



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification du code de procédure
pénale neuchâtelois**

(Du 7 avril 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Sur environ 16 à 18.000 ordonnances pénales rendues chaque année par le ministère public, un grand nombre concerne des amendes d'ordres et des infractions pouvant donner lieu à transaction, soit des infractions de peu d'importance. Dès lors, il est judicieux que des tâches essentiellement administratives (liées au recouvrement de l'amende) soient transférées à une autorité administrative.

Il s'agit là d'un premier pas, facile et rapide à mettre en œuvre, de décharge du ministère public. Il devra toutefois être suivi par d'autres mesures, actuellement à l'étude.

1. INTRODUCTION

Le ministère public a la compétence de rendre des ordonnances pénales, qui peuvent être définies comme des propositions de sanction brièvement motivées émanant de l'Etat et intervenant en dehors de toute audience. Le prévenu peut s'y soumettre. Il peut aussi y former opposition dans le délai légal (de 10 jours), en exigeant alors que la cause soit jugée en procédure ordinaire, soit devant un tribunal. Si l'ordonnance n'est pas frappée d'opposition dans le délai, elle constitue un jugement définitif. Avant l'entrée en vigueur de la modification du code de procédure pénale neuchâtelois, du 15 novembre 1993, cette procédure n'était applicable que pour les amendes jusqu'à 400 francs. Depuis 1993, la compétence est donnée au ministère public pour les amendes et les peines privatives de liberté, avec ou sans sursis, ne dépassant pas trois mois.

En 2003, le ministère public a rendu 18.188 ordonnances pénales, dont une grande partie (15.000 environ) dans le domaine des amendes d'ordre impayées, ainsi que pour des infractions pouvant donner lieu à transaction et pour lesquelles le contrevenant n'a pas consenti à payer l'amende immédiatement. Dans tous ces cas, les amendes sont prévues par des tarifs publiés.

De janvier à mars 2004, le ministère public a déjà rendu plus de 6000 ordonnances pénales de ce type pour les affaires d'amendes d'ordre impayées et d'infractions pouvant donner lieu à transaction.

2. PROCEDURE ACTUELLE POUR LES AFFAIRES D'AMENDES D'ORDRE ET D'INFRACTIONS POUVANT DONNER LIEU A TRANSACTION

Actuellement, les dénonciations sont préparées par les polices concernées et l'office de perception, qui établissent également – et simultanément – les ordonnances pénales, qui sont envoyées par la suite au secrétariat du ministère public. Ce secrétariat saisit les données concernant les personnes en cause, données qui ont précédemment déjà été saisies par les différents services intervenants (polices concernées et office de perception).

L'un des deux magistrats du ministère public signe les ordonnances pénales, qui sont ensuite notifiées par lettres signature avec avis de réception.

Dans les nombreux cas où une ordonnance pénale reste sans opposition (3% d'oppositions seulement, en 2003), l'office de perception adresse au contrevenant une facture et un bulletin de versement pour le paiement de l'amende et des frais.

3. INCONVENIENTS DU SYSTEME

Le ministère public et spécialement son secrétariat sont surchargés par le traitement de ces très nombreuses procédures qui relèvent, dans les autres cantons, d'autorités administratives sans lien avec le pouvoir judiciaire. La double saisie informatique des mêmes données, dans environ 15.000 cas par an, relève du gaspillage des ressources disponibles. Par ailleurs, le secrétariat du ministère public a quotidiennement besoin de données que détient l'office de perception, et vice versa. Le temps consacré à la communication des données entre les différentes autorités pourrait être économisé et utilisé à des activités plus utiles.

Le procureur général et son substitut doivent signer, chaque année, environ 15.000 ordonnances pénales dans des affaires pour lesquelles ils ne peuvent exercer aucun contrôle concret et dans des domaines où les sanctions sont fixées par des tarifs. Il est donc nécessaire de revoir ce système, afin de rationaliser les tâches de l'Etat. Cette constatation est corroborée par les conclusions du rapport de la CEP, qui relève en substance que le ministère public devrait être déchargé de certaines tâches.

4. MODIFICATIONS ENVISAGEES

Les ordonnances pénales pour les affaires dans lesquelles les amendes sont fixées par des tarifs publiés (amendes d'ordre et infractions pouvant donner lieu à transaction), soit des contraventions de peu d'importance, devraient être rendues par une autorité administrative, comme cela se pratique déjà dans la plupart des autres cantons et, à Neuchâtel, dans le cadre de la législation sur les denrées alimentaires. Un tel système, relativement facile à mettre en place, remédierait à la surcharge chronique du secrétariat du ministère public, sans pour autant surcharger le service à qui cette mission serait confiée. En effet, l'office de perception prépare déjà lui-même une bonne partie des dénonciations et ordonnances pénales à l'intention du ministère public et détient, dans son système informatique, les données nécessaires. Les polices locales, qui établissent déjà maintenant des ordonnances pénales, pourraient les adresser à l'office de perception plutôt qu'au ministère public.

A cette fin, une révision du code de procédure pénale neuchâtelois est nécessaire, qui donnera à une autorité administrative la compétence de décerner elle-même des ordonnances pénales dans les cas décrits ci-dessus. Le justiciable concerné aura alors le choix de s'y soumettre, ce qui mettra fin à la procédure et évitera toute intervention du ministère public, ou de s'y opposer, ce qui aura pour conséquence que le dossier sera transmis au ministère public, qui statuera sur la suite à donner à la procédure, conformément aux articles 7 et suivants CPPN.

Les droits des justiciables concernés ne seront pas mis en péril. A l'heure actuelle déjà, 97% des personnes faisant l'objet d'une ordonnance pénale dans des cas de ce genre s'y soumettent, en ne formant pas opposition. Pour celles qui n'accepteront pas la condamnation ainsi prononcée, les garanties seront même meilleures: déchargé d'affaires mineures, le ministère public pourra porter plus d'attention à celles qui posent problème. En ce qui concerne la terminologie, il est judicieux de revenir à celle précédemment en vigueur avant la révision du code de procédure pénale neuchâtelois en 1993, soit du mandat de répression, de manière à éviter toute confusion avec l'ordonnance pénale, qui demeure de la compétence du ministère public (art. 11 CPPN). Ce terme est d'ailleurs celui utilisé dans le droit pénal administratif de la Confédération pour désigner les décisions par lesquelles une autorité administrative prononce une sanction à caractère pénal.

Il faut ici préciser que la réforme qui vous est présentée constitue un premier pas qui aura pour effet de décharger surtout le secrétariat et la collaboratrice scientifique du ministère public. Il sera suivi par d'autres mesures qui font actuellement l'objet d'une réflexion, au regard non seulement des recommandations spécifiques émises par la commission d'enquête parlementaire dans son rapport du 7 novembre 2003, mais encore des charges nouvelles et importantes qui seront attribuées au ministère public avec l'entrée en vigueur de la modification du code pénal, partie générale (nouvelle réglementation du système des sanctions). Ainsi, le Conseil d'Etat vous soumettra d'autres mesures afin de renforcer et/ou décharger le ministère public.

5. CONCLUSIONS

Nous pensons vous avoir ainsi démontré le bien-fondé de la modification législative que nous vous proposons. Nous vous prions dès lors de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis d'adopter le projet de loi ci-après.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 7 avril 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
TH. BÉGUIN

Le chancelier,
J.-M. REBER

Loi portant modification du code de procédure pénale neuchâtelois

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 7 avril 2004,

décède:

Article premier Le code de procédure pénale neuchâtelois, du 19 avril 1945, est modifié comme suit:

Art. 6, al. 2 (nouveau)

²Lorsqu'il s'agit de contraventions qui figurent dans l'annexe 1 de l'ordonnance du 4 mars 1996 sur les amendes d'ordre et qui peuvent être réprimées par une amende d'ordre, ou d'infractions pouvant donner lieu à transaction selon la liste établie par le procureur général, l'avis en est donné au service de l'administration cantonale désigné par le Conseil d'Etat.

Art. 16a (nouveau)

D. Mandat de répression
1. Principe

¹Lorsqu'il a connaissance d'une contravention figurant dans l'annexe 1 de l'ordonnance du 4 mars 1996 sur les amendes d'ordre et qui peuvent être réprimées par une amende d'ordre, ou d'infractions pouvant donner lieu à transaction selon la liste établie par le procureur général, le service de l'administration cantonale désigné par le Conseil d'Etat décerne un mandat de répression condamnant l'auteur à une amende du montant prévu par le texte concerné, ainsi qu'aux frais de la cause.

²Sauf disposition contraire, les articles 11 à 15 sont applicables par analogie.

Art. 16b (nouveau)

2. Forme

Le mandat de répression est établi sur une formule sans signature.

Art. 16c (nouveau)

3. Opposition

L'opposition est adressée au service de l'administration cantonale désigné par le Conseil d'Etat.

Art. 16d (nouveau)

4. Transmission

¹En cas d'opposition, le dossier de la cause est transmis au ministère public.

²Si l'opposition est tardive ou irrégulière, le ministère public la déclare irrecevable.

³Si l'opposition est recevable, le ministère public décide de la suite à donner à l'affaire, conformément aux articles 7 et suivants.

Art. 16e (nouveau)

5. Retrait de l'opposition

L'opposition peut être retirée jusqu'à la décision du ministère public. Le retrait est définitif.

Art. 16f (nouveau)

6. Jugement exécutoire

A défaut d'opposition recevable ou en cas de retrait d'opposition, le mandat de répression vaut jugement exécutoire.

Art. 17, note marginale

E. suite inchangée

Art. 23, note marginale

F. suite inchangée

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,