

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

Madame, Monsieur,

Nous remercions Mme la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga de nous avoir associé à la consultation susmentionnée.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt de l'avant-projet de révision totale de la loi sur les amendes d'ordre du 24 juin 1970 (LAO).

Les autorités politiques et judiciaires de notre canton saluent la volonté d'extension du champ d'application de la procédure actuelle de traitement des infractions secondaires inhérentes à la LCR. Cela devrait permettre de diminuer la charge de travail tant des autorités judiciaires que de la police cantonale voire de divers services administratifs cantonaux. De surcroît, il est évidemment bienvenu de recourir à une procédure de perception identique à celle déjà utilisée au sein des cantons.

Néanmoins, même si une sanction par AO est bien adaptée aux infractions commises par des particuliers, elle est inadéquate lors d'infractions commises par des entreprises soumises à des contrôles réguliers de l'autorité. Il est inadapté de régler ces dossiers de manière expéditive, il faut au contraire prendre en compte les antécédents de l'établissement et prononcer des sanctions financières d'importance afin que ces dernières soient dissuasives (Loi fédérale sur le droit pénal administratif du 22 mars 1974, DPA). De ce fait, nous sommes d'avis que les législations fédérales relatives à l'exercice d'une activité économique, telles que Lalc, LDAI, LMétr voire la loi contre la concurrence déloyale du 19 décembre 1986 (LCD) doivent être retirées de l'avant-projet de loi sur les AO. Il faut considérer à cet égard que l'ordonnance pénale utilisée par le Ministère public (MP) ou les autorités administratives qui en bénéficient selon le droit cantonal neuchâtelois est un outil adéquat pour le traitement des infractions commises dans le cadre d'une activité économique.

A titre d'exemple, selon l'article 1 alinéa 1 lettre e de l'avant-projet, les contraventions à la LDAI, seront réprimées par une AO. A Neuchâtel, la loi d'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LA-LDAI) du 28 juin 1995 (RSN 806.0) prévoit (art. 21) que le service de la consommation et des affaires vétérinaires qui constate une infraction prévue à l'article 48 LDAI notifie au contrevenant une ordonnance pénale (OP) condamnant celui-ci à une amende. Ici, un service rend une OP, ce qui ne sera vraisemblablement plus possible si le projet de révision totale de la LAO devait aboutir.

En effet, l'article 17 du Code de procédure pénale (CPP) du 5 octobre 2007 prévoit que la Confédération et les cantons peuvent déléguer la poursuite et le jugement de contraventions à des autorités administratives.

A Neuchâtel, l'article 6 alinéa 2 de la loi d'introduction du code de procédure pénale (LI-CPP), du 27 janvier 2010 (RSN 322.0), prévoit que le MP peut, avec l'accord du Conseil

d'Etat, déléguer la poursuite de certaines contraventions à un service de l'administration; la procédure est alors la même que celle prévue pour les AO.

Ainsi, le MP en accord avec le Conseil d'Etat a décidé de faire usage de cette possibilité et a élaboré un arrêté concernant les infractions pouvant être sanctionnées selon un tarif (arrêté du 30 décembre 2011, RSN 322.00). Cet arrêté dresse la liste des infractions susceptibles d'être sanctionnées par un tarif ainsi que le tarif des amendes y relatives. Sont visées tant des contraventions à des lois fédérales que cantonales.

Pour chaque infraction, l'arrêté prévoit quels sont, à côté de la police qui peut poursuivre toutes les contraventions, les autres services de l'administration qui peuvent également le faire. Il en va ainsi du Service de la faune, des forêts et de la nature qui peut (en plus de la police), poursuivre les contraventions à la LFSP. Cette possibilité se justifie par le fait que la police n'est pas toujours, en pratique, l'organe le plus à même de constater de telles infractions. Un garde-faune sera bien souvent la personne privilégiée pour constater et sanctionner ces contraventions. En ce qui concerne les contraventions à la LNI, le Service cantonal des automobiles et de la navigation est également compétent (à côté de la police) pour percevoir des AO.

Il n'est donc pas souhaitable que ce système mis en place récemment et apportant des avantages indéniables en pratique soit remis en question. Or, à la lecture de l'avant-projet de révision totale de la LAO et du rapport explicatif, il est difficile de savoir si les cantons garderont la compétence de faire poursuivre des infractions aux lois fédérales mentionnées par l'article 1 de l'avant-projet par des services de l'administration ou si la poursuite sera uniquement le fait d'un organe de police compétent mentionné à l'article 2 et à l'article 4. En effet, cette dernière disposition prévoit que ce sont les organes de police désignés par les cantons qui perçoivent les AO.

L'arrêté mentionné ci-dessus prévoit également une procédure simplifiée identique à celle de l'AO pour toute une série de contraventions à d'autres lois fédérales que celles mentionnées à l'article 1 de l'avant-projet. Tel est par exemple le cas de l'article 88 LAVS (non remise du relevé de salaires à la caisse de compensation), de l'article 9 LOST (désobéissance aux ordres donnés par une personne visiblement chargée de tâches de sécurité publique), de l'article 34 LArm (pénalité). Cette possibilité qui se justifie également pour des raisons pratiques évidentes doit pouvoir perdurer. Or, à la lecture de l'avant-projet et du rapport l'accompagnant, il est ici aussi impossible de déterminer si notre canton pourra continuer à fonctionner de la sorte ou si seules les contraventions aux lois mentionnées à l'article 1 de l'avant-projet pourront être poursuivies selon la procédure de l'AO.

De surcroît, l'article 3 alinéa 2 introduit une restriction à l'application de la LAO puisque cette procédure est exclue lorsque le cumul des amendes dépasse 600 francs. Dans la mesure où il est aisé de s'opposer à la procédure découlant d'une AO, le MP ne voit pas l'utilité d'une telle restriction qui va à l'encontre du but de la loi, soit désengorger la justice du traitement de cas secondaires.

Les articles 5 al. 3 et 6 al. 3 prévoient que si le prévenu ne paie pas l'amende immédiatement, il doit justifier de son identité. La question est donc de savoir ce qu'il advient de l'identité communiquée à la police, en cas de paiement de l'amende dans les 30 jours. Il en va d'une part, de l'esprit de la procédure de l'AO, et d'autre part, de la protection de la personnalité.

Les alinéas 4 à 8 de l'article 6 ne peuvent qu'être salués au vu des surcharges administratives et judiciaires découlant de la non identification du conducteur (non détenteur du véhicule).

Conclusion

Même s'il est louable d'étendre la procédure des AO à d'autres infractions mineures que celles de la LCR, le Gouvernement neuchâtelois prend position défavorablement à l'égard de l'avant-projet de révision totale de la LAO. En effet, celui-ci se révèle plus restrictif que ce que la législation neuchâteloise prévoit aujourd'hui, d'une part quant à l'organe habilité à émettre les AO et d'autre part, parce que le droit neuchâtelois permet de poursuivre selon la procédure des AO des infractions de faible importance d'autres lois fédérales que celles visées par l'article 1 de l'avant-projet. C'est une prérogative que le canton souhaite conserver.

Cet avant-projet semble réduire de manière trop importante la marge de manœuvre que le CPP donne aux cantons en matière de poursuite des contraventions. S'il devait être adopté en l'état, il en résulterait probablement pour notre canton de nombreuses modifications législatives et des inconvénients pratiques indéniables par rapport au système actuel.

En réitérant nos remerciements d'avoir associé notre Autorité à la présente procédure de consultation, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 21 juin 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Distribution:

- Destinataire	1
- Service de la justice.....	1
- Service juridique	1
- Secrétariat général des autorités judiciaires	1
- Service de la consommation et des affaires vétérinaires	1
- Police neuchâteloise.....	1
- Office d'application des peines et mesures	1
- Service financier	1
- DJSF	2
- Chancellerie	1