

Ordonnance pénale communale

Formation des élus communaux

Séminaire du 9 mars 2023

—

Dossier établi par les Préfectures et fondé sur les documents des Préfectures

Cours donnés par :

M. Christoph Wieland, Préfet du Lac

M. Valentin Bard, Lieutenant de préfet de la Glâne



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Table des matières

1. Bases légales.....	3
2. Introduction.....	3
3. Compétences dédiées aux communes.....	3
4. Forme et contenu de l'ordonnance pénale.....	4
5. Sanctions	4
<hr/>	
5.1 Principes généraux	4
5.2 Amende	4
5.3 Peine privative de liberté de substitution.....	5
5.4 Conversion	Erreur ! Signet non défini.
5.5 Amende d'ordre	6
6. Notification et voie de droit	6
7. Procédure de recouvrement de l'amende	7
8. Annexe	8
<hr/>	

1. Bases légales

- √ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0)
- √ Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.00)
- √ Loi du 6 octobre 2006 d'application du code pénal (LACP ; RSF 31.1)
- √ Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1)
- √ Loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ ; RSF 130.1)
- √ Loi du 6 octobre 2021 sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO ; RSF 33.1)
- √ Loi du 7 octobre 2007 sur l'exécution des peines et des mesures (LEPM ; RSF 340.1)
- √ Règlements communaux concernés

2. Introduction

La législation pénale se compose d'une série de textes (voir chapitre ci-dessus) dont les plus importants sont le code pénal suisse (CP), le code de procédure pénale suisse (CPP) et la loi cantonale d'application du code pénal (LACP).

L'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2011, du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 a marqué la fin du droit procédural cantonal. Ces nouvelles règles ont nécessité l'élaboration de dispositions cantonales d'application et des adaptations, parfois profondes, de l'organisation judiciaire cantonale. Pour le canton de Fribourg, l'entrée en vigueur du code de procédure pénale suisse a notamment provoqué une restructuration des autorités de poursuite pénale (passage du modèle du « *juge d'instruction* » au modèle du « *ministère public* »)¹.

A noter que les principales règles procédurales concernant l'ordonnance pénale communale découlent des art. 353 ss CPP et 86 s. LCo.

3. Compétences dédiées aux communes

La justice pénale est administrée uniquement par les autorités désignées par la loi (art. 2 CPP). Dès lors qu'elles sont comprises dans les « autres autorités habilitées par la loi », les communes sont compétentes pour poursuivre et juger des infractions (art. 63 al. 1 let. d LJ en relation avec l'art. 357 CPP).

En vertu de l'art. 86 al. 1 LCo, « le conseil communal prononce en la forme de l'ordonnance pénale les amendes de droit communal, les peines privatives de liberté de substitution et, le cas échéant, l'exécution d'un travail d'intérêt général. Il ne peut déléguer ce pouvoir qu'à ses membres ».

A relever que cet article n'est plus tout à fait adapté à la législation fédérale actuelle. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2018, le travail d'intérêt général n'est plus une peine en soi, mais une modalité

¹ Cf. Message N° 175 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la justice (LJ) du 14 décembre 2009 : https://www.fr.ch/sites/default/files/reprise/documents/pdf/loi_sur_la_justice_message_fran_ais.pdf

d'exécution de la sanction². Il est donc ordonné directement par les autorités d'exécution des peines. En d'autres termes, une commune ne peut pas prononcer un travail d'intérêt général. Une telle demande doit être transmise, à Fribourg, au Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (SESPP). A noter que l'art. 86b LCo devra par conséquent également être adapté. Notons qu'une révision totale de la loi sur les communes est en cours et pourra ainsi permettre de se conformer au droit fédéral³.

4. Forme et contenu de l'ordonnance pénale

La forme et le contenu de l'ordonnance pénale ressortent des art. 353 CPP.

L'ordonnance pénale doit notamment contenir :

- la désignation de l'autorité qui la rend et la composition de l'autorité ;
- l'identité du prévenu ;
- les faits imputés au prévenu ;
- les infractions commises ;
- la sanction ;
- les frais ;
- l'indication du droit de faire opposition et des conséquences d'un défaut d'opposition ;
- le lieu et la date de l'établissement de l'ordonnance ;
- la signature des personnes habilitées à engager la commune.

5. Sanctions

5.1 Principes généraux

Le prononcé d'une sanction n'est possible que pour autant qu'une disposition le prévoit expressément. Cela découle du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.). Il incombe dès lors à la commune, en vertu d'une délégation ou d'une réserve de compétence, d'adopter les dispositions pénales propres à fonder son intervention (art. 84 LCo). Il peut notamment s'agir de gestion des déchets, de chiens errants, de police du feu ou encore, d'une manière plus générale, d'un règlement de police.

5.2 Amende

Les infractions passibles d'une amende sont des contraventions (art. 103 CP).

Les dispositions pénales de droit communal peuvent prévoir des amendes de 20 à 1'000 francs (art. 84 al. 2 LCo)⁴.

² Cf. message du 4 avril 2012 relatif à la modification du code pénal et du code pénal militaire (Réforme du droit des sanctions ; FF 2012 4385), p. 4410 : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2012/670/fr>

³ <https://www.fr.ch/etat-et-droit/communes/revison-totale-de-la-loi-sur-les-communes> (consulté le 13 février 2023).

⁴ Le droit fédéral fixe à 10'000 francs le montant maximal de l'amende (art. 106 al. 1 CP). Le droit cantonal ne parle que d'un montant minimum de 50 francs (art. 10 al. 4 LACP).

En vertu de l'art. 106 al. 3 CP, le juge fixe l'amende en tenant compte de la situation de l'auteur afin que la peine corresponde à la faute commise.

Le produit des amendes appartient à la commune (art. 86a al. 1 LCo). Celle-ci supporte les frais de procédure en cas d'acquiescement et les frais d'exécution du jugement. Les créances de frais sont soumises à la prescription décennale et productives d'intérêts (art. 86a al. 3 LCo). Le conseil communal peut remettre tout ou partie des frais si le paiement de ces frais constitue une charge excessive pour le débiteur. La remise peut se faire sous réserve d'un recouvrement ultérieur pour le cas où le débiteur reviendrait à meilleure fortune (art. 86a al. 4 LCo).

5.3 Peine privative de liberté de substitution

En vertu de l'art. 106 al. 2 CP, le juge prononce dans son jugement, pour le cas où, de manière fautive, le condamné ne paie pas l'amende, une peine privative de liberté de substitution d'un jour au moins et de trois mois au plus.

L'ordonnance pénale indiquera ainsi non seulement le montant de l'amende mais encore la durée de la peine privative de liberté de substitution que le condamné devra exécuter si l'amende devait rester impayée, sans qu'il soit nécessaire de rendre une nouvelle décision.

L'autorité communale devra, tout comme elle est tenue de le faire lorsqu'elle fixe le montant de l'amende, tenir compte de la situation de l'auteur afin que la peine corresponde à la faute commise (art. 106 al. 3 CP).

Seul le montant de l'amende peut être converti. Le recouvrement des frais ne peut donc s'opérer que par la voie de la poursuite.

Les dispositions du code pénal ne fixent pas le rapport entre l'amende et la peine privative de liberté de substitution. Néanmoins, les communes peuvent s'appuyer sur le tableau de conversion suivant :

Montant de l'amende	Peine privative de liberté de substitution
jusqu'à 199 francs	1 jour
de 200 à 299 francs	2 jours
de 300 à 399 francs	3 jours
de 400 à 499 francs	4 jours
de 500 à 599 francs	5 jours
de 600 à 699 francs	6 jours
Etc.	

5.4 Amende d'ordre

Il convient enfin de réserver les particularités de la procédure applicable aux amendes d'ordre. Le droit fédéral⁵ dresse en effet la liste des amendes d'ordre et en fixe le tarif, amendes dont la perception n'incombe aux communes que pour autant qu'elles soient au bénéfice d'une délégation de compétence du Conseil d'Etat (art. 11 al. 1 LCAO). Ainsi, une délégation peut être demandée par les communes notamment pour les infractions à :

- la législation fédérale sur la circulation routière ;
- la législation fédérale sur la concurrence déloyale ;
- la législation fédérale sur la protection de l'environnement ;
- la législation fédérale sur la protection contre le tabagisme passif ;
- la législation fédérale et cantonale sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles ;
- la législation fédérale sur la navigation intérieure ;
- la législation cantonale sur la gestion des déchets ;
- la législation cantonale sur la détention des chiens.

En vertu de l'art. 1 al. 1 et 5 de la loi fédérale sur les amendes d'ordre (LAO), les contraventions à la circulation routière peuvent être réprimées par une amende d'ordre, sans qu'il soit tenu compte des antécédents ni de la situation personnelle du contrevenant. Une telle procédure n'est toutefois admissible que dans la mesure où il s'agit d'une contravention n'ayant pas créé de risques accrus pour autrui.

Les amendes d'ordre infligées par les communes, au bénéfice d'une délégation de compétence du Conseil d'Etat conformément à l'art. 11 LCAO, sont prélevées par un agent communal préposé à cette tâche. En cas d'échec de la procédure simplifiée d'amende d'ordre (non-paiement ou opposition), le dossier est transmis au conseil communal qui statue selon la procédure ordinaire, cas échéant prononce une ordonnance pénale (art. 21 LCAO).

Si le contrevenant s'oppose à la procédure d'amende d'ordre, l'amende sera alors fixée selon les règles générales du code pénal et il sera tenu compte des antécédents et de la situation économique du contrevenant (art. 18 al. 1 LCAO).

A noter que, conformément à l'art. 1 al. 4 LAO, le montant maximal de l'amende d'ordre est de 300 francs.

6. Notification et voie de droit

La notification doit respecter les règles énoncées aux art. 84 ss CPP. En règle générale, l'ordonnance est notifiée par envoi recommandé avec accusé de réception (art. 85 al. 2 CPP).

L'ordonnance pénale peut ainsi être contestée dans un délai d'opposition de 10 jours (art. 354 CPP) auprès du conseil communal, lequel transmet le dossier au juge de police (art. 356 CPP en relation avec l'art. 75 al. 2 LJ) pour la tenue d'un débat contradictoire.

⁵ Cf. l'ordonnance sur les amendes d'ordre du 16 janvier 2019 (RS 314.11).

7. Procédure de recouvrement de l'amende

Les art. 35 et 36 al. 2 CP sont applicables par analogie à l'exécution et à la conversion de l'amende (art. 106 al. 5 CP). Bien que mentionné à l'art. 106 al. 5 CP, les al. 3 à 5 de l'art. 36 CP ont été abrogés lors de la réforme du droit des sanctions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018⁶.

L'autorité se doit de fixer au condamné un délai raisonnable, en règle générale de 30 jours, pour s'acquitter du montant de l'amende et des frais. L'autorité peut fixer un délai plus long (jusqu'à douze mois), autoriser le paiement par acomptes et, sur requête, prolonger les délais (art. 35 al. 1 CP).

L'autorité peut également, si elle a de sérieuses raisons de penser que le condamné veut se soustraire à l'amende, en exiger le paiement immédiat ou demander des sûretés (art. 35 al. 2 CP).

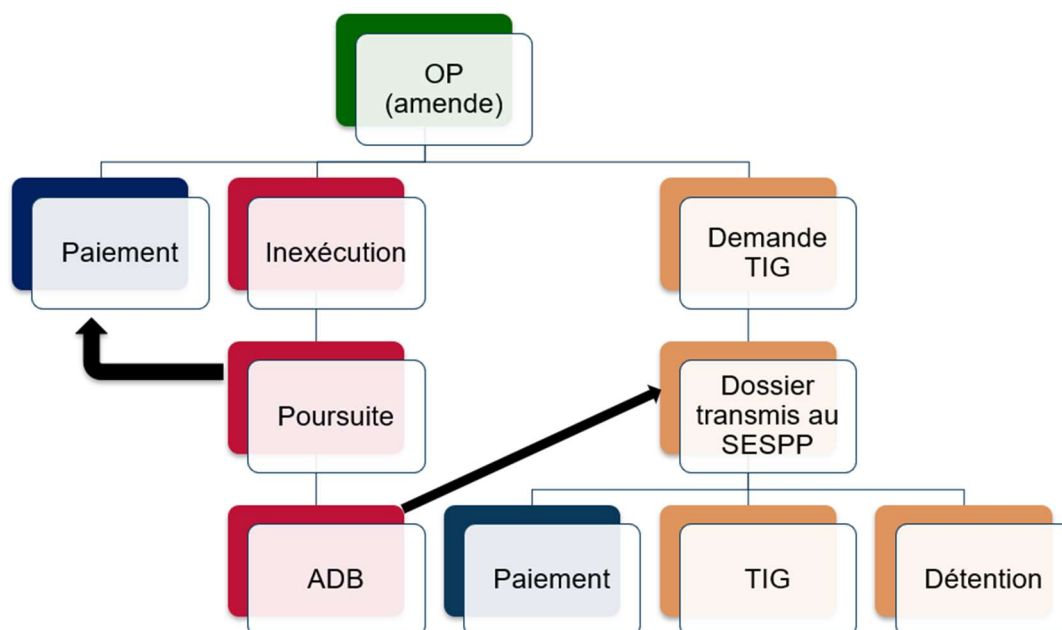
Si le condamné n'a pas formé opposition dans le délai légal de 10 jours et que l'amende n'a pas été payée dans le délai imparti, l'ordonnance pénale devient définitive et exécutoire. L'autorité communale se doit dès lors de pourvoir à l'encaissement du montant en souffrance. Conformément à l'art. 35 al. 3 CP, l'autorité se devrait d'abord d'intenter une poursuite pour dettes, pour autant qu'un résultat puisse en être attendu.

Lorsque la procédure de poursuite a débouché sur un acte de défaut de biens ou qu'elle a été jugée inutile au vu de la situation personnelle du condamné, l'autorité se doit de transmettre le dossier au Service de l'application des sanctions pénales et des prisons, non sans avoir attesté que l'amende n'a pas été payée et qu'elle est inexécutable par la voie de la poursuite pour dettes. Il appartient en effet au Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (SESPP) de faire exécuter les peines prononcées par les autorités pénales (art. 7 al. 1 LEPM).

Il est bien évident que, si des acomptes ont été versés, la peine privative de liberté de substitution devra être réduite d'autant (art. 106 al. 4 CP). Par ailleurs, dès lors que seule l'amende est susceptible d'être convertie en peine privative de liberté, la commune conservera la compétence de pourvoir à l'encaissement des frais de procédure.

⁶ cf. Message relatif à la modification du code pénal et du code de procédure pénal militaire (Réforme du droit des sanctions) ; FF 2012 4385, p. 4407.

PROCÉDURE DE RECOUVREMENT



8. Annexe

Modèle d'ordonnance pour une amende.

Commune de ...

ORDONNANCE PÉNALE N°

Le Conseil communal de
siégeant dans la composition suivante :

A vous : Monsieur

CONSIDÉRANT

- la vision locale du / le rapport de la police locale du;
- que ... (en fait);
- que vous vous êtes rendu coupable ... (qualification);
- que ces faits constituent une infraction prévue et réprimée par les art. ... (citer les articles de loi),

VOUS INFLIGE

1. En application des dispositions citées et des art. 47 et 106 CP, 86 LCo, 352 ss, 357 et 426 al. 1 CPP

une amende de	Fr.
plus un émolument de	Fr.
les frais de port de	Fr.
	Fr.
Total à payer dans les 30 jours	<u>Fr.</u>

2. En cas de non-paiement de l'amende et si celle-ci est inexécutable par la voie de poursuite pour dettes, celle-ci fera place à jour(s) de peine privative de liberté (art. 106 al. 2 CP), peine dont les frais d'exécution seront à votre charge.
3. Si vous n'acceptez pas cette ordonnance, vous avez la faculté de faire opposition, par écrit, au Conseil communal, **dans les 10 jours dès sa notification**. Si aucune opposition n'est valablement formée, l'ordonnance pénale est assimilée à un jugement entré en force.

Lieu et date

Signature du Conseil communal

Annexe : 1 facture