sur un terrain de manière illicite en font partie. Dans le cas d'une infraction à l'interdiction prononcée par le juge, le propriétaire doit dénoncer la personne en tort (art. 258, al. 1, *CPC*, art. 30, al. 1, *CP*, art. 304, al. 1, *CPP*). Les infractions pour lesquelles une plainte pénale est prévue ne se prêtent pas à la procédure de l'amende d'ordre parce que l'amende d'ordre doit être établie immédiatement et, en principe, sur place, tandis que la plainte pénale bénéficie d'un délai de trois mois (art. 31 *CP*).

Les infractions réglées dans le *CP* ne peuvent être soumises à la procédure de l'amende d'ordre car il ne s'agit bien souvent pas de contraventions, que des tiers sont concernés ou que les faits ne peuvent être observés personnellement par le représentant de la police ou des autorités.

De même, les infractions au *CPM* ne peuvent être soumises à la *LAO* car ses art. 180 à 205 prévoient des sanctions disciplinaires, pour les fautes ou les infractions mineures dans le domaine militaire. Les autres dispositions pénales du *CPM* sont analogues à celles du *CP*. Elles impliquent des tiers, exigent un complément d'enquête ou ne se prêtent pas à la procédure de l'amende d'ordre en raison du montant de la peine.

Dans la mesure où les contraventions à la *LPA* sont poursuivies par l'Administration fédérale des douanes (*AFD*) en vertu de l'art. 1, al. 1, let. b, de l'ordonnance du 4 avril 2007 réglant les compétences de l'Administration fédérale des douanes en matière pénale⁴⁶ en relation avec l'art. 31, al. 2, *LPA* conformément aux dispositions de la *DPA*, la procédure de l'amende d'ordre n'entre pas en ligne de compte à leur sujet. Les autres contraventions à la *LPA* requièrent souvent de plus amples examens. La faute joue également un rôle dans la fixation de la peine. Pour toutes ces raisons, la *LPA* ne se prête pas à la procédure de l'amende d'ordre. Il en va de même pour les contraventions à la *LFE*.

La *LEaux* ne contient aucune infraction pouvant être réprimée dans la procédure de l'amende d'ordre. L'utilisation illicite de produits phytosanitaires et d'engrais le long d'eaux superficielles relève de l'art. 70, al. 1, let. a, *LEaux* et constitue un délit. Les délits ne peuvent être soumis à la procédure de l'amende d'ordre en raison des sanctions qui les frappent. La peine est en outre fixée en fonction de la taille des surfaces exploitées et par conséquent de la menace pesant sur les eaux, raison pour laquelle un tarif fixe est inapproprié.

La répression des contraventions aux prescriptions relatives à l'importation, à l'exportation et au transit des produits agricoles incombe à l'*AFD* et obéit à la *DPA* (art. 1, al. 1, let. o, de l'ordonnance du 4 avril 2007 réglant les compétences de l'Administration fédérale des douanes en matière pénale, art. 175, al. 2, *LAgr*). Il n'existe pas d'autre contravention à la *LAgr* susceptible d'être soumise à la procédure de l'amende d'ordre.

⁴⁵ FF 2013 4243 4255

⁴⁶ RS 631.09

La procédure de l'amende d'ordre se prête tout aussi peu aux contraventions régies par la *LExpl*. Les explosifs sont potentiellement très dangereux. Un maniement incorrect des explosifs, moyens d'allumage, etc. et leur remise contrairement au droit ne peuvent être sanctionnés via une amende au tarif fixe. Il s'agit là de tenir compte de l'ampleur de la faute dans le cas concret. Sont considérés comme manie- ment incorrect le fait de ne pas emballer séparément moyens d'allumage et explosifs (art. 19, al. 2, *LExpl*), celui de ne pas entreposer séparément explosifs, cordaux détonants et autres moyens d'allumage détonants (art. 20, al. 1, *LExpl*), celui de ne pas protéger les matières explosives et les engins pyrotechniques contre le feu, les intempéries, le vol et la mainmise de tiers non autorisés (art. 22, al. 1, *LExpl*) et celui de transporter des explosifs et des moyens d'allumage dans le même récipient (art. 24, al. 2, *LExpl*). La remise d'explosifs à des personnes d'âge inférieur aux limites fixées aux art. 6, al. 2, et 7, al. 3 et 4, de l'ordonnance du 27 novembre 2000 sur les explosifs⁴⁷, notamment, est considérée comme contraire au droit.

Réglementation générale et abstraite

Il n'est pas possible de répondre au vœu, exprimé lors de la consultation, d'une *réglementation générale et abstraite, sans énumération des lois visées*, car pareille réglementation laisserait trop de latitude d'interprétation quant à l'applicabilité de la procédure de l'amende d'ordre en relation avec une loi donnée. C'est pourtant un point essentiel qui doit être réglé au niveau de la loi. L'énumération de toutes les lois visées garantit la sécurité du droit au sujet des domaines auxquelles la procédure s'applique. La décision concernant les différentes infractions visées, elle, reste située au niveau de l'ordonnance, comme dans le droit en vigueur.

Organes compétents

L'art. 2, al. 1, p-LAO a été précisé et complété au vu des avis reçus lors de la consultation. Non seulement les fonctionnaires de police, mais aussi les membres d'autres organes administratifs chargés de l'exécution des lois et ordonnances citées à l'art. 1, al. 1, peuvent percevoir des amendes d'ordre. La majorité des cantons se sont exprimés en faveur de cette réglementation qui permet d'étendre la procédure de l'amende d'ordre à un plus grand nombre de lois que dans la réglementation en vigueur.

Procédure

Le p-LAO reprend en principe la procédure appliquée aux amendes d'ordre dans le domaine de la circulation routière. Il tient aussi compte des prescriptions en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014 sur la responsabilité du détenteur dans les infractions à la LCR (art. 7 LAO). Les dispositions sont inchangées au plan du contenu et font seulement l'objet d'une amélioration d'ordre rédactionnel. Ces prescriptions ne sont pas transformées en règle générale dans le p-LAO. A l'exception de la navigation, il n'existe pas d'autre domaine où un tiers, comparable au détenteur du véhicule, est coresponsable des faits en raison d'une qualité particulière. En outre, il n'est pas nécessaire d'étendre la procédure au domaine de la navigation, car on peut partir de l'hypothèse que le nombre des infractions à la LNI commises par un conducteur de bateau inconnu est minime et que la police du lac arrête en général directement leur auteur.

⁴⁷ RS 941.411

Au plan rédactionnel, le terme «identifié» utilisé dans les dispositions concernant la procédure en général et la responsabilité du détenteur est remplacé par le terme «intercepté ou appréhendé» à la suite des critiques émises lors de la consultation. Cette modification permet de montrer clairement que l'autorité compétente inflige l'amende à l'auteur de l'infraction immédiatement après qu'il l'ait commise. Les seules exceptions à cette règle sont les contraventions à la loi sur la circulation routière figurant à l'art. 3 p-LAO. Il n'y a pas «identification» lorsque l'amende est payée immédiatement. Mais lorsqu'une procédure ordinaire ne peut être exclue, autrement dit lorsqu'un formulaire prévoyant un délai de réflexion est établi, il est obligatoire de prendre note de l'identité du prévenu (art. 9, al. 2, p-LAO). L'identification du prévenu est également nécessaire s'il s'oppose à la procédure de l'amende d'ordre. Si l'intéressé paie le montant de l'amende dans le délai imparti, la copie du formulaire est détruite (art. 6, al. 3, p-LAO).

Saisie et confiscation

La nouvelle loi sur les amendes d'ordre règle la saisie et la confiscation d'objets et de valeurs patrimoniales. En effet, la saisie et la confiscation de produits cannabiques telles qu'elles sont réglées dans la LStup (art. 28b, al. 4, et 28e, al. 4, LStup) doivent rester possibles. Vu le champ d'application élargi de la procédure de l'amende d'ordre, les dispositions font l'objet d'une adaptation d'ordre rédactionnel (cf. commentaire de l'art. 8 p-LAO).

Quittance et formulaire prévoyant un délai de réflexion

Dans le droit en vigueur, les dispositions régissant la quittance et le formulaire prévoyant un délai de réflexion figurent à l'annexe 2 de l'ordonnance du 4 mars 1996 sur les amendes d'ordre (OAO)⁴⁸. Pour ce qui est de la procédure de l'amende d'ordre appliquée à la consommation de cannabis (art. 28b ss LStup), entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2013, la quittance et le formulaire prévoyant un délai de réflexion sont réglés au niveau de la loi. Vu la portée du contenu de ces documents, la révision totale de la loi sur les amendes d'ordre fournit l'occasion de placer ces dispositions dans la loi.

La formulation de la disposition du p-LAO concernant la quittance et le formulaire prévoyant un délai de réflexion s'appuie sur la réglementation en vigueur, telle qu'elle figure à l'annexe 2 OAO. Contrairement à celle-ci, l'art. 28f, al. 1, let. a, LStup prévoit que la quittance doit contenir l'identité du contrevenant. Le projet de LAO ne reprend pas la réglementation spéciale de la législation sur les stupéfiants. La procédure simple et informelle de l'amende d'ordre est définitivement classée avec le paiement de l'amende (cf. art. 11 p-LAO). C'est pourquoi l'identité du prévenu n'est pas enregistrée.

1.4 Adéquation des moyens requis

Dans la procédure de l'amende d'ordre, la poursuite pénale incombe aux cantons. L'extension du champ d'application de la loi sur les amendes d'ordre entraînera une augmentation du nombre des procédures. Il en résulte que les autorités cantonales seront davantage mises à contribution. Mais, dans le même temps, les autorités

⁴⁸ RS 741.031

compétentes en matière de procédure pénale ordinaire (par ex. la police, le ministère public, les tribunaux) seront déchargées de certaines tâches. Une procédure pénale ordinaire ne sera plus menée que lorsque l'amende restera impayée, que le prévenu s'opposera à la procédure de l'amende d'ordre ou pour les motifs prévus aux art. 3 à 5 p-LAO. On peut s'attendre à ce que les dépenses totales des autorités cantonales diminuent, car le coût de la procédure de l'amende d'ordre est inférieur à celui de la procédure ordinaire.

1.5 **Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

Parmi les voisins de la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et la France connaissent la procédure de l'amende d'ordre.

En Allemagne, il existe une procédure de l'amende d'ordre pour l'inobservation des prescriptions d'ordre dans le droit fédéral et dans le droit des Länder (§ 2 de la Gesetz vom 24. Mai 1968 über Ordnungswidrigkeiten [OWiG] dans sa teneur du 19 février 1987, modifiée dernièrement le 10 octobre 2013)⁴⁹. Elle ne se limite pas aux simples infractions à la législation routière. Les §§ 56, al. 1, et 57, al. 2, OWiG permettent aux autorités administratives ou aux fonctionnaires de police habilités d'adresser un avertissement aux auteurs d'infractions mineures et de percevoir une amende de 5 à 35 euros. Les représentants des autorités ou fonctionnaires doivent justifier de leur fonction par leur tenue ou d'autre manière (§ 57 OWiG). La procédure n'est applicable que si l'intéressé est d'accord et paie l'amende immédiatement ou dans la semaine qui suit. Une quittance est établie. La procédure est gratuite. Il n'y a plus de poursuite pénale une fois l'amende payée.

En Autriche, la Verwaltungsstrafgesetz de 1991 règle au § 49a les décisions dites anonymes⁵⁰. Les Länder peuvent fixer dans une ordonnance les différentes contraventions administratives et les sanctionner par une peine pécuniaire pouvant atteindre 365 euros. La loi permet ainsi de réprimer non seulement les atteintes aux dispositions sur la circulation routière, mais aussi d'autres infractions au moyen de la décision anonyme. La procédure est applicable si la dénonciation repose sur la constatation d'un organe de surveillance publique pendant son service ou une installation technique de surveillance de la circulation au moyen d'images. L'identité du prévenu ne doit pas être établie avec certitude. La décision anonyme est notifiée à la personne qui, selon l'autorité, connaît l'auteur de l'infraction ou peut l'établir facilement. Elle est accompagnée d'un bulletin de versement, qui contient un numéro d'identification. Si la peine pécuniaire est payée dans les quatre semaines, la procédure est classée et les recherches engagées pour identifier l'auteur inconnu sont définitivement abandonnées. Sinon, la procédure pénale ordinaire est ouverte.

En France, certaines contraventions peuvent être sanctionnées dans le cadre d'une procédure administrative sans participation judiciaire. L'intéressé doit s'acquitter d'une amende forfaitaire et ce, soit immédiatement, soit dans les 45 jours qui suivent

⁴⁹ Le texte de la loi peut être consulté sous: www.gesetze-im-internet.de > Gesetze/Verordnungen > Gesetze/Verordnungen alphabetisch sortiert > O > OWiG.

⁵⁰ Le texte de la loi peut être consulté sous: www.ris.bka.gv.at > Bundesrecht > Bundesrecht konsolidiert > Verwaltungsstrafgesetz > Art. 49a.

(art. 529-1 du code de procédure pénale)⁵¹. La procédure est applicable aux contraventions aux prescriptions sur la circulation routière, les transports, la protection de l'environnement, la protection des animaux, la santé publique, l'offre de boissons alcooliques, la collecte et la destruction de médicaments non utilisés, la gestion des déchets d'activités de soins à risques infectieux, l'agriculture, la pêche maritime, le sport, le bruit et les armes (art. R48-1 du code de procédure pénale)⁵². Si l'intéressé ne s'acquitte pas de l'amende ou ne formule pas une requête tendant à son exonération dans le délai prescrit, l'amende est recouvrée en vertu d'un titre rendu exécutoire (art. 529-2 du code de procédure pénale).

1.6 Mise en œuvre

Le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance, après avoir entendu les cantons, les infractions pénales pouvant être soumises à la procédure de l'amende d'ordre et le tarif des amendes (art. 15 p-LAO). Il décidera alors si ces infractions doivent être réunies dans une seule et même ordonnance ou si chaque matière doit faire l'objet d'une ordonnance séparée.

La loi ne pourra être appliquée qu'une fois concrétisée dans une ordonnance du Conseil fédéral et les infractions et leurs amendes fixées. Les cantons bénéficieront de suffisamment de temps pour pouvoir mettre en œuvre les nouvelles dispositions. Une fois la loi adoptée, les cantons pourront adapter leur législation, désigner les services responsables de l'exécution des lois énumérées dans le p-LAO et les habiliter à percevoir les amendes d'ordre.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

La révision totale de la loi sur les amendes d'ordre remplit aussi bien les exigences de la motion Frick (10.3747 «Extension du système des amendes d'ordre afin de décharger les autorités pénales et les citoyens»), exposée au chiffre 1.1.2, que celles de la motion [Ribaux] Favre (13.3063 «Le Ministère public de la Confédération doit se concentrer sur ses missions essentielles»), reprise par le conseiller national Favre. Cette dernière demande que la compétence de poursuivre les falsifications de vignettes autoroutières soit transférée de la Confédération aux cantons.

⁵¹ Le texte de la loi peut être consulté sous: www.legifrance.gouv.fr > Droit français > Les codes en vigueur > Nom du code: code de procédure pénale; cf. également Bernard Bouloc, *Droit pénal général*, 21^e éd., Paris 2009, n. 185.

⁵² Loi à consulter sous: www.legifrance.gouv.fr > Droit français > Les codes en vigueur > Nom du code: code de procédure pénale.

Art. 1 Principes*Al. 1*

Le projet reprend l'essentiel de la réglementation actuelle, qui a prouvé son efficacité, et l'étend à d'autres lois. L'élargissement du champ d'application de la loi exige toutefois que la disposition soit quelque peu modifiée. On a également procédé à quelques changements d'ordre rédactionnel et dans la systématique de la loi.

Le projet intègre des lois contenant des contraventions mineures qui peuvent en principe être constatées sur place et sanctionnées dans une procédure simple et rapide. La fréquence des contraventions escomptées est un critère de plus, même s'il est secondaire (cf. art. 3 p-LAO au sujet des conditions). La procédure de l'amende d'ordre est applicable aux infractions commises intentionnellement ou par négligence (cf. art. 100, ch. 1, al. 1, LCR). Si la même contravention est également punissable, qu'elle soit commise intentionnellement ou par négligence, elle peut être punie dans la procédure de l'amende d'ordre lorsque les conséquences juridiques sont les mêmes pour les deux formes d'infraction. Si en revanche l'intention en fait un délit, la négligence une contravention, la procédure de l'amende d'ordre ne peut être appliquée. Dans ce cas, il faut tirer l'intention au clair, au moyen par ex. de l'interrogatoire du prévenu, chose qui dépasse le cadre de la procédure de l'amende d'ordre.

Les lois figurant à l'al. 1 sont ajoutées à la liste quelle que soit la compétence en matière de poursuite pénale (police, autorités administratives, délégation éventuelle) (cf. commentaire de l'art. 2, al. 1, p-LAO).

Par rapport à la législation en vigueur, la formulation de l'al. 1 a été adaptée et conçue comme une disposition impérative. Quant les conditions du p-LAO sont réunies, la procédure de l'amende d'ordre s'applique.

Les cantons sont libres de déclarer la procédure de l'amende d'ordre applicable aux contraventions au droit cantonal et communal. Aucune autorisation explicite n'est nécessaire dans le p-LAO.

Let. a, ch. 1

La LEtr soumet à une peine, à l'art. 120, al. 1, let. a à c, les atteintes à l'obligation de déclarer son arrivée ou son départ et les infractions concernant les changements de domicile ou d'emploi. La sanction est l'amende, que l'infraction ait été commise intentionnellement ou par négligence. Sont notamment punissables l'atteinte aux obligations de déclarer son arrivée ou son départ prévues aux art. 10 à 16 LEtr, le changement de poste ou le passage d'une activité salariée à une activité indépendante sans autorisation (art. 38 LEtr) et le déplacement de son lieu de résidence vers un autre canton sans autorisation (art. 37 LEtr). En vertu de l'art. 32a de l'ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP)⁵³, quiconque contrevient, intentionnellement ou par négligence, à l'obligation d'annonce est puni d'une amende de 5000 francs au plus. L'art. 90a de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une

⁵³ RS 142.203

activité lucrative (OASA)⁵⁴ prévoit quant à lui que les personnes qui contreviennent à l'obligation visée à l'art. 63 ou 72 de présenter ou de remettre son titre de séjour est puni d'une amende de 1000 francs au plus. Toutes ces infractions peuvent être mineures. Elles peuvent en principe être constatées à l'occasion d'un contrôle des autorités, par ex. lors d'un contrôle de personne par la police ou d'un entretien personnel avec les services des migrations. Elles se prêtent donc à la procédure de l'amende d'ordre.

Le traitement de données personnelles dans les domaines des étrangers et de l'asile est réglé dans l'ordonnance SYMIC du 12 avril 2006⁵⁵. Selon l'annexe 1, ch. 2, de cette ordonnance, les autorités de police cantonales et communales disposent d'un accès en ligne à l'identité (let. a) et à l'adresse des étrangers (let. b), au type de permis, à la date effective d'entrée en Suisse et à la durée de validité du permis (let. f), à l'activité lucrative exercée (let. h) et au nom et à l'adresse de l'entreprise (let. i). Elles n'ont en revanche pas accès aux données concernant une décision négative sur l'exercice d'une activité indépendante au sens de l'OLCP ni à la date de départ (annexe 1, ch. 2, let. h in fine et let. j, de l'ordonnance SYMIC). Malgré cet accès limité, les autorités de police cantonales et communales disposent d'informations leur permettant de constater les contraventions. Les autorités cantonales, régionales et communales qui s'occupent d'étrangers disposent elles aussi des données utiles à leur travail (annexe 1, colonne «MIGRA», de l'ordonnance SYMIC).

L'ajout de la LEtr à la liste des lois visées par la LAO n'a pas été sans conteste lors de la consultation, mais la majorité des participants qui se sont exprimés sur la question y étaient favorables. Comme les infractions à la LEtr se prêtent à la procédure de l'amende d'ordre, on a décidé d'inscrire la loi dans la LAO.

Ch. 2

En vertu de l'art. 116 LAsi, celui qui fait sciemment des déclarations inexactes ou refuse de donner un renseignement aux autorités est puni de l'amende. Etant donné qu'il n'est souvent pas possible de constater immédiatement que des déclarations sont inexactes, la procédure de l'amende d'ordre ne peut s'y appliquer. Le refus de donner un renseignement ne nécessite pas de plus ample examen et peut lui être sanctionné par une amende d'ordre.

La procédure de l'amende d'ordre ne se prête pas non plus aux infractions à l'art. 116a LAsi, qui règle les modalités de paiement, car ces infractions sont punies par une autorité administrative de la Confédération en vertu de la DPA.

Ch. 3

La LCD et l'ordonnance du 11 décembre 1978 sur l'indication des prix (OIP)⁵⁶ qui repose sur elle peuvent être soumises à la procédure de l'amende d'ordre. L'art. 24 LCD prévoit une amende de 20 000 francs au plus pour les violations de l'obligation d'indiquer les prix au consommateur. Même si l'autorité compétente pour effectuer les contrôles en vertu du droit cantonal (art. 22, al. 1, OIP) n'est souvent pas la police elle-même, mais la police ou l'inspection du commerce, les cantons peuvent confier à ces autorités la répression desdites infractions dans la procédure de l'amende d'ordre (cf. art. 2, al. 1, p-LAO).

⁵⁴ RS 142.201

⁵⁵ RS 142.513

⁵⁶ RS 942.211

Ch. 4

L'art. 24a, let. b, LPN contient des contraventions susceptibles d'être soumises à la procédure de l'amende d'ordre et punit les personnes ayant enfreint une disposition d'exécution édictée en vertu des art. 16, 18, 18c, 19, 20, 23c, 23d et 25a, LPN et dont la violation a été déclarée punissable. Les infractions concernant la récolte de plantes sauvages et la capture d'animaux vivant en liberté à des fins lucratives, sans autorisation (art. 19 LPN), ou la cueillette, la déplantation, l'arrachage, le transport, la mise en vente, la vente, l'achat ou la destruction de plantes rares (art. 20 LPN) peuvent être constatées sur place et punies d'une amende.

L'art. 24a, let. a, LPN, en revanche, qui punit d'une amende celui qui ne respecte pas une condition ou une charge à laquelle a été lié l'octroi d'une subvention fédérale, ne se prête pas à la procédure de l'amende d'ordre. On peut douter en effet qu'un membre de la police soit en mesure de constater l'infraction sur place. Il faudrait qu'il ait connaissance du contenu de la condition ou de la charge. Nous ne partageons donc pas l'avis des quelques participants à la consultation ayant indiqué que la procédure de l'amende d'ordre peut s'appliquer à l'art. 24a, let. a et c, LPN.

Ch. 5

La LArm contient des dispositions sur les infractions qui peuvent être constatées sur place et se prêtent à la procédure de l'amende d'ordre, comme l'omission de conserver sur soi le permis de port d'arme (art. 34, al. 1, let. h, LArm) ou le transport d'une arme à feu sans avoir séparé l'arme des munitions (art. 34, al. 1, let. n, LArm).

Les autres dispositions pénales ne peuvent être soumises à la procédure de l'amende d'ordre. Les infractions énumérées à l'art. 33 LArm sont des délits lorsqu'elles sont intentionnelles et des contraventions lorsqu'elles sont commises par négligence. La question de l'intention exige de plus amples examens.

Les éléments constitutifs des contraventions énumérées à l'art. 34 LArm sont pour certains décrits en termes juridiques indéfinis, concernent pour d'autres des actes qui requièrent des examens complémentaires, comme l'obtention frauduleuse d'un permis d'acquisition d'arme, d'un permis de port d'arme ou d'un document de suivi (art. 34, al. 1, let. a et l, LArm) ou l'usage d'une arme à feu dans des lieux sécurisés non accessibles au public (art. 34, al. 1, let. b, en rel. avec l'art. 5, al. 3, LArm), le fait de fournir des indications fausses ou incomplètes (art. 34, al. 1, let. d, LArm), l'omission de conserver des armes avec prudence (art. 34, al. 1, let. e, en rel. avec l'art. 26, al. 1, LArm), l'obligation d'annoncer immédiatement la perte d'une arme (art. 34, al. 1, let. g, en rel. avec l'art. 26, al. 2, LArm), l'omission de conserver sur soi le permis de port d'arme dans un lieu accessible au public (art. 34, al. 1, let. h, en rel. avec l'art. 27, al. 1, LArm), la violation des obligations de communiquer dans un certain délai (art. 34, al. 1, let. i, en rel. avec les art. 7a, 9c, 11, al. 3 et 4, 11a, al. 2, 17, al. 7, et 42, al. 5, LArm), la violation de l'obligation de demander une autorisation exceptionnelle en cas de dévolution successorale (art. 34, al. 1, let. j, en rel. avec l'art. 6a, 8, al. 2^{bis}, et 11, al. 4, LArm). Ces infractions ne se prêtent pas non plus à la procédure de l'amende d'ordre.

Si les contraventions sont commises lors de l'importation d'armes ou du transit en trafic touristique, c'est l'AFD qui enquête et statue conformément à la DPA (art. 36, al. 2, LArm). Ces infractions ne peuvent donc être jugées dans la procédure de l'amende d'ordre.

Ch. 6 et 11

Les contraventions mineures à la Lalc et à la LDAI doivent pouvoir être sanctionnées dans la procédure de l'amende d'ordre. Ces deux lois, et leurs dispositions d'exécution, punissent la vente de boissons alcooliques aux jeunes n'ayant pas atteint l'âge requis. Les dispositions sur les boissons distillées figurent dans la Lalc (art. 1 et art. 57, al. 2, let. b, en rel. avec l'art. 41, al. 1, let. i, Lalc), celles qui régissent les boissons alcooliques fermentées (par ex. la bière et le vin) dans la LDAI (art. 11 de l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels⁵⁷ en rel. avec l'art. 48, al. 1, let. g, LDAI). Toutes deux doivent être inscrites dans la loi sur les amendes d'ordre si on veut éviter que seule la vente interdite d'un certain type d'alcool soit soumise à la procédure de l'amende d'ordre. A ce sujet, un projet législatif est en cours qui doit régler la remise de tous les types de boissons alcooliques dans un même texte de loi⁵⁸. Si ladite loi sur le commerce d'alcool entre en vigueur, elle prendra place dans la liste figurant à l'art. 1, al. 1, let. a, p-LAO, et la Lalc et la LDAI seront biffées. La LDAI est elle aussi en cours de révision, mais cette opération ne devrait avoir aucune influence sur le présent commentaire⁵⁹.

Contrairement aux objections émises lors de la consultation, les personnes morales, autrement dit les entreprises, ne sont pas les seules responsables de la remise d'alcool à des adolescents n'ayant pas atteint l'âge prescrit. La responsabilité incombe en premier lieu aux vendeurs, dans les magasins, raison pour laquelle la procédure de l'amende d'ordre est tout à fait applicable.

Il faut reconnaître, toutefois, que la procédure de l'amende d'ordre n'est pas appropriée pour réprimer les entreprises soumises aux contrôles réguliers des autorités, comme l'ont objecté des participants à la consultation. Tel est le cas d'autres contraventions à la LDAI et à la Lalc, comme l'inobservation intentionnelle des prescriptions relatives à l'hygiène (art. 48, al. 1, let. a, LDAI) ou la fabrication de boissons distillées (art. 52, al. 1, let. a, Lalc). Dans ces cas, des examens complémentaires sont souvent nécessaires, et la culpabilité comme la situation concrète de l'entreprise (par ex. son domaine d'activité, sa taille, ses antécédents) doivent être considérées lors du prononcé de l'amende.

Ch. 7

La répression des atteintes mineures à la LCR au moyen de la procédure de l'amende d'ordre a prouvé son efficacité dans le passé et sert d'exemple à la procédure générale de l'amende d'ordre telle qu'elle doit être appliquée à d'autres lois fédérales. La LCR conserve donc sa place dans la liste de l'*al. 1, let. a*.

Ch. 8

La LVA règle la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Elle menace à l'art. 14, al. 2, quiconque, en violation des art. 3 à 5, 7 et 8, emprunte, intentionnellement ou par négligence, une route nationale soumise à la redevance au volant d'un véhicule ou utilise la vignette de manière contraire à ces dispositions

⁵⁷ RS **817.02**

⁵⁸ Message du 25 janvier 2012 concernant la révision totale de la loi sur l'alcool (loi sur l'imposition des spiritueux et loi sur le commerce d'alcool), qui prévoit la création d'une loi fédérale sur le commerce des boissons alcooliques (loi sur le commerce d'alcool, LCal); FF **2012** 1111.

⁵⁹ FF **2011** 5181

d'une amende de 200 francs. L'art. 16, al. 2 et 3, LVA prévoit déjà une procédure de l'amende d'ordre.

Ch. 9

La LNI régit les mêmes infractions que la LCR lorsqu'elles sont commises dans le domaine de la navigation. Elle punit les excès de vitesse à l'intérieur de la zone riveraine ou la navigation parallèle aux rives dans la zone riveraine intérieure (art. 40 LNI en rel. avec l'art. 53 de l'ordonnance du 8 novembre 1978 sur la navigation intérieure⁶⁰). Ces infractions dont le degré d'illicéité est faible peuvent être constatées et sanctionnées sur place par l'autorité compétente (par ex. la police du lac). Les avis étaient unanimes lors de la consultation quant à l'applicabilité de la procédure de l'amende d'ordre à la LNI.

Ch. 10

Des participants à la consultation ont proposé d'inscrire la LPE dans la liste des lois figurant à l'al. 1. La LPE interdit notamment d'incinérer les déchets ailleurs que dans une installation (art. 30c, al. 2, en rel. avec l'art. 61, al. 1, let. f) et de stocker des déchets ailleurs qu'en décharge contrôlée (art. 30e, al. 1, en rel. avec l'art. 61, al. 1, let. g). Dans ce cas-ci, l'infraction n'est souvent découverte qu'à une date ultérieure. Il est rare qu'elle puisse être observée directement par la police. La procédure de l'amende d'ordre ne permettrait pas de percevoir la taxe de mise en décharge ou la taxe poubelle puisque les données sont détruites une fois l'amende payée. Elle ne se prête donc pas à ces cas.

Les infractions mineures à l'ordonnance du 28 février 2007 son et laser⁶¹, qui se fonde sur la LPE, peuvent quant à elles être sanctionnées de manière simple et informelle dans la procédure de l'amende d'ordre.

Ch. 12

La loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif interdit de fumer dans des espaces accessibles au public ou qui servent de lieu de travail à plusieurs personnes (art. 1, al. 1, et art. 2, al. 1). L'art. 5, al. 1, let. a, punit quiconque enfreint l'interdiction de fumer au sens de l'art. 2, al. 1. Cette infraction peut être sanctionnée dans la procédure de l'amende d'ordre. L'objection avancée lors de la consultation que le nombre des procédures est faible ne tient pas. La nécessité d'inscrire cette loi dans la liste des textes législatifs visés résulte du fait que certains cantons prévoient déjà une procédure de l'amende d'ordre à cet effet (par ex. les cantons de Berne et de Neuchâtel pour atteinte aux prescriptions cantonales).

Les infractions prévues à l'art. 5, al. 1, let. b et c, de la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif n'entrent quant à elles pas en ligne de compte pour la procédure de l'amende d'ordre. Il s'agit d'infractions commises dans des établissements commerciaux, où le nombre des personnes touchées est généralement plus élevé. Le montant maximal de l'amende dans la procédure de l'amende d'ordre est trop faible, dans ces cas, car la faute du prévenu dépasse le cadre de l'anodin.

⁶⁰ RS 747.201.1

⁶¹ RS 814.49

Ch. 13

La LStup punit à l'art. 19a, ch. 1, celui qui, sans droit, consomme des stupéfiants. La modification de la LStup du 28 septembre 2012⁶² a introduit la procédure de l'amende d'ordre pour la consommation de stupéfiants de type cannabique (art. 28b à 28f LStup). Il s'impose donc d'intégrer la procédure de l'amende d'ordre applicable à la consommation sans droit de cannabis et de produits cannabiques dans la nouvelle loi sur la procédure de l'amende d'ordre. Les particularités de la consommation de stupéfiants peuvent sans problème être considérées dans la nouvelle réglementation.

Ch. 14

La LFo permet de limiter l'accès à la forêt (art. 14, al. 2, LFo). Elle interdit en principe de circuler en forêt avec des véhicules à moteur (art. 43, al. 1, let. d, LFo). Les limitations générales d'accès ne sont pas rares non plus (art. 43, al. 1, let. c, LFo). L'inobservation de ces interdictions peut être constatée directement par la police, comme dans la LCR, et sanctionnée sur place par une amende d'ordre. Même si quelques participants à la consultation estiment qu'il y aura peu de cas, l'analogie avec les contraventions à la LCR parle en faveur de l'ajout de la LFo à la liste figurant à l'art. 1, al. 1, let. a.

Ch. 15

Dans le domaine de la chasse, plusieurs contraventions peuvent être constatées et sanctionnées sur place. Tel est le cas des infractions à la LChP ou à ses ordonnances d'exécution, à savoir:

- laisser chasser des chiens (art. 18, al. 1, let. d, LChP);
- ne pas avoir sur soi les pièces de légitimation prescrites ou refuser de les montrer (art. 18, al. 4, LChP);
- marcher ou rouler en dehors des itinéraires signalisés dans les zones cantonales de tranquillité pour la faune sauvage (art. 4^{bis} de l'ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse⁶³ en rel. avec l'art. 18, al. 1, let. e, LChP);
- ne pas tenir des chiens en laisse en forêt dans les districts francs fédéraux (art. 5, al. 1, let. c, de l'ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux [ODF]⁶⁴ en rel. avec l'art. 18, al. 1, let. e, LChP);
- camper librement dans les districts francs fédéraux (art. 5, al. 1, let. e, ODF en rel. avec l'art. 18, al. 1, let. e, LChP);
- pratiquer le ski en dehors des pistes balisées dans les districts francs fédéraux (art. 5, al. 1, let. g, ODF en rel. avec l'art. 18, al. 1, let. e, LChP);
- ne pas tenir des chiens en laisse dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs (art. 5, al. 1, let. c, de l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale⁶⁵ en rel. avec l'art. 18, al. 1, let. e, LChP).

62 FF 2012 7539

63 RS 922.01

64 RS 922.31

65 RS 922.32

Il s'agit là de prescriptions qui régissent l'accès aux districts francs comme la LCR régit l'utilisation des routes.

Les infractions mentionnées ici sont constatées par les employés qui s'occupent de la surveillance de la chasse ou par d'autres organes cantonaux, chargés d'assurer l'exécution de la LChP. Ces organes possèdent la qualité de fonctionnaires de la police judiciaire (art. 26 LChP).

Il peut y avoir des particularités si les cantons décident de réprimer en tant que contravention d'autres infractions au droit cantonal (art. 18, al. 5, LChP). L'art. 4, al. 3, let. b, p-LAO prévoit qu'en présence de plusieurs infractions, dont l'une ne peut être sanctionnée dans la procédure de l'amende d'ordre, c'est la procédure ordinaire qui s'applique. La possibilité qu'ont les cantons de déclarer la procédure de l'amende d'ordre applicable aux contraventions cantonales et communales est réservée (cf. commentaire de l'art. 1).

Ch. 16

La LFSP punit le non-respect des mesures de protection prescrites (art. 17, al. 1, let. a, LFSP). Cette contravention est constatée par les autorités cantonales de surveillance de la pêche (art. 23 LFSP). Les dispositions concernant les mesures de protection prévoient aussi des périodes de protection et des longueurs minimales pour les poissons pouvant être capturés (art. 4, al. 1, let. a et b, LFSP). L'art. 2 de l'ordonnance du 24 novembre 1993 sur la pêche (OLFP)⁶⁶ règle ces longueurs minimales. Les périodes de protection, elles, doivent être concrétisées par les cantons (art. 1, al. 2, OLFP).

L'autorité cantonale de surveillance de la pêche peut constater sur place et sanctionner par une amende d'ordre le pêcheur qui capture un poisson de taille inférieure à la longueur minimale. La LFSP a donc sa place dans la liste du p-LAO.

Ch. 17

L'art. 14, al. 1, de la loi fédérale sur le commerce itinérant punit celui qui exerce son activité de commerçant itinérant sans autorisation (let. b) ou qui ne porte pas son autorisation sur lui dans l'exercice de cette activité (let. f). Un contrôle peut être fait sur place. Les deux infractions sont punies d'une amende. S'il existe un doute sur la disposition pénale applicable (absence d'autorisation ou omission du port de l'autorisation), aucune amende d'ordre ne peut être perçue; l'autorité doit alors poursuivre et juger l'affaire dans la procédure ordinaire.

Let. b

Les contraventions réglées dans les dispositions d'exécution des lois citées à la let. a, ch. 1 à 12 et 14 à 17 peuvent elles aussi être réprimées dans la procédure de l'amende d'ordre. Tel n'est pas le cas des contraventions à la LStup. Depuis la révision de la LStup (art. 28b à 28l LStup), qui vient tout juste d'entrer en vigueur, la procédure de l'amende d'ordre n'est applicable qu'à la consommation non autorisée de cannabis.

⁶⁶ RS 923.01

Al. 2

La procédure de l'amende d'ordre n'est applicable que si le Conseil fédéral dresse la liste des contraventions dans les dispositions d'exécution et fixe le tarif des amendes d'ordre.

Al. 3

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 infractions aux lois fédérales qui ne sont pas (exclusivement) poursuivies et sanctionnées en vertu de la DPA, mais par les autorités cantonales. C'est pourquoi notamment la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie⁶⁷ ou la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques⁶⁸ ne figurent pas dans la liste de l'al. 1.

L'art. 15, al. 3, LVA constitue une exception. Il prévoit que l'AFD n'applique pas la DPA, mais la LAO dans les cas où elle encaisse directement les amendes d'ordre (cf. commentaire relatif aux modifications apportées à la LVA).

Al. 4

La procédure de l'amende d'ordre s'applique aux infractions mineures. Le montant maximal de l'amende d'ordre reste donc de 300 francs. On a renoncé à le relever à 400 ou 500 francs. 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)⁶⁹. Cette limite correspond aujourd'hui à la somme de 345 francs si on tient compte du renchérissement des vingt dernières années⁷⁰. Ce faible écart ne justifie pas une augmentation à 400 ou 500 francs. Une amende de 300 francs permet de considérer suffisamment le faible degré d'illicéité des infractions tombant sous le coup de la procédure de l'amende d'ordre.

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 permet de juger des contraventions rapidement et simplement.

Le projet prévoit que le Conseil fédéral chiffre dans l'ordonnance d'exécution de la loi le montant de l'amende pour chaque infraction sous la forme d'un montant fixe. Cette tarification simplifie la procédure. L'amende est 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. D'ailleurs, les personnes concernées ne considèrent généralement pas les amendes d'ordre comme injustes. L'agrément d'un règlement simple, rapide et bon marché compense la renonciation à l'appréciation de la faute et de la situation financière du prévenu.

⁶⁷ RS 730.0

⁶⁸ RS 734.0

⁶⁹ FF 1993 III 733 737

⁷⁰ Indice suisse des prix à la consommation, état au 31 décembre 1993: 100,4 points, état au 31 octobre 2013: 115,3 points (base mai 1993 = 100 points); www.bfs.admin.ch > Thèmes > Prix > Indice des prix à la consommation > Données détaillées.

Les infractions à la LStup sont frappées d'une amende maximale de 100 francs selon le droit en vigueur (art. 28b, al. 2, LStup). Ce montant devrait être conservé dans l'ordonnance du Conseil fédéral étant donné que le Parlement l'a fixé tout récemment.

Al. 5

Les antécédents et la situation personnelle du prévenu ne sont pas pris en compte, comme dans le droit actuel, car tous les actes nécessaires doivent être exécutés immédiatement dans la procédure de l'amende d'ordre.

Art. 2 Organes compétents

Al. 1

La procédure de l'amende d'ordre est applicable aux contraventions qui sont poursuivies et jugées par les organes de police et autorités des cantons. Lorsque les autorités fédérales sont responsables de la poursuite et du jugement, c'est le droit pénal administratif qui s'applique (art. 1 DPA), et la procédure de l'amende d'ordre est exclue (art. 1, al. 3, p-LAO).

Le projet n'exclut pas la délégation, comme le droit en vigueur. Les cantons désignent leurs autorités pénales en vertu de l'art. 14 CPP. Par analogie, l'art. 2, al. 1, p-LAO prévoit que les cantons désignent les organes de police compétents pour percevoir des amendes d'ordre. Ils peuvent déléguer tout ou partie de cette compétence aux organes chargés de l'application des lois fédérales énumérées à l'art. 1, al. 1, let. a, p-LAO et de leurs ordonnances d'exécution.

La délégation de compétences de police à des personnes de droit privé est elle aussi possible en vertu de l'art. 178, al. 3, Cst. Elle doit toutefois figurer dans une loi au sens formel, répondre à un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité. Contrairement à ce qui se passe dans le domaine des affaires économiques, l'Etat ne peut donc entièrement privatiser le maintien de la sécurité publique, c'est-à-dire confier cette tâche au secteur privé. Bien que la Constitution ne prévoie pas de limites à cet égard, la doctrine défend le point de vue selon lequel certaines tâches administratives clés ne peuvent être déléguées. Sont citées la poursuite pénale au sens strict ou les mesures de sécurité qui comportent de graves atteintes aux droits fondamentaux⁷¹. 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 d'une marge d'action, il n'y a pas de transfert 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'Etat⁷². Il existe pareilles prescriptions au sujet des véhicules à l'arrêt, dont les contraventions peuvent être sanctionnées par du personnel de sécurité privé parce qu'il s'agit d'une activité auxiliaire (par ex. dépassement de la durée de parcage autorisée).

⁷¹ Cf. 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 et ses 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, ch. marg. 28; et Walter Kälin/Andreas Lienhard/Judith Wytttenbach, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, in: RDS 126/2007 I, cahier 46, p. 74.

⁷² 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.

Parce que la personne en faute est libre de ne pas payer l'amende d'ordre ou d'exiger la procédure pénale ordinaire, il existe un contrôle suffisant des personnes auxquelles des tâches sont confiées. La délégation se limite à des infractions mineures et elle est proportionnelle dans le cadre de la procédure de l'amende d'ordre.

Il incombe cependant aux cantons de définir la délégation en fonction des règles en vigueur, c'est-à-dire de créer une base légale suffisante dans leur droit cantonal.

Al. 2

L'AFD participe à l'exécution des actes législatifs spéciaux de la Confédération dans les domaines les plus divers lorsque lesdits textes le prévoient (actes législatifs non douaniers de la Confédération; cf. art. 95 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes [LD]⁷³). Lorsqu'elle constate des infractions lors de ses contrôles, elle fait appel à l'autorité de poursuite pénale compétente, c'est-à-dire la police cantonale. Cette manière de procéder est dispendieuse, surtout dans le cas d'infractions mineures. Des accords conclus avec les cantons en vertu de l'art. 97 LD permettent à l'AFD, et en particulier au Corps des garde-frontières qui lui est rattaché, de réprimer elle-même certaines infractions dans les domaines du droit des étrangers, de l'asile, de la circulation routière, des stupéfiants et des armes, de percevoir des amendes ou dépôts d'amende pour les cantons ou de transmettre le cas au ministère public au moyen d'une dénonciation pénale. Les accords passés avec les cantons ont parfois été critiqués faute de transparence et la question de leur constitutionnalité s'est posée. Le Conseil fédéral a conclu dans son rapport donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences»⁷⁴ (rapport Malama) qu'il serait souhaitable de compléter l'art. 97 LD sur les accords avec les cantons et d'y préciser que les cantons ne peuvent déléguer que des compétences qui leur ont été attribuées par le législateur fédéral dans des domaines dans lesquels la Confédération dispose d'une compétence législative⁷⁵. Le sujet sera traité dans le cadre de la révision pendante de la LD. De plus, pour les domaines et tâches dans lesquels les cantons délèguent systématiquement leurs compétences d'exécution au profit de l'AFD par le biais de conventions, il serait préférable de compléter la législation fédérale afin d'y aménager les compétences de police de sécurité nécessaires de l'AFD⁷⁶. Avec l'art. 2, al. 2, p-LAO, le Conseil fédéral propose une disposition allant dans ce sens, qui ne permet à l'AFD de percevoir des amendes d'ordre que dans les domaines où elle dispose de toute façon de compétences de contrôle en vertu du droit fédéral.

En vertu de l'art. 1, let. a, en rel. avec l'art. 100, al. 1, LD, l'AFD a pour tâche originelle de contrôler la circulation des personnes et des marchandises traversant la frontière douanière. Elle dispose également – pour ce qui concerne la LAO – de compétences de contrôle dans les domaines suivants: législation sur les étrangers, sur la circulation routière et sur les stupéfiants. Elle possède en outre des compétences de poursuite pénale propres dans l'importation et, en partie, dans l'exportation et le transit en vertu des lois fédérales suivantes: LArm, LDAI, LChP et LFSP.

⁷³ RS 631.0

⁷⁴ FF 2012 4161

⁷⁵ FF 2012 4161 4266

⁷⁶ FF 2012 4161 4293

La compétence en matière de poursuite pénale reste fondamentalement aux mains des cantons. Une délégation de compétences répressives des cantons à l'AFD, constitutionnelle mais peu transparente, au moyen d'accords n'a donc pas lieu d'être pour les infractions qui seront à l'avenir sanctionnées par des amendes d'ordre. Lorsque les amendes émises par l'AFD ne sont pas payées immédiatement, l'affaire est transmise aux autorités de poursuite pénale compétentes. Les amendes encaissées par l'AFD alimentent les caisses fédérales.

Al. 3

Les membres d'organes de police ou d'autorités ne peuvent percevoir l'amende d'ordre que dans l'exercice de leur fonction. Les contrevenants ne doivent avoir aucun doute sur la fonction de ceux qui verbalisent. Ces derniers doivent donc justifier de leur qualité.

En contrepartie, l'obligation de porter l'uniforme est abandonnée. L'art. 4, al. 2, LAO en vigueur est dépassé. D'un côté, les organes de police ne sont pas les seuls à pouvoir percevoir l'amende d'ordre: le droit cantonal peut confier cette tâche à d'autres autorités et toutes ces autorités ne disposent pas d'un uniforme de service. De l'autre, les policiers ont le droit de constater même des infractions graves en vêtements civils selon les dispositions cantonales applicables. C'est pourquoi on renonce au port obligatoire de l'uniforme dans la répression des infractions passibles d'une amende d'ordre.

Lors de la révision de la LStup concernant la perception de l'amende d'ordre pour consommation de cannabis, l'obligation de porter l'uniforme a également été abandonnée (art. 28b à 28l LStup).

Art. 3 Conditions

La procédure de l'amende d'ordre vise des contraventions au droit fédéral dont la punissabilité ne fait aucun doute et ne réclame aucun complément d'examen. L'application de la procédure de l'amende d'ordre présuppose par conséquent que les autorités en charge de la poursuite puissent elles-mêmes constater l'infraction directement, c'est-à-dire l'observer. Cette exigence ne peut être abandonnée. C'est la caractéristique de l'amende d'ordre que d'être perçue sur les lieux et ce qui la distingue de la dénonciation, qui exige d'autres formalités.

Une seule exception est prévue: dans le domaine de la circulation routière. De même que dans la législation en vigueur, les contraventions doivent pouvoir être constatées par des installations automatiques de surveillance (par ex. des radars ou autres appareils). Contrairement à l'avant-projet, le texte du projet de loi précise que l'exception ne vaut que pour les contraventions à la LCR. Il n'est guère imaginable que les infractions aux autres lois fédérales énumérées à l'art. 1, al. 1, let. a et b, p-LAO puissent être constatées par une installation automatique de surveillance.

Art. 4 Exceptions

Al. 1

Les sanctions dont sont passibles les mineurs sont réglées dans le droit pénal des mineurs du 20 juin 2003 (DPMIn)⁷⁷. Les jeunes peuvent être punis d'une amende dès l'âge de 15 ans. Celle-ci peut s'élever jusqu'à 2000 francs (art. 24, al. 1, DPMIn). La LAO est applicable aux infractions aussi bien de mineurs d'au moins 15 ans au moment des faits qu'aux adultes si les autres conditions sont réunies, autrement dit qu'il n'existe aucun autre motif d'exclusion (al. 2 et 3).

Al. 2

La LStup exclut la procédure de l'amende d'ordre pour les infractions commises par des jeunes (art. 28c, let. c, LStup) parce que le DPMIn vise en priorité à les protéger et les éduquer (art. 2, al. 1, DPMIn). Les mesures destinées à modifier leur comportement priment les peines⁷⁸. Le présent projet reprend la réglementation de l'art. 28c, let. c, LStup, car il s'agit d'une disposition récente, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2013.

Al. 3

Les let. a à d citent les cas dans lesquels la procédure de l'amende d'ordre n'est pas applicable. La liste est exhaustive.

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 un dommage. Ces cas réclament généralement un complément d'examen. Les victimes de l'infraction disposent en outre de garanties de procédure elles aussi. Elles peuvent notamment faire valoir des prétentions civiles dans la procédure de l'ordonnance pénale (art. 353, al. 2, CPP) ou s'exprimer sur les faits (art. 306, al. 2, let. b, CPP), chose qui dépasse le cadre de la procédure de l'amende d'ordre. Le terme de «dommage matériel» est remplacé par celui de «dommage», qui englobe également le dommage financier.

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 de contraventions voulue par l'art. 15 p-LAO, la procédure ordinaire s'applique, même si une des infractions pourrait théoriquement être jugée dans le cadre de la procédure de l'amende d'ordre. Tel est aussi le cas des contraventions au droit fédéral et au droit cantonal quand il est prévu que la contravention cantonale soit soumise à une procédure relevant du CPP. La procédure pénale ordinaire au sens du CPP doit alors être menée pour les deux contraventions. Dans cette procédure, la fixation de la peine est régie par les règles prévues à l'art. 49, al. 1, CP dans la mesure où l'auteur remplit les conditions de plusieurs

⁷⁷ RS 311.1

⁷⁸ Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 2 septembre 2011, Initiative parlementaire. Loi sur les stupéfiants. Révision (procédure d'amende d'ordre), FF 2011 7523 7526 7528 7531 7534 et 7537; cf. les délibérations parlementaires BO 2012 N 268 ss; BO 2012 N 282 ss; BO 2012 N 285 ss; BO 2012 E 409 ss; BO 2012 N 1374 ss; BO 2012 E 777 ss; BO 2012 N 1581 ss.

peines de même nature. Une amende d'ordre peut également être prononcée dans la procédure pénale ordinaire (art. 14 p-LAO).

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'art. 3a, al. 2, 1^{ère} phrase, LAO en vigueur. Cette disposition tient compte des garanties générales de procédure prévues aux art. 29 ss Cst. et à l'art. 6, ch. 1, de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)⁷⁹.

Let d.

La procédure de l'amende d'ordre est exclue dans les cas où sont requis des actes de procédure au sens du CPP que la procédure de l'amende d'ordre ne prévoit pas (par ex. mesures de contraintes, audition de témoins, expertises).

Art. 5 Concours d'infraction

Al. 1

Dans la procédure de l'amende d'ordre, la peine sera fixée selon le tarif arrêté dans l'ordonnance du Conseil fédéral. A chaque infraction correspondra une peine donnée. Quand le prévenu aura porté atteinte à plusieurs dispositions légales pour lesquelles une amende d'ordre est prévue, le principe de cumulation s'appliquera et les peines seront réunies en une seule amende. Le Conseil fédéral pourra prévoir des exceptions lorsqu'une personne viole plusieurs dispositions poursuivant le même but. Il a fait usage de cette compétence à l'art. 2 OAO en vigueur. Les exceptions actuelles au cumul des amendes ne sont pas touchées. Elles sont couvertes par la règle générale énoncée à l'art. 5, al. 1, p-LAO.

Al. 2

La procédure de l'amende d'ordre ne s'applique toujours pas quand le montant de l'amende globale excède le double du montant maximal de l'amende, soit 600 francs. Elle ne peut donc être envisagée que pour les peines légères.

Art. 6 Procédure en général

L'*art. 6* règle les principes de procédure régissant la perception de l'amende d'ordre. Le projet conserve la procédure en vigueur ou adapte sa formulation. L'*al. 3* indique explicitement qu'un formulaire prévoyant un délai de réflexion doit être établi si le prévenu ne paie pas l'amende immédiatement et qu'un bulletin de versement lui est fourni. S'il la paie dans les 30 jours, ce formulaire est détruit. Dans le cas contraire, la procédure pénale ordinaire est ouverte. Autre nouveauté à l'*al. 5*: le principe selon lequel la procédure pénale ordinaire s'applique lorsque l'auteur de l'infraction n'est pas intercepté ou appréhendé est déjà valable aujourd'hui, mais il ne figure pas explicitement dans la loi. Certaines contraventions à la LCR en sont exclues (cf. art. 7 Responsabilité du détenteur du véhicule).

⁷⁹ RS 0.101

Les dispositions prévoyant une obligation de notifier les jugements, prononcés administratifs ou ordonnances de non-lieu (cf. l'ordonnance du 10 novembre 2004 réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales⁸⁰ ou l'art. 28, al. 3, LStup) ne s'appliquent pas dans la procédure de l'amende d'ordre (al. 6). Le formulaire prévoyant un délai de réflexion est détruit lors du paiement de l'amende d'ordre, raison pour laquelle, logiquement, aucun autre enregistrement, tel qu'une communication à d'autres autorités, n'a lieu.

Art. 7 Responsabilité du détenteur du véhicule

L'*art. 7* reprend la procédure prévue dans le domaine de la circulation routière et le principe de la responsabilité du détenteur tel qu'il figure dans la loi en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014 (art. 6 LAO), à quelques adaptations rédactionnelles près. La responsabilité du détenteur du véhicule est engagée si le conducteur n'est pas identifié. Il en va de même pour les infractions à la LVA. Le p-LAO ne l'élève toutefois pas au rang de règle générale car il n'existe dans nul autre domaine de tierce personne comparable au détenteur du véhicule qui endosse une coresponsabilité des faits en raison d'une qualité particulière. Il ne paraît pas indispensable d'étendre cette règle au domaine de la navigation car le nombre des infractions à la LNI dont l'auteur reste inconnu est faible et que la police du lac arrête en règle générale directement la personne en faute.

Al. 1

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. Quant au recours à des installations automatiques de surveillance, il 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. C'est la qualité formelle de détenteur qui est décisive.

Al. 2 à 4

Le détenteur du véhicule a la possibilité (1) de payer l'amende d'ordre, (2) de ne pas payer l'amende d'ordre ou (3) de communiquer les coordonnées de la personne fautive dans un délai de 30 jours. Dans le premier cas, la procédure est classée. Dans le deuxième, une procédure pénale est ouverte à l'encontre du détenteur du véhicule (al. 3). Dans le troisième, le détenteur du véhicule peut réfuter l'hypothèse de sa culpabilité que prévoit l'*al. 1* en communiquant le nom et l'adresse du tiers auteur de la contravention. Une procédure est alors ouverte à l'encontre de cette personne. Si la procédure intentée contre ladite personne ne permet pas de confirmer le soupçon, le détenteur est 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 (al. 5).

Al. 5

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 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. 8 Saisie et confiscation

L'al. 1 régit la saisie d'objets et de valeurs patrimoniales. La possibilité de confisquer les produits contenant du cannabis doit subsister. Le texte de la loi est modifié au plan rédactionnel en raison de l'élargissement de son champ d'application et il renvoie aux dispositions sur la confiscation d'objets et de valeurs patrimoniales figurant aux art. 69 et 70 CP. Dans la procédure de l'amende d'ordre, la confiscation peut notamment être envisagée pour les boissons alcooliques, les poissons dont la taille est inférieure au minimum requis ainsi que les plantes, les fleurs ou les champignons protégés qu'une personne s'est appropriée par contravention. La confiscation doit avoir lieu dans le respect du principe de proportionnalité. Ne peuvent par ex. être confisqués dans la procédure de l'amende d'ordre les véhicules ayant servi à une contravention. C'est ce qui ressort de l'art. 90a LCR, qui limite la confiscation de véhicules aux violations graves et sans scrupules des règles de la circulation.

L'al. 2 reprend la réglementation sur la confiscation prévue à l'art. 28e, al. 4, LStup et l'étend à toute la procédure de l'amende d'ordre.

Art. 9 Formulaires

La loi est complétée par des dispositions générales concernant la quittance donnée lors du paiement de l'amende d'ordre et le formulaire prévoyant un délai de réflexion. Leur formulation est reprise de la procédure de l'amende d'ordre appliquée à la consommation de cannabis (art. 28f LStup) et adaptée à la procédure générale de l'amende d'ordre.

Art. 10 Prévenus non domiciliés en Suisse

Al. 1

Comme dans le droit en vigueur (art. 9 LAO), le prévenu domicilié à l'étranger doit déposer le montant de l'amende ou fournir des sûretés suffisantes s'il ne la paie pas immédiatement. Lorsque le prévenu se refuse à fournir des sûretés, les autorités peuvent appliquer la procédure ordinaire. Elles peuvent arrêter le prévenu pendant 24 heures au maximum (art. 217, al. 3, let. b, et 219, al. 4, CPP). S'il est déclaré coupable au terme de la procédure ordinaire, il est tenu de payer des frais.

Al. 2

Lorsque le prévenu a déposé le montant, celui-ci est imputé sur l'amende dans le cas où il ne réagit pas dans le délai de réflexion imparti ou s'il accepte expressément la procédure de l'amende d'ordre. Cette manière de procéder permet d'économiser des travaux administratifs. Il n'y a pas à encaisser l'amende en plus des sûretés fournies, ni à rembourser lesdites sûretés.

Art. 11 Force de chose jugée

Lorsque le prévenu accepte l'amende et la paie dans les délais ou que le montant déposé est imputé sur l'amende (art. 10, al. 2), la procédure est terminée. Il reconnaît la procédure appliquée et la sanction.

Dans le rapport explicatif de l'avant-projet, le Conseil fédéral partait du principe qu'une atteinte aux dispositions prévues aux art. 1 à 3 ap-LAO entraînait la nullité de l'amende d'ordre. Les participants à la procédure de consultation se sont montrés critiques envers ces explications et ont demandé que l'art. 11, al. 2, LAO en vigueur soit conservé, selon lequel le juge annule l'amende d'ordre et applique la procédure ordinaire s'il constate une violation de l'art. 2 à la demande du contrevenant ou d'une personne touchée par l'infraction. Malgré ces critiques, l'art. 11, al. 2, LAO reste biffé.

Il n'y a pas lieu de revenir sur une procédure de l'amende d'ordre passée en force et ce, pour des raisons de sécurité du droit et de particularités du droit procédural. La procédure de l'amende d'ordre est, nous l'avons déjà dit, exclusivement applicable aux contraventions mineures et se distingue par son caractère rapide et informel.

Art. 12 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. 13 Opposition à la procédure de l'amende d'ordre

Le projet de loi reprend la disposition figurant à l'art. 10 LAO en vigueur.

Art. 14 Amende d'ordre infligée dans la procédure pénale ordinaire

Une amende d'ordre peut aussi être infligée dans la procédure ordinaire lorsque les conditions de la procédure de l'amende d'ordre ne sont pas réunies (art. 4, al. 1 à 3, p-LAO). 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).

Art. 15 Exécution de la loi

La compétence de déterminer les infractions susceptibles d'être soumises à la procédure de l'amende d'ordre et celle de fixer les tarifs sont confiées au Conseil fédéral. La voie de l'ordonnance se prête aux modifications rapides. Le Conseil fédéral arrête toutes les autres dispositions d'exécution de la loi. La formulation du projet («établit la liste») ne l'empêche pas de dresser une ou plusieurs listes.

Modification du code de procédure pénale

L'extension de la procédure de l'amende d'ordre fournit l'occasion de déléguer aux cantons la compétence de poursuivre et de juger les crimes et délits visés au titre 10 CP concernant la vignette autoroutière (art. 23, al. 1, let. e, CPP). Cette modification est apportée en exécution de la motion 13.3063 [Ribaux] Favre, «Le Ministère public de la Confédération doit se concentrer sur ses missions essentielles».

La falsification de vignettes autoroutières est une falsification de timbres officiels de valeur au sens de l'art. 245 CP. L'art. 23, al. 1, let. e, CPP soumet cette infraction à la juridiction fédérale. L'art. 25, al. 1, CPP permet au Ministère public de la Confédération de déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement. Les dé-

penses occasionnées à un canton par une délégation ne sont toutefois pas modiques, loin s'en faut. Les oppositions ne sont pas rares, chose qui peut mener, selon les circonstances, à un procès ordinaire devant le Tribunal pénal fédéral de Bellinzona.

Il correspond à l'esprit de la répartition des compétences entre Confédération et cantons que seules les formes de criminalité lourdes soient soumises à la juridiction fédérale. La répartition est réglée à l'art. 23 CPP.

L'art. 23, al. 1, let. f, CPP en vigueur soustrait déjà certaines formes de falsification de documents à la compétence fédérale. Tel est le cas des falsifications de titres de transport, fréquentes, et des justificatifs de paiements postaux. Ces exceptions ponctuelles ont fait leurs preuves dans la pratique. La falsification de vignettes autoroutières est elle aussi une infraction qui ne relève pas de la criminalité grave. C'est pourquoi la compétence de poursuivre et de juger est déléguée aux cantons.

Modification de la loi sur la vignette autoroutière et de la loi sur les stupéfiants

Les prescriptions de la LVA et de la LStup concernant la procédure de l'amende d'ordre sont abrogées ou adaptées parce que le p-LAO régit ce domaine. Les compétences actuelles des cantons et de l'AFD dans le domaine de la vignette autoroutière ne sont ni limitées ni étendues par les modifications. La vente des vignettes, le contrôle et la perception des amendes restent aux mains des cantons à l'intérieur du pays et à celles de l'AFD aux frontières. Dans le cas des infractions à la LVA qui sont constatées par l'AFD dans son domaine de compétence, elle est l'autorité de poursuite pénale compétente. Lorsque le prévenu s'oppose à la procédure de l'amende d'ordre ou ne paie pas l'amende à temps, l'AFD poursuit et juge la contravention dans la procédure ordinaire, comme elle le fait aujourd'hui, conformément aux dispositions de la DPA. L'art. 15, al. 3, LVA prime l'art. 1, al. 3, p-LAO.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

En exécution de la motion Frick

En 2013, l'AFD a perçu une amende dans plus de 5000 cas sur la base des accords conclus avec les cantons en vertu de l'art. 97 LD, dans les domaines du droit des étrangers, des armes, de la circulation routière et des stupéfiants, pour un montant total de 1,5 million de francs, dont 1,4 million dans le domaine de la circulation routière et 100 000 francs dans celui des étrangers. 85 % de la somme perçue a été versée aux cantons. 15 % sont restées comme convenu à la Confédération. La réglementation prévue à l'art. 2, al. 2, p-LAO devrait apporter plus d'un million de francs par an à la Confédération.

En exécution de la motion [Ribaux] Favre

Le transfert de la compétence de poursuivre les falsifications de vignettes autoroutières de la juridiction fédérale à la juridiction cantonale allégera les tâches du Ministère public de la Confédération. Il en va d'environ 800 procédures par an⁸¹. Le

⁸¹ Rapport de gestion du Ministère public de la Confédération pour 2012, p. 21, à consulter sous www.ministerepublic.ch> Documentation

Ministère public de la Confédération pourra utiliser les ressources ainsi dégagées pour traiter les procédures complexes plus rapidement et plus à fond.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

En exécution de la motion Frick

Les amendes sont en principe perçues par les cantons parce que la poursuite pénale leur incombe (art. 2 p-LAO). Les recettes tirées de ces amendes alimentent donc les caisses des cantons, sauf quand les amendes sont perçues par l'AFD. Le nombre des procédures de l'amende d'ordre augmentera puisqu'elles concernent davantage de lois. Il en résultera donc un surplus de recettes. Dans le même temps, les autorités cantonales de poursuite pénale en charge de la procédure ordinaire et la justice pénale verront leur fardeau allégé lorsque les prévenus acceptent l'amende d'ordre. Il s'ensuivra des économies financières côté ressources desdites autorités, mais aussi une réduction des recettes tirées des amendes prononcées pour contravention dans la procédure pénale ordinaire en vertu du CPP. On suppose que l'augmentation et la diminution se compenseront à court terme puisqu'aucune infraction n'est créée. La procédure de l'amende d'ordre devrait néanmoins engendrer des économies parce que les frais administratifs pourront être réduits. Il n'est pas possible de chiffrer ces économies.

L'inscription des compétences de l'AFD à l'art. 2, al. 2, p-LAO, en remplacement des accords passés avec les cantons, privera les cantons de plus d'un million de francs par an (cf. ch. 3.1).

En exécution de la motion [Ribaux] Favre

Le transfert de compétence en matière de poursuite pénale pour falsification de vignettes autoroutières augmentera la charge des autorités cantonales, mais leurs ressources actuelles devraient leur permettre d'y faire face.

3.3 Conséquences pour l'économie

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

4 Rapport avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁸² ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁸³.

En adoptant les motions Frick (10.3747) et [Ribaux] Favre (13.3063), le Parlement a cependant chargé le Conseil fédéral d'élaborer ce projet.

⁸² FF 2012 349

⁸³ FF 2012 7155

5 Aspects juridiques

5.1 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.

5.2 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.

5.3 Délégation de compétences législatives

Au plan de la systématique de la loi et de la procédure, le projet part de la LAO en vigueur. Il ne cite qu'allarmée les lois, non les différentes infractions auxquelles la procédure de l'amende d'ordre s'appliquera. La compétence de définir ces infractions est confiée au Conseil fédéral. Pareille délégation se justifie au vu du nombre des contraventions visées. La liste actuelle des infractions à la loi sur la circulation routière compte déjà une vingtaine de pages. Cette manière de procéder permettra de réagir promptement aux changements.

5.4 Frein aux dépenses

Le projet n'est pas soumis au frein aux dépenses au sens de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., car il ne contient pas de dispositions relatives à des subventions et ne fonde pas de crédit d'engagement ni de plafond de dépenses.