

OPPTER POUR UN TRAITEMENT ADMINISTRATIF OU PENAL DES INFRACTIONS ROUTIERES?

Contribution au débat pour une organisation plus efficace de la politique
criminelle en matière de circulation

Delphine Brognez
Institut Belge pour la Sécurité Routière

François Vlamincx
Police Fédérale - DSA Gand

D/2009/0779/35

Une publication de l'Institut Belge pour la Sécurité Routière (IBSR) asbl

Editeur responsable: P. Derweduwen

© IBSR, Comportement des Usagers et Support Politique, Bruxelles, 2009

Contenu

Introduction	3
Première partie : Traitement administratif : définition.....	6
Deuxième partie : Le traitement administratif des infractions routières : exemples en provenance de l'étranger.....	9
Troisième partie : Le traitement à « caractère administratif » des infractions routières	30
Quatrième partie : Le traitement des infractions routières en Belgique	37
Cinquième partie : Le traitement administratif versus le traitement pénal des infractions routières	47
Sixième partie : Conclusion	50

Le traitement administratif des infractions routières

Introduction¹

Au début du 20^e siècle, les pays européens industrialisés ont été confrontés à un phénomène nécessitant une réaction rapide et appropriée du législateur. Avec la motorisation, le gain de vitesse et la popularité grandissante du trafic routier, la nécessité d'une nouvelle législation destinée à assurer le bon fonctionnement de la circulation croissante se fit ressentir.

Des codes de la route furent rédigés, des comportements à risque (intoxication alcoolique, par exemple) furent décrits et poursuivis et l'introduction de nouveaux systèmes de sécurité (telle la ceinture de sécurité) entraîna une fois de plus de nouvelles incriminations.

Tout comme le nombre de dispositions légales, le nombre d'usagers de la route et les types de véhicules se sont multipliés.

C'est principalement à l'issue de la deuxième guerre mondiale que nous avons constaté une augmentation spectaculaire du nombre d'accidents. Pour des raisons économiques, la majorité des pays a ignoré la problématique de la sécurité routière. Les dizaines de milliers de personnes tuées chaque année sur les routes étaient considérées comme le tribut dû à la prospérité sans cesse croissante. Aux yeux des acteurs responsables, la répression et la poursuite des infractions routières étaient loin d'être prioritaires. Souvent, les limitations de vitesse étaient adaptées (lisez : assouplies) afin de servir davantage une économie en plein essor. Des routes furent aménagées dans le seul but de permettre une circulation rapide, sans prise en compte de la sécurité. Cette situation se prolongea jusqu'à la crise énergétique des années 1970 à la suite de laquelle des limitations de vitesse plus strictes ont à nouveau été imposées partout. Ironiquement, ce revirement de situation reposait une nouvelle fois sur des motifs économiques, à savoir l'économie d'énergie, et non l'économie de vies humaines.

Cependant, on s'est peu à peu rendu compte que, pour améliorer la sécurité routière, il fallait concéder des efforts. L'intensification de la politique criminelle eut toutefois pour conséquence d'engorger les instances judiciaires. D'où l'idée de réfléchir à de nouvelles formes de sanction des contrevenants.

En 1968 déjà, la République Fédérale d'Allemagne décida de convertir la majeure partie des infractions routières pénales en infractions administratives assorties d'amendes administratives. L'Espagne (1983), les Pays-Bas (1990) et l'Italie (1992) lui emboîtèrent le pas. L'objectif était de permettre un traitement plus rapide et plus souple des infractions qui ne nécessitait pas l'intervention d'une juridiction pénale. Les infractions les plus graves (alcool, excès de vitesse graves) restèrent cependant du ressort du tribunal pénal. En Autriche et au Danemark, les infractions routières ne relèvent pas non plus du droit pénal.

D'autres pays (tels que la France et la Suisse) optèrent pour le maintien du système pénal, mais instaurèrent de plus en plus de procédures simplifiées qui prévoyaient des sanctions standard pour les tribunaux et des amendes fixes perçues par la police. De ce fait, les

¹ Source consultée : GADGET Deliverable 5, Mäkinen T., Jayet M.C., Zaidel D., « Legal Measures and Enforcement » April 1999, Project funded by the European Commission under the transport RTD programme of the 4th framework programme.

procédures pénales prennent un « caractère administratif » sans que l'on puisse parler d'un traitement administratif².

Dans d'autres pays encore (Angleterre, Pays de Galles, Finlande et Belgique), le droit de la circulation routière resta du strict ressort du droit pénal. Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} avril 2004 de la Loi du 7 février 2003, précisant que de nombreuses infractions peuvent, dans un premier temps, faire l'objet d'une perception immédiate infligée par la police, on peut affirmer qu'en Belgique, la procédure de poursuites a un « caractère administratif » limité. Lors de l'entrée en vigueur de l'Arrêté Royal du 30 septembre 2005³ et de l'erratum du 30 septembre 2005 à l'Arrêté Royal du 22 décembre 2003⁴, le nombre d'infractions pouvant être traitées par le biais d'une perception immédiate a été revu à la hausse.

Bon nombre de pays ont recours au traitement administratif ou pénal⁵, ou appliquent parfois les deux à la même infraction (par exemple, légers excès de vitesse → traitement administratif, excès de vitesse graves → traitement pénal ou, pour certaines infractions, sanctions administrative et pénale, telles qu'une amende et un retrait du permis de conduire – à l'aide du système du permis de conduire à points ou non – ou la confiscation du véhicule).

Rudi Troosters distingue quatre motifs permettant d'expliquer l'évolution vers un droit sanctionnel administratif relativement autonome⁶:

- l'incapacité de l'appareil judiciaire à donner une suite appropriée à l'affluence des dossiers pénaux en attente d'un traitement ;
- la hausse de la criminalité constatée et la sensibilité croissante y afférente, l'augmentation des dossiers pénaux complexes et la nécessité de fixer des priorités se soldent par un classement sans suite des affaires ou par de longues procédures judiciaires dans des domaines où les différentes administrations possèdent elles-mêmes une très grande expertise. Beaucoup en concluent que les administrations pourraient procéder à l'application répressive des lois de façon plus optimale, plus rapide et plus efficace ;
- les conséquences budgétaires; les administrations locales investissent dans la politique criminelle en matière de circulation, mais ce sont les finances publiques qui perçoivent les recettes ;
- la notion d'« administration armée » : on y fait parfois référence lorsque les administrations réclament une législation plus transparente et davantage d'attention pour la prévention et la répression, et lorsque l'on tend à la dépénalisation des infractions qui troublent moins sévèrement l'ordre judiciaire.

Lors des débats politiques sur le traitement des infractions routières, le traitement administratif est parfois présenté comme une sorte de « solution miracle ». Le problème est

² Jayet M.C.: « This French hybrid situation, which is probably one of the worst, results from an ambiguous attitude of policy makers: while they see traffic enforcement as a means of risk prevention, they are reluctant to de-penalise traffic offences directly » in: Traffic Law Enforcement in Built-up Areas: what do we learn from offences reported by the Police, VTI Konferens Proceedings of Road Safety in Europe and Strategic Highway Research Program, No 4A, Part 4, Praha, 1996.

³ A. R. du 30 septembre 2005 désignant les infractions par degré aux règlements généraux pris en exécution de la loi relative à la police de la circulation routière, M. B. du 9.11.2005, approuvé par la loi du 21 décembre 2006 et entré en vigueur le 31 mars 2006.

⁴ A. R. du 22 décembre 2003 à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation des infractions à la loi relative à la police de la circulation routière et ses arrêtés d'exécution.

⁵ Cf. http://europa.eu.int/comm/transport/road/library/cliff-chance_part_2.pdf: « Information gathering on speeding, drink driving and seat belt use in the member states ».

⁶ Résumé de l'ouvrage de Rudi Troosters, « Administratieve en strafrechtelijke rechtshandhaving: concurrenten of complimenten? » p. 113 – 117 in Liber Amicorum Jos Troosters ISBN 90 5751 349 8, 2000 die keure.

que l'on ne connaît pas toujours la signification exacte de cette notion, si bien que ses différentes interprétations ont parfois engendré des malentendus⁷.

C'est pourquoi, cette étude souhaite apporter une contribution objective à ce débat. A cet effet, la première partie du document définira le traitement administratif. La deuxième proposera une description des systèmes administratifs à l'étranger (Pays-Bas et Allemagne). Le troisième volet présentera un système pénal à « caractère administratif » (France). Dans le quatrième volet, nous nous pencherons sur l'évolution du système pénal en Belgique et dans la cinquième partie, nous examinerons quelles sont précisément les différences du système administratif (tel qu'il est appliqué en particulier aux Pays-Bas) avec le système pénal « à caractère administratif » tel qu'il existe actuellement en Belgique. Nous formulerons aussi dans cette partie un certain nombre d'éléments de réflexion qui méritent une attention particulière dans le cadre du débat autour de l'introduction éventuelle d'un traitement administratif des infractions routières en Belgique. Enfin, une conclusion clôturera cette étude.

⁷ Ainsi, on croit à tort qu'une perception immédiate, imposée par un agent de police, est un traitement administratif.

Première partie : Traitement administratif : définition

Au cours de notre recherche, nous n'avons trouvé aucune définition univoque de la notion « traitement administratif des infractions routières ». Pourtant, la Convention européenne pour la répression des infractions routières⁸ de 1964, restée lettre morte, faisait déjà référence aux notions « décision administrative » et « autorités administratives » dans le cadre de la répression des infractions routières.

L'enquête Escape⁹ formule une série de caractéristiques permettant de différencier un (type idéal de) traitement administratif des poursuites pénales :

- au niveau du comportement routier : en cas de poursuites pénales, on se focalise sur le comportement non fréquent alors que, dans le cadre d'un traitement administratif, on s'intéresse au comportement fréquemment constaté ;
- au niveau de la constatation : en droit pénal, les preuves sont examinées par un tribunal ; dans le cadre d'un traitement administratif, ceci n'arrive qu'exceptionnellement ;
- les poursuites sont menées dans le cadre du droit pénal par un tribunal et chaque affaire est, par conséquent, jugée en soi; dans le cas d'un traitement administratif, il s'agit d'une procédure standardisée ;
- en cas de condamnation, la procédure pénale prévoit une peine (sévère) individualisée ; le traitement administratif se solde par une peine standard (mineure).

En outre, on peut généralement distinguer, dans un système pénal, trois stades distincts, à savoir la constatation, les poursuites et la sanction, pour lesquels il existe chaque fois un organe spécifique (police, ministère public et tribunaux). Les systèmes pénaux proposent une grande variété de sanctions (emprisonnement, interdiction de conduire, amende, différentes formes de peines alternatives).

Pour le traitement administratif, on ne distingue cependant que le stade de la constatation combinée à une sanction directe. Les sanctions susceptibles d'être infligées sont restreintes : en règle générale, il s'agit uniquement d'amendes et, dans certains cas, de retraits du permis de conduire.

Ceci nous permet de conclure qu'en optant pour un traitement administratif des infractions routières, on confère à la police presque l'entière responsabilité de l'exécution de la politique criminelle. Le souhait de parvenir à une politique de sanction immédiate, qui donne à la répression un effet préventif général, est amplement réalisé puisqu'une fois l'infraction constatée, la réaction est immédiate. Toutes les longues procédures propres aux traditionnelles poursuites pénales sont, en effet, supprimées et remplacées par une simple amende, immédiatement applicable et standardisée.

Le Groupe de Travail de Droit Public UG¹⁰ propose une définition globale de la « sanction administrative » : « une mesure à caractère répressif fixée par ou en vertu de la loi qui, en principe, est infligée par un organe d'administration active par le biais d'un acte juridique unilatéral et individuel en réponse à une infraction à une norme juridique ou à une règle de droit public ».

Les caractéristiques suivantes peuvent en être distillées :

⁸ Conseil de l'Europe, Recueil des Traités européens – N° 52, Strasbourg, 30.XI.1964.

⁹ The Escape project, Deliverable 5, « Legal and administrative measures to support police enforcement of traffic rules », juin 2000, Project funded by the European Commission under the transport RTD programme of the 4th framework programme.

¹⁰ L.M. Veny, L. De Geyter, F. Vandendriessche, « De invoering van gemeentelijke administratieve sancties ... of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België? », A.J.T., 1999 – 2000, 159

- une sanction administrative suppose une infraction concrète à une norme juridique commise par un individu ;
- une sanction administrative est une mesure infligée par un organe d'administration active, autrement dit sans l'intervention d'un juge ;
- la sanction administrative, bien que standardisée et imposée de manière générale, est toujours infligée à un seul individu, il est impossible d'infliger une sanction collective ;
- la sanction administrative est une « mesure à caractère répressif », on ne parle donc pas de « peine ».

Rudi Troosters décrit la sanction administrative comme suit¹¹: globalement, on entend par sanction administrative une mesure répressive imposée par un organe d'administration à la suite d'une infraction à une norme commise par un justiciable. Il s'agit d'une sanction punitive, d'une peine au sens matériel, pour laquelle la procédure n'est pas pénale mais administrative, du moins dans un premier temps.

Selon la littérature, il y a unanimité concernant les conditions auxquelles il faut satisfaire pour verbaliser un comportement répréhensible par le biais d'une sanction administrative. D'abord, il faut que le comportement n'ait causé aucun dégât matériel ni corporel. Ensuite, il doit s'agir de comportements assimilés à des infractions mineures. Ce que l'on entend par « mineur » semble plutôt subjectif, car lorsque l'on se veut plus concret, la dépénalisation des infractions au stationnement payant suscite peu de discussions, davantage de réserves sont émises quant aux infractions constatées à l'aide d'appareils fournissant une preuve (vitesse et non-respect des feux de signalisation au moyen de radars automatiques, alcool grâce à une analyse de l'haleine ou à une prise de sang et drogues au volant grâce à un prélèvement sanguin) et tous les autres types d'infractions font l'objet de nombreux débats.

Dans tous les cas, le traitement administratif est une réaction de la société à un comportement non réprimandé par une loi pénale¹². Ce n'est pas parce que la répression d'un comportement sanctionné par une loi pénale n'entraîne pas l'intervention directe d'une autorité judiciaire (par exemple, par la rédaction d'un formulaire par un agent de police) que ce comportement ne relève pas du droit pénal. Son traitement demeure pénal. La confusion est probablement due au fait que l'on ne tient pas compte du caractère de la sanction. Pour contester une amende administrative, conséquence d'un traitement administratif, le contrevenant doit prendre l'initiative. En d'autres termes, si le contrevenant n'acquiesce pas son amende, cette dernière est de plein droit exécutoire et des mesures coercitives peuvent être appliquées. Dans le cas d'une transaction à caractère administratif (terme englobant la perception immédiate et la somme d'argent dont le paiement éteint l'action publique), le contrevenant ne doit entreprendre aucune action pour contester la transaction. Un non-paiement aura, en principe, pour conséquence que le ministère public portera l'affaire devant le tribunal. Dans ce cas, l'initiative relève donc de l'instance qui poursuit. Dans un premier temps, la transaction n'est donc qu'un traitement pénal simplifié qui obtient, par ce biais, un certain « caractère administratif ».

Le traitement administratif doit pouvoir résister à l'épreuve de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme¹³ (droit à un procès équitable)¹⁴. Cet article, qui prévoit

¹¹ Rudi Troosters: op.cit. p. 120.

¹² Opinion des professeurs Dirk Van Daele, KU Leuven, et Tom Vander Beken, RUG, interviewés par François Vlamincq le 8 avril 2004.

¹³ Cf. notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Convention du 4 novembre 1950, Trb. 1951, 154 (Rectification Trb. 1961, 8 en 1979, 150), modifiée en dernier lieu le 11 mai 1994, Trb. 1994, 165.

¹⁴ Cf. à ce propos L.M. Veny, L. De Geyter, F. Vandendriessche, op.cit., 167-169.

qu'en cas d'accusation (en matière pénale), toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, s'applique, en effet, également au traitement administratif des infractions routières¹⁵. Le fait qu'une procédure soit décrite tant comme un traitement de droit interne qu'administratif ne signifie pas que les conditions reprises à l'article 6 ne devraient pas être appliquées¹⁶. Si la règle de droit s'adresse à tous les justiciables (et pas à un groupe défini) et présente un caractère répressif et préventif, le caractère pénal des mesures est établi en vertu de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, ce qui est également le cas si la sanction compromet la liberté individuelle. Cela signifie en fait que lors de l'élaboration d'une procédure administrative de traitement des infractions routières, les conditions imposées par l'article 6 doivent être respectées.

La Cour des Droits de l'Homme ne s'oppose pas au traitement administratif des délits mineurs (notamment des infractions routières), pourvu que le contrevenant ait la possibilité de soumettre son affaire à une instance qui satisfait à toutes les conditions prévues à l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Ce faisant, il faut qu'outre les conditions explicitement prévues à l'article 6, l'accès à un juge de pleine juridiction soit garanti. Par conséquent, une procédure, dans le cadre de laquelle un juge ne peut, par exemple, apprécier que la légitimité et la proportion de l'amende administrative et doit renvoyer l'affaire à l'autorité administrative, ne satisfait pas aux conditions de l'article 6.

Conclusion

Il n'est pas simple de définir le traitement administratif des infractions routières. C'est pourquoi, nous nous limitons à l'énumération d'une série de caractéristiques auxquelles il doit satisfaire.

Un traitement administratif des infractions routières

- est une procédure standardisée, régie par une autorité administrative ;
- prévoit des sanctions (financières) standard ;
- permet une sanction immédiate après constatation ;
- est axé sur les comportements fréquemment constatés qui ne sont pas punis par une sanction pénale, mais par une autre forme de sanction, et qui n'ont causé aucun dégât matériel ni corporel ;
- ne prévoit qu'exceptionnellement l'intervention d'un tribunal ;
- laisse l'initiative de la contestation au contrevenant ;
- respecte les conditions imposées par l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

¹⁵ Cf. notamment la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Affaire Öztürk c. Allemagne, 12 février 1984, Publ. CEDH, série A vol. 73.

¹⁶ Cf. à ce propos Tom Vander Beken, « Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht *light* », Orde van de Dag, décembre 2003, (65) 69-71.

Deuxième partie : Le traitement administratif des infractions routières : exemples en provenance de l'étranger

Le traitement administratif aux Pays-Bas¹⁷

Aux Pays-Bas, deux législations régissent le traitement des infractions routières par le biais de procédures administratives.

Il y a, d'une part, la « Wet Mulder »¹⁸ qui traite les infractions routières mineures en dehors de tout cadre pénal et, d'autre part, la « Wet gemeentelijke parkeerbelasting »¹⁹ qui permet aux communes de percevoir une taxe de stationnement.

Ces législations ont été élaborées dans le but de désengorger l'appareil pénal et de combler l'importante faille en matière de politique criminelle.

Wet administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften (Loi Mulder)

Antécédents

En 1959, la police fut autorisée à proposer une transaction pour un nombre limité d'infractions. L'objectif était de traiter les infractions routières et autres faits répréhensibles relativement mineurs par le simple paiement d'une somme donnée. Le « Besluit Politietransactie » reprenait les infractions pour lesquelles la police était autorisée à proposer une transaction. Seuls les faits punissables constatés en flagrant délit ou par le biais d'un outil technique agréé pouvaient faire l'objet d'un tel traitement.

Si le contrevenant n'acquittait pas la transaction, l'affaire était renvoyée au ministère public par le biais d'un procès-verbal dressé par la police. Le ministère public faisait, en général, une nouvelle proposition de transaction sous la forme d'un ordre de virement. S'il ne l'honorait pas, le suspect était assigné en justice. Toutes les procédures pénales étaient alors entamées (jugement par défaut, opposition, appel, pourvoi en cassation). Le juge avait la possibilité de prononcer une peine (amende ou emprisonnement), un non-lieu ou un acquittement.

La police et le ministère public pouvaient, eux, classer l'affaire sans suite.

Au fil des années, le nombre de « politietransigabele overtredingen »²⁰ a fortement augmenté pour atteindre quelques centaines d'infractions, principalement routières.

¹⁷ Informations consultées :

Gemeentewet Nederland Art. 225, 234 en 235.

A.W. Onneweer: « Effecten van bestuurlijke boetes », ISBN 90 268 3108 0, Kluwer – Deventer – 1997.

A.W. Onneweer: « Sturing van verkeer door handhaving van verkeersregels », Bestuurskunde, jaargang 3 nummer 2, 1994, p. 76-82.

P.P. Enkelaar: « De 'Wet Mulder' op straat », 2001 Politie Instituut Verkeer en Milieu – LSOP, Apeldoorn.

Romain Poté: « Nederlandse ervaringen met bestuurlijke boetes », De verkeersspecialist, september 1997, p. 26-27.

www.Minbzk.nl/contents/pages/00016_755/Brochures_20021.pdf

¹⁸ Wet van 3 juli 1989, houdende administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften, Stb. 300.

¹⁹ Wet van 21 juni 1990 tot wijziging van de gemeentewet, de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet gemeenschappelijke regelingen inzake parkeerbelastingen, Stb.426.

²⁰ Infractions qui pouvaient être traitées par une somme d'argent dont le paiement éteint l'action publique établie par la police. Elles sont comparables au système de perceptions immédiates en Belgique.

De par l'intensification de la politique criminelle en matière de circulation, ce type d'infractions a fini par submerger les parquets et les juges de canton. L'objectif initial, qui était de permettre le désengorgement des parquets et des tribunaux, risquait ainsi d'être compromis. Pour contrer cela, A. Mulder, membre du Conseil d'État, proposa en 1981 de sanctionner les infractions routières par une amende administrative. Une commission placée sous sa houlette fut donc mise en place et publia en 1985 le rapport Mulder. Fin 1987, une proposition de loi fut introduite auprès de la Deuxième Chambre, la Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften entra en vigueur le 1^{er} septembre 1990²¹. La plupart des infractions prévues dans le Besluit politietransactie ont été reprises dans la Wet Mulder²². Autrement dit, pratiquement plus aucune infraction routière mineure ne relevait encore du pénal. Commettre une infraction routière mineure n'était plus considéré comme un fait punissable, mais comme un « comportement ». Pour chaque comportement, une amende administrative, dont le montant est fixé par la loi, est prévue. Pour les mineurs jusqu'à 16 ans, le montant est réduit de moitié. Les comportements ayant causé des dommages matériels ou corporels à des tiers ne peuvent être sanctionnés par une amende administrative, mais relèvent du droit pénal.

Quelques précisions

Aux Pays-Bas, nous distinguons le droit privé et le droit public. Le droit privé régit les rapports qu'entretiennent les personnes entre elles et le droit public les relations entre les autorités et les personnes.

Tout comme le droit pénal, le droit administratif relève du droit public.

Certaines lois spécifiques (généralement, les lois administratives) englobent des dispositions pénales, de sorte à pouvoir, en ce sens, également relever du droit pénal. La Wet Mulder ne fait référence qu'à la sanction administrative financière.

La Wet Mulder exclut toutes les dispositions du code pénal ou du code de procédure pénale. Il n'est donc pas question d'infraction, de procès-verbal, de peine et de suspect, mais bien de comportement, de « beschikking », d'amende et d'intéressé. Procéder à une arrestation ou à une confiscation est impossible.

En vertu de la Wet Mulder, l'officier (de police) désigné constate et sanctionne lui-même, par le biais d'une amende administrative, les comportements contraires aux prescriptions légales. Il représente donc un organe administratif indépendant et responsable (en droit pénal, l'officier de police judiciaire constate le fait punissable et le juge pénal inflige la sanction).

La grande différence avec le droit pénal réside dans le fait que la « beschikking » bénéficie de la présomption de légalité. L'intéressé doit donc prouver sa nullité. En droit pénal, le ministère public doit démontrer que le suspect est bel et bien l'auteur du fait punissable.

La Wet Mulder vérifie la légalité, la contradiction avec les règlements légaux, mais également les règles coutumières et les « algemene beginselen van behoorlijke bestuur ». Dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, les organes administratifs sont tenus de respecter ces règles. Des « directives » établies sur la base de la jurisprudence existent (telles que le principe d'égalité qui exige que des cas identiques soient traités de manière

²¹ D'abord, dans l'arrondissement d'Utrecht. Ensuite, la loi fut introduite par ressort. Le dernier ressort dans lequel elle fut introduite le 1^{er} juillet 2002 est Amsterdam.

²² Le « Besluit politietransactie » est devenu en 1994 le « Transactiebesluit ». Il englobe le reste des « politietransigabele overtredingen », telles que les infractions au « Binnenvaartreglement » (règlement de la navigation intérieure), à la « Afvalstoffenwet » (loi sur les déchets)...

similaire ; le principe de l'arbitraire selon lequel une « beschikking » est annulée si elle résulte d'une décision non fondée ; ...).

Tous les comportements sanctionnés par la Wet Mulder sont énumérés dans une annexe à la loi.

Une sanction peut punir tout au plus trois comportements simultanément. Lorsque, outre le(s) « comportement(s) Mulder », une ou plusieurs infractions ont également été constatées, celles-ci peuvent être consignées dans un procès-verbal. Les deux documents doivent se faire mutuellement référence.

La dénonciation d'un comportement Mulder, même entre deux officiers habilités, n'est pas envisageable (celui qui constate doit intervenir en personne).

L'utilisation de sabots de Denver pour contraindre l'intéressé à acquitter l'amende est autorisée dans deux cas :

- le comportement a été constaté à bord d'un véhicule immatriculé à l'étranger et le conducteur n'a pas été immédiatement identifié ;
- le comportement a été constaté à bord d'un véhicule immatriculé au nom d'une personne enregistrée pour non-paiement d'une amende infligée précédemment dans le cadre de la Wet Mulder.

Le sabot de Denver peut également être utilisé dans le but d'appliquer la mesure coercitive de « mise hors d'usage du véhicule » (voir *infra*).

La procédure

Seuls les officiers de police judiciaire ont le droit d'infliger une amende administrative. Lorsque ces derniers interviennent dans le cadre de la Wet Mulder, ils obéissent aux « algemene beginselen van behoorlijk bestuur », à la « Algemene wet bestuursrecht » et aux dispositions de la Wet Mulder. Ceci implique que, sur deux points, leurs compétences dépassent les limites du droit pénal :

- l'officier de police judiciaire peut exiger d'une personne qu'elle déclare son identité et son adresse, un refus est assimilé à un fait punissable (en droit pénal, le refus est toléré) ;
- l'officier de police judiciaire peut réclamer aux automobilistes enregistrés pour non-paiement d'une amende pour infraction à la Wet Mulder ou ne possédant pas de domicile ou de lieu de résidence connu aux Pays-Bas le paiement immédiat de l'amende et des amendes en souffrance et la garantie de paiement du montant dû. Si l'automobiliste n'accède pas à cette requête, la police peut saisir le véhicule ; en ne coopérant pas, le conducteur commet un fait punissable.

Lors de la constatation d'une infraction Mulder, l'agent rédige une « aankondiging van beschikking ». Ce formulaire décrit notamment le comportement et renseigne sur l'amende, la date et l'heure de la constatation. Si possible, une copie est remise à l'intéressé ou laissée sur le véhicule.

Le Centraal Justitiele Incassobureau (CJIB)²³ perçoit les amendes au nom de l'officier de justice. Après réception des données, une « beschikking » datée et un ordre de virement

²³ Le CJIB est basé à Leeuwarden. Sa principale tâche est de percevoir toutes les amendes de roulage infligées aux citoyens et aux entreprises par l'ensemble des instances judiciaires (tribunaux, Ministère public, corps de police, Maréchaussée royale) néerlandaises.

sont envoyés au contrevenant ou au détenteur du numéro d'immatriculation si le contrevenant est inconnu²⁴.

Après avoir transmis les données au CJIB, la police a encore la possibilité d'annuler la « beschikking ». Cette procédure de correction ne peut être lancée que dans les trois semaines suivant la datation de la « beschikking » si l'intéressé n'a pas fait lui-même appel, s'il n'est pas l'auteur du comportement ou s'il possède une décharge, une autorisation ou une exemption valable.

Si la « beschikking » n'est pas acquittée, le CJIB envoie un rappel. Le montant de la contravention est alors majoré de 25 % (10 € au minimum). Si, malgré cela, le paiement n'est pas effectué, un deuxième rappel est envoyé. Le montant déjà majoré de l'amende est une nouvelle fois haussé de 50 %. Si ce deuxième rappel n'est pas honoré, l'officier de justice est habilité à saisir (dans les 2 ans suivant l'irrévocabilité de l'amende) le revenu et le patrimoine de l'intéressé au moyen d'une contrainte qu'il a décernée. Contrairement au droit pénal, aucune décision judiciaire n'est nécessaire au recouvrement forcé.

L'intéressé peut s'opposer à la saisie effectuée par l'officier de justice en s'adressant au juge de canton dans la semaine.

Si la saisie échoue, l'officier de justice de Leeuwarden peut appliquer une ou plusieurs mesures coercitives :

- dans un premier temps, retrait du permis de conduire de la personne à qui l'amende a été infligée (durant un mois maximum) ;
- dans un deuxième temps, si la mesure précédente ne se solde pas par le paiement de l'amende, mise hors d'usage du véhicule ou d'un véhicule similaire trouvé chez la personne à qui l'amende a été infligée (durant un mois maximum) ;
- dans un troisième temps, si les deux mesures précédentes n'ont pas entraîné l'acquiescement de la contravention, emprisonnement de la personne à qui l'amende a été infligée (durant une semaine maximum).

En ne collaborant pas à la mise hors d'usage de son véhicule ou au retrait de son permis de conduire, l'intéressé commet une infraction pénale.

Si, malgré l'application des mesures coercitives, l'intéressé n'effectue pas le paiement, la sanction sous-jacente est maintenue pour une période de 5 ans.

La mesure coercitive qui consiste à emprisonner l'intéressé nécessite l'autorisation du juge de canton (celle-ci reste valable durant 5 années).

Il n'existe pas de recours contre l'application de mesures coercitives.

L'intéressé dispose d'un délai de six semaines pour introduire auprès de l'officier de justice un recours administratif contre une « beschikking ». A défaut de recours, la « beschikking » devient irrévocable.

Si le contrevenant se pourvoit contre la « beschikking », l'officier de justice dispose de seize semaines pour statuer sur le recours. Le recours administratif auprès de l'officier de justice suspend l'obligation de paiement. L'intéressé peut se pourvoir auprès du juge de canton (dans un délai de six semaines) contre la décision de l'officier de justice. Afin que ce recours soit recevable, l'intéressé doit non seulement satisfaire à une série d'exigences de forme, mais également acquiescer une garantie dans les deux semaines suivant sa notification par le

²⁴ L'article 5 de la loi précise que s'il ne peut être déterminé sur le champ qui est le conducteur qui a commis le comportement, la sanction administrative est infligée à la personne au nom de laquelle le numéro d'immatriculation était inscrit au registre des immatriculations au moment du comportement. L'article 8 détermine les cas dans lesquels l'officier de justice détruira l'ordonnance, notamment lorsque le titulaire du numéro d'immatriculation parvient à prouver qu'une autre personne a fait usage du véhicule contre sa volonté et qu'il n'a pu raisonnablement empêcher cet usage, lorsqu'il remet un contrat de louage écrit ou lorsqu'il peut montrer une preuve de garantie agréée dont il résulte qu'il n'était plus, au moment du comportement, propriétaire ou détenteur du véhicule en question.

greffier. Cette garantie équivaut au montant de la sanction. Si la garantie n'est pas versée en temps voulu, le recours est irrecevable.

Avant de statuer en appel, le juge de canton donne à l'officier de justice et à l'intéressé la possibilité d'exposer leur point de vue en audience publique.

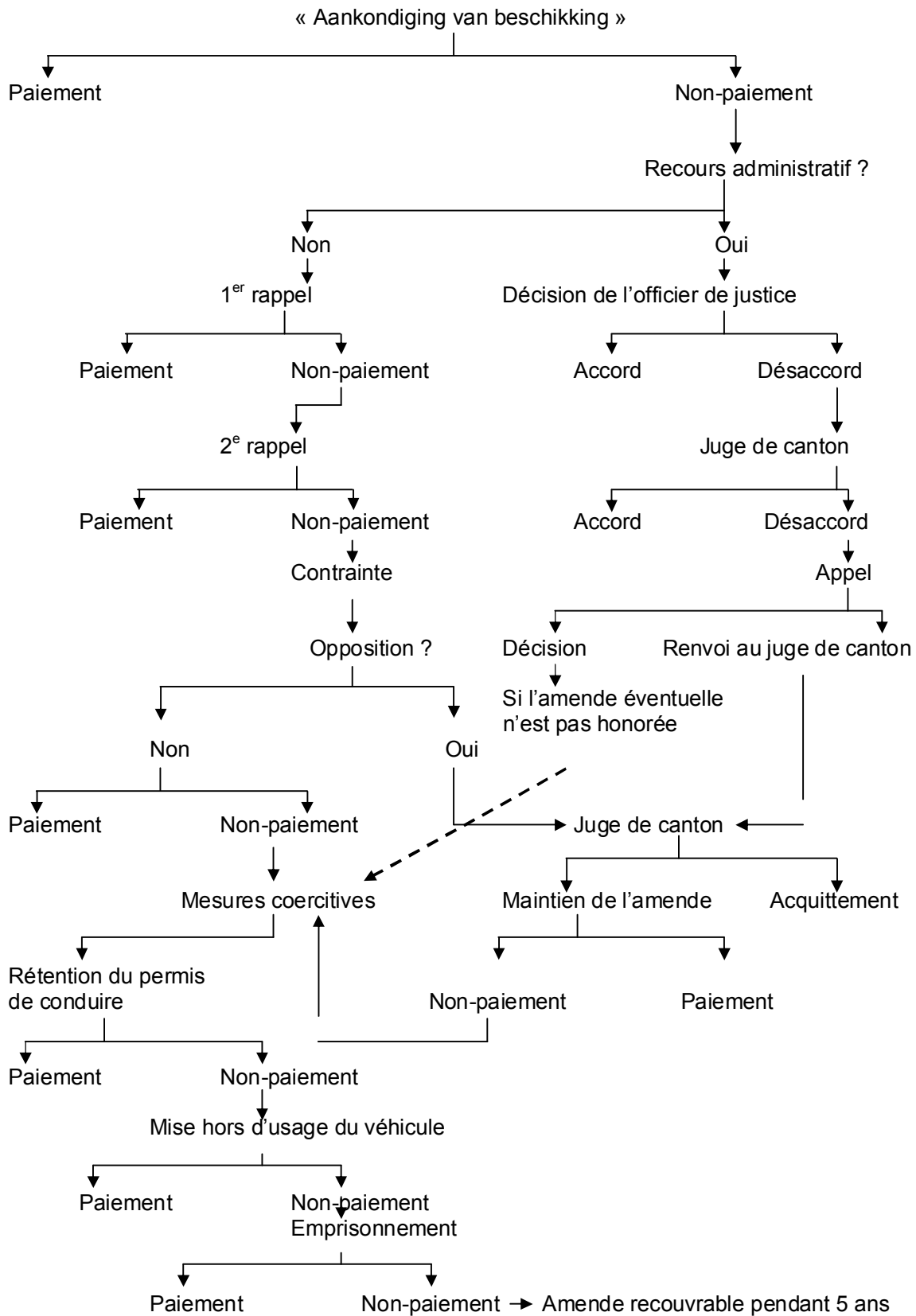
Le juge de canton peut déclarer le recours irrecevable, non fondé ou fondé. Dans ce dernier cas de figure, le juge de canton modifie ou annule la décision de l'officier de justice (à l'audience ou au plus tard quinze jours après la comparution des parties lors d'une seconde audience publique).

Si la « beschikking » est annulée, l'intéressé récupère sa garantie. Si le juge de canton réduit l'amende, l'intéressé récupère le solde de la garantie.

L'officier de justice ou la personne qui avait interjeté appel auprès du juge de canton peut se pourvoir en cassation contre la décision de ce dernier auprès de la cour de Leeuwarden. La Cour suprême peut casser la décision d'office ou sur la base des motifs avancés. Tout comme a dû le faire le juge de canton, elle statue sur l'affaire ou, si cela lui est impossible, renvoie l'affaire au tribunal d'instance.

Notons que la procédure de traitement administratif n'est pas plus simple que la procédure prévue par le droit pénal.

Schéma de la procédure de perception d'une infraction « Mulder »



Perception des amendes – efficacité de la procédure Mulder

Dans la procédure pénale, le traitement des infractions routières était accessoire. Par conséquent, la politique de classement sans suite était très répandue et la population pensait que le non-paiement d'une transaction policière entraînait souvent l'arrêt des poursuites.

Depuis l'entrée en vigueur de la Wet Mulder et la création d'un organe de perception spécialisé (le CJIB), tous les comportements sont sanctionnés et le paiement des amendes constitue un point d'attention. Tout comme le risque que le contrevenant élude le paiement en ne bougeant pas, la probabilité que la procédure soit interrompue est quasi nulle.

Deux raisons expliquent le recours moins fréquent aux mesures coercitives (environ 2,5 % des « beschikkingen ») :

- il s'agit des « cas les plus difficiles » ;
- le ministère public, responsable de cette phase de la procédure de perception, est toujours confronté à un engorgement, à un manque de priorité et à un traitement lent.

L'objectif de la Wet Mulder est que 94 % des « beschikkingen » envoyées soient payées dans l'année²⁵. En 2006, ce fut le cas pour 95,4 % d'entre elles. Voici un aperçu de l'efficacité des différentes phases :

- Phase de perception :
 - après le premier ordre de virement : 86 % des 11.646.232
 - après le premier rappel : + 5 %
 - après le deuxième rappel : + 2 %
- Saisie sans contrainte : 62 % des 60.243
- Saisie avec contrainte : 75 % des 317.081
- Mesures coercitives :
 - retrait du permis de conduire : 12 % des 135.000
 - mise hors d'usage du véhicule : 29 % des 124.000
 - emprisonnement : 35 % des 50.000

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le tarif des amendes a été revu pour s'inscrire dans la logique suivante : « plus le danger est grand, plus l'amende est élevée ».

En 2006, 17 % des 362.086 « beschikkingen » frappées d'un recours administratif auprès de l'officier de justice ont été annulées par ce dernier. 12 % des 31.309 « beschikkingen » contestées auprès du juge de canton ont été révoquées par l'officier de justice et 12 % par le juge lui-même.

Protection juridique des contrevenants

Dans le système pénal de transaction, il n'était pas rare que la police et le ministère public classent une contravention sans suite lorsque cette dernière était contestée par le contrevenant. Avec la Wet Mulder, ceci ne se produit pratiquement plus jamais. La police renvoie vers la procédure d'appel, le CJIB annule très rarement une « beschikking » contestée. Le « kennisgeving van beschikking » et la « beschikking » n'incitent pas non plus les contrevenants à manifester oralement leur opposition. Seuls le nom du corps de police et l'adresse postale du CJIB y sont mentionnés, l'adresse et le numéro de téléphone font défaut.

Sur le plan de la sécurité juridique, certains considèrent comme un inconvénient le fait que le contrevenant doit prendre lui-même l'initiative de la contestation. Par ailleurs, il s'avère

²⁵ www.cjib.nl/Actueel/publicaties/jaarbericht_2006

qu'une procédure de réclamation ou de recours formelle représente un obstacle pour les personnes qui n'ont aucune raison de contester la contravention.

Des études démontrent que, dans la pratique, la protection juridique régresse peu. En droit pénal, il a également été constaté que les personnes qui contestaient à raison leur contravention n'attendaient pas que l'affaire passe devant le tribunal d'instance. D'ailleurs, plus de 95 % des personnes ayant commis une infraction mineure se dérobaient à la justice. Il ne s'agissait donc pas de personnes cherchant à faire valoir leur droit, mais de contrevenants nonchalants, en manque d'argent ou récalcitrants qui n'acquittaient pas la transaction de la police ou du parquet. Sur le plan de la sécurité juridique, un système, dans lequel le juge ne statue sur l'imposition d'une amende qu'à la demande de l'intéressé, n'offre, dans la pratique, pas moins de garanties qu'un système dans lequel la décision revient toujours au juge.

La procédure pourrait cependant être moins stricte et l'obligation de paiement (garantie) nécessaire au recours auprès du juge de canton constitue un obstacle financier qu'il serait préférable de supprimer²⁶.

Impact sur le comportement routier

L'introduction d'un traitement administratif des infractions routières n'a de sens que si elle s'accompagne d'une réelle amélioration du comportement routier.

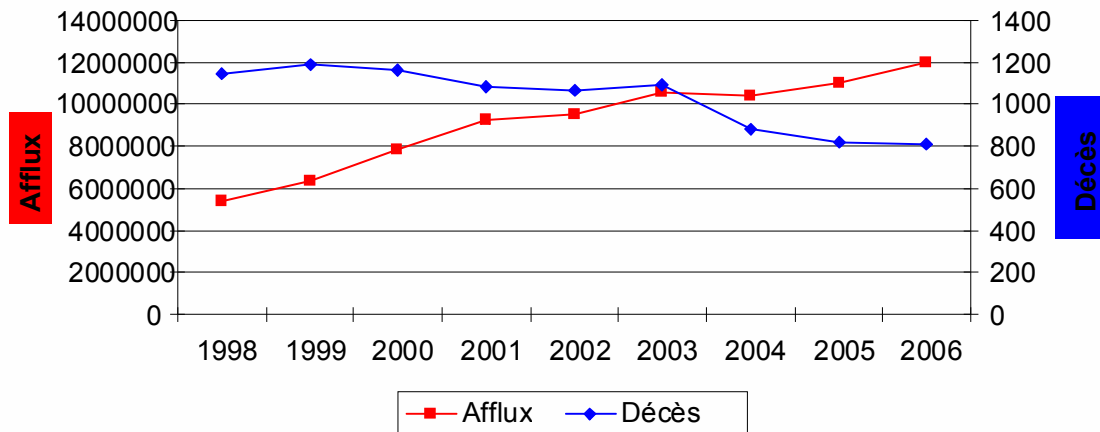
Une étude²⁷ réalisée en 1995 indique qu'à ce moment, aucun changement de comportement n'était constaté. Ceci s'explique par le fait que le risque beaucoup trop faible de se faire prendre neutralisait l'impact d'une perception plus rapide et plus sûre, de l'augmentation des amendes (en 1991, elles ont été majorées de 40 % en moyenne) et du risque de se faire prendre un peu plus accru pour certaines infractions.

Depuis 1995, l'organisation de la politique criminelle en matière de circulation est toutefois au centre de l'attention. Depuis la création des équipes régionales de politique criminelle en matière de circulation du ministère public (la première équipe a été créée en 1998 ; désormais, on compte une équipe par région), la politique criminelle n'a cessé de s'intensifier, comme en témoigne la hausse du nombre de « beschikkingen ». Il faut noter que l'augmentation du nombre de « beschikkingen » (« afflux ») s'accompagne d'un recul du nombre de tués sur les routes.

²⁶ Cf. A.W. Onneweer, « Effecten van bestuurlijke boetes », op.cit. p. 98: « Vanuit een oogpunt van toegankelijke rechtsbescherming valt, gezien de ervaringen met Mulder-beroep op de officier van justitie, aan te bevelen om de zekerheidstelling bij Mulder-beroep op de kantonrechter af te schaffen. »

²⁷ A. W. Onneweer, « Effecten van bestuurlijke boetes », op.cit.

Évolution Afflux - Décès



Impact sur la charge de travail de la police et des instances pénales

La Wet Mulder n'a pas entraîné une diminution, mais un transfert de la charge de travail de la police et de la justice vers une nouvelle instance, le CJIB. Par conséquent, la police et les parquets d'arrondissement peuvent se focaliser davantage sur d'autres priorités (telles que les infractions routières qui ne relèvent pas de la Wet Mulder) et le traitement des infractions routières est confié à une instance spécialisée, dont c'est la seule priorité.

Ceci permet donc une intensification de la politique criminelle. Les parquets n'imposent plus de restrictions à la police, cette dernière peut constater beaucoup plus d'infractions sans déployer davantage de moyens et la garantie de réaction aux constatations est assurée.

Le Ministère public néerlandais est confronté au problème que de plus en plus de contrevenants invoquent la Wet Openbaarheid Bestuur. Cette loi s'applique à tous les organes administratifs, et donc également au Ministère public. La loi Mulder prévoit uniquement la transmission d'une « aankondiging van beschikking ». Comme nous l'avons précisé ci-dessus, ce formulaire contient peu d'informations, ce qui complique souvent la tâche de l'intéressé qui souhaite introduire une réclamation. Grâce à la Wet Openbaarheid Bestuur, il est cependant possible de réclamer l'ensemble des documents, y compris le rapport de vérification de l'appareil avec lequel la constatation a été réalisée. Après que les clubs automobiles néerlandais ont informé leurs membres de cette option, de nombreux contrevenants ont réclamé ces documents à l'Officier de Justice, ce qui a généré une charge de travail supplémentaire pour le Ministère public.

Wet gemeentelijke parkeerbelasting (fiscaal parkeerboetestelsel)

Antécédents

En 1962, un système de stationnement payant régi par le droit pénal a été introduit. Les amendes étaient encaissées par le Trésor public alors que les communes supportaient la plupart des coûts liés à la politique criminelle.

Pour le traitement des infractions de stationnement, les communes dépendaient de la police et de la justice. Au fur et à mesure que les problèmes de capacité auxquels était confrontée

la justice augmentaient, le caractère prioritaire de ce type d'infraction s'amenuisait. Les parquets imposaient aux communes des restrictions concernant le nombre de constatations et des tas de procès-verbaux furent classés sans suite.

En 1986, la Vereniging van Nederlandse Gemeenten déposa auprès de la Deuxième Chambre une proposition de règlement concernant la fiscalisation du stationnement payant, mais cette dernière fut rejetée. En 1989, le gouvernement présenta une proposition sensiblement remaniée qui donna lieu à la Wet gemeentelijke parkeerbelasting entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991. Cette nouvelle loi inséra dans la loi communale les nouveaux articles 225, 234 et 235, davantage détaillés dans le Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen²⁸.

Les projets de fiscalisation du stationnement payant et ceux qui débouchèrent sur la Wet Mulder furent menés presque parallèlement. Il fut toutefois décidé de maintenir les deux propositions de loi. Les communes pourraient considérer le non-paiement d'un stationnement soit comme un comportement Mulder, soit comme un délit fiscal. L'avantage de la fiscalisation est que les communes perçoivent elles-mêmes la taxe et qu'elles peuvent ainsi constituer les fonds nécessaires pour améliorer la régulation du stationnement.

La procédure

La commune est autorisée à lever une taxe pour le stationnement d'un véhicule à un endroit, un moment et d'une manière spécifiés dans un règlement-taxe. La taxe est levée par le biais d'un « voldoening op aangifte ». Pour cela, il suffit d'actionner le parcmètre dès le début du stationnement. Si la taxe de stationnement n'a pas été acquittée, la commune peut la percevoir au moyen d'un « naheffingsaanslag ».

Le Bourgmestre et les échevins sont chargés de la perception et du recouvrement des taxes communales, mais peuvent déléguer cette tâche aux agents communaux. Les agents verbalisateurs doivent donc être des agents communaux. Il est cependant possible d'habiliter des personnes non employées par la commune (police, personnel d'entreprise privée) en les engageant en tant qu'agents communaux non rémunérés.

Le « aanslagbiljet » est remis sur place à la personne redevable de la taxe ou apposé sur le véhicule. Le « naheffingsaanslag » est imposé à toute personne ayant stationné son véhicule. Tant que la taxe de stationnement n'a pas été acquittée, le détenteur de la plaque d'immatriculation est considéré comme redevable.

Une fois le « aanslagbiljet » transmis ou apposé sur le véhicule, un sabot de Denver peut être mis en place. Il n'est enlevé qu'une fois les frais liés à sa mise en place et le « naheffingsaanslag » payés. 24 heures après la constatation du non-paiement de la taxe de stationnement, la commune peut faire remorquer le véhicule et le mettre en dépôt aux frais du contrevenant.

Dans ce cas, le véhicule n'est restitué qu'après paiement de la taxe, des frais de mise en place et d'enlèvement du sabot de Denver, de remorquage et de dépôt du véhicule.

Un « naheffingsaanslag » se compose de deux parties :

- la taxe proprement dite. En principe, elle s'élève au montant équivalant à une heure de stationnement, sauf s'il s'avère que le véhicule a été stationné pendant une plus longue période.
- le remboursement des frais. Le Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen prévoit, à cet effet, des règles pour le calcul et le montant maximum de ces frais (pour 2008, le maximum est de 49 €).

²⁸ <http://wetten.overheid.nl>, effectuez la recherche sur « Wet en regelgeving ».

Lorsque, 3 mois après sa mise en dépôt, le véhicule n'a toujours pas été récupéré, l'agent communal habilité peut le vendre. La vente peut être réalisée dans ce délai lorsque les frais sont disproportionnellement élevés par rapport à la valeur du véhicule. Durant les trois ans suivant la cession, le propriétaire a droit au produit de la vente pour autant que tous les frais en soient d'abord déduits. A l'issue de ces trois années, l'éventuel solde excédentaire revient à la commune.

Le « naheffingsaanslag » est exécutoire d'office, aucun délai de paiement ne doit donc être pris en considération et un rappel peut immédiatement être envoyé à la personne redevable ou au détenteur de la plaque d'immatriculation. Si la taxe n'est pas acquittée, la commune peut alors procéder à un recouvrement forcé en décernant une contrainte. Celle-ci lui confère le droit de saisir les biens, le revenu et le patrimoine du contrevenant et de vendre les biens saisis.

En saisissant le tribunal, il est possible de s'opposer à l'exécution de la contrainte. L'opposition suspend l'exécution.

Le « naheffingsaanslag » peut faire l'objet d'une réclamation qui doit être adressée à la commune dans les six semaines. Sur le plan du contenu, la réclamation doit satisfaire à une série d'exigences. Dans le cas contraire, elle peut être déclarée irrecevable après que le réclamant a eu la possibilité de combler les lacunes.

Le réclamant doit être entendu à sa demande. Dans l'année suivant la réception de la réclamation, une décision doit être rendue. Le dépôt d'une réclamation ne suspend pas l'obligation de paiement.

Il est possible de faire appel de la décision de la commune auprès du juge fiscal dans les six semaines. Sur le plan du contenu, le recours doit satisfaire à une série d'exigences. Ainsi, une copie de la décision de la commune doit notamment être annexée. Comme le prévoit la Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, la personne qui réclame doit acquitter un droit de greffe dans les 8 jours sous peine d'irrecevabilité. Pour les personnes sans ressources ou aux revenus insuffisants, un tarif réduit est envisageable.

Le juge fiscal peut déclarer le recours irrecevable, fondé ou non fondé. Les intéressés et l'organe administratif concerné peuvent se pourvoir en cassation contre le jugement. La partie qui se pourvoit en cassation doit à nouveau verser un droit de greffe sous peine d'irrecevabilité.

Perception des amendes

L'exécution des « naheffingsaanslagen » varie d'une commune à l'autre, des chiffres nationaux font défaut. Il est toutefois évident que le système fiscal a l'avantage non négligeable que l'ensemble du traitement est aux mains d'une seule organisation (la commune). Étant donné que cette organisation encaisse aussi les recettes, l'attention et la priorité nécessaires sont accordées à la perception. Aucune commune n'est confrontée à un problème de capacité.

Les chiffres disponibles indiquent que nonante pour cent des « naheffingsaanslagen » sont perçus. Lorsque l'on recourt au sabot de Denver, le pourcentage de perception avoisine les cent pour cent.

Protection juridique des contrevenants

Aucune donnée nationale n'est disponible.

La manière de traiter les réclamations diffère fortement d'une commune à l'autre, ce qui peut s'accompagner d'un certain flou pour le citoyen et entraîner un manque d'uniformité dans le

traitement de cas identiques. Mais ceci constitue également un avantage puisque les autorités locales peuvent ainsi répondre à une situation ou à un besoin local(e).

Le dépôt d'une réclamation contre un « naheffingsaanslag » ne suspend pas l'obligation de paiement. Ceci est la conséquence d'une règle générale de droit administratif. Le but de cette règle est de lutter contre les réclamations et les recours abusifs. Il ressort cependant de l'application de la Wet Mulder que les recours contre la « beschikking » de l'officier de justice (gratuits) sont peu fréquents (environ quatre pour cent) et que la moitié d'entre eux sont jugés fondés. La création d'un obstacle financier n'est donc pas véritablement nécessaire.

Impact sur le comportement en matière de stationnement

Les résultats enregistrés dans diverses communes indiquent que l'utilisation de sabots de Denver a un impact considérable et durable. A noter que le risque de se faire prendre et le montant de l'amende jouent ici un rôle. Dans les communes où le sabot de Denver est bel et bien utilisé mais où le risque de se faire prendre est (plus) faible, on constate un changement de comportement (plus) discret que là où le recours au sabot de Denver est combiné à une politique criminelle (plus) stricte.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que l'utilisation du sabot de Denver ait un impact drastique sur le comportement en matière de paiement lors du stationnement. Le sabot n'est enlevé qu'une fois l'amende honorée, l'intéressé gaspille son temps à chercher le bureau de paiement et à attendre l'agent censé venir enlever le sabot. La commune peut, en outre, imputer les frais de politique criminelle au contrevenant, ce qui peut faire sensiblement grimper le montant dû pour le non-paiement de la taxe de stationnement.

Impact sur la charge de travail de la police et des instances pénales

Depuis la fiscalisation du stationnement payant, environ vingt pour cent des infractions routières mineures constatées ne sont plus du ressort de la police ni de la justice.

Ici aussi, nous constatons un transfert de la charge de travail, mais vers les communes cette fois. Dans la pratique, cela ne leur pose aucun problème puisque les efforts fournis pour contrôler le stationnement payant couvrent les dépenses.

Etant donné que les recettes liées aux amendes sont directement et intégralement encaissées par l'instance en charge de la politique criminelle (la commune), un effort accru en matière de politique criminelle a été constaté après l'introduction du régime fiscal des amendes de stationnement. En outre, les parquets ne disposant pas de la compétence de juger ces comportements ne peuvent plus imposer de restrictions concernant le nombre de constatations.

Le traitement administratif des infractions routières en Allemagne

Ordnungswidrigkeitenverfahren²⁹

Une Ordnungswidrigkeit³⁰ est une infraction mineure traitée au moyen d'une amende administrative (Geldbusse), infligée dans le cadre d'une procédure administrative singulière. La différence avec les faits délictueux est purement quantitative. Comparativement, les Ordnungswidrigkeiten causent moins de dommages ou de risques.

Antécédents

La notion de « Ordnungswidrigkeiten » est apparue pour la première fois en 1949³¹ dans le droit économique. En 1968, toutes les infractions routières tombèrent sous le coup de la Ordnungswidrigkeitengesetz. En 1975, la catégorie englobant les faits délictueux les moins graves, les Übertretungen, a été supprimée. Par conséquent, l'ensemble des infractions routières mineures relevaient toujours de la Ordnungswidrigkeitengesetz. Le 19 février 1987, une nouvelle loi relative à ce type d'infraction est entrée en vigueur.

Le Ordnungswidrigkeitenrecht, qui dépénalise une série de délits en les assimilant à des infractions administratives et prévoit une procédure simplifiée pour leur traitement, a vu le jour dans le but d'alléger la charge de travail des juges pénaux.

Quelques précisions

La grande majorité des Ordnungswidrigkeiten ont trait à la circulation routière.

Dans le cadre du Ordnungswidrigkeitenverfahren, l'autorité administrative décidera, lors de l'application du principe d'opportunité, si une Ordnungswidrigkeit constatée doit faire l'objet d'une amende. Si tel est le cas, l'autorité émet un Bußgeldbescheid³². L'intéressé dispose alors de deux semaines pour s'y opposer.

Après intervention de l'autorité administrative et du ministère public, l'affaire est soumise au juge. Ce dernier juge l'ensemble de l'affaire et n'est donc pas lié à la décision prise par l'autorité administrative.

Le pouvoir d'enquête et de sanction est décentralisé. Le gouvernement fédéral désigne l'instance policière compétente en matière de circulation routière. Etant donné le risque de disparité entre les différents états, le Ministre fédéral en charge de la circulation routière a lancé un Bußgeldkatalog³³ qui détermine les amendes administratives à infliger.

Une Ordnungswidrigkeit peut non seulement être sanctionnée par une amende administrative, mais également être classée sans suite (sur la base du principe

²⁹ Informations consultées :

Dirk Van Daele, « Strafbefehl en Ordnungswidrigkeiten in Duitsland: ook relevant voor België? » in Cyrille Fijnaut et Dirk Van Daele, « De hervorming van het openbaar ministerie », Samenleving, criminaliteit en strafrechtspleging 15, Universitaire Pers Leuven, ISBN 90 6186 937 4, 1999.

http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/owig_1968

www.verkehrportal.de

www.kba.de

www.ub.rug.nl/eldoc/dis/jur/h.m.e.lameris-tebbenhoff.rijnenberg/h7.pdf, « De betekening van de dagvaarding in het Duits strafrecht ».

³⁰ Une Ordnungswidrigkeit est une infraction à une règle de bonne gestion.

³¹ Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts, 26 Juli 1949.

³² Un Bußgeldbescheid est un avis de la décision de l'autorité qui est transmis au contrevenant.

³³ Catalogue reprenant, pour tous les types d'infractions, les amendes prévues et le nombre de points de pénalité attribués.

d'opportunité) ou faire l'objet d'un avertissement ou d'un avertissement associé à un Verwarnungsgeld.

Dans certains cas, le ministère public est également habilité à poursuivre l'auteur d'une Ordnungswidrigkeit. De temps à autre, l'autorité administrative est obligée de transmettre l'affaire au ministère public, qui a parfois la possibilité de s'en charger.

Si l'autorité administrative constate que le fait est susceptible d'être délictueux, elle doit se dessaisir de l'affaire au profit du ministère public.

Si une Ordnungswidrigkeit est combinée à un fait délictueux, le ministère public peut se charger des poursuites relatives à la Ordnungswidrigkeit.

La procédure

Après constatation d'une infraction routière qui relève de la Ordnungswidrigkeitengesetz, la police décidera si une enquête doit être ouverte. Autrement dit, la police a un pouvoir discrétionnaire (pflichtgemäßes Ermessen). Elle peut interroger les témoins et les suspects, prendre des mesures en vue de conserver les éléments de preuve et, s'il s'agit d'auxiliaires administratifs du ministère public, effectuer des perquisitions et des saisies.

Les possibilités suivantes s'offrent à la police, autorité administrative compétente dans les affaires de roulage :

- Le classement sans suite : il faut tenir compte, dans ce cas, de l'efficacité des poursuites et de la gravité de la Ordnungswidrigkeit. Concrètement, cela signifie que le dommage causé, le risque de récidive, l'attitude de l'intéressé, etc. entrent en ligne de compte. Il faut s'efforcer de traiter de manière identique les cas similaires, mais les poursuites appliquées par les différentes autorités administratives ne nous permettent pas de savoir si le principe d'égalité a été transgressé ou pas.
- L'avertissement : pour des infractions très mineures, la police peut estimer qu'un avertissement suffit (notamment, stationnement fautif ou non-port de la ceinture ou du casque)
- L'avertissement peut être associé à un Verwarnungsgeld : l'intéressé reçoit un avertissement oral ou écrit et une proposition de paiement d'une somme d'argent (de 5 à 35 €)³⁴. Cette somme doit payée immédiatement ou dans un délai d'une semaine. Cette forme de traitement n'est autorisée que si l'intéressé marque son accord. Après le paiement du Verwarnungsgeld, plus aucune autre forme de poursuites n'est envisageable.
- L'émission d'un Bußgeldbescheid : en principe, une Ordnungswidrigkeit est traitée par le biais d'une amende administrative. Le Bußgeldbescheid doit mentionner que l'ordonnance a force de droit et deviendra exécutoire si l'intéressé n'introduit pas de recours. La procédure est clôturée lorsque l'intéressé acquitte l'amende en temps voulu et laisse donc expirer le délai de recours. On ne peut entamer de poursuites pour le même fait une seconde fois. Cependant, s'il s'avère par la suite que la Ordnungswidrigkeit était en réalité un fait délictueux, de nouvelles poursuites peuvent être engagées.

Si l'intéressé n'accepte pas le Bußgeldbescheid et s'y oppose (Einspruch) (dans les deux semaines), une nouvelle procédure est lancée.

Le recours doit être introduit auprès de l'administration émettrice du Bußgeldbescheid. Il ne doit pas être motivé et peut se limiter aux points du Bußgeldbescheid auxquels l'intéressé n'adhère pas.

³⁴ www.bundesrecht.juris.de/owig_1968/_56.html

Après l'introduction d'un recours, on prévoit d'abord un « Zwischenverfahren nach Einspruch »³⁵. Autrement dit, l'autorité administrative (pour les affaires de roulage, l'agent de police désigné) soumettra sa décision à un examen plus approfondi. L'intéressé a la possibilité de fournir tous les faits ou preuves à sa décharge. L'administration est tenue d'examiner si les preuves suffiront pour entamer une procédure judiciaire. Ce faisant, on évite au juge ou au ministère public d'être confronté à des points encore trop nébuleux.

Les possibilités suivantes s'offrent à l'administration :

- L'annulation du Bußgeldbescheid :
 - Classer l'affaire sans suite ;
 - Transmettre l'affaire à une autre administration s'il s'avère que cette dernière est compétente ;
 - Transférer l'affaire au ministère public s'il avère, après examen approfondi, que le fait est délictueux ;
 - Émettre un nouveau Bußgeldbescheid. Généralement, il s'agira une amende moins élevée. S'il s'agit d'une amende plus conséquente et que l'on peut supposer que l'intéressé réintroduira un recours, l'administration n'annulera pas son premier Bußgeldbescheid et transférera l'affaire au ministère public.
- Le maintien du Bußgeldbescheid :
Dans ce cas, l'administration est tenue de soumettre l'affaire au ministère public. Cependant, la défense doit d'abord avoir la possibilité de consulter le dossier. Si cette dernière estime que les preuves disponibles ne permettront pas d'échapper à une condamnation devant le tribunal, le Bußgeldbescheid peut alors être accepté et une procédure judiciaire devient superflue.

Après que l'administration lui a transmis le dossier, le ministère public examinera l'affaire.

Les décisions suivantes sont envisageables :

- il réalise lui-même une enquête complémentaire ou charge l'administration de cette tâche ;
- il classe l'affaire sans suite (annulation du Bußgeldbescheid)
- il soumet l'affaire à l'Amtsgericht³⁶

La procédure judiciaire

Si l'enquête intermédiaire n'a rien résolu, une procédure judiciaire est lancée. Cette dernière garde le caractère du Bußgeldverfahren. Le Bußgeldbescheid est considéré comme un acte d'accusation. La procédure judiciaire est publique et orale et se solde par un jugement. Un traitement écrit est envisageable si l'intéressé et le ministère public y consentent.

Les possibilités suivantes s'offrent au juge :

- Renvoi de l'affaire vers l'administration. Moyennant le consentement du ministère public, l'affaire peut être renvoyée vers l'administration si le juge estime que les faits sont encore trop nébuleux. L'administration récupère donc les compétences dont elle disposait avant de transmettre l'affaire au ministère public. Si, après avoir mené une enquête complémentaire, l'administration estime qu'il existe suffisamment d'éléments permettant de soupçonner l'intéressé d'avoir commis une Ordnungswidrigkeit, l'affaire est à nouveau portée devant l'Amtsgericht. Si le juge estime qu'il n'y a pas assez de preuves, il renvoie l'affaire, sans le consentement du ministère public, vers l'administration qui n'a pas d'autre choix que de conclure à un classement technique de l'affaire.

³⁵ L'introduction d'un recours (Einspruch) est suivie d'une « enquête intermédiaire » (Zwischenverfahren).

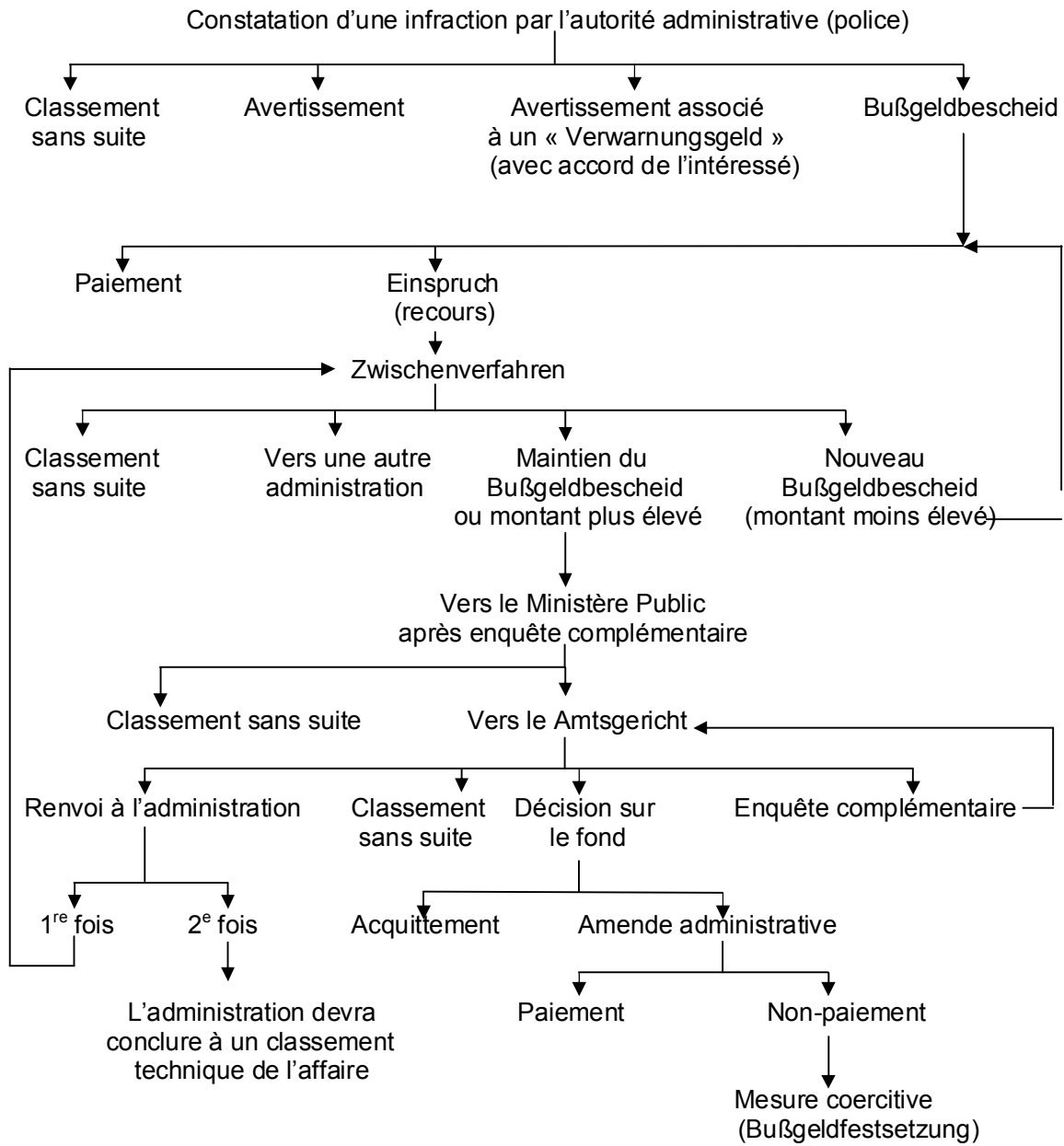
³⁶ Niveau de juridiction le plus bas en Allemagne.

- Enquête complémentaire : l'Amtsgericht peut charger l'administration de mener une enquête complémentaire et donner la possibilité à l'intéressé de fournir des éléments à sa décharge.
- Classement sans suite : l'Amtsgericht peut classer l'affaire sans suite sur la base de considérations d'opportunité. Le consentement du ministère public est nécessaire sauf s'il ne participe pas au traitement de l'affaire sur le fond ou si l'amende est peu élevée. La décision de classer l'affaire sans suite est incontestable.
- Décision sur le fond : il existe, dans ce cas, deux possibilités : l'acquiescement ou l'imposition d'une amende administrative.

Lorsqu'une amende administrative n'est pas acquittée, une mesure coercitive, à savoir une peine d'emprisonnement (Bußgeldfestsetzung), peut être imposée.

Les poursuites relatives aux infractions routières s'éteignent après trois mois si aucun Bußgeldbescheid n'a été rédigé durant cette période et après six mois si un Bescheid a bel et bien été rédigé mais n'a encore eu aucune conséquence. La prescription peut être différée.

Schéma de la procédure de perception d'une Ordnungswidrigkeit



Protection juridique des contrevenants

En vertu d'une décision de la Cour Européenne des Droits de l'Homme³⁷, le Ordnungswidrigkeitenverfahren satisfait aux conditions de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Confier les poursuites et le traitement des infractions routières à des instances administratives n'est pas contraire à la Convention Européenne des Droits de l'Homme pour autant que l'intéressé ait la possibilité de soumettre la décision de l'autorité administrative à l'appréciation d'un juge dans le cadre d'une procédure qui satisfait aux conditions de l'article 6.

S'il veut introduire un recours, l'intéressé doit prendre lui-même l'initiative, ce qui est caractéristique des traitements administratifs. Dans le cas contraire, le Bußgeldbescheid obtient un caractère exécutoire et définitif.

Cet inconvénient en matière de protection juridique est partiellement compensé par l'obligation de mentionner dans le Bußgeldbescheid que l'ordonnance a force de droit et deviendra exécutoire si l'intéressé n'introduit pas de recours. L'intéressé est également informé que l'introduction d'un recours est susceptible de donner lieu à une décision qui lui sera moins favorable.

Dans le cadre du Ordnungswidrigkeitenverfahren, il suffit d'adresser une simple lettre recommandée non notifiée à l'administration émettrice du Bußgeldbescheid pour introduire un recours. L'amende ne doit donc pas être acquittée à titre de garantie.

L'expérience allemande montre que, souvent, les autorités administratives n'examinent pas suffisamment les affaires et que le traitement des Ordnungswidrigkeiten par une administration partielle est considéré comme un instrument défavorable aux citoyens.

Impact sur le comportement routier

Nous n'avons trouvé aucune étude décrivant l'impact sur le comportement routier de la politique criminelle basée sur les Ordnungswidrigkeiten. Des statistiques fédérales relatives au nombre de Bußgeldbescheide rédigés font également défaut. Le « Zentrale Register » du Kraftfahrt – Bundesamt fait uniquement mention des infractions pour lesquelles une amende minimum de € 40 a été infligée³⁸.

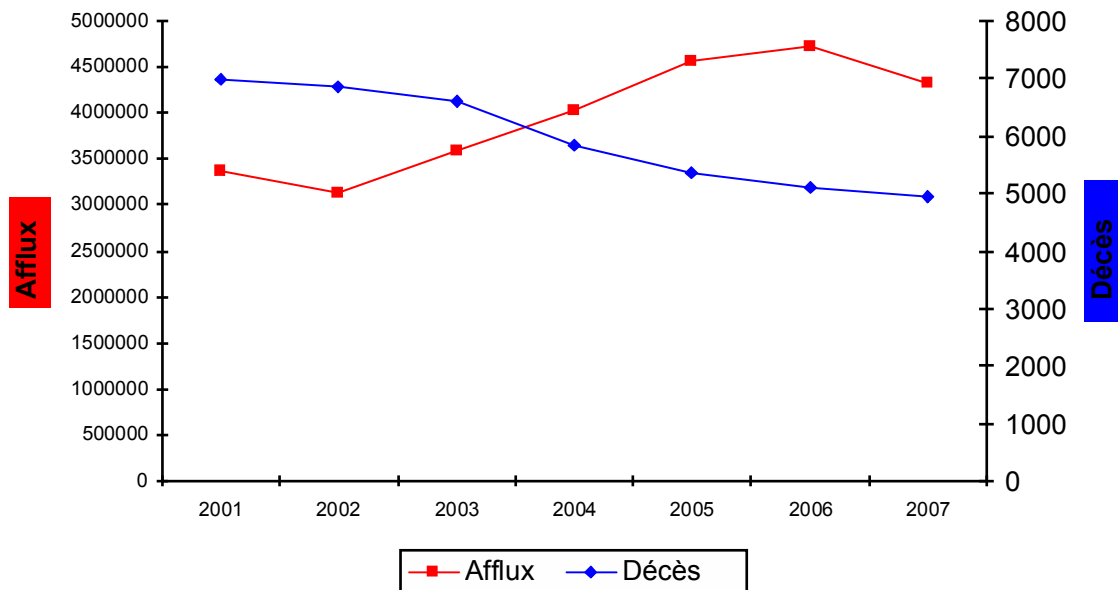
Lorsque nous reproduisons l'évolution du nombre d'infractions enregistrées et l'évolution du nombre de tués sur les routes sur le même graphique, nous constatons ici aussi que la hausse du nombre d'infractions constatées s'accompagne d'une diminution du nombre de tués.

³⁷ Cour Européenne des Droits de l'Homme, Affaire Öztürk c. Allemagne, 12 février 1984, Publ. CEDH, série A vol. 73.

³⁸

http://www.kba.de/cln_007/nn_125380/DE/Statistik/Kraefffahrer/Verkehrsauffaelligkeiten/ZugangVZR/2006_vzr_z_z_1.html

Évolution Afflux-Décès



Impact sur la charge de travail de la police et des instances pénales

L'objectif du Ordnungswidrigkeitenrecht était triple :

- dépenaliser une série de délits (principalement des infractions routières) en les assimilant à des infractions administratives ;
- prévoir à cet effet une procédure de traitement simple ;
- alléger la charge de travail des juges.

On peut affirmer que les intéressés n'ont pas réellement vécu la dépenalisation comme telle. L'imposition d'amendes allant de 10 à 2.000 €³⁹ est bel et bien considérée comme une sanction. En outre, on constate que les administrations n'appliquent pas souvent le principe d'opportunité, ce qui donne lieu à de nombreux recours et donc à une charge de travail supplémentaire pour l'autorité administrative (la police lorsqu'il s'agit d'infractions routières) et les juges.

Le Bussgeldverfahren n'est pas beaucoup plus simple que la procédure pénale traditionnelle. Trois instances (police, ministère public et juge) peuvent être impliquées dans le traitement des Ordnungswidrigkeiten routières. Le fonctionnement de leur collaboration est relativement complexe. Dans la pratique, nous sommes également souvent confrontés à de très longues procédures.

La situation est telle que, depuis que les infractions routières relèvent du Ordnungswidrigkeitenrecht, on constate une surcharge de travail du Amtsgericht.

³⁹ La procédure relative aux Ordnungswidrigkeiten permet d'infliger des amendes très élevées, mais celles sanctionnant les infractions routières dépassent rarement les 2.000 €.

La politique criminelle par les administrations locales⁴⁰

Comme déjà précisé ci-dessus, la définition des compétences policières en matière de politique criminelle est décentralisée. Cela signifie également que l'on constate toute une série de différences dans l'exécution de la politique criminelle au sein des divers états fédérés.

Ainsi, les communes de 12 des 16 états fédérés ont la possibilité d'effectuer elles-mêmes des contrôles de vitesse. Toutes les communes ne saisissent cependant pas cette opportunité. En 1976, seule une commune organisait des contrôles de vitesse ; en 1990, elles étaient à peine 3. Après 1991, davantage de communes leur ont emboîté le pas et elles seront probablement encore plus nombreuses dans les années à venir. Les différences entre les états fédérés sont cependant considérables.

Les modalités diffèrent selon l'état fédéré. Certains permettent de contrôler la vitesse en et hors agglomération (8), d'autres ne l'autorisent qu'en agglomération (4). Certains ne tolèrent que des dispositifs de contrôle fixes (1), mais la plupart autorisent aussi bien les dispositifs mobiles que fixes (11).

Les compétences de police ne sont pas non plus identiques partout. Ainsi, l'administration locale n'est pas habilitée à arrêter les conducteurs (sauf dans l'état fédéré de Rhénanie-Palatinat) ou d'effectuer un contrôle de vitesse en association avec d'autres infractions (intoxication alcoolique, par exemple). L'administration est cependant habilitée à effectuer des contrôles de stationnement et à réprimer les infractions dont la constatation ne nécessite pas l'immobilisation du véhicule (tel le non-respect des feux de signalisation).

La politique criminelle administrative locale s'ajoute aux contrôles de police, mais ne s'y substitue pas. Il est nécessaire de coordonner les actions afin d'éviter que plusieurs d'entre elles aient lieu au même moment au même endroit.

Le public ne fait pas la distinction entre les contrôles menés par la police et ceux organisés par les autorités locales. Il a été constaté que les contrôles menés aux abords des écoles et des garderies d'enfants et dans des quartiers à faible densité de trafic sont mieux acceptés.

L'argent débloqué pour l'organisation de la politique criminelle par les administrations locales provient des amendes perçues. La crainte que les administrations s'en servent pour augmenter leurs moyens s'est avérée non fondée.

La coopération avec la police n'est effective dans pratiquement aucun état fédéré.

D'aucuns affirment parfois qu'il est préjudiciable à l'efficacité de la politique criminelle de charger des services, non habilités à constater l'ensemble des infractions, de mener des contrôles routiers.

Conclusion

Les autorités allemandes et néerlandaises ont développé le traitement administratif des infractions routières après avoir constaté que trop d'infractions routières restaient impunies et que leur hausse engorgeait le système pénal.

⁴⁰ Pour plus d'informations : The Escape project, Deliverable 4, « Traffic Law Enforcement by Non-Police Bodies », p. 17 – 26, mars 2000, Project funded by the European Commission under the transport RTD programme of the 4th framework programme.

Le traitement administratif permet, dans un premier temps, de réagir rapidement à la constatation d'une infraction (politique du tac au tac) et a l'avantage de ne pas nécessiter l'intervention du ministère public ni du tribunal pénal. Une procédure, tout aussi rigide que la procédure pénale, est cependant lancée si le contrevenant marque son désaccord avec la constatation. Ceci résulte de la protection qui doit, d'une manière ou d'une autre, être garantie au contrevenant et de l'application de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Par conséquent, il existe, tout comme pour le traitement pénal, des procédures de recours longues et complexes et la charge de travail, que l'on souhaitait réduire, est en réalité transférée de l'autorité pénale vers l'autorité administrative.

En Allemagne, le traitement par des services administratifs est décentralisé et diffère selon l'état fédéré. La politique criminelle administrative locale s'ajoute aux contrôles de police. On constate que la coordination entre la police et l'administration est pratiquement inexistante et qu'il est préjudiciable à l'efficacité de la politique criminelle de charger des services, non habilités à constater l'ensemble des infractions, de mener des contrôles routiers.

Troisième partie : Le traitement à « caractère administratif » des infractions routières

Traitement des infractions routières en France

A l'instar de la Belgique, la réglementation routière française relève du droit pénal. Il est intéressant de décrire dans cette étude les nouvelles évolutions survenues en France car, bien que les procédures de poursuites des infractions routières existantes soient très similaires à celles que connaît notre pays, la France peut actuellement se targuer de résultats nettement meilleurs que la Belgique en ce qui concerne la diminution du nombre de tués sur les routes.

Pendant des années, la France et la Belgique ont fait partie, avec environ 14 tués pour cent mille habitants, des plus mauvais élèves européens en matière de sécurité routière. Dans les deux pays, la volonté politique de mettre un terme à cette situation et de prendre les mesures nécessaires pour améliorer substantiellement la sécurité routière s'est manifestée plus ou moins simultanément. Nous constatons également des similitudes dans la manière de réagir.

Principales mesures en vue d'améliorer la sécurité routière en France⁴¹

Création du Comité Interministériel de la Sécurité Routière (CISR)

Le CISR a vu le jour le 5 juillet 1972. Il est présidé par le Premier ministre et regroupe tous les ministres qui assument une responsabilité dans le domaine de la sécurité routière⁴².

La mission du comité est de définir la politique en matière de sécurité routière et d'assurer sa mise en œuvre.

Malgré la création de ce comité, la sécurité routière a été traitée en parent pauvre plusieurs années encore. En 2000, une prise de conscience s'est amorcée et diverses initiatives nationales et locales en faveur de l'amélioration de la sécurité routière se sont développées.

Introduction du permis de conduire à points

Le permis de conduire à points a été introduit le 1^{er} juillet 1992.

Création du Conseil National de la Sécurité Routière (CNSR)

Le 25 octobre 2000, le CISR a décidé de créer le Conseil National de la Sécurité Routière. Ce conseil, créé par décret du 28 août 2001, a trois missions essentielles :

- formuler des propositions censées améliorer la sécurité routière ;
- faire réaliser des études afin d'accroître la connaissance des problèmes routiers ;
- évaluer les actions entreprises.

Ce conseil est composé d'élus, d'entreprises, d'associations et d'administrations qui peuvent se faire assister par un conseil d'experts.

Rétention du permis de conduire par des officiers ou des agents de la police judiciaire

La « loi relative à la sécurité quotidienne » a vu le jour le 15 novembre 2001. Elle permet notamment à la police d'élargir la rétention du permis de conduire aux excès de vitesse de 40 km/h ou plus.

⁴¹ Pour obtenir davantage d'informations sur ce sujet, surfez sur : www.vie-publique.fr , <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000686/0000.pdf> , www.ump.assemblee-nationale.fr , www.legifrance.gouv.fr , www.securiteroutiere.gouv.fr et cliquez sur « Observatoire national ».

⁴² Le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice, le ministre de la Santé et le ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

États Généraux de la Sécurité Routière

Le 14 juillet 2002, le Président Chirac déclara que la lutte contre l'insécurité routière constituait une des trois priorités de son mandat (5 ans).

En exécution de la déclaration du Président de la République, le Premier ministre Raffarin appela, le 17 septembre 2002, à la tenue d'États Généraux de la Sécurité Routière.

Programme d'actions

Le 18 décembre 2002, le CISR tenait son programme d'actions destiné à combattre l'insécurité routière. Les points d'action sont :

- l'amélioration de la répression
- le renforcement de la prévention
- le développement de l'enseignement de la sécurité routière
- l'évaluation de l'aptitude à la conduite
- une meilleure collecte des données relatives aux accidents
- une grande campagne médiatique sur l'insécurité routière
- l'introduction du permis de conduire provisoire

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme d'actions, sont parus :

- La loi du 3 février 2003 : Loi relative au dépistage de stupéfiants. Cette loi prévoit notamment que tous les conducteurs d'un véhicule impliqué dans un accident peuvent faire l'objet d'un contrôle drogues.
- La décision du CISR du 31 mars 2003 d'installer, à l'échéance 2005, 1.100 cinémomètres et caméras aux feux rouges.
- Les décrets du 31 mars 2003 dans lesquels les sanctions pour le non-port de la ceinture et du casque sont revues à la hausse, l'utilisation du GSM par les conducteurs est sanctionnée, le rôle du CISR est renforcé et sa composition élargie.
- La loi N° 2003 – 495 du 12 juin 2003 : Loi renforçant la lutte contre la violence routière. Cette loi prévoit notamment de punir plus sévèrement l'homicide ou les coups et blessures involontaire(s) commis par imprudence, d'étendre de un à trois ans le délai imparti pour apprécier la récidive des infractions de la cinquième classe, de modifier le système du permis de conduire à points, de limiter la délivrance des « permis blancs »⁴³, d'infliger des peines complémentaires, telles qu'un stage de sensibilisation à la sécurité routière, une peine de travail d'intérêt général dans une institution spécialisée dans l'accueil de victimes de la route ou l'immobilisation du véhicule des auteurs de coups et blessures involontaires.
- La décision du CISR du 9 juillet 2003 de renforcer et d'automatiser davantage la politique criminelle, d'organiser une aide appropriée aux victimes, de mettre en place des réunions départementales sur la sécurité routière regroupant tous les acteurs locaux et de rédiger une convention dans laquelle l'État et les compagnies d'assurances s'engagent à financer des campagnes de sensibilisation.
- Le permis de conduire provisoire a été introduit le 1^{er} mars 2004.
- Depuis le 1^{er} juillet 2004, les nouveaux cyclomoteurs doivent être immatriculés.
- Depuis le 25 octobre 2004, l'alcoolémie maximale autorisée pour les conducteurs de transports publics de personnes est de 0,2 gramme par litre de sang.
- Depuis le 6 décembre 2004, la sanction pour dépassement de la vitesse maximale autorisée de 50 km/h ou plus est alourdie.
- Le 25 février 2005, le décret visant l'installation obligatoire d'un limiteur de vitesse dans les nouveaux poids lourds dont la masse est comprise entre 3,5 et 12 tonnes et dans les véhicules de transport public de 10 tonnes ou moins entre en vigueur.

⁴³ Lorsque le juge prononce une déchéance du droit de conduire, il peut décider, dans des circonstances exceptionnelles, d'autoriser l'intéressé à ne conduire que dans le cadre de ses activités professionnelles. L'intéressé reçoit alors un permis de conduire spécifique, le « permis blanc », qui décrit de manière détaillée les déplacements qu'il est autorisé à effectuer. La loi prévoit une liste limitative d'infractions pour lesquelles un permis blanc ne peut être octroyé.

- Depuis le 25 mars 2005, le conducteur d'un véhicule léger est tenu de s'assurer que ses passagers mineurs sont attachés avec une ceinture de sécurité.
- Le 20 octobre 2005 se sont tenus les deuxièmes États Généraux de la Sécurité Routière.
- Depuis le 5 janvier 2006, un véhicule qui dépasse de 50 km/h ou plus la vitesse maximale autorisée peut être confisqué.
- Le décret du 27 février 2007 oblige les motos de petite cylindrée et les cyclomoteurs à circuler avec leurs feux de croisement allumés de jour.

Traitement des infractions routières⁴⁴

En France, les infractions routières relèvent de la loi pénale. Bien que l'objectif de cette étude ne soit pas de fournir une description détaillée du traitement pénal, nous mentionnerons malgré tout quelques particularités du système français.

En France, il existe six types d'infractions routières : les délits, punis par les tribunaux correctionnels et les contraventions, réparties en 5 classes et de la compétence des Tribunaux de police.

Mais pour désengorger les tribunaux, les infractions aux règles de la circulation et du stationnement étant fort nombreuses, le législateur prévoit des procédures simplifiées dans un certain nombre de cas.

"L'amende forfaitaire" est la procédure simplifiée qui permet à un contrevenant d'éviter des poursuites supplémentaires par le paiement d'une somme forfaitaire. Elle concerne l'ensemble des contraventions des 4 premières classes.

- L'amende forfaitaire peut être minorée (-30 %) pour la plupart des contraventions (sauf celles relatives au stationnement) si le contrevenant paye sur-le-champ ou dans un délai de trois jours à compter de la constatation de l'infraction ou, si cet avis est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans les sept jours qui suivent cet envoi.
- Après ce délai, l'amende forfaitaire rejoint son "tarif normal"

Le contrevenant dispose de 45 jours pour régler, après constatation de l'infraction ou envoi de l'avis de contravention. En cas de non-paiement de l'amende forfaitaire, le Trésor Public engagera une procédure contentieuse afin d'obtenir le paiement forcé de l'amende.

Le contrevenant peut aussi formuler une requête tendant à son exonération auprès de l'Officier du Ministère Public compétent.

Dans certains cas (infractions constatées par radar automatique) pour que la réclamation soit examinée, il faudra d'abord prouver avoir versé une consignation équivalente au montant de l'amende⁴⁵.

Toujours dans un souci de désengorgement des Tribunaux, le Tribunal de police saisi par le Ministère Public, pourra user d'une procédure simplifiée, la procédure de "L'ordonnance

⁴⁴ Thierry Papart, « Peines alternatives pour les délinquants de la route », François Leplat, « La prévention: les moyens d'action », Eric Smet, « De verkeersveiligheid. Hoe kunnen de gerechtelijke instanties hiertoe bijdragen? », existantes in referatenboek colloquium « Verkeersonveiligheid: hoe strafrechtelijk reageren », 5 décembre 2002, Bruxelles, Kluwer, ISBN 90 5938 3028.

⁴⁵ Notons que l'association "40 millions d'automobilistes" a déposé devant la Cour européenne des droits de l'Homme une plainte contre l'Etat français dénonçant le principe de la consignation imposant aux contrevenants le paiement préalable de leur amende avant toute contestation devant un juge. D'après l'association, cette automatisation du traitement des contentieux routiers va à l'encontre du droit de comparution du justiciable, en assimilant volontairement la consignation au paiement de l'amende et constitue une atteinte à la présomption d'innocence.

pénale" : le juge décide seul, sans débat et hors de la présence du contrevenant, de condamner ou non l'auteur de l'infraction à une amende.

Le contrevenant a toujours la possibilité de former une opposition à cette ordonnance pénale. Il sera alors jugé selon la procédure normale devant le tribunal.

Notons ici que, tout comme la perception immédiate en Belgique, l'amende forfaitaire est parfois considérée à tort comme un traitement administratif. Les infractions étant du ressort de droit pénal, leur sanction ne peut être administrative.

Les infractions de la 5^e classe font l'objet d'un procès-verbal qui est transmis au ministère public par l'agent de police ou le gendarme constatant. Le ministère public présente une « ordonnance pénale » au juge de police. En principe, cette procédure n'est pas d'application lorsqu'une déchéance du droit de conduire est prononcée. Pour les cas les plus graves, le procureur peut aussi porter directement l'affaire devant le tribunal de police.

Les délits sont signifiés au ministère public par le biais d'un procès-verbal rédigé par la police ou la gendarmerie. Différentes possibilités s'offrent au procureur :

- classer l'affaire sans suite ;
- avoir recours à la médiation pénale⁴⁶ ;
- ordonner une comparution immédiate (dans les 48 heures) ;
- procéder à un renvoi direct vers une audience du tribunal correctionnel ;
- mettre le dossier à l'examen.

Les amendes, peines d'emprisonnement et déchéances du droit de conduire sont autant de sanctions susceptibles d'être prononcées par les tribunaux.

Outre les sanctions traditionnelles, la France connaît également un système de permis de conduire à points et de peines alternatives.

Résultats de l'intensification de la politique criminelle⁴⁷

L'exemple de la France démontre que, dans un système pénal, une sensible intensification de la politique criminelle peut, à court terme, améliorer considérablement la sécurité routière. Il ressort des chiffres du ETSC⁴⁸ que la France est le pays, au sein de l'Union européenne, qui a enregistré la plus nette diminution du nombre de tués au cours de la période 2001-2007 (- 43%).

Les graphiques suivants révèlent l'importance des efforts consentis⁴⁹.

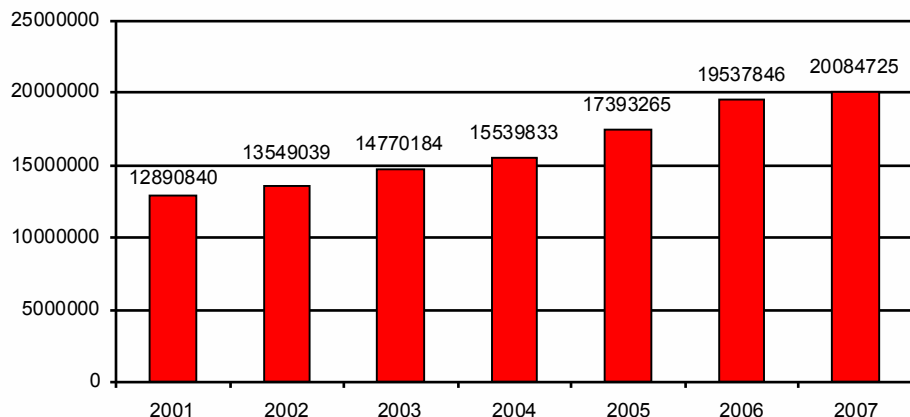
⁴⁶ Cf. www.justice.gouv.fr/motscles/mco10.htm

⁴⁷ Cf. www.securite-routiere.equipement.gouv.fr: Observatoire national interministériel de sécurité routière et http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/statistiques/securite_routiere/bilans-comportement/bilan-comportement-2006/downloadFile/attachedFile/Comportement_usagers_2006.pdf?nocache=1190456197.46 : Bilan du comportement des usagers de la route, année 2006.

⁴⁸ Grazilla Jost, Marco Popolizio, Richard Allsop, Vojtech Eksler, « Countdown to 2010 – Only two more years to act! », European Transport Safety Council, Bruxelles, 23 juin 2008.

⁴⁹ Cf. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000686/0000.pdf> et l'Observatoire national interministériel de sécurité routière – « Le bilan de l'année 2007 », à consulter sur www.2.securiteroutiere.gouv.fr/MG/pdf/0-00_donnees-essentielles.pdf.

Évolution du nombre d'infractions routières constatées



Il s'agit ici uniquement des données émanant de la gendarmerie et de la police nationales. Il n'existe pas de saisie centrale des données des polices municipales.

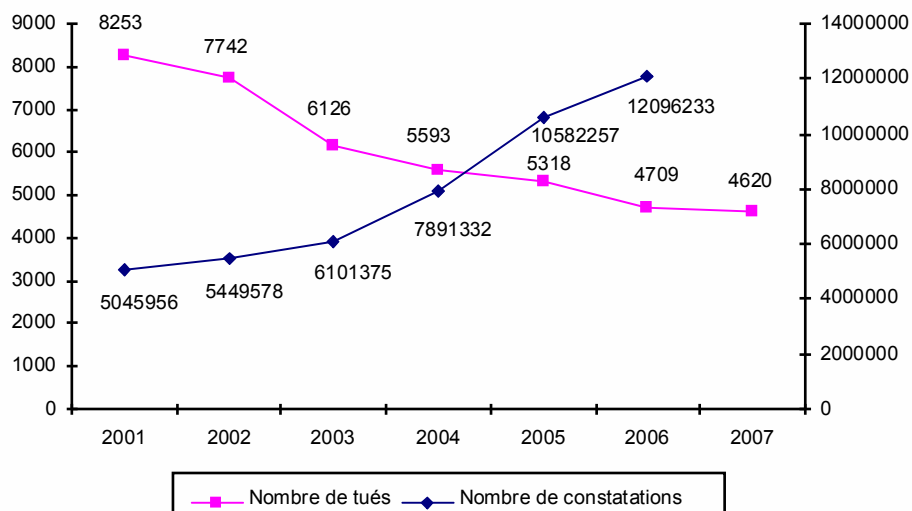
Lors de la rédaction du présent document, les données détaillées de l'année 2007 n'étaient pas encore publiées. Nous examinons donc les données exhaustives les plus récentes, soit celles de 2006.

Les infractions en matière de stationnement (7.441.613) constituent la majeure partie des infractions (19.043.496). Nous n'en tenons pas compte. 7.238.901 excès de vitesse, 777.000 infractions au port de la ceinture et du casque et 93.000 infractions pour conduite sous l'influence de l'alcool (alcoolémie entre 0,5 et 0,8 g/L) ont été constatés.

Parmi les 494.350 délits constatés, nous notons que 170.779 avaient trait à la conduite sous l'influence de l'alcool (alcoolémie supérieure à 0,8 g/L) et 1.212 à la conduite sous l'influence de drogues.

Plus de 9 millions de conducteurs ont été soumis à un contrôle alcool.

Lorsque nous reproduisons l'évolution du nombre d'infractions routières et de délits constatés (à l'exception des infractions en matière de stationnement) et l'évolution du nombre de tués sur la route sur le même graphique, nous constatons que l'augmentation des activités de politique criminelle s'accompagne d'une diminution du nombre de tués :



Notons que, jusqu'en 2004, la France ne comptait que les personnes décédées dans les 6 jours suivant l'accident mais que, depuis le 1^{er} janvier 2005, elle tient compte des décédés 30 jours, de sorte à pouvoir procéder à des comparaisons avec ses pays voisins. Pour l'année 2004, on transmet généralement les chiffres obtenus après application d'un coefficient de 1,069 permettant de parvenir à une approximation du résultat des décédés 30 jours.

L'évolution du nombre d'accidents corporels :

Année	Accidents corporels	Évolution par rapport à l'année précédente
2001	116.745	
2002	105 470	- 9,7 %
2003	90 220	- 14,5 %
2004	85 390	- 5,4 %
2005	84 525	- 1,0 %
2006	80 309	- 5,0 %
2007	81 272	+ 1,2 %

Le système du permis de conduire à points peut peut-être (partiellement) expliquer la différence entre l'évolution que connaît la France et les résultats moins spectaculaires enregistrés en Belgique. L'intensification sensible de la politique criminelle, associée à une communication prolixue et à une augmentation des amendes, a entraîné une hausse non négligeable du risque subjectif de se faire prendre. Mais cela a aussi fortement renforcé l'impact du permis de conduire à points. Si le risque de se faire prendre est plus élevé, le risque de perdre des points l'est également. Et lorsque l'on sait combien il est difficile de récupérer un permis de conduire perdu de la sorte (cf. chapitre suivant), on comprend pourquoi les Français évitent de collectionner les points de pénalité.

Conclusion

Les États Généraux de 2002 ont marqué le début d'une vaste action destinée à améliorer la sécurité routière en France. L'intensification de la politique criminelle et une vaste campagne médiatique ont constitué les deux mesures les plus manifestes pour les usagers de la route.

Avec son programme d'actions rédigé par le CISR, la France a réalisé un résultat remarquable. Grâce aux différentes mesures prises, elle a pu, au cours de la période 2001-2007, enregistrer la plus forte baisse du nombre de tués de la route au sein de l'Union européenne.

L'exemple de la France démontre qu'à condition de prendre des mesures appropriées et de mener une politique suffisamment axée sur la sécurité routière, un système pénal peut enregistrer de bons résultats.

Quatrième partie : Le traitement des infractions routières en Belgique

Introduction

Ce n'est qu'en 1999, lorsque « la réduction du nombre d'accidents corporels » fut décrite comme l'une des neuf priorités de l'accord gouvernemental, que la sécurité routière fut inscrite à l'agenda politique.

La création des Etats Généraux de la Sécurité Routière⁵⁰ inaugurerait la mise en place d'une politique de sécurité routière cohérente. Il ressort des recommandations de ces Etats Généraux et de divers plans de politique⁵¹ que la répression est considérée comme un pilier majeur de la politique en matière de sécurité routière. Avant la création des Etats Généraux, les différents acteurs (police, parquets, tribunaux, responsables politiques) montraient peu d'enthousiasme à l'égard de la politique criminelle en matière de circulation. Par conséquent, l'appareil de poursuites (police, parquets et tribunaux de police) ne disposait pas de suffisamment d'instruments pour soudainement atteindre le niveau quantitatif nécessaire, en termes de politique criminelle et de poursuites, pour réaliser les ambitieux objectifs du gouvernement, soit réduire de moitié le nombre de tués sur les routes d'ici 2010.

Afin de rehausser sensiblement le niveau de la police en matière de politique criminelle, il a davantage été investi dans des appareils automatiques de constatation des infractions. L'accroissement des efforts en matière de politique criminelle et l'utilisation accrue de radars automatiques ont bien évidemment eu pour conséquence que les parquets furent submergés de procès-verbaux qu'ils ne purent plus traiter. On comprit rapidement que non seulement les interventions policières devaient être organisées de manière plus efficace, mais également que les procédures de poursuites devaient être optimisées⁵².

On part du principe que, pour exercer une influence sur le comportement, il est nécessaire que chaque infraction fasse l'objet d'une sanction rapide, appropriée et sûre. De manière à tenir compte de cette exigence, certains ont proposé d'instaurer un système de traitement administratif des infractions routières⁵³. Le souci majeur est d'éviter que les infractions constatées soient classées sans suite en raison de la capacité de traitement trop limitée de l'appareil judiciaire. En effet, l'absence de sanction donne au contrevenant la conviction que les règles de circulation peuvent être impunément ignorées.

Le système juridique belge prévoit le traitement et la sanction administratifs de certains délits ou comportements⁵⁴ mais, jusqu'à nouvel ordre, les infractions aux lois relatives à la police de la circulation routière continuent de relever du droit pénal. Ni la loi du 7 février 2003⁵⁵, ni

⁵⁰ Décision du Conseil des ministres du 18 mai 2001

⁵¹ Cf. M. Scheers et F. Vlamincq, "Verkeershandhaving: nog steeds het lelijke eendje van de rechtshandhaving", Orde van de dag, décembre 2002, 12-13 et www.bivv.be/main/PublicatieMateriaal/Staten-Generaal%20Verkeersveiligheid.shtml?language=fr

⁵² M. Scheers et F. Vlamincq, op.cit., 14

⁵³ En 1996 déjà, des projets de loi visant à instaurer un système de traitement administratif des infractions routières en Belgique avaient été introduits (projets de loi d'Ansoms – Chambre des représentants de Belgique, Proposition de loi accélérant la répression des infractions routières par la perception d'amendes routières forfaitaires, 4 mars 1996, 462/1 – 95/96 et de Cuyt - Chambre des représentants de Belgique, Proposition de loi concernant le règlement administratif de certaines infractions à la législation sur la circulation routière, 30 avril 1996, 561/1 – 95/96).

⁵⁴ Exemples : loi générale sur les douanes et accises (A.R. 18 juillet 1977, M.B. 21 septembre 1977) ; loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football (M.B. 3 février 1999), loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales (M.B. 18 novembre 1971)

⁵⁵ Loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière (M.B. 25 février 2003) et loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière (M.B. 11 août 2005)

celle du 20 juillet 2005 modifiant les lois relatives à la police de la circulation routière ne font référence au traitement administratif des infractions routières, si ce n'est pour certaines infractions de stationnement⁵⁶.

Il n'en reste pas moins que la loi du 7 février 2003 modifiée plus tard par la loi du 20 juillet 2005 est à l'origine d'importants changements inspirés par un souci de simplification du traitement des infractions routières et par une volonté de disposer d'un système adéquat et approprié de sanctions qui garantisse aussi une application effective de celles-ci.

Traitement des infractions routières en Belgique : évolution

En Belgique, la législation relative à la circulation routière fait partie intégrante du droit pénal, à l'exception de quelques infractions de stationnement. Ces dernières ont été dépenalisées par le biais d'une modification de la loi communale⁵⁷ et peuvent faire l'objet d'une sanction administrative imposée par l'autorité administrative (la commune). Les récentes modifications légales portant diverses dispositions en matière de sécurité routière⁵⁸ n'y changent rien.

Dans la suite du document, nous examinerons la procédure telle que nous la connaissions avant l'entrée en vigueur des nouvelles lois, la procédure qui a été appliquée à partir du 1^{er} mars 2004 (loi du 7 février 2003) et la procédure la plus récente d'application depuis le 31 mars 2006 (loi du 20 juillet 2005).

Procédure en vigueur avant le 1^{er} mars 2004

Avant le 1^{er} mars 2004, le traitement des infractions routières était caractérisé par les éléments suivants (présentation simplifiée, s'appliquant aux personnes ayant une résidence fixe en Belgique) :

La police pouvait constater une infraction routière de trois manières :

- Au moyen d'un procès-verbal d'avertissement (PVA) : cette pratique était courante et permettait au contrevenant de remédier aux défauts techniques (phare cassé, plaque d'immatriculation illisible, pneus usés...) dans un délai fixé. A l'issue de ce délai ou après constatation de réparation, le PVA était transmis au parquet.
- Au moyen d'une perception immédiate (PI) : pour les infractions simples et en cas d'alcoolémie comprise entre 0,22 et 0,35 mg//AAE. L'apposition de timbres-amendes sur le formulaire remis ou envoyé au contrevenant permettait à ce dernier d'acquitter un montant fixe. Au terme du délai fixé ou après paiement de l'amende, la police transmettait une copie de la PI au parquet. (La PI s'appliquait également à diverses infractions aux directives européennes, en matière de transport de marchandises par exemple)
- Au moyen d'un procès-verbal : en cas d'infractions graves et de constatations au vol (lorsque le contrevenant n'avait pu être interpellé), la police rédigeait un procès-verbal et le transmettait au parquet.

Le parquet pouvait alors réagir de différentes manières :

- Classer l'affaire sans suite : si les infractions constatées étaient considérées comme non établies ou pas assez graves.

⁵⁶ Article 6 de la loi du 7 février 2003 modifiant l'article 29, §2 deuxième alinéa, de la loi relative à la police de la circulation routière.

⁵⁷ Loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes (M.B. 10 juin 1999)

⁵⁸ Loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière (M.B. 25 février 2003)

- Les PVA et les PI acquittés n'étaient, en principe, plus traités (bien que le parquet pouvait entamer d'autres poursuites).
- Afin de traiter les procès-verbaux et les PI et PVA non acquittés, une somme d'argent dont le paiement éteint l'action publique était, la plupart du temps, d'abord proposée. La médiation pénale et la citation directe devant le tribunal constituaient d'autres possibilités.
- Si la somme d'argent dont le paiement éteint l'action publique n'avait pas été acquittée ou si les conditions de la médiation pénale n'avaient pas été remplies, le parquet pouvait décider d'assigner en justice le contrevenant ou de classer l'affaire sans suite.

Les affaires portées devant le tribunal aboutissaient soit à un acquittement, soit à une condamnation. L'amende (en tant que peine principale ou subsidiaire), les travaux d'intérêt général, la peine d'emprisonnement (en tant que peine principale ou subsidiaire), la déchéance du droit de conduire, la probation -suspension- et le sursis étaient autant de condamnations possibles.

L'accusé, qui n'était pas d'accord avec le montant proposé dans le cadre de la PI ou avec la somme dont le paiement éteint l'action publique et souhaitait s'y opposer, ne devait, en principe, entreprendre aucune démarche. A défaut de paiement, l'initiative relevait du ministère public. Pour faire appel de la décision du tribunal, toutes les voies de recours étaient ouvertes.

Evolution vers une nouvelle procédure : la loi du 7 février 2003 et ses arrêtés d'exécution⁵⁹

Tout comme dans de nombreux autres pays, il a été observé que les parquets ne pouvaient traiter rapidement et efficacement les constatations d'infractions routières. Ceci était dû à la pénurie de personnel que connaissent les parquets de police, au manque criant de moyens modernes et à l'absence d'une politique de poursuites.

Aussi, la loi du 7 février 2003 a considérablement allégé les procédures applicables au traitement des infractions routières en permettant, entre autres mesures, le recours plus important à la perception immédiate et en dépénalisant certaines infractions de stationnement non-gênant et non-dangereux.

Les principales modifications

Classification nouvelle de certaines infractions

Avant le 1er mars 2004 (date de l'entrée en vigueur de la loi du 7 février 2003), il existait deux catégories d'infractions de roulage :

- les infractions simples passibles d'un emprisonnement d'un jour à un mois et/ou d'une amende de 10 à 500 euros;
- les infractions graves passibles d'un emprisonnement de huit jours à un mois et/ou d'une amende de 50 à 500 euros et d'une déchéance facultative du droit de conduire de huit jours à un mois.

⁵⁹ Loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière (M.B. 25 février 2003) ; A.R. du 22 décembre 2003 désignant les infractions graves par degrés aux règlements généraux pris en exécution de la loi relative à la police de la circulation routière (M.B. 31 décembre 2003) ; A.R. du 22 décembre 2003 relatif à la perception et la consignation d'une somme lors de la constatation des infractions relatives à la loi sur la police de la circulation routière et ses arrêtés d'exécution (M.B. 31 décembre 2003)

La nouvelle législation classe les infractions en quatre catégories en fonction du degré de leur gravité. Les infractions graves de premier, deuxième et troisième degré, et les infractions ordinaires sont énumérées dans la loi et se voient attribuer une sanction particulière.

Suppression de l'emprisonnement

La loi du 7 février 2003 supprime, pour un certain nombre d'infractions, les peines d'emprisonnement prévues par l'ancienne législation. Cependant, elle reste d'actualité pour certaines d'entre elles, notamment pour la conduite en état de déchéance du droit de conduire, le délit de fuite avec coups, blessures ou mort, la récidive de conduite sous influence d'une substance illicite, la conduite sans assurance,...

La peine de prison était fortement contestée car jugée inappropriée pour les infractions de roulage.

Déchéance du droit de conduire

L'application de la déchéance du droit de conduire est étendue. Une peine de déchéance du droit de conduire devra obligatoirement être prononcée pour certaines infractions, notamment pour les infractions graves de troisième degré, les délits de fuite avec lésion ou décès, l'état d'ivresse, ...

La déchéance est de minimum 8 jours à maximum 5 ans.

Certaines peines de déchéance sont assorties de l'obligation pour le condamné de représenter des examens pour la réintégration dans le droit de conduire.

Par ailleurs, le juge a la faculté de moduler la peine de déchéance et de la rendre applicable du vendredi vingt heures au dimanche vingt heures.

Retrait immédiat du permis de conduire

La durée du retrait immédiat du permis de conduire est passée de quinze jours à un mois avec la possibilité pour le procureur du Roi de prolonger la durée du retrait immédiat du permis de conduire jusque 3 mois maximum.

Perception et consignation d'une somme lors de la constatation des infractions

L'arrêté royal du 22 décembre 2003 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation des infractions relatives à la loi sur la police de la circulation routière et ses arrêtés d'exécution prévoit un recours plus étendu à la perception immédiate.

Auparavant, une perception immédiate ne pouvait être proposée aux personnes ayant un domicile ou une résidence fixe en Belgique qu'en cas d'infraction simple, d'infraction aux directives européennes en matière de transport de marchandises et en cas de conduite avec une alcoolémie comprise entre 0,5 et 0,8 ‰. Désormais, la perception immédiate pouvait également leur être proposée en cas d'infractions graves, à l'exception des infractions graves du troisième degré et lorsque la somme totale de la perception était supérieure à 250 euros⁶⁰. La perception immédiate était, cependant, exclue si l'infraction avait causé un préjudice à des tiers, si l'auteur de l'infraction était âgé de moins de 18 ans et si l'une des infractions constatées à la même occasion ne pouvait faire l'objet de cette procédure.

La perception immédiate était considérée comme une proposition de la personne qualifiée constatante de payer un montant donné dans un délai de cinq jours. Ce montant était fixé par l'article 3 1°, 2° et 3° de l'A.R. du 31 décembre 2003.

⁶⁰ Cf. article 4 de l'A.R. pour les combinaisons d'infractions exclues de la procédure en raison du dépassement du seuil des 250 euros

Si aucune perception immédiate n'avait été proposée pour une infraction donnée ou si elle n'avait pas été acquittée, le dossier était confié au procureur du Roi (par le biais d'un procès-verbal). Ce dernier pouvait alors classer l'affaire sans suite, proposer une somme d'argent dont le paiement éteint l'action publique⁶¹ ou une mesure alternative, ou assigner le contrevenant devant le tribunal de police. En élargissant le champ d'application de la perception immédiate, une diminution sensible du nombre de dossiers confiés au procureur était escomptée.

Dépénalisation de certaines infractions relatives au stationnement

L'article 6 de la loi du 7 février 2003 modifie l'article 29 des lois coordonnées lequel énonce, dorénavant, en son paragraphe 2, 2^e alinéa que "les stationnements à durée limitée, les stationnements payants et les stationnements sur les emplacements réservés aux riverains définis dans les règlements précités ne sont pas sanctionnés pénalement".

Trois types d'infractions sont ainsi dépénalisés:

- le stationnement à durée limitée, qui est réglementé à l'article 27 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975; il vise le stationnement en zone bleue, le stationnement de maximum vingt-quatre heures en agglomération de véhicules hors d'état de circuler, le stationnement de maximum trois heures sur la voie publique des véhicules publicitaires et le stationnement de maximum huit heures consécutives en agglomération des véhicules automobiles et des remorques dépassant 7,5 tonnes de masse maximale autorisée ;
- le stationnement payant, qui est défini comme étant "toute réglementation concernant un emplacement ou un ensemble d'emplacements de stationnement dont l'utilisation est autorisée contre paiement, suivant les modalités et conditions portées sur place à la connaissance des intéressés", est réglementé par l'article 27.3 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975;
- le stationnement sur les emplacements réservés aux riverains. Ces emplacements sont réglementés par l'article 27ter de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975.

La dépénalisation du stationnement à durée limitée, du stationnement payant et du stationnement sur les emplacements réservés aux riverains a comme conséquence que ces infractions ne seront plus poursuivies pénalement et que les agents de police ne devront plus les constater, à moins qu'il ne s'agisse d'un stationnement gênant (exemples : sur les trottoirs, sur les passages pour piétons) ou d'une occupation illicite d'un emplacement réservé (par exemple, emplacement réservé aux personnes handicapées). Ce sont donc les communes qui devront gérer ces types de stationnement soit au terme d'une délégation de pouvoir à des agents communaux ou des salariés d'une entreprise privée spécialisée.

En vertu de l'article unique de la loi du 22 février 1965 modifié par l'article 37 de loi du 7 février 2003, "lorsque les conseils communaux arrêtent, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements réservés aux riverains, ils peuvent établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur".

La loi autorise donc expressément les communes à établir des redevances, redevances qui n'ont par ailleurs pas un caractère de sanction mais qui s'inscrivent dans un rapport contractuel entre la commune et l'occupant de l'emplacement mis à disposition.

Dans l'ancien régime, si l'individu n'exécutait pas le paiement dans le délai prescrit, un procès-verbal était alors dressé; on se retrouvait ainsi dans la sphère pénale. Avec la législation nouvelle, la commune pourra recouvrer la somme sur la base d'un jugement rendu par une juridiction civile.

⁶¹ Le montant est fixé par le Ministre de la Justice et le Collège des Procureurs généraux

Conventions avec les zones de police en matière de sécurité routière

La loi du 7 février 2003 et l'arrêté royal du 3 mai 2004 instaurent le fonds des amendes routières. Ce dernier est destiné à permettre aux zones de police de bénéficier d'une aide financière pour les actions qu'elles entreprennent en matière de sécurité routière.

Un système de conventions est créé entre l'autorité fédérale et les zones de police, de manière à inscrire l'aide apportée dans une démarche structurée en fonction d'objectifs précis.

La loi du 6 décembre 2005 fera connaître quelques évolutions au fonds.

Le fonds des amendes s'appelle désormais le « Fonds de sécurité routière », ceci afin de mieux faire correspondre l'appellation à son objectif, à savoir la sécurité routière et non l'augmentation des amendes.

Le terme « convention de sécurité routière » est remplacé par le terme « plan d'action en matière de sécurité routière ».

Par ailleurs, la loi a étendu le bénéfice du fonds à la police fédérale, aux services de la Justice dans le cadre de l'exécution de mesures ou peines alternatives ainsi qu'aux administrations de la Mobilité et de l'Intérieur.

Grâce à l'argent perçu du fonds des amendes, les services de police ont investi dans l'achat de matériel préventif et/ou répressif, dans l'engagement de personnel ou encore dans la réalisation d'actions éducatives, autant de mesures indispensables pour permettre à la police d'effectuer une politique de surveillance adaptée et de qualité en vue de l'amélioration de la sécurité routière.

L'ordre de paiement ou l'ordonnance de paiement : un projet non abouti

Pour certaines infractions susceptibles d'être constatées de manière automatisée et qui sont, dans la plupart des cas, difficiles sinon impossibles à contester, la loi du 7 février 2003 a introduit une procédure simplifiée à caractère administratif, inspirée du modèle hollandais, sous la forme d'un « ordre de paiement ».

Après constatation de l'infraction, un procès-verbal était adressé au procureur du Roi.

Le contrevenant en recevait une copie et disposait d'un délai de 15 jours pour formuler ses remarques éventuelles.

Dès lors que le procureur du Roi jugeait qu'il n'y avait pas de contestation quant à la matérialité des faits ou à l'identité du contrevenant, ce dernier adressait dans un délai de 40 jours de l'infraction, un ordre de paiement dont le montant était fixé par arrêté royal.

Le contrevenant disposait alors d'un délai de 30 jours pour effectuer le paiement. Si ce délai était dépassé, l'amende était augmentée de 25%. A défaut pour le contrevenant d'exécuter le paiement, le receveur des amendes pénales était habilité à récupérer la somme par toutes voies de droit, avec pouvoir d'immobilisation du véhicule.

Le contrevenant qui contestait l'infraction disposait d'un délai de 15 jours pour introduire un recours devant le Tribunal de police dont la recevabilité dépendait de la consignation préalable du montant réclamé sauf lorsque le contrevenant était dans les conditions pour bénéficier de l'assistance judiciaire.

Cette procédure fondée sur le principe d'inversion du contentieux fut fortement critiquée et finalement écartée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 novembre 2004 au motif que le principe de la consignation préalable « priverait sans justification raisonnable, le justiciable de son droit à ce qu'une accusation en matière pénale portée contre lui soit soumise à un tribunal indépendant et impartial. Le justiciable perd en effet toute possibilité d'introduire un recours recevable lorsqu'il se trouve aux prises avec des difficultés financières, fussent-elles passagères, qu'il ne remplit pas les conditions légales pour pouvoir prétendre à l'assistance judiciaire, et qu'il n'est pas en mesure de réunir la somme nécessaire dans le délai de quatorze jours suivant la notification de l'ordre de paiement » .

Le législateur opta ensuite pour une version édulcorée de son projet en s'appuyant, cette fois, sur le concept français de l'ordonnance pénale, renommé chez nous l' « ordonnance de paiement ».

Il s'agissait de confier au juge de police la mission de récupérer, sur requête du procureur du Roi, le montant de la perception immédiate non payée par le contrevenant, via une ordonnance de paiement susceptible d'un recours que le justiciable devait introduire dans un délai bref sous peine de forclusion.

Mais cette nouvelle tentative échoua.

La proposition n'a pas séduit en commission parlementaire et le Conseil d'Etat rendit deux avis très critiques les 1er décembre 2003 et 1er mars 2004.

La procédure la plus récente : la loi du 20 juillet 2005 et ses arrêtés d'exécution⁶²

Lors du Conseil des Ministres du 20 et 21 mars 2004, il a été décidé d'évaluer la loi sur la circulation du 7 février 2003. Cette décision a été rappelée dans la déclaration gouvernementale du 12 octobre 2004.

Il est surtout ressorti de cette évaluation un besoin de plus grande logique dans la politique de sécurité routière.

Les principales modifications

Classification nouvelle des infractions

La nouvelle loi prévoit une catégorisation des infractions en fonction du danger qu'elles créent ainsi que les sanctions qui y sont assorties. Plus le risque de créer un danger est grand, plus la sanction est lourde.

A l'avenir, on ne parlera donc plus d'infractions simples et graves mais d'infractions du 1er, 2ème, 3ème et 4ème degré.

Les infractions du 4ème degré mènent irrémédiablement à un risque d'accident.

Les infractions du 3ème degré mènent directement à un risque d'accident.

Les infractions du 2ème degré mènent indirectement à un risque d'accident.

Les infractions du 1er degré sont toutes les infractions qui ne relèvent pas des autres catégories (excepté les infractions liées à la vitesse, à la conduite sous influence, au permis de conduire).

Amendes progressives pour les excès de vitesse

La vitesse fait dorénavant l'objet d'amendes progressives par km/h à partir d'un certain seuil. Pour les premiers 10 km/h de dépassement de la limitation par le conducteur, un forfait de 50 euros est d'application. A partir de ces 10 km/h de dépassement de la limitation de vitesse, l'amende s'élève à 5 euros par kilomètre/heure supplémentaire. En agglomération, aux abords d'écoles, en zone 30, zone de rencontre ou zone résidentielle, il s'agit de 10 euros par kilomètre/heure supplémentaire.

Lorsque la vitesse maximale autorisée est dépassée de plus de 40 km/h, le contrevenant est sanctionné par le juge de police d'une déchéance du droit de conduire.

⁶² Loi du 20 juillet 2005 modifiant les lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière (M.B. 11 août 2005) ; A.R. du 30 septembre 2005 désignant les infractions par degrés aux règlements généraux pris en exécution de la loi relative à la police de la circulation routière (M.B. 9 novembre 2005) ; A.R. modifiant l'A.R. du 22 décembre 2003 relatif à la perception et la consignation d'une somme lors de la constatation des infractions relatives à la loi sur la police de la circulation routière et ses arrêtés d'exécution (M.B. 9 novembre 2005)

La déchéance sera prononcée en cas de dépassement de la vitesse maximale autorisée de plus de 30 km/h dans une agglomération, dans une zone 30, aux abords d'école, dans une zone de rencontre ou une zone résidentielle.

Retrait du permis de conduire

Le parquet peut retirer le permis de conduire pour une période de 15 jours au plus et peut requérir, par le biais d'une procédure très simple, la prolongation du retrait de deux fois trois mois auprès du tribunal de police. Le contrevenant et son avocat ont dans ce cas toujours la possibilité d'être entendus.

La Cour d'Arbitrage a en effet annulé la disposition légale qui prévoyait la possibilité pour le parquet de retirer d'initiative un permis de conduire pendant un mois, avec prolongation éventuelle, en cas d'infraction grave au Code de la route. La Cour d'arbitrage avait en effet considéré que le retrait du permis de conduire par le procureur du Roi pour une période de plus de 15 jours, étant une sanction pénale, son contrôle devait être soumis à un juge.

Circonstances atténuantes

En cas de circonstances atténuantes, le juge a la possibilité de réduire l'amende sans qu'elle puisse être inférieure à un euro.

Dépénalisation de certaines infractions relatives au stationnement

Par l'article 25 de la loi du 20 juillet 2005, le législateur a poursuivi le processus de dépénalisation du stationnement à durée limitée ou payant ou sur les emplacements réservés aux riverains en remplaçant le terme « redevance » par celui de « rétribution ou taxe ».

Les communes ont donc désormais la possibilité d'adopter des règlements-taxes en matière de stationnement qui s'appliqueront non seulement aux véhicules à moteur mais également à leurs remorques ou éléments.

L'opportunité de lever une taxe sur ces infractions constitue pour les pouvoirs locaux une aide substantielle. En effet, la taxe bénéficie du privilège du préalable et de celui de l'exécution d'office, ce qui permet à la commune de se faire payer, le cas échéant via exécution forcée, avant toute contestation" .

Notons aussi que la loi du 1er avril 2006 permet dorénavant aux agents de police de constater le stationnement dépénalisé en vue d'établir la redevabilité de la rétribution ou taxe de stationnement due en exécution de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur.

Les nouvelles dispositions ne modifient en rien le caractère pénal des infractions routières, leur traitement administratif reste donc exclu (sauf pour les infractions de stationnement susmentionnées). Les principes de poursuites restent pratiquement inchangés, mais la grande majorité des infractions peut être traitée par le biais d'une PI.

Efficacité de la procédure pénale actuelle pour le traitement des infractions routières

Par efficacité de la procédure pénale, nous entendons la mesure dans laquelle suite a été donnée à une verbalisation (il s'agit dans cette partie de l'acquittement d'une perception immédiate ou d'une transaction).

Il n'est pas possible de donner la suite pour toutes les infractions. Nous pouvons tracer le nombre de perceptions immédiates qui ont été payées⁶³ mais ne connaissons cependant pas la suite réservée à une perception immédiate impayée. Une somme d'argent dont le paiement éteint l'action publique a-t-elle été proposée ou l'affaire a-t-elle été portée devant le tribunal de police ?

Nous connaissons cependant le nombre de propositions de sommes dont le paiement éteint l'action publique ainsi que le pourcentage de paiement de celles-ci.

En 2007, 2.822.980 perceptions immédiates ont été établies dont 467.946 n'ont pas été payées. Il s'agit d'un taux de paiement de 83,4 %.

Durant les 11 premiers mois de l'année 2008, 2.843.380 perceptions immédiates ont été établies⁶⁴ dont 464.793 n'ont pas été acquittées. Il s'agit d'un taux de paiement de 83,7 %.

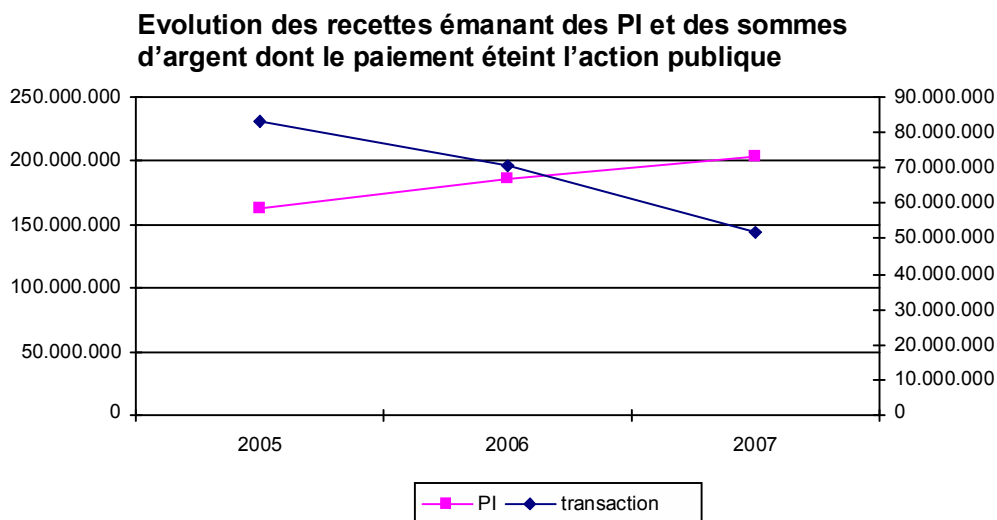
En ce qui concerne les résultats des sommes d'argent dont le paiement éteint l'action publique, les données suivantes nous ont été communiquées:

En 2006, 722.866 propositions de transaction ont été établies dont 533.054, soit 74%, ont été acquittées.

En 2007, le nombre de propositions est tombé à 593.979 dont 405.030, soit 68%, ont été payées. En 2008, le nombre de propositions a augmenté. 648.009 propositions ont été établies dont 401.448 soit 62% ont été payées⁶⁵.

Notons que le nombre de propositions mentionnées concerne les infractions de roulage avec et sans accidents de la circulation.

Evolution de la recette brute des amendes⁶⁶



⁶³ Les résultats concernant les perceptions immédiates pour les années 2007 et 2008 nous ont été communiqués via La Poste. Ces chiffres n'ont pas encore été contrôlés par le service CG-CGOP/B/TRAFIC de la police fédérale et ne peuvent donc être considérés comme définitifs.

⁶⁴ Le 11 février 2009, date à laquelle l'information a été obtenue, les perceptions immédiates de décembre 2008 n'étaient pas encore traitées.

⁶⁵ We konden niet nagaan of alle voorstellen al definitief werden afgehandeld, het % kan dus mogelijk nog stijgen.

⁶⁶ <http://fiscus.fgov.be.interfakredNL/publicaties/RAVO7StatNL.pd>

Alors que le montant perçu à la suite du paiement des perceptions immédiates augmente, la somme empochée après acquittement des sommes d'argent dont le paiement éteint l'action publique diminue. Le montant total perçu est passé de 246,6 millions d'euros en 2005 à 255,4 millions d'euros en 2007.

40 millions d'euros de plus (de 163 à 204 millions d'euros) ont été encaissés *via* les perceptions immédiates. Les somme d'argent dont le paiement éteint l'action publique, quant à elles, ont rapporté seulement 31 millions d'euros de moins (de 83 à 52 millions d'euros). Ceci et le fait que le montant d'une somme d'argent dont le paiement éteint l'action publique est toujours supérieur à celui d'une perception immédiate permettent de supposer que les constatations ont été plus nombreuses en 2007 qu'en 2005. Cependant, nous ne disposons d'aucune donnée en la matière étant donné que les infractions constatées ne font pas l'objet d'une saisie centrale.

Conclusion

Au cours de ces dernières années, la constatation des infractions routières et les poursuites dont elles font l'objet ont évolué. Elles ne s'inscrivent désormais plus dans un système pénal traditionnel mais dans un système pénal doté d'un caractère administratif relativement prononcé.

Les infractions routières sont traitées pénalement, mais certaines d'entre elles font l'objet d'une transaction à caractère administratif (perception immédiate) qui, en soulageant les parquets, confère à la sanction davantage de rapidité.

Certaines infractions de stationnement sont sorties du champ pénal et leur traitement est désormais confié aux communes chargées de contrôler le respect des règles en matière de stationnement et d'édicter des règlements-taxes.

Le nombre d'infractions constatées par le biais d'une perception immédiate est en constante augmentation mais le taux de paiement des perceptions immédiates pourrait encore être amélioré pour renforcer davantage le risque subjectif d'être sanctionné. Le même constat s'applique en ce qui concerne les sommes dont le paiement éteint l'action publique.

Cinquième partie : Le traitement administratif versus le traitement pénal des infractions routières

Introduction

La politique en matière de sécurité routière doit pouvoir compter sur une politique de répression efficace. Afin de renforcer le risque de se faire contrôler, d'optimiser la politique pénale et d'atteindre ainsi les objectifs en matière de sécurité routière, la procédure pénale belge a été adaptée à plusieurs reprises par le passé. Les Etats Généraux de mars 2007 ont toutefois révélé que ces options politiques n'ont pas pleinement répondu aux attentes et doivent donc être complétées par des mesures supplémentaires.

On estime, par conséquent, nécessaire d'optimiser les procédures de constatation, de poursuites et de sanction, en ce compris l'exécution de la sanction. C'est dans ce contexte qu'un appel à l'introduction d'un traitement administratif des infractions routières, permettant de pallier les problèmes et les lacunes du système pénal actuel, a déjà été maintes fois lancé.

Les propositions de réforme institutionnelle⁶⁷ suggèrent que la constatation des infractions des premier et deuxième degrés reste du ressort fédéral mais que leur répression administrative soit transférée aux Régions. La fixation de la vitesse maximale autorisée sur autoroute demeurerait également une compétence fédérale alors que la répression administrative des excès de vitesse ne dépassant pas 30 km/h serait régionalisée. Les Régions détermineraient les régimes de vitesse sur tous les autres types de route, où les excès de vitesse ne dépassant pas 30 km/h seraient sanctionnés administrativement.

Spécificités du traitement administratif en comparaison avec le traitement pénal des infractions routières

Le traitement administratif est caractérisé par une sanction immédiatement consécutive à la constatation d'une infraction. Dans le cadre de la procédure pénale traditionnelle, l'instance appelée à engager les poursuites est obligée de mener une enquête. Le traitement peut, par conséquent, s'étaler dans le temps et la sanction, parfois être prononcée bien après l'infraction. C'est justement pour éviter cela que des procédures comme la perception immédiate et l'extinction de l'action publique par le paiement d'une somme d'argent ont été intégrées dans le traitement pénal. Ces procédures simplifiées s'apparentant fortement au traitement administratif, nous pouvons parler d'un « traitement pénal à caractère administratif ».

Lorsque nous confrontons les deux systèmes, par exemple le système administratif néerlandais (loi Mulder) et le système pénal belge à caractère administratif (perception immédiate), nous relevons une série d'éléments intéressants.

Ils présentent des similitudes : la sanction intervient rapidement après la constatation, ils ont tous deux été développés pour désengorger les parquets et les tribunaux, seules certaines infractions sont visées, les infractions ne peuvent avoir causé ni dommage ni lésion corporelle et il doit toujours être possible de faire appel à un juge impartial. Par ailleurs, les deux systèmes prévoient également, dans une phase ultérieure, une majoration du montant de l'amende en l'absence de réaction à une invitation à payer⁶⁸.

⁶⁷ Proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles, Doc. Parl. Sénat, 2007-08, n° 4-602/1

⁶⁸ En Belgique, le ministère public propose une extinction de l'action publique par le paiement d'une somme d'argent lorsqu'en dépit d'un avertissement, la PI reste insoldée. Le montant de la perception immédiate sera alors majoré de € 10. Dans le cadre du traitement Mulder, le premier avertissement

Cependant, nous observons également des différences fondamentales.

Dans le système néerlandais, la constatation, l'imposition de la sanction et la perception de l'amende sont assurées par une seule et même autorité, alors qu'en Belgique, trois instances différentes, à savoir la police (constatation), le ministère public (poursuites) et les tribunaux (sanction), sont impliquées dans le traitement.

Dans le système belge, les amendes sont infligées par l'autorité judiciaire, mais perçues par une instance administrative (Ministère des Finances). Lorsque l'imposition et la perception des amendes sont aux mains d'une seule et même autorité, le risque d'activités de recherche non fondées est réel.

Le statut juridique du contrevenant est, lui aussi, différent. Dans le système administratif, une amende fixe est prévue pour chaque type de comportement et est identique pour tous les contrevenants. Ceci s'applique également à la procédure pénale, mais uniquement dans une première phase (perception immédiate ou extinction de l'action publique par le paiement d'une somme d'argent). En effet, le contrevenant, qui marque son désaccord avec la constatation, peut s'adresser à un juge qui peut, à son tour, tenir compte de la situation précaire de l'intéressé et lui accorder des circonstances atténuantes. Le juge dispose également d'un large éventail de sanctions et donc de la marge nécessaire pour personnaliser la peine.

Un autre inconvénient du système néerlandais est qu'il ne prévoit aucune disposition en cas de récidive. Sachant que la grande majorité des perceptions sont réclamées au titulaire du numéro d'immatriculation et que, par conséquent, rien ne garantit la sanction effective du conducteur, on pourrait aussi y voir une certaine forme d'injustice. A ce propos, il faut noter qu'en Belgique, les contrevenants jugés devant un tribunal sont pratiquement les seuls qui, en cas de récidive, pourront être punis de manière adaptée. A l'heure actuelle, les infractions sanctionnées par une perception immédiate ne font pas l'objet d'une saisie centrale, ce qui empêche toute constatation de récidive.

Ce qui est certain, c'est qu'une série de dispositions de la loi néerlandaise Mulder, non reprises dans la procédure de traitement belge, simplifient et facilitent le traitement des comportements. Le droit pénal belge prévoit, certes, une forme de responsabilité par numéro d'immatriculation⁶⁹, mais, dans la loi Mulder, ce principe est appliqué de manière beaucoup plus stricte⁷⁰ et a donc un impact bien plus important sur l'efficacité de la procédure de perception.

Le fait que le contrevenant (ou, au cas où son identité n'a pas été constatée sur place, le titulaire du numéro d'immatriculation) doit lui-même prendre l'initiative en cas de contestation (« inversion du contentieux ») explique sans aucun doute pourquoi tant de personnes paient leur amende sans prendre la peine d'aller en appel. En Belgique, il suffit de ne pas payer la perception immédiate et d'attendre la réaction du ministère public. Certains contrevenants partent du principe que, vu la surcharge de travail des parquets et des tribunaux, ils ont une chance d'échapper aux poursuites.

Par ailleurs, il existe aux Pays-Bas une disposition selon laquelle, pour pouvoir interjeter appel devant un juge de canton, il faut payer un montant équivalent à l'amende. Ceci évite que les personnes qui n'ont pas de vraies raisons d'aller en appel ne franchissent le pas. En Belgique, ce type de consignation n'existe pas.

Un avantage non négligeable de la loi Mulder est l'importante centralisation et automatisation de toutes les poursuites par une agence centrale de recouvrement.

s'accompagnera d'une majoration de 25 % du montant de l'amende et le second d'une hausse de 50 % du montant déjà majoré.

⁶⁹ Loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par l'A.R. du 27 mars 1968, M.B. 27 mars 1968, Art. 67bis et 67ter

⁷⁰ Cf. note de bas de page 25

Réflexions

La dépenalisation de certaines infractions routières invite à la réflexion.

La mise en place d'un traitement administratif permettra-t-il d'améliorer la sécurité routière ? Est-il certain qu'il entraînera une réduction de la charge de travail ou faudra-t-il créer de nouvelles institutions (quel sera, par exemple, le tribunal qui sera chargé de traiter les appels administratifs ?) avec le risque d'un transfert de la charge de travail ?

Faut-il mettre en place une nouvelle procédure ou est-il plus simple d'adapter la procédure pénale existante en y intégrant les avantages du traitement administratif ? Ceux-ci concernent le renforcement de la responsabilité par numéro d'immatriculation, le fait de laisser au contrevenant l'initiative de faire opposition, la centralisation et l'automatisation des poursuites.

Comment sanctionner la récidive au sein d'un système administratif ou d'un système pénal à caractère administratif ?

Si l'on choisit de dépenaliser certaines infractions routières, qui sera chargé de constater les infractions ? Quelles seront les compétences de ces personnes ? Comment parvenir à une collaboration coordonnée avec la police ?

Conclusion

Chaque système présente des avantages et des inconvénients. Sur la base de ce qui précède, il nous semble indispensable, dans le contexte actuel, de bien peser le pour et le contre pour finalement se laisser guider par un seul objectif, à savoir l'amélioration de la sécurité routière.

Il existe, à ce propos, un consensus visant à renforcer le risque de se faire contrôler dans notre pays. Ceci implique toutefois une meilleure organisation des maillons de la politique criminelle et la mise en place de procédures plus efficaces, garantissant un risque probant de sanction.

La question de savoir si cela doit se faire dans le cadre d'un système pénal ou administratif devrait, en principe, être secondaire. Le fait est que la circulation fait encore beaucoup trop de victimes et qu'il s'agit de trouver des solutions rapidement.

Sixième partie : Conclusion

Le traitement administratif des infractions est souvent considéré comme la panacée à tous les problèmes inhérents aux poursuites pénales. La procédure judiciaire serait trop lente et inefficace, ce qui ferait naître chez les justiciables un sentiment d'impunité. L'engorgement de l'appareil judiciaire porterait également préjudice à la politique criminelle en raison, soit du classement sans suite d'un nombre considérable de procès-verbaux, soit des quotas imposés aux services de police.

Le concept de « traitement administratif des infractions routières » est source de grande confusion étant donné l'absence d'une définition cohérente et de dispositions légales.

Dans le cadre de cette étude, nous avons tenté de décrire le concept et relevé les caractéristiques suivantes :

Le traitement administratif des infractions routières

- est une procédure standardisée, régie par une autorité administrative ;
- prévoit des pénalités (financières) standard ;
- permet une sanction immédiatement consécutive à la constatation ;
- est orienté vers les infractions fréquemment constatées qui sont sanctionnées autrement que par une peine pénale et n'ont causé ni dégât ni souffrance ;
- ne prévoit qu'exceptionnellement l'intervention d'un tribunal ;
- laisse l'initiative de la contestation à l'intéressé ;
- respecte les garanties imposées par l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Pour basculer vers un traitement administratif des infractions routières, il faut donc dépénaliser (soustraire au droit pénal) les infractions concernées. Les infractions et les sanctions prévues doivent, par conséquent, faire l'objet d'une description. Une procédure offrant toutes les garanties juridiques doit bien évidemment être élaborée et la relation au droit pénal définie. On est en droit de se demander dans quelle mesure une telle procédure peut surpasser la procédure pénale existante en termes de rapidité et d'efficacité. Une sanction administrative qui inclut les avantages du droit pénal (imposition de sanctions) mais pas ses inconvénients (garanties pour le contrevenant) pose inéluctablement problème⁷¹.

L'exemple des Pays-Bas révèle que l'introduction du traitement administratif n'a pratiquement pas réduit la charge de travail, mais s'est traduite par un transfert du volume de travail du ministère public et des services de police vers une nouvelle instance, le CJIB. L'avantage de cette instance est que toutes les constatations font l'objet de poursuites alors qu'auparavant, de nombreuses infractions routières étaient classées sans suite par le ministère public. Les citoyens, qui étaient autrefois persuadés que l'absence de réaction du contrevenant se solde souvent par le classement sans suite du dossier, sont désormais convaincus que toute constatation entraîne des poursuites.

Puisque l'initiative de la contestation est laissée à l'intéressé, les contrevenants ayant une raison valable de récuser la verbalisation seront pratiquement les seuls à interjeter appel.

Toutefois, on constate également que la situation reste problématique dans les tribunaux. Les dossiers faisant l'objet de poursuites judiciaires sont toujours confrontés à de longs délais d'attente ou sont classés sans suite pour cause d'engorgement.

Dans le système allemand aussi, la procédure de contestation s'avère être souvent longue et complexe. Le désengorgement escompté des parquets et des tribunaux est également loin

⁷¹ Tom Vander Beken, « Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht *light* », *Orde van de Dag*, n° 24, décembre 2003, p. 72

d'être un franc succès. La procédure est relativement stricte et pas beaucoup plus souple qu'un traitement pénal. Les dispositions générales de la législation relative aux « Ordnungswidrigkeiten » sont d'ailleurs similaires à celles du code pénal.

L'évolution des contrôles vitesse effectués par les pouvoirs locaux⁷² est particulièrement intéressante. Dans la plupart des Bundesländer, les pouvoirs locaux sont habilités à constater et sanctionner certaines infractions routières. L'avantage de ce système est que l'autorité qui fournit des efforts en matière de contrôles récolte également le fruit des amendes. L'exemple allemand montre qu'il est illégitime de craindre une répression outrancière.

En France, le système pénal montre que des méthodes de traitement simplifiées, combinées à un renforcement des contrôles et à une priorisation de la sécurité routière par les instances politiques, peut rapidement donner des résultats prometteurs. A noter que ceux-ci peuvent être obtenus très vite. Apparemment, le fait d'accorder une plus grande priorité à la politique criminelle permet également de pouvoir disposer presque immédiatement de données statistiques.

A l'étranger, diverses formes de traitement administratif des infractions routières ont été mises en place, avec, dans l'ensemble, une influence positive sur la sécurité routière. Il est toutefois difficile d'établir des comparaisons⁷³.

Il s'agit, dans certains cas, d'un véritable traitement administratif (fiscal) des comportements, où tout renvoi vers des procédures et des décisions relevant du droit pénal et de la procédure pénale a été supprimé⁷⁴. Dans d'autres, il est question d'un traitement administratif d'infractions partiellement dépénalisées pouvant être sanctionnées par une instance administrative ou policière, selon une procédure administrative particulière⁷⁵. Souvent, il s'agit d'amendes fixes s'appliquant à des infractions bien précises.

Etant donné que la mise en place d'un système administratif est généralement associée à un renforcement des contrôles, il est difficile d'expliquer l'origine de l'amélioration de la sécurité. Par ailleurs, en France et, dans une moindre mesure, en Belgique, nous constatons qu'un renforcement des contrôles au sein d'un système pénal permet également d'arriver rapidement à un résultat.

En Belgique, la loi du 7 février 2003 ne prévoit un traitement administratif que pour certaines infractions de stationnement non dangereuses et non gênantes. Cela dit, cette loi a entraîné d'importants changements en matière de traitement des infractions routières. Ces changements ont été effectués dans un souci de simplification et d'instauration d'un système garantissant l'application effective de la sanction.

⁷² Les résultats de la troisième enquête SARTRE (menée en novembre - décembre 2002) révèlent que 70 % des conducteurs belges interrogés sont favorables à la réalisation de contrôles vitesse par les autorités publiques locales (Cf. Marilys Drevet, François Vlamincq, « Projet de recherche Social Attitudes to Road Traffic Risk in Europe – SARTRE, Résultats belges », p. 11, D/2004/0779/50, IBSR, juin 2004)

⁷³ The Escape project, Working paper 4 (WP3), "Review of enforcement support systems in EU countries" may 2000, Project funded by the European Commission under the transport RTD programme of the 4th framework programme, p. 16: "In sum, legal and administrative systems may be regarded as a crucial factor in the (functioning of an) enforcement system as a whole. These systems however, widely vary among European countries, which makes it difficult to make a good and relevant comparison between them"

⁷⁴ Par exemple, la « Wet gemeentelijke parkeerbelastingen » du 1^{er} janvier 1991 en vigueur aux Pays-Bas

⁷⁵ Par exemple, la « Wet houdende administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften » (Wet Mulder) du 3 juillet 1989 en vigueur aux Pays-Bas, en vertu de laquelle les excès de vitesse jusqu'à 30 km/h au-dessus de la limite autorisée font l'objet d'un traitement administratif tandis que les excès de vitesse plus importants relèvent du droit pénal

Le changement le plus récent a été introduit par la loi du 20 juillet 2005. Dorénavant, les infractions sont classées en quatre catégories, en fonction de leur degré de gravité. Les excès de vitesse, quant à eux, sont régis par un système particulier. A partir d'un certain seuil, ils font, en effet, l'objet d'amendes progressives par km/h qui varient selon le type de route.

En ce qui concerne la dépenalisation de certaines infractions de stationnement, le terme redevance est remplacé par celui de rétribution ou taxe. La loi prévoit également la réintroduction de la notion de circonstances atténuantes, ce qui a toute son importance pour le contrevenant.

Malgré les modifications récentes apportées à la procédure de traitement pénal des infractions routières en Belgique, on continue de plaider pour une dépenalisation des infractions routières mineures. Ce débat doit être considéré dans le contexte d'une éventuelle évolution vers une régionalisation de la politique de sécurité routière.

Un traitement administratif des infractions routières présente des avantages mais beaucoup de ces avantages peuvent déjà être retrouvés dans le système pénal des perceptions immédiates.

D'autres atouts du système administratif qui existent par exemple dans le modèle hollandais ne sont pas inhérents au système administratif mais peuvent aussi être introduits dans la procédure appliquée en Belgique.

Afin d'arriver à un meilleur traitement des infractions routières en Belgique, un choix devra être opéré.

Il s'agira soit d'implémenter une nouvelle procédure administrative de traitement avec l'établissement d'un nouvel organe de poursuite soit d'adapter d'une façon plus efficiente le système pénal actuel.

Par le biais de cette étude, l'IBSR entend contribuer au débat pour une organisation plus efficace de la politique criminelle en matière de circulation en Belgique.

Chaque système présente des avantages et des inconvénients. Ceux-ci devront être clairement soupesés lors de la réforme du système pénal actuel. L'impact sur la sécurité routière doit rester le souci majeur. Il importe, à cet effet, que les règles de circulation soient respectées et que chaque infraction constatée fasse l'objet d'un suivi approprié.