

Intervention parlementaire. Réponse de la Direction de la magistrature

N° de l'intervention: 023-2018
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.107

Déposée le: 17.02.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

ADM: JL 18 22 du 31.08.2018
Justice: Direction de la magistrature
Classification: –



Sévérité excessive des dispositions législatives liées à Via sicura et marges de manœuvre des cantons dans leur application

Via sicura est un programme de l'Office fédéral des routes (OFROU) qui a pour objectif de renforcer la sécurité routière afin de réduire le nombre des accidents et celui des personnes qui en sont victimes. Via sicura a contribué à modifier la LCR et d'autres ordonnances d'application dans le sens d'une sévérité nettement accrue.

Vouloir réduire le nombre des accidents et des victimes qu'ils entraînent est évidemment louable.

Toutefois, les responsables du programme Via sicura sont substantiellement animés par des attitudes idéologiques qui heurtent le bon sens et qui considèrent les infractions à la loi sur la circulation routière comme plus graves que bien des délits contre l'intégrité physique des personnes selon le Code pénal suisse.

Dès leur entrée en vigueur, les dispositions légales découlant de Via sicura ont suscité une large et vive opposition non seulement au sein de la population en général mais encore chez de nombreux juristes aux compétences et à la pondération reconnues.

Ces critiques portent notamment sur le non-respect au moins partiel de nombreux principes juridiques fondamentaux, dont celui de la légalité (principe de l'Etat de droit chez certains auteurs), du respect du droit supérieur, des droits essentiels des personnes et de la proportionnalité.

C'est au point que les auteurs d'excès de vitesse peuvent être condamnés à des peines pécuniaires, voire à des peines privatives de liberté plus élevées que celles infligées à des auteurs d'actes de violence graves. Il arrive aussi que des personnes présentant des taux d'alcoolémie au-delà de la limite légale sans avoir commis d'accident ni parfois avoir récidivé soient contraintes de suivre, à leur frais, des thérapies psychologiques longues, stigmatisantes et d'effets hautement discutables. La plupart n'ont même plus le droit de boire ne serait-ce qu'un décilitre de vin par semaine si elles entendent récupérer leur permis de conduire.

Quelques années de mise en œuvre des dispositions légales de Via sicura n'ont fait que renforcer les interrogations, les critiques et les malaises suscités par ces dernières. Nous connaissons toutes et tous des personnes qui se sont vues infliger à ce titre des sanctions clairement excessives, parfois arbitraires et dans quelques cas même incompréhensibles. De plus, on a parfois l'impression que ces sanctions sont notifiées au travers de procédures opaques.

Cette situation semble être devenue délétère au point d'avoir incité le Conseil fédéral lui-même à recommander l'acceptation d'une motion du conseiller aux Etats Andrea Caroni (PLR, AR). La référence de cette intervention parlementaire fédérale est la suivante : Motion 17.4317 « Circulation routière. Procédures plus équitables ». De cette motion, nous extrayons ce passage : « La législation actuelle ne tient pas suffisamment compte des droits des citoyens. En particulier, des moyens de contrainte sont ordonnés trop rapidement lorsqu'il s'agit de déterminer si la personne concernée est apte à la conduite, puis maintenus trop longtemps. Des améliorations sont notamment nécessaires concernant les points suivants : » (voir le texte de la motion)

Si les cantons n'ont que très peu de prise sur l'élaboration de la législation sur la circulation routière, ils sont chargés de l'application de ces dispositions sur les plans judiciaires et administratifs. Ils disposent même de certaines marges d'interprétation, même si ces dernières semblent étroites.

Dès lors, nous demandons au Conseil-exécutif de répondre aux questions suivantes :

1. Est-il conscient des problèmes juridiques objectifs que pose l'application des dispositions légales qui dérivent de Via sicura, problèmes reconnus par le Conseil fédéral lui-même ?
2. De quelles marges de manœuvre les autorités cantonales judiciaires et administratives disposent-elles dans l'application des dispositions légales qui découlent du Programme Via sicura, de la LCR en général et des ordonnances fédérales y relatives ?
3. Comment les autorités judiciaires et administratives du canton de Berne utilisent-elles ces marges de manœuvre ?
4. En comparaison intercantonale, les autorités bernoises appliquent-elles plus sévèrement les dispositions légales qui découlent du Programme Via sicura, de la LCR en général et des ordonnances fédérales y relatives ?
5. Dans la mesure où le Conseil fédéral lui-même vient de reconnaître les problèmes développés dans cette interpellation, les autorités bernoises compétentes envisagent-elles, le cas échéant,

de modifier leur pratique dans l'application des dispositions légales qui découlent du Programme Via sicura, de la LCR en général et des ordonnances fédérales y relatives ?

Réponse de la Direction de la magistrature

1. Est-il [le Conseil-exécutif] conscient des problèmes juridiques objectifs que pose l'application des dispositions légales qui dérivent de Via sicura, problèmes reconnus par le Conseil fédéral lui-même ?

La problématique concernant les peines minimales sévères et la faible marge d'appréciation, qui découle des dispositions de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01) mises en cause, est bien connue. La motion Caroni aborde cette problématique au niveau fédéral, à juste titre.

Les autorités cantonales responsables de l'exécution des dispositions sur la circulation routière sont conscientes que les personnes concernées perçoivent l'actuel droit des mesures administratives comme étant sévère. Les sanctions en cas d'infractions à la législation sur la circulation routière sont parfois considérées comme plus radicales que les sanctions prononcées en cas d'infractions à d'autres normes pénales. Les expertises d'aptitude à la conduite, notamment, sont ressenties comme une atteinte grave. Outre les conséquences d'une évaluation négative, sont surtout critiqués les coûts et la durée de la procédure. Les débats déjà menés lors de la procédure de consultation sur Via sicura concernant les mesures de sécurité, notamment les effets pratiques des valeurs limites fixées par la loi entraînant impérativement une expertise psychologique de la circulation ou un examen médical d'aptitude à la conduite, p. ex. en cas de consommation de drogue ou d'alcool, ont été confirmés dans le cadre de l'exécution. Il est évident que les coûts de ces examens ne doivent pas être assumés par la communauté, mais par la personne responsable. La durée parfois insatisfaisante de la procédure est directement liée aux faibles ressources à disposition des services responsables des expertises. L'organisation est constamment optimisée grâce à des conventions de prestations entre autorités et services responsables des expertises et la durée de la procédure est raccourcie dans la mesure du possible.

2. De quelles marges de manœuvre les autorités cantonales judiciaires et administratives disposent-elles dans l'application des dispositions légales qui découlent du Programme Via sicura, de la LCR en général et des ordonnances fédérales y relatives ?

Les dispositions mises en cause prévoient des peines minimales sévères qui restreignent la marge d'appréciation du juge. Concernant la peine minimale d'une année de privation de liberté pour les infractions commises par des chauffards, les autorités pénales n'ont aucune latitude pour la réduire. En raison du principe de la proportionnalité, il subsiste cependant une petite marge de manœuvre lors de l'appréciation de l'état de fait. En ce qui concerne les éléments constitutifs subjectifs, le Tribunal fédéral a consigné à l'ATF 142 IV 137 que celui qui est objectivement un chauffard doit agir intentionnellement. De plus, le Tribunal fédéral a reconnu qu'un dépassement considérable de la vitesse prescrite n'entraîne pas dans tous les cas un danger qualifié au sens de la LCR. Malgré une vitesse nettement supérieure, il peut ne pas y avoir de délit de chauffard dans certaines circonstances particulières. C'est notamment le cas lorsqu'une limitation de vitesse n'a pas été ordonnée pour des raisons de sécurité routière, mais uniquement à titre provisoire et pour des raisons écologiques (ATF 143 IV 508 du 13 novembre 2017). Il subsiste donc une petite marge de manœuvre, même en cas d'éléments constitutifs objectifs.

Les autorités d'exécution cantonales sont liées aux dispositions légales dans le cadre du principe de la légalité. Dans le domaine des infractions routières, les autorités d'exécution sont en règle générale liées, lors de la constatation des faits, par les conclusions de fait en procédure pénale ; elles sont libres concernant l'appréciation juridique. Lorsqu'elles disposent d'une marge d'appréciation, les autorités sont tenues de l'exercer correctement et d'appliquer les dispositions selon les principes généraux (principe de la proportionnalité, égalité de droit, etc.). Le droit fédéral laisse une certaine marge de manœuvre aux autorités d'exécution, notamment en cas d'expertises d'aptitude à la conduite sans lien avec de la conduite sous l'emprise de l'alcool et de drogues et concernant le comportement de chauffard de l'article 90, alinéa 3 LCR (inférieur au seuil de l'al. 4). La Commission des recours contre les mesures LCR (CRMLCR), qui est indépendante de l'administration, examine sur recours les mesures administratives ordonnées par l'Office de la circulation routière et de la navigation. La CRMLCR juge avec un plein pouvoir de cognition et statue notamment sur la légalité et l'adéquation de mesures.

3. Comment les autorités judiciaires et administratives du canton de Berne utilisent-elles ces marges de manœuvre ?

Les tribunaux pénaux examinent au cas par cas si les conditions spéciales fixées par la Cour suprême et permettant de déroger aux conditions légales rigides (voir question 2) sont remplies, et se comportent en conséquence.

Conformément au principe de la proportionnalité, l'Office de la circulation routière et de la navigation éclaire souvent les doutes sur l'aptitude à la conduite au moyen du rapport du médecin traitant, au lieu d'ordonner une expertise ordinaire, même si le Tribunal fédéral a déjà estimé dans certains cas qu'un rapport du médecin n'était pas suffisant. Cette étape intermédiaire permet souvent d'éviter des examens longs et coûteux par des instituts de la médecine du trafic déjà surchargés. La CRMLCR statue sur recours et donc au cas par cas. Pour ce faire, elle se base sur le principe de la proportionnalité, qui est un principe de l'Etat de droit selon lequel la mesure la plus clémente possible doit être prise et être limitée au strict nécessaire.

4. En comparaison intercantonale, les autorités bernoises appliquent-elles plus sévèrement les dispositions légales qui découlent du Programme Via sicura, de la LCR en général et des ordonnances fédérales y relatives ?

A notre connaissance, il n'existe pas de comparaison intercantonale ou d'étude au niveau suisse concernant la sévérité de l'application du droit.

Dans le domaine des mesures administratives, des échanges professionnels intensifs ont lieu entre les autorités d'exécution cantonales et l'Office fédéral des routes (OFROU). Dans le cadre des associations des services des automobiles (asa), des questions pratiques sont discutées en vue d'une harmonisation intercantonale, compte tenu des arrêts du Tribunal fédéral et des décisions des tribunaux administratifs. Comme la manière d'annoncer les mesures au registre fédéral des mesures administratives varie suivant le canton, aucune image statistique définitive ne peut actuellement être obtenue en comparaison intercantonale. Des efforts d'harmonisation dans ce domaine sont en cours. Le nombre de retraits de sécurité à titre préventif donne une indication : par rapport à la population (état 2016), la pratique dans le canton de Berne n'est pas plus sévère que celle des cantons de Zurich ou d'Argovie.

5. Dans la mesure où le Conseil fédéral lui-même vient de reconnaître les problèmes développés dans cette interpellation, les autorités bernoises compétentes envisagent-elles, le cas

échéant, de modifier leur pratique dans l'application des dispositions légales qui découlent du Programme Via sicura, de la LCR en général et des ordonnances fédérales y relatives ?

Aussi bien les autorités d'exécution que les autorités judiciaires et le Ministère public sont tenus d'appliquer les dispositions légales en vigueur et de les mettre en œuvre dans l'esprit du législateur (fédéral) et de la pratique du Tribunal fédéral.

Lorsque les dispositions légales en vigueur l'autorisent, l'Office de la circulation routière et de la navigation applique aujourd'hui déjà la mesure adéquate la moins intrusive en droit des mesures administratives. Sans adaptation des bases légales, aucune modification déterminante ne peut avoir lieu dans la pratique d'exécution.

Destinataire

- Grand Conseil