

CH_VB 93.073 vom 26. Oktober 1993

Bundesverwaltung, 1993-10-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_93.073

FR: CH_VB 93.073 du 26 octobre 1993

IT: CH_VB 93.073 del 26 ottobre 1993

Erwägungen

E. 8

septembre 1993 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Ogi
Le chancelier de la Confédération, Couchepin 1993-612 51 Feuille fédérale. 145^e année.
Vol. III 733

Condensé La loi fédérale sur les amendes d'ordre infligées aux usagers de la route donne de bons résultats depuis plus de 20 ans; elle est devenue tellement indispensable pour régler les infractions de peu de gravité qu'on ne saurait s'en passer. La raison principale de sa révision est que le Conseil fédéral a épuisé toutes les possibilités offenes par la limite maximale légale pour les amendes d'ordre. Bien que la monnaie se soit dépréciée pendant toutes ces années, il n'est plus possible, pour la raison mentionnée, de procéder à une adaptation des amendes d'ordre. L'effet général de prévention ne cesse de diminuer, ce qui compromet la sécurité routière et porte atteinte à l'environnement. Pour lutter efficacement contre ces effets négatifs, le Conseil fédéral propose de relever de 100 à 300 francs la limite maximale des amendes. Déplus, il devrait être habilité à adapter lui-même, périodiquement, cette limite maximale à l'évolution du coût de la vie. Le présent projet prévoit, en outre, les modifications suivantes de la loi sur les amendes d'ordre: - La police a aussi le droit de prélever des amendes d'ordre pour des infractions qu'elle n'a pas elle-même constatées (dénonciations par des particuliers). Ce système a pour avantages que les autorités judiciaires seront déchargées d'autres infractions mineures et que le conducteur fautif, s'il reconnaît le reproche qui lui est adressé, échappera à la procédure pénale ordinaire, plus désagréable et en règle générale aussi plus onéreuse que le système de l'amende d'ordre; - Lorsqu'une personne a commis plusieurs infractions, les amendes d'ordre qui en résultent sont cumulées, sans que le montant en soit limité. Le Conseil fédéral a pour mandat de régler les exceptions, car un tel cumul ne se justifie pas dans tous les cas; - Le délai de contestation ou de paiement de l'amende d'ordre passe de 10 à 30 jours; - Le principe appliqué par le Conseil fédéral, selon lequel aucun frais ne doit être perçu dans la procédure relative aux amendes d'ordre, est inscrit dans la loi; - Les amendes d'ordre ne sont actuellement plus enregistrées. C'est pourquoi la possibilité de dénoncer des personnes - s'il apparaît qu'elles méritent une peine plus sévère pour avoir commis la même infraction à plusieurs reprises («registre des postes de police») - est abrogée. 734

Message I Partie générale II Le point de la situation La loi fédérale du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre infligées aux usagers de la route (LAO; RS 741.03) -donne de bons résultats depuis plus de 20 ans. Ni les organes judiciaires ni la police ne pourraient aujourd'hui s'en passer. La raison principale de sa révision est que le Conseil fédéral a épuisé toutes les possibilités offertes par la limite maximale de 100 francs, fixée dans la loi, pour les amendes d'ordre. Malgré la dévalorisation de la monnaie pendant toutes ces années, il n'est plus possible, pour la raison mentionnée, de procéder à une adaptation des amendes

d'ordre. L'effet général de prévention ne cesse de diminuer, ce qui compromet la sécurité routière et porte atteinte à l'environnement. Les demandes visant à augmenter cette limite maximale ont été formulées tant par le Parlement que par les cantons dans les plans de mesures concernant la protection de l'air. Certaines dispositions doivent être modifiées pour des raisons pratiques, alors que d'autres sont adaptées à la suite de modifications intervenues dans différents textes législatifs.

E. 12

Résultats de la procédure préliminaire Le Conseil fédéral a donné mandat, le 11 mars 1991, au Département fédéral de justice et police (DFJP) de présenter, d'ici à 1992, un message concernant la modification de la LAO. Le DFJP a profité de l'occasion pour s'atteler à une révision complète de cette loi. Pour avoir une vue d'ensemble aussi étendue que possible des problèmes qui existent dans la procédure relative aux amendes d'ordre et afin de mettre en consultation des propositions judicieuses en vue de leur application pratique, le DFJP a institué, le 13 janvier 1992, un groupe de travail «Amendes d'ordre», conduit par l'Office fédéral de la police. Sur la base du rapport établi par ce groupe de travail, qui comprend des représentants de la science, de la justice, de la police et de l'administration, le Conseil fédéral a autorisé, le 1er juillet 1992, le DFJP à consulter les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées. Les milieux consultés se sont prononcés à une forte majorité en faveur du projet de révision. Les souhaits exprimés ont été pris en considération dans toute la mesure du possible. Dans la partie spéciale expliquant les modifications, nous reviendrons, pour autant que ce soit nécessaire, sur les avis exprimés. En revanche nous renonçons, vu les résultats de la consultation, à étendre la procédure relative aux amendes d'ordre aux infractions dont les auteurs ont admis la possibilité de mettre en danger concrètement les autres usagers de la route («mise en danger abstraite accrue»). Les personnes et les milieux consultés ont certes pleinement reconnu les avantages pratiques de cette solution, mais dans leur majorité, ils ont néanmoins considéré que les inconvénients prédominent. C'est ainsi que plusieurs d'entre eux ont été offusqués par la possibilité donnée à 735

la police de régler des infractions dans le cadre de la procédure relative aux amendes d'ordre, infractions qu'une autorité judiciaire sanctionnerait en appliquant la procédure ordinaire au sens de l'article 90, chiffre 2, de la loi sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), c'est-à-dire non plus comme contravention mais comme délit. C'est pourquoi une partie des milieux consultés a exigé, au cas où le projet serait réalisé, que les infractions potentiellement dangereuses soient rayées de la liste des amendes d'ordre¹ ou que ces infractions donnent automatiquement lieu à un avertissement. Les deux propositions présentent toutefois de gros inconvénients. En rayant de la liste certaines contraventions parmi les plus répandues, telles que l'inobservation des feux rouges et certaines infractions aux limitations de vitesse, les cantons seraient confrontés à des problèmes d'application pratiquement impossibles à résoudre. Il faut bien se rendre à l'évidence qu'en raison des moyens plus importants à mettre en œuvre en cas de dénonciation dans la procédure ordinaire, moins d'infractions seraient sanctionnées. On irait ainsi à rencontre des efforts visant à renforcer la sécurité routière. Le fait de lier automatiquement une amende d'ordre à un avertissement serait, lui aussi, totalement contraire au système, car la LCR ne connaît actuellement pas l'avertissement obligatoire. En outre, il faudrait abandonner le principe de l'anonymat dans la procédure relative aux amendes d'ordre. Dans notre proposition, nous n'avons pas non plus retenu l'idée d'étendre la compétence des particuliers pour qu'ils

puissent percevoir des amendes d'ordre. La procédure de consultation a certes montré que la grande majorité des cantons, ainsi que la plupart des partis et des associations, approuvaient le principe de la perception des amendes d'ordre par des particuliers. Mais même les partisans de cette solution ont émis de sérieuses réserves quant à son extension. Ils doutent, notamment, que les usagers de la route acceptent des caissiers privés. L'avantage escompté, à savoir décharger les organes de police, pourrait bien être contrebalancé par l'inconvénient représenté par les oppositions plus fréquentes et donc l'application de la procédure ordinaire. Des études plus approfondies du groupe de travail «Amendes d'ordre» ont montré que les cantons étaient loin d'avoir épuisé toutes les solutions offertes par la loi actuelle s'agissant de l'engagement de particuliers comme employés à temps partiel. S'ils le souhaitent, ils peuvent donc contrôler également plus fréquemment les véhicules à l'arrêt dans les villes. Au vu des résultats de la consultation, ils peuvent le faire puisqu'ils sont assurés que le recours à des particuliers pour percevoir les amendes d'ordre - dans le cadre de la loi fédérale actuelle (nomination en qualité d'organes de police) - est accepté dans une large mesure.

E. 13

Classement d'une intervention parlementaire Le Conseil national a transmis au Conseil fédéral le postulat Vollmer du 11 mars 1991 (90.804), qui demande un relèvement des amendes d'ordre dans la circulation routière. Le projet décrit dans le présent message est conforme à ce mandat. ') **Énumération des infractions traitées dans la procédure relative aux amendes d'ordre, avec indication du montant des amendes, dans l'ordonnance sur les amendes d'ordre (OAO; RS 741.031).** 736

2 Partie spéciale Article premier, 2e alinéa Nous vous proposons de porter la limite maximale des amendes d'ordre de 100 à 300 francs. Depuis l'adoption de la LAO par les Chambres fédérales, en juin 1970, le coût de la vie a augmenté d'environ 150 pour cent¹, les salaires réels de 30 pour cent² au moins. La hausse proposée se monte à 200 pour cent. On a donc tenu compte du fait que la LAO n'entrera pas en vigueur avant le 1er janvier 1995 et qu'un relèvement de la limite maximale par le Conseil fédéral ne sera possible que cinq ans plus tard. En outre, le Conseil fédéral dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour établir la liste des amendes d'ordre. Il pourra intégrer dans la liste des amendes des infractions qui n'y figuraient pas jusqu'à présent (p. ex. un dépassement de la vitesse maximale de plus de 15 km/h sur l'autoroute, ce qui aujourd'hui ne serait pas possible sans diminution de la menace de sanction pénale pour les excès de vitesse de moindre importance) et assortir celles qui y figurent et qui ont une grave incidence sur la sécurité routière, d'une menace d'amende plus sévère allant au-delà de l'augmentation du coût de la vie (p. ex. inobservation d'un signal lumineux). La grande majorité des personnes et des milieux consultés ont accepté l'augmentation proposée. Certains d'entre eux exigeaient même un relèvement plus substantiel (p. ex. à 500 fr.). En revanche, les associations d'automobilistes ne se sont déclarées prêtes à accepter une hausse de la limite maximale que si elle ne dépassait pas l'augmentation du coût de la vie. Elles ont refusé catégoriquement que l'on procède à un relèvement réel des amendes d'ordre dans le but, notamment, de faire appliquer les prescriptions sur l'environnement et d'assainir les finances de l'Etat. Constatant que les règles de la circulation routière sont mal respectées, le Conseil fédéral estime qu'il est indispensable de fixer des amendes d'ordre dont le montant dissuade les usagers de la route d'enfreindre les prescriptions. L'augmentation proposée vise donc à renforcer la sécurité routière et à mieux protéger l'environnement, et non pas à renflouer les

caisses de l'Etat. Finalement, les amendes d'ordre représentent, contrairement au prix de l'essence, à la vignette autoroutière, à la taxe sur les poids lourds, etc., des frais évitables. L'usager qui se comporte correctement dans la circulation routière peut très bien s'épargner des amendes pénales. Le 2^e alinéa donne au Conseil fédéral la compétence d'adapter régulièrement au coût de la vie la limite maximale des amendes d'ordre. Même en Suisse, on doit s'attendre à un taux de renchérissement dont l'évolution n'est guère prévisible. La fixation de la limite maximale dans la loi complique considérablement l'adaptation régulière des amendes d'ordre au coût de la vie, en raison du besoin en personnel et du temps nécessaire pour légiférer à ce niveau. ') Source: Annuaire statistique de la Suisse 1993, p. 160. 2> Source: Annuaire statistique de la Suisse 1993, p. 124. 737

L'efficacité des amendes pouvant être prononcées s'en trouve ainsi réduite, ce qui n'est dans l'intérêt ni de la sécurité routière ni de l'environnement. Les préoccupations des personnes et des milieux consultés ont été prises en compte en ce sens que le Conseil fédéral n'est pas tenu - comme ce fut initialement proposé - de procéder à l'adaptation, mais qu'il y est uniquement habilité. Cela permet d'éviter un certain schématisme qui intervient lors de chaque indexation et de prendre aussi en considération l'évolution des revenus. Article 2 Nous vous proposons d'abroger la lettre b et de sanctionner également, selon la procédure relative aux amendes d'ordre, les infractions qui n'ont pas été constatées par les organes de police eux-mêmes, habilités à cet effet. L'avantage de cette abrogation réside dans le fait que la police peut elle-même infliger une amende lorsque la preuve est évidente. La justice pénale sera déchargée des infractions mineures et, pour sa part, le conducteur fautif échappera à la procédure pénale ordinaire, plus désagréable et en règle générale aussi plus onéreuse que le système de l'amende d'ordre. Ses droits seront pleinement sauvegardés: comme par le passé, il aura toujours la possibilité de refuser une amende d'ordre et de demander à être jugé par un tribunal. De l'avis unanime des milieux consultés, c'est à la loi de régler définitivement les motifs d'exclusion de la procédure relative aux amendes d'ordre, raison pour laquelle les motifs d'exclusion, réglementés à l'article 2 actuel de l'ordonnance sur les amendes d'ordre infligées aux usagers de la route (OAO; RS 741.031), sont repris dans la loi. L'innovation, en l'espèce, est que la procédure relative aux amendes d'ordre devrait s'appliquer à toutes les infractions qui ne peuvent être reprochées à leur auteur sur-le-champ. Actuellement, cela n'est possible que pour les infractions mettant en cause des véhicules en stationnement, l'inobservation des signaux lumineux et le dépassement de la vitesse maximale autorisée. Article 3a (nouveau) Ce qui est inédit dans cet article, c'est le fait de réglementer la question du concours d'infractions au niveau de la loi. En principe, les amendes infligées pour plusieurs contraventions commises sont cumulées. Mais cela ne se justifie pas dans tous les cas. Si la disposition pénale a le même objectif de protection et que le tort ne dépasse pas celui de l'infraction la plus grave, il n'y a pas lieu d'infliger une amende plus sévère aux responsables. Le Conseil fédéral fixera au niveau de l'ordonnance les infractions coïncidentes de la liste des amendes d'ordre auxquelles cette règle s'applique. Aujourd'hui, le montant cumulé des amendes est limité au niveau de l'ordonnance. C'est ainsi que la procédure ordinaire doit être appliquée si plusieurs infractions commises donnent lieu à des amendes d'ordre d'un montant supérieur à 150 francs. Nous avons renoncé à une telle limite, qui devrait être fixée dans la loi. Il n'est pas nécessaire d'appliquer la procédure ordinaire lorsque les fautifs ont commis plusieurs infractions punies par des amendes d'ordre, sans avoir mis la circulation en danger. 738

Si la procédure relative aux amendes d'ordre est rejetée pour l'une des contraventions reprochées, on appliquera - pour des raisons d'économie de procédure - la procédure ordinaire à toutes les contraventions. Article 5 Depuis la révision du 13 novembre 1991 de l'ordonnance sur le casier judiciaire, de l'ordonnance réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière et de l'ordonnance sur les amendes d'ordre (en exécution du postulat Gadiant CE; 89.417), les amendes d'ordre ne sont plus enregistrées. Dès lors, l'article 5 a perdu aujourd'hui toute son importance pratique, raison pour laquelle nous proposons de l'abroger. La base légale permettant l'enregistrement des amendes d'ordre est ainsi retirée du droit fédéral. Article 6 Pour les amendes d'ordre, un délai de réflexion et de paiement de 30 jours (jusqu'à présent 10 jours) est désormais accordé. De cette manière, on tient compte du fait que de nombreuses personnes règlent leurs factures une seule fois par mois. Cette mesure se justifie aussi en considération du montant plus élevé des amendes. Article 7 Jusqu'à présent, le Conseil fédéral pouvait décider si, pour des amendes devant être inscrites, il convenait de recouvrer des frais, et jusqu'à quel montant. Après plus de 20 ans d'expérience durant lesquels aucun émolument n'a été prélevé selon la procédure relative aux amendes d'ordre, conformément à l'ordonnance, nous proposons de fixer dans la loi cette réglementation qui a donné de bons résultats. Les charges auxquelles les organes de contrôle doivent faire face sont compensées par le montant des amendes. Cependant, il va sans dire que les cantons conservent le droit de prélever des émoluments pour des prestations particulières (p. ex. le remorquage de véhicules mal garés, gênant la circulation), pour autant qu'il existe une base légale au niveau cantonal. Article 10 Le 3e alinéa doit être abrogé à l'instar de l'article 5. Dès lors que les amendes pour des contraventions prononcées par les tribunaux ne sont actuellement plus enregistrées, il est d'autant moins justifié d'enregistrer les amendes d'ordre de la police, lesquelles concernent généralement des infractions dont le degré de gravité est encore plus faible. La possibilité actuelle qui consiste à dénoncer une personne, au lieu de lui infliger une amende d'ordre - s'il apparaît qu'elle mérite une sanction plus sévère pour avoir déjà commis à plusieurs reprises la même infraction - pose aussi un problème d'égalité de traitement. Les «registres des postes de police» n'ont à vrai dire qu'un effet local. Le contrevenant qui commet toujours les mêmes infractions, mais à divers endroits, ne sera pas enregistré. Article 11 II s'agit d'une correction rédactionnelle du texte en vigueur. L'assignation au tribunal en vue de déterminer la peine en tenant compte du montant déjà versé est superflue. Il suffit de se référer à la procédure ordinaire. 739

Article 99, chiffre 3, de la loi sur la circulation routière (LCR) Nous proposons de biffer la limitation du montant indiqué dans la LCR (10 fr.) et de laisser au Conseil fédéral le soin de fixer celui-ci dans la liste des amendes d'ordre, comme pour des infractions comparables. 3 Conséquences pour la Confédération et les cantons 31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel Pour la Confédération, les modifications proposées n'ont aucune conséquence financière. ni aucun effet sur l'état du personnel. La fixation par le Conseil fédéral d'amendes plus élevées pour les infractions individuelles ainsi que la nouvelle limite maximale devraient permettre aux cantons d'augmenter leurs recettes. Il est difficile d'en prévoir l'importance car, suite à l'effet général de prévention qu'entraîneront les amendes plus sévères, on doit s'attendre à un recul des infractions. L'intégration dans la procédure relative aux amendes d'ordre d'un plus grand nombre d'infractions permet de décharger la police et les tribunaux. 32 Conséquences au niveau de la sécurité routière La sécurité routière dépend dans une large mesure du respect des règles de circulation. Outre une meilleure formation (enseignement théorique obligatoire depuis le début de 1993) et les

mesures administratives existantes (avertissement, retrait du permis de conduire, cours d'éducation, etc.), des menaces de sanctions pénales plus sévères sont également des moyens appropriés d'accroître la sécurité routière et de réduire ainsi le nombre des victimes d'accidents de la route. 4 Programme de la législature Le projet est annoncé dans le programme de la législature 1991-1995 (FF 7992III 1, A 2, ch. 5). 5 Relation avec le droit européen Le droit communautaire (CE) ne règle ni le domaine du droit pénal ni celui des amendes d'ordre. Une telle réglementation n'est d'ailleurs pas en préparation. Une comparaison avec les prescriptions en vigueur dans les pays européens limitrophes et dans d'autres pays plus éloignés montre que le relèvement proposé des amendes d'ordre est raisonnable. 6 Constitutionnalité Nos propositions de révision visent à compléter et à préciser les prescriptions existantes. Elles se fondent - comme ces dernières - sur les dispositions constitu-

tionnelles citées dans le préambule de la LAO. Seule la norme de compétence figurant à l'article premier, 2e alinéa, requiert des explications quant à ses fondements en droit constitutionnel: Le Conseil fédéral devrait avoir la compétence d'adapter la limite maximale des amendes d'ordre dans une ordonnance dépendante de substitution, mais ayant valeur de loi. Cette délégation de compétence est admise selon la doctrine et la jurisprudence, pour autant qu'une disposition constitutionnelle ne l'interdise pas, que la norme de délégation soit contenue dans un texte législatif sujet à référendum et que les traits essentiels de la réglementation figurent dans la loi de délégation elle-même. Ces conditions sont remplies. Le législateur fixe en particulier le cadre objectif, en ce sens qu'il chiffre le montant maximal applicable lors de la mise en vigueur de la loi révisée et définit le critère déterminant pour adapter ce montant (évolution du coût de la vie). Ainsi, le Conseil fédéral ne fait qu'exécuter la volonté du législateur. N36231 741

Loi fédérale Projet sur les amendes d'ordre infligées aux usagers de la route Modification du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 8 septembre 1993), arrête: I La loi fédérale du 24 juin 1970' sur les amendes d'ordre infligées aux usagers de la route est modifiée comme il suit: Titre Loi fédérale sur les amendes d'ordre (LAO) Article premier Principe 1 Les contraventions aux prescriptions fédérales sur la circulation routière peuvent être réprimées par une amende d'ordre infligée selon la procédure simplifiée prévue par la présente loi (procédure relative aux amendes d'ordre). 2 La limite maximale de l'amende d'ordre est de 300 francs. Le Conseil fédéral peut l'adapter, en règle générale tous les cinq ans, à l'évolution du coût de la vie. 3 2e alinéa actuel. Art. 2 Exceptions La procédure prévue par la présente loi ne sera pas appliquée: a. Aux infractions dont l'auteur a mis en danger ou blessé des personnes ou causé des dommages matériels; b. Lorsqu'il est en outre reproché au contrevenant d'avoir commis une infraction qui ne figure pas dans la liste des amendes d'ordre; c. Aux infractions commises par des enfants. Art. 3 Liste des amendes Après avoir consulté les cantons, le Conseil fédéral dresse la liste des contraventions réprimées par des amendes d'ordre et fixe le montant de celles-ci. » FF 1993 III 733 2> RS 741.03 742

Amendes d'ordre. LF Art. 3a Concours d'infractions (nouveau) 1 Lorsqu'une personne commet une ou plusieurs infractions réprimées par des amendes d'ordre, celles-ci sont cumulées pour constituer une amende globale. Le Conseil fédéral règle les exceptions. 2 Si le contrevenant refuse de se soumettre à la procédure relative aux amendes d'ordre pour une seule des contraventions qui lui sont reprochées, la procédure ordinaire s'applique à toutes les contraventions. Art. 5 Abrogé Art. 6 Paiement 1 Le contrevenant peut payer l'amende

immédiatement ou dans les 30 jours. 2 En cas de paiement comptant, le contrevenant reçoit une quittance ne mentionnant pas son nom. 3 Lorsque le contrevenant ne paie pas l'amende immédiatement, une formule de délai de réflexion lui est remise. Celle-ci est détruite en cas de paiement dans les délais, sinon la police engage la procédure ordinaire. Art. 7 Frais En cas d'application de la procédure relative aux amendes d'ordre, il n'est pas perçu de frais. Art. 10, 3e al. Abrogé Art. 11, 2e al. 2 Si, à la demande du contrevenant ou d'une personne touchée par l'infraction, le juge constate que l'article 2 a été violé, il annule l'amende d'ordre et applique la procédure ordinaire. II La loi sur la circulation routière¹ est modifiée comme il suit: An. 99, ch. 3 3. Le conducteur qui n'aura pas été porteur des permis ou des autorisations nécessaires sera puni de l'amende. ') RS 741.01 743

Amendes d'ordre. LF III 1 La présente loi est sujette au référendum facultatif. 2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. N36231 744

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la modification de la loi fédérale sur les amendes d'ordre infligées aux usagers de la route (LAO) du 8 septembre 1993 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1993 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 42 Cahier Numero Geschäftsnummer 93.073 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 26.10.1993 Date Data Seite 733-744 Page Pagina Ref. No 10 107 539 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.