

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mai 1971.

PROJET DE LOI

*tendant à simplifier la procédure applicable
en matière de **contraventions**,*

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS,
Premier Ministre,

PAR M. RENÉ PLEVEN,
Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

PAR M. MICHEL DEBRÉ,
Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale,

PAR M. RAYMOND MARCELLIN,
Ministre de l'Intérieur,

ET PAR M. VALÉRY GISCARD D'ESTAING,
Ministre de l'Economie et des Finances.

(Renvoyé à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Contraventions. — Code de procédure pénale - Stationnement - Code de la route - Circulation routière - Enfance délinquante - Code rural - Alsace-Lorraine (régime transitoire).

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis de nombreuses années, la nécessité est apparue de soumettre à une procédure simplifiée les contraventions de police.

C'est ainsi qu'une ordonnance du 2 novembre 1945, dont les dispositions sont maintenant contenues dans les articles 524 à 528 et R. 42 à R. 50 du Code de procédure pénale, a institué la perception d'une somme forfaitaire, dite « amende de composition », à titre de sanction de certaines contraventions.

A côté de cette procédure, dans le déroulement de laquelle interviennent le ministère public et le juge du tribunal de police, il existe pour les petites contraventions de circulation routière et dans certaines matières spéciales, des dispositions permettant au contrevenant d'éviter toute poursuite en versant une « amende forfaitaire » recouvrée sans l'intervention de l'autorité judiciaire, notamment au moyen d'un « timbre-amende ».

Toutefois, ces procédures n'ont pas donné tous les résultats espérés car elles entraînent obligatoirement, en cas de défaut de paiement des amendes précitées, la citation du contrevenant devant le tribunal de police statuant en audience publique alors que, dans la plupart des cas, la contravention poursuivie n'est pas contestée par son auteur et que le non-paiement de l'amende tient à la mauvaise volonté ou à la négligence.

Il en résulte que les rôles des tribunaux de police sont actuellement encombrés par des contraventions de faible gravité, dont le nombre s'est d'ailleurs élevé considérablement au cours des dernières années, qui ne justifient pas le recours à la procédure de droit commun.

Aussi est-il apparu nécessaire de prévoir, pour la répression de ces infractions, des procédures nouvelles dans lesquelles le tribunal de police ne serait appelé à intervenir qu'en cas de contestation.

A cette fin, le présent projet de loi institue, d'une part, pour le jugement de l'ensemble des contraventions, une procédure simplifiée tendant au prononcé par le juge d'une ordonnance pénale (Titre premier) et établit, d'autre part, en matière d'infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules, une technique de répression dans le déroulement de laquelle le juge de police n'aura pas en principe à intervenir (Titre III).

Le projet comporte également un Titre II relatif à l'amende forfaitaire, qui n'appelle pas d'observation particulière puisque ses dispositions ne sont que la transposition dans le Code de procédure pénale — où elles trouveront plus naturellement leur place — des principes généraux régissant la matière, qui figurent actuellement dans le Code de la route (art. L. 27 et suivants).

I. — *La procédure simplifiée ou « procédure d'ordonnance pénale ».*

La procédure simplifiée instituée par le Titre premier du projet de loi est largement inspirée de la procédure d'ordonnance pénale établie par le Code de procédure pénale allemand et qu'un décret du 25 novembre 1919 a maintenue en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, où elle fonctionne à la satisfaction générale. Elle est destinée à se substituer à la technique de l'amende de composition, mais laisse subsister le système de l'amende forfaitaire.

Cette procédure est une procédure judiciaire simplifiée par laquelle le juge de police rend, sans débat préalable, et sous forme d'ordonnance, une décision de condamnation ou de relaxe.

En raison de son caractère non contradictoire, cette décision a la valeur d'un jugement par défaut de sorte qu'elle fait l'objet d'une notification et qu'un droit d'opposition est toujours ouvert au contrevenant. Si l'intéressé exerce cette voie de recours, l'affaire revient en audience publique devant le tribunal de police. En revanche, s'il souscrit à la sanction prononcée, soit expressément, en payant volontairement l'amende, soit implicitement, en s'abstenant de former opposition dans le délai imparti, l'ordonnance pénale devient définitive.

Malgré certaines analogies, la procédure d'ordonnance pénale et celle de l'amende de composition présentent de notables différences qui justifient la substitution de la première à la seconde.

1. En premier lieu, le champ d'application de l'ordonnance pénale est beaucoup plus étendu. En effet, tandis que l'amende de composition est exclue dans un grand nombre de cas énumérés par l'article 528 du Code de procédure pénale (contraventions au Code du travail — contravention exposant son auteur à une sanction autre que pécuniaire, ou à une amende supérieure à 400 F — contravention pouvant entraîner la réparation de dommages causés aux personnes et aux biens, etc...), l'ordonnance pénale sera applicable à toutes les contraventions (art. 524 [nouveau]), à l'exclusion seulement des contraventions prévues par le Code du travail, des contraventions de cinquième classe commises par des mineurs et enfin des infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules pour lesquelles un régime spécial est prévu.

C'est ainsi notamment que l'ordonnance pénale, bien qu'elle ne s'applique qu'au prononcé de peines pécuniaires, n'est pas exclue lorsque la contravention constatée fait encourir à son auteur une peine privative de liberté ou une peine complémentaire telle que la suspension du permis de conduire.

Les autorités judiciaires peuvent également recourir à cette procédure lorsque la contravention a causé un dommage à un tiers. Toutefois, pour ne pas priver celui-ci de son droit d'agir en réparation devant les juridictions pénales, il est prévu que l'action en dommages et intérêts peut être portée devant le tribunal de police après le prononcé de l'ordonnance pénale (art. 528-1). En outre, l'ordonnance ne possède pas l'autorité de la chose jugée à l'égard de l'instance civile (art. 528-2).

2. En ce qui concerne, en second lieu, la procédure aboutissant à la fixation de la peine, il doit être noté que l'utilisation de la procédure de l'ordonnance pénale est toujours facultative, alors que le recours à l'amende de composition est obligatoire pour les autorités judiciaires.

C'est ainsi que dans le cadre de l'ordonnance pénale le parquet choisit librement la voie qui lui paraît la mieux adaptée à la poursuite de la contravention, c'est-à-dire la voie de la procédure ordinaire ou celle de la procédure simplifiée. Quant au juge du tribunal de police,

il reste investi de toutes ses prérogatives habituelles. Il peut relaxer le prévenu ou le condamner. Il a la possibilité également de demander des éléments d'information complémentaires au ministère public ou, enfin, de lui renvoyer purement et simplement le dossier, s'il estime qu'un débat contradictoire est utile ou que des peines autres que pécuniaires devraient être éventuellement prononcées (art. 525).

3. En troisième lieu, une très nette différence apparaît dans la fixation du *quantum* de la peine : aucune liberté n'existe à cet égard en matière d'amende de composition, puisque cette amende est déterminée par référence à un barème préétabli, tandis que dans le cadre de l'ordonnance pénale le juge fixe librement le montant de la sanction pécuniaire, dans les limites du minimum et du maximum prévus par la loi.

4. En quatrième lieu enfin, il existe une très importante différence entre les conséquences d'une ordonnance pénale et celles résultant de la fixation d'une amende de composition. Alors que la procédure de l'amende de composition nécessite, pour être complète, une acceptation expresse de l'intéressé, manifestée par le paiement volontaire de cette amende, faute de quoi l'affaire doit être appelée en audience publique, il suffit, pour que l'ordonnance pénale devienne exécutoire, que le contrevenant accepte, même tacitement, la décision, en s'abstenant de former opposition à son exécution. De ce principe dépend en grande partie l'efficacité de la procédure d'ordonnance, comme en témoignent les résultats obtenus en Alsace-Lorraine.

Bien entendu, ce système de l'acceptation implicite implique que le contrevenant a eu connaissance de la condamnation et a consenti à s'y soumettre. Aussi a-t-il été prévu que l'ordonnance pénale ferait l'objet d'une notification par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et que, dans le cas où il n'aurait pas reçu cette notification, le contrevenant aurait la faculté de faire opposition au moment de l'exécution de l'ordonnance.

*

* *

Il convient en définitive de souligner les améliorations qu'apporterait cette procédure dans l'administration de la justice. Tout en permettant un jugement plus rapide d'une grande partie des contraventions, elle éviterait au contrevenant une comparaison à

l'audience, parfois désagréable et inutile, accompagnée généralement d'une privation de salaire et de frais de justice souvent supérieurs au montant de l'amende prononcée. Elle contribuerait en outre à alléger le rôle des tribunaux de police.

En bref, l'ordonnance pénale présenterait l'avantage d'assurer une justice souple, rapide et peu coûteuse.

II. — Répression des contraventions à la réglementation sur le stationnement des véhicules.

Les infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules forment, en raison de leur nombre, de leur faible gravité et du fait que leur caractère pénal n'est pas très clairement perçu, une catégorie particulière de contraventions qu'on ne peut songer sérieusement à soumettre à un examen aussi individualisé et aussi nuancé que celui qui doit normalement s'appliquer aux autres contraventions.

Or, il résulte des éléments statistiques relatifs à la région parisienne, qui sont révélateurs d'un phénomène général, qu'en raison de l'échec des procédures d'amendes forfaitaires et de composition, il a été nécessaire de faire venir, en 1968, devant les juges du tribunal de police de Paris, 465.612 infractions de stationnement que leurs auteurs avaient négligé de régler par la voie du paiement spontané.

Dans ces conditions, les jugements sont, en l'espèce, rendus hâtivement, au cours d'audiences surchargées où le justiciable omet généralement de se présenter. Sa comparution apparaît d'ailleurs presque toujours inutile en l'absence, dans la plupart des cas, de contestation de sa part.

C'est pourquoi il a semblé souhaitable d'instituer en la matière un système répressif très simplifié qui présente les caractères suivants :

Le contrevenant, auteur d'une infraction pour stationnement irrégulier a la faculté, soit de verser le montant de l'amende forfaitaire encourue selon les systèmes en usage actuellement (paiement immédiat dans les mains de l'agent verbalisateur ou paiement par timbre-amende), soit de former, auprès du service indiqué dans l'avis de contravention, une réclamation qui est transmise au Parquet.

A défaut de paiement ou de réclamation dans le délai imparti, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule est redevable de plein droit d'une amende fixe dont le montant est déterminé par un règlement d'administration publique et dont le recouvrement est assuré par le comptable direct du Trésor, sans intervention du juge, en vertu d'un titre exécutoire signé par le Procureur de la République.

Toutefois, dans un délai de dix jours qui court de la date à laquelle il a eu connaissance du titre exécutoire, le titulaire du certificat d'immatriculation peut former une réclamation auprès du Procureur de la République.

Celui-ci peut, dans tous les cas de réclamation, soit procéder à un classement sans suite, soit engager des poursuites suivant la procédure de droit commun.

Ainsi la réforme proposée aura pour effet d'éviter que le juge ne soit saisi des contraventions pour stationnement irrégulier qui ne soulèvent pas de difficultés véritables.

*
* *

Il est prévu, par ailleurs, que le titulaire de la carte grise sera désormais responsable pénalement des contraventions de stationnement commises avec son véhicule, à moins qu'il n'établisse l'existence d'un cas de force majeure ou qu'il ne fournisse des renseignements permettant d'identifier l'auteur de la contravention. On peut estimer, en effet, que celui qui met un véhicule à moteur en circulation accepte d'assumer un risque assez proche de celui qui, en d'autres matières, justifie l'existence d'une responsabilité pénale quasi automatique ou d'une responsabilité pénale du fait d'autrui.

Cette règle évitera en outre que ne s'instaurent des controverses qui alourdissent inutilement la procédure et favorisent le recours à des manœuvres dilatoires.

Tels sont les objets du présent projet de loi.

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale, du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Economie et des Finances,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE PREMIER

De la procédure simplifiée.

Article premier.

Le chapitre II du Titre III du Livre II du Code de procédure pénale est remplacé par les dispositions suivantes :

« CHAPITRE II

« De la procédure simplifiée.

« *Art. 524.* — Toute contravention de police, même commise en état de récidive, peut être soumise à la procédure simplifiée prévue au présent chapitre.

« Toutefois, cette procédure n'est pas applicable :

« 1° — si la contravention est prévue par le Code du travail ;

« 2° — si le prévenu, auteur d'une contravention punie d'un emprisonnement supérieur à dix jours ou d'une amende excédant 400 F, était âgé de moins de dix-huit ans au jour de l'infraction ;

« La procédure simplifiée est exclue si la victime de la contravention a fait délivrer directement une citation au prévenu avant qu'ait été rendue l'ordonnance prévue à l'article 525.

« *Art. 525.* — Lorsqu'il décide d'user de la procédure simplifiée, le ministère public transmet au juge du tribunal de police compétent le dossier de la poursuite, accompagné, le cas échéant, de réquisitions écrites.

« Le juge saisi peut, par une ordonnance pénale rendue sans débat préalable, soit relaxer le prévenu, soit le condamner à une peine d'amende.

« Il peut également, s'il estime qu'un élément utile à l'appréciation de la cause fait défaut, inviter le ministère public à lui fournir des renseignements complémentaires.

« S'il estime qu'un débat contradictoire est utile ou que des sanctions autres que l'amende devraient être éventuellement prononcées, le juge renvoie le dossier au ministère public aux fins de poursuites dans les formes de la procédure ordinaire.

« *Art. 526.* — L'ordonnance contient les nom, prénoms, date et lieu de naissance et domicile du prévenu, la qualification légale, la date et le lieu du fait imputé, la mention des textes applicables et, en cas de condamnation, le montant de l'amende et des frais de poursuite et la durée de la contrainte par corps.

« L'ordonnance pénale n'est pas obligatoirement motivée.

« *Art. 527.* — Le ministère public peut, dans les dix jours de l'ordonnance, former opposition à son exécution par déclaration au greffe du tribunal.

« Si, à l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, le ministère public n'a pas fait opposition, l'ordonnance pénale est notifiée au prévenu par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

« Le prévenu peut, dans un délai de trente jours à compter de la date d'envoi de la lettre, s'acquitter du montant de l'amende. Dans ce cas, l'action publique est éteinte.

« Il peut également former opposition à l'exécution de l'ordonnance dans le même délai.

« A défaut de paiement ou d'opposition dans le délai ci-dessus, l'ordonnance pénale est mise à exécution.

« Toutefois s'il ne résulte pas de l'avis de réception que le prévenu a reçu la lettre de notification, l'opposition reste rece-

vable jusqu'à l'expiration d'un délai de dix jours qui court de la date à laquelle l'intéressé a eu connaissance de la condamnation, soit par un acte d'exécution, soit par tout autre moyen.

« *Art. 528.* — En cas d'opposition formée par le ministère public ou par le prévenu dans les délais prévus à l'article 527, l'affaire est portée à l'audience du tribunal de police dans les formes de la procédure ordinaire. Jusqu'à l'ouverture des débats, le prévenu peut renoncer expressément à son opposition. L'ordonnance pénale reprend alors sa forme exécutoire ; une nouvelle opposition est irrecevable.

« L'ordonnance pénale contre laquelle il n'a pas été fait opposition produit, sous réserve des dispositions de l'article 528-2, tous les effets d'un jugement devenu définitif, notamment pour l'application des règles concernant la récidive.

« *Art. 528-1.* — Les dispositions du présent chapitre ne font pas échec au droit de la partie lésée de citer directement le contrevenant devant le tribunal de police, dans les conditions prévues par le présent code.

« Lorsque la citation est délivrée après qu'une ordonnance pénale a été rendue sur les mêmes faits, le tribunal de police statue :

« — sur l'action publique et sur les intérêts civils si l'ordonnance pénale a fait l'objet, dans les délais de l'article 527, alinéas 3 et 6, d'une opposition formée par le prévenu au plus tard à l'ouverture des débats ;

« — sur les intérêts civils seulement, si le prévenu n'a pas formé opposition ou s'il a déclaré expressément, soit par lettre adressée au président, soit à l'ouverture des débats, renoncer à son opposition ou à son droit d'opposition. Il en est de même s'il est établi que l'ordonnance pénale a fait l'objet d'un paiement volontaire.

« *Art. 528-2.* — Quelle que soit la juridiction saisie par la victime, l'ordonnance pénale ne possède pas l'autorité de la chose jugée à l'égard de l'action civile en réparation ou de toute autre action. »

Art. 2.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent titre.

TITRE II

De l'amende forfaitaire.

Art. 3.

Le chapitre II *bis* du Titre III du Livre II du Code de procédure pénale est remplacé par les dispositions suivantes :

« CHAPITRE II *bis*

« De l'amende forfaitaire.

« Art. 529. — Dans les matières prévues par la loi, les contraventions peuvent donner lieu au paiement d'une amende forfaitaire :

« — soit immédiatement entre les mains d'un agent verbalisateur pourvu à cet effet d'un carnet de quittances à souches ;

« — soit dans un délai de quinze jours suivant la date de constatation de la contravention. Dans ce cas, le règlement de l'amende est effectué auprès du service indiqué dans l'avis de contravention et au moyen d'un timbre d'une valeur correspondant au montant de l'amende forfaitaire encourue.

« Le paiement de l'amende forfaitaire dans les conditions prévues au présent article a pour effet d'éteindre l'action publique. Il exclut l'application des règles concernant la récidive.

« Art. 530. — La procédure de l'amende forfaitaire ne peut intervenir :

« 1° — si la contravention constatée expose son auteur à la réparation de dommages causés aux personnes et aux biens ;

« 2° — en cas de contraventions simultanées dont l'une au moins ne peut donner lieu à application de la procédure de l'amende forfaitaire.

« Art. 530-1. — En cas de défaut de paiement de l'amende forfaitaire, la contravention est poursuivie conformément aux articles 531 et suivants ou selon les règles de la procédure simplifiée prévue aux articles 524 à 528-2.

« Art. 530-2. — Un décret pris dans les formes prévues pour les règlements d'administration publique fixe le tarif des amendes forfaitaires.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les catégories d'agents habilités à percevoir directement les amendes. Il fixe, en tant que de besoin, les conditions et les modalités d'application des articles 529 à 530-1. »

TITRE III

Répression des infractions à la réglementation sur la police de la circulation routière.

Art. 4.

Il est ajouté au Code de la route, un article L. 21-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 21-1. — Par dérogation aux dispositions de l'article précédent, le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule est responsable pénalement des infractions à la réglementation sur le stationnement des véhicules pour lesquelles seule une peine d'amende est encourue à moins qu'il n'établisse l'existence d'un événement de force majeure ou qu'il ne fournisse des renseignements permettant d'identifier l'auteur véritable de l'infraction. »

Art. 5.

Les articles L. 27 et L. 28 du Code de la route sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. L. 27. — La procédure de l'amende forfaitaire prévue aux articles 529 à 530-1 du Code de procédure pénale est applicable aux contraventions à la législation ou à la réglementation sur la circulation routière punies d'une amende pénale dont le montant n'excède pas un taux maximum.

« Toutefois, s'il s'agit d'une contravention à la réglementation sur le stationnement des véhicules, même commise par un mineur de dix-huit ans, il est procédé conformément aux dispositions des articles L. 27-1 à L. 27-3.

« *Art. L. 27-1.* — Dans le délai prévu à l'article 529 du code de procédure pénale, le contrevenant peut, soit payer l'amende forfaitaire, soit former auprès du service indiqué dans l'avis de contravention une réclamation qui est transmise au ministère public.

« A défaut de paiement ou de réclamation dans ce délai, le contrevenant est redevable de plein droit d'une amende pénale fixe. Cette amende est recouvrée par le comptable direct du Trésor en vertu d'un titre exécutoire signé par le Procureur de la République.

« Toutefois, dans un délai de dix jours qui court de la date à laquelle il a eu connaissance du titre exécutoire par un acte d'exécution ou par tout autre moyen, le contrevenant peut adresser au ministère public une réclamation ; cette réclamation annule le titre.

« *Art. L. 27-2.* — Lorsqu'une réclamation a été formée en application des alinéas 1 et 3 de l'article précédent, le ministère public peut, soit faire un classement sans suite, soit engager des poursuites conformément aux dispositions des articles 531 et suivants du code de procédure pénale.

« En cas de condamnation par le tribunal de police, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant de l'amende pénale fixe prévue à l'article L. 27-1, alinéa 2.

« *Art. L. 27-3.* — Les incidents contentieux relatifs à l'exécution du titre exécutoire prévu à l'article L. 27-1 alinéa 2 et à la rectification des erreurs purement matérielles qu'il peut comporter sont déférés au tribunal de police qui statue conformément aux dispositions de l'article 711 du Code de procédure pénale.

« Le paiement de l'amende pénale fixe prévue au même article produit le même effet que le règlement de l'amende forfaitaire.

« *Art. L. 28.* — Un décret pris dans les formes prévues pour les règlements d'administration publique détermine le taux maximum d'amende pénale prévu à l'article L. 27 et le montant de l'amende pénale fixe prévue à l'article L. 27-1 alinéa 2.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et modalités d'application des articles L. 27 à L. 27-3.

TITRE IV

Dispositions générales.

Art. 6.

L'alinéa 1 de l'article 21 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante est modifié ainsi qu'il suit :

« Sous réserve de l'application des articles 524 à 530-1 du Code de procédure pénale, les contraventions de police autres que celles prévues à l'article précédent, commises par les mineurs de dix-huit ans, sont déférées au tribunal de police siégeant dans les conditions de publicité prescrites à l'article 14 pour le tribunal pour enfants. »

Art. 7.

L'alinéa 2 de l'article 5 du décret du 25 novembre 1919 pris par application de la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine, l'article 392 du Code rural et le troisième alinéa de l'article 464 du même Code sont abrogés.

Art. 8.

Les dispositions de la présente loi seront applicables aux contraventions commises après le 31 décembre 1971.

Fait à Paris, le 14 mai 1971.

Signé : JACQUES CHABAN-DELMAS.

Par le Premier ministre :

Le ministre d'Etat chargé de la Défense nationale,

Signé : Michel DEBRE.

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Signé : René PLEVEN.

Le ministre de l'intérieur,

Signé : Raymond MARCELLIN.

Le ministre de l'économie et des finances,

Signé : Valéry GISCARD D'ESTAING.