
Les contraventions (annales 2004)

La classification tripartite des infractions, qui distingue entre crimes, délits et contraventions, est aujourd'hui bien ancrée en droit pénal français. En effet, les débats relatifs à son opportunité se sont apaisés. D'une part, le critère de classification consiste depuis 1992 non plus dans une référence illogique à la gravité de la peine mais dans la gravité intrinsèque du comportement. D'autre part, certains hybrides comme les « contraventions délictuelles » ont disparu, ce qui améliore à la fois la valeur pédagogique et la mise en œuvre pratique de la distinction. A l'aune de cette classification, les contraventions apparaissent comme les infractions les moins graves, dont le fondement pratique renvoie aux dangers physiques innombrables qui, dans la société industrielle moderne, menacent les personnes.

Pour la sécurité sur la route ou dans l'entreprise, pour la salubrité des aliments cultivés ou fabriqués, pour la conservation de l'environnement, le gouvernement édicte et sanctionne des centaines de règles de prudence ; corrélativement, les infractions se chiffrent par millions, et aucun appareil judiciaire ne serait capable d'en connaître selon une procédure contradictoire minutieuse. On en fait donc des contraventions que les tribunaux de police peuvent juger sommairement ou même ne pas juger du tout, en laissant à l'administration le soin de le réprimer si le prévenu ne réclame pas l'accès à l'audience. La catégorie des contraventions permet donc d'incriminer des conduites à risque qui s'observent de façon massive sans toutefois paralyser le système judiciaire. On a pu du reste songer à les extraire du domaine pénal, comme le montrent le droit comparé et l'histoire du droit. En Allemagne, ont été instituées les *Ordnungswidrigkeiten* qui permettent d'appliquer aux comportements antisociaux les moins graves et les plus courants des sanctions purement administratives. En France, le Code pénal de 1791 ne comportait que les infractions les plus graves, c'est-à-dire essentiellement les crimes, tandis que les délits et les contraventions ressortissaient encore largement à la matière administrative. Cette philosophie de la période révolutionnaire, qui tend à considérer que les contraventions ne relèvent qu'imparfaitement du droit pénal, eu égard à leur faible gravité, trouve encore un écho aujourd'hui ; il suffit de songer à l'absence de compétence de la loi française pour les contraventions commises à l'étranger ou bien encore à l'absence d'incrimination de la tentative de contravention.

Cependant, pour être l'échelon le plus bas de la classification tripartite, les contraventions n'en sont pas moins un maillon essentiel de la politique pénale de répression et de prévention des conduites à risque. En effet, si l'on considère l'exemple de la délinquance routière, c'est le recours massif aux contraventions et la recherche d'une répression effective qui ont donné des résultats satisfaisants pour lutter contre les comportements dangereux sur la route. Alors que la création du délit de risque causé à autrui (article 223-1 du Code pénal) par le Code de 1994 n'a pas eu les résultats escomptés, au regard des difficultés d'appréciation du dol éventuel, la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière s'appuie largement sur les contraventions, l'absence d'élément moral permettant une constatation de la transgression matérielle par radars automatiques. D'aucuns font d'ailleurs valoir que la recherche d'un traitement rapide et efficace des contraventions, par le recouvrement effectif des amendes, ne saurait cependant affecter les garanties fondamentales du justiciable, et notamment le droit à un procès équitable.

On voit donc que les contraventions, bien qu'étant au niveau le plus bas de la classification tripartite, n'en revêtent pas moins une importance considérable pour le système pénal contemporain de prévention des risques. Cette tension s'observe aussi bien dans le particularisme de l'incrimination des contraventions (I) que dans celui qui affecte leur répression (II).

I - Le particularisme de l'incrimination des contraventions

Le particularisme de l'incrimination des contraventions se marque à la fois dans leur support textuel (A) et au regard de leur imputation (B).

A - Le support textuel des contraventions

En vertu d'une exception au principe de légalité des délits et des peines qui se justifie par la tradition historique (1), les contraventions relèvent de la compétence réglementaire dont la mise en œuvre appelle plusieurs précisions (2).

1 - La justification de l'entorse au principe de légalité

Les contraventions correspondent en partie à ce que Jousse nommait sous l'ancien régime les « maléfices », par opposition aux crimes. Les lois pénales de 1791 paraissent, dans leurs intitulés, conformément à la distinction de Jousse : le Code pénal contenu dans la loi des 25 septembre et 6 octobre 1791 définit les peines criminelles, tandis qu'une autre loi datée des 19 et 22 juillet 1791 se dit « relative à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle » et traite des « maléfices ». Ce qui est l'objet de la police municipale, c'est le maintien de l'ordre et la tranquillité. Dans la philosophie des révolutionnaires, il s'agit d'une tâche essentiellement administrative, ce qui justifie de déroger à l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme qui donne en principe compétence au législateur pour déterminer les incrimination et les sanctions, conformément au principe de légalité théorisé notamment par Beccaria. C'est donc à l'exécutif qu'il revient de déterminer les contraventions, ce qui appelle des précisions quant à la mise en œuvre contemporaine de la compétence réglementaire.

2 - La mise en œuvre de la compétence réglementaire

Dans un souci d'efficacité, la Constitution de la Vème République a reconnu à l'exécutif un pouvoir créateur en matière de contraventions, pour ce qui touche tant à la détermination de l'incrimination qu'à la fixation de la peine. Le Code pénal de 1992 l'exprime à son tour aux articles 111-2 et 111-3. Le règlement recouvre les décrets et les arrêtés, ministériels, préfectoraux ou municipaux, chacune de ces catégories ayant un domaine d'intervention plus ou moins vaste.

Les décrets dits « autonomes » (article 37 de la Constitution), s'ils sont pris en Conseil d'Etat, permettent au gouvernement d'exercer en matière pénale un pouvoir réglementaire complet pour déterminer l'incrimination contraventionnelle ainsi que les sanctions dans les limites toutefois fixées par le législateur (article 131-12 du Code pénal). Il faut noter qu'il n'existe plus d'emprisonnement de police, dans le prolongement d'une décision du Conseil constitutionnel qui avait déjà tenté, en vain, en 1973, de dénier au pouvoir réglementaire la possibilité d'assortir une contravention d'une peine privative de liberté (CC 28 novembre 1973).

Les autres règlements (décrets simples, arrêtés ministériels, préfectoraux ou municipaux) ne peuvent que déterminer une incrimination contraventionnelle. Dans certains cas, le Code pénal décide que le manquement au règlement ne peut constituer qu'une contravention de première classe, exposant son auteur à une amende de 38 euros maximum (article R. 610-5 du Code pénal) ; ces règlements « de police » doivent se rapporter au maintien de l'ordre, à la sécurité, à la tranquillité ou à la salubrité publiques.

Ces divers règlements sont à l'origine de contraventions réparties en cinq classes (article 131-13 du Code pénal) qui peuvent être appliquées tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales, dès lors que les conditions d'imputation sont remplies.

B - L'imputation des contraventions

L'imputation des contraventions ne dépend pas de la preuve d'un élément moral car il s'agit en principe d'infractions « matérielles » (1), ce qui explique les règles relatives à la complicité de contraventions (2).

1 - Les contraventions, infractions « matérielles »

« Il n'y a point de contravention en cas de force majeure » dispose l'article 121-3 alinéa 4 du Code pénal. Il exprime ainsi, de manière elliptique, que les dispositions psychologiques de l'agent sont, en principe, étrangères au débat judiciaire qui tend à l'imputation d'une contravention. L'imputation des contraventions ne requiert pas en principe la preuve d'un élément moral, qu'il s'agisse d'une intention ou même d'une imprudence. On dit des contraventions qu'elles constituent des infractions « matérielles », en ce sens que la seule transgression matérielle de la norme pénale suffit à consommer l'infraction. Le prévenu ne saurait arguer qu'il n'avait pas conscience de ce qu'il faisait. La constatation que l'agent a matériellement réalisé la situation incriminée par un règlement est suffisante. Ainsi, lorsque des immondices tombent de la benne d'un camion et demeurent sur la chaussée, le conducteur est coupable de la contravention prévue à l'article R. 635-8 du Code pénal et le juge qui le condamne n'a pas besoin de décrire son comportement ni de le décrire comme fautif. Il y a certes une indifférence aux valeurs sociales qui est reprochée à l'agent par l'incrimination de la contravention, mais, à la différence des hypothèses correctionnelles où cette faute d'imprudence doit être positivement démontrée par l'accusation et constatée par le juge, elle est au contraire présumée dans le cas de la contravention.

Cette présomption est simple, elle peut être combattue par le prévenu s'il prouve que sa vigilance a été égarée par une circonstance qui l'a amené à commettre une erreur de fait inévitable, assimilée à la force irrésistible de l'article 122-2 ; et c'est pourquoi encore toutes les causes de non imputabilité empêchent la condamnation du chef de contravention, qu'il s'agisse de troubles psychologiques, de petite enfance ou de contrainte.

Par exception à la règle générale de l'article 121-3 alinéa 4 du Code pénal, l'imputation de certaines contraventions requiert la constatation de l'imprudence, voire d'une intention ; ainsi en va-t-il des violences volontaires dont il n'est résulté aucune blessure (article 624-1 du Code pénal) ou dont il n'est résulté que des lésions de faible importance (article 625-1). Il existe aussi les blessures involontaires de nature contraventionnelle, dont l'imputation suppose l'imprudence du prévenu (article R. 625-2).

2 - La complicité de contravention

Sous l'ancien Code pénal, les complices de contraventions étaient tous également impunissables. Aujourd'hui, et depuis 1992, si la peine est de police, la contravention correspondante peut, sans disposition spéciale, être imputée à une catégorie de complices, celles des instigateurs, et non à celle des personnes qui ont seulement apporté aide ou assistance (article 121-7 et R. 610-2 du Code pénal combinés). C'est une manifestation de sévérité évidente à l'égard de l'instigateur, que le législateur de 1992 avait songé un moment à incriminer de façon autonome. Ainsi, le client d'un taxi qui, moyennant un supplément au prix de la course, incite le chauffeur à commettre des excès de vitesse et à ignorer les feux tricolores est complice de ces contraventions au Code de la route. L'article R. 610-2 énonce une règle générale. D'autres textes, exprès et limités à certaines contraventions, permettent que l'on punisse les complices qui se sont bornés à fournir de l'aide et de l'assistance. C'est le cas des violences volontaires ayant entraîné qu'une incapacité de travail égale ou inférieure à huit jours (article R. 625-1) ou aucune incapacité (article R. 624-1) et aussi le cas du tapage nocturne (article R. 623-2, alinéa 3).

On voit donc que le particularisme de l'incrimination des contraventions s'explique par des considérations pratiques. Qu'il s'agisse de la compétence réglementaire ou des règles d'imputation, il s'agit de faire face à un contentieux massif, pour des infractions de faible gravité. Ce sont des considérations analogues qui gouvernent la répression des contraventions et justifient son particularisme.

II - Le particularisme de la répression des contraventions

Si la répression des contraventions peut être modulée (A) afin de parvenir à une individualisation de la peine qui est recherchée en matière contraventionnelle comme ailleurs, il convient d'observer que des réformes récentes visent à améliorer l'effectivité de cette répression, au regard notamment du recouvrement des amendes contraventionnelles (B).

A - Une répression modulée

La répression est modulée non seulement parce que la palette des peines contraventionnelles est assez large (1) mais aussi parce qu'elle est adaptée en cas de contraventions réitérées (2).

1 - La palette des peines contraventionnelles

Il convient au préalable de rappeler que l'emprisonnement de police a été supprimé par la loi du 19 juillet 1993 au motif qu'il était inconstitutionnel : en effet, la compétence pour rédiger les textes d'incrimination et de pénalité ressortit au pouvoir exécutif, lequel ne pourrait, pas même avec l'autorisation de la loi, fulminer des peines privatives de liberté.

Il convient dès lors de préciser quelles sont les peines principales, les peines complémentaires et les peines alternatives prévues en matière contraventionnelle. D'abord, les peines principales pour les personnes physiques sont l'amende (de 38 euros pour la 1^{ère} classe à 1500 euros au plus pour la cinquième classe) et, pour les contraventions de cinquième classe, les peines privatives ou restrictives de droits de l'article 131-14. Pour les personnes morales, les peines principales sont l'amende (égale au quintuple de celle prévue pour la personne physique) et, pour les contraventions de cinquième classe, les peines restrictives ou privatives de droits de l'article 131-42 (interdiction d'émettre des chèques pour un an par exemple). Ensuite, les peines complémentaires en matière contraventionnelle sont énoncées aux articles 131-16 (personnes physiques) et 131-43 (personnes morales). On peut citer comme exemple pour les personnes physiques la confiscation d'une ou plusieurs armes dont le condamné est propriétaire et dont il a la libre disposition. Enfin, des peines alternatives existent également pour les contraventions de cinquième classe. Les personnes physiques sont en effet exposées, au titre de substitut à l'amende, aux peines restrictives ou privatives de droit visées par l'article 131-14 : on peut citer, à titre d'exemple, la suspension, pour un an au plus, du permis de conduire, l'immobilisation temporaire du véhicule, pour six mois au plus, ou bien encore le retrait du permis de chasser pendant un an au plus. Pour les personnes morales, l'interdiction pour un an au plus d'émettre des chèques et d'utiliser des cartes de paiement ou bien la confiscation de l'instrument de l'infraction, de son produit ou de son objet sont aussi prévues comme substitutives à l'amende (article 131-42).

2 - La répression en cas de contraventions réitérées

La réitération de contraventions concerne à la fois les hypothèses de concours réel où aucune condamnation définitive n'est intervenue entre les deux infractions et les hypothèses de récidive.

S'agissant du concours réel, la règle du cumul limité des sanctions souffre une exception en matière contraventionnelle où le cumul est illimité. Dans la mesure où les peines de police sont légères, leur addition n'a pas les effets inhumains que l'on observe dans le cumul des peines criminelles et correctionnelles. Les tribunaux doivent donc ordonner l'exécution cumulée des amendes de police, et de ces sanctions avec les amendes correctionnelles ou criminelles (article 132-7). Cela dit, l'affirmation selon laquelle le cumul des peines de police ne doit pas être redouté a pu être contestée. En effet, dans l'industrie, les occasions de commettre des contraventions sont fréquentes et les inspecteurs spécialisés relèvent souvent un grand nombre de ces infractions, dont la répétition peut être un simple effet de la mécanisation. Ainsi, lorsqu'un produit de grande diffusion est affecté d'un vice de fabrication sanctionné d'une contravention en vertu de l'article L. 241-2 du Code de la consommation, l'amende de police est multipliée par le nombre d'unités vendues, et peut atteindre des sommes importantes. Le coupable a alors avantage à se faire condamner sous une qualification correctionnelle.

S'agissant de la récidive, la récidive de contravention à contravention est limitée aux contraventions de cinquième classe. La récidive des contraventions de cinquième classe est spéciale et temporaire, le délai étant d'un an, compté depuis le paiement ou la prescription de l'amende. Elle n'existe que si, en sus, l'incrimination applicable le précise expressément, précaution que prennent les textes contenus dans le Code pénal (article R. 625-1 par exemple). Le maximum de l'amende, doublé, est porté à 3000 euros. La récidive contraventionnelle des personnes morales obéit aux mêmes conditions que celles applicables aux personnes physiques, conformément aux dispositions de l'article 132-15 du Code pénal. La répression des contrevenants entêtés qui commettent des contraventions moins graves est assurée par d'autres procédés, notamment en matière de circulation routière par l'institution du permis de conduire à points (article L. 11 à L. 11-6 du Code de la route). Il faut du reste noter que le système du retrait de points, créé par la loi du 10 juillet 1989 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1992, a été consolidé par la loi du 12 juin 2003 qui a créé un permis de conduire probatoire et modifié le décompte des points en cas de cumul d'infractions. Jusqu'à cette loi, le cumul de plusieurs contraventions ne pouvait conduire qu'au retrait maximal de la moitié du nombre initial de points. Ainsi, celui qui franchissait dans un trait de temps trois feux rouges n'était pénalisé que de six points. Le nouvel article L. 223-3 du code de la route prévoit dorénavant que le retrait de points en cas de cumul de plusieurs infractions, délits ou contraventions, pourra atteindre dans tous les cas les deux tiers du nombre maximal de points du permis. Pour reprendre l'exemple précédent, notre contrevenant se verra donc retirer dorénavant huit points. A cette sévérité accrue s'ajoute une volonté du législateur contemporain de garantir l'effectivité de la répression.

B - Une répression effective

Le législateur contemporain cherche à s'assurer de l'effectivité de la répression en matière contraventionnelle, au regard notamment d'une modification des règles de prescription (1) mais aussi et surtout par l'amélioration du mode de recouvrement des amendes (2).

1 - Les règles de prescription

Le délai de prescription de l'action publique est d'un an en matière contraventionnelle. S'agissant de la prescription de la peine, le point de départ est fixé au moment où la condamnation est irrévocable. Le délai, initialement d'une durée de deux ans, a été porté

à trois ans à compter du 1^{er} janvier 2003, ce qui tend à faciliter le recouvrement de l'amende par le Trésor public (article 133-4).

2 - L'amélioration du recouvrement des amendes

Le recouvrement effectif de l'amende peut atterrir sur l'insolvabilité du coupable mais aussi et surtout sur son mauvais vouloir. La loi du 12 juin 2003 a institué de nouveaux modes de poursuites des contraventions au code de la route afin d'améliorer le recouvrement des amendes. Outre les exigences d'une réclamation motivée et accompagnée de l'avis de contravention, la loi du 12 juin 2003 impose la consignation d'une somme d'argent équivalente au montant de l'amende forfaitaire ou de l'amende forfaitaire majorée. A défaut, la réclamation sera irrecevable et le juge ne pourra être saisi. Cette évolution de la procédure concerne les contraventions constatées au moyen d'un appareil homologué de contrôle automatique, notamment pour les infractions aux règles sur les vitesses maximales. Comme cette procédure nouvelle tend à freiner l'exercice des recours juridictionnels, la question du respect des dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme se pose. Du reste, la France a récemment été condamnée pour violation de cet article à propos d'une infraction pour excès de vitesse, parce que le requérant avait dû s'acquitter du paiement d'une amende sans bénéficier de l'accès à un tribunal (CEDH 21 mai 2002 *Peltier c/ France*). Il faut ajouter que la CEDH a considéré que le contrôle sur le retrait de points du permis respectait ce même article car il est « incorporé dans la décision de condamnation prononcée » par le juge pénal (CEDH 23 septembre 1998 *Malige c/ France*). Or, le système de consignation préalable d'un montant égal à celui de l'amende, tout en décourageant le requérant de saisir le juge, a pour effet subsidiaire une perte automatique de points et une suspension du permis de conduire, sans que ce dernier ait à intervenir...

Les récentes évolutions en matière de poursuites des contraventions au code de la route peuvent être perçues comme une nouvelle preuve du particularisme des contraventions en matière procédurale. On sait en effet que la procédure devant le tribunal de police comporte des spécificités liées au caractère souvent simple des affaires et à leur faible gravité. Ainsi, la voie de la comparution immédiate est exclue et l'ouverture d'une instruction préalable est très exceptionnelle, supposant du reste nécessairement des réquisitions du procureur de la République. Cependant, et plus fondamentalement, il semble que l'on retrouve dans cette évolution une tendance plus profonde, qui s'observait historiquement dès 1791, et qui consiste à extraire du droit pénal la police des comportements à risque les plus fréquents pour les confier à l'administration. Il s'agit ici moins d'un aménagement de la procédure devant le tribunal de police que d'une tentative d'éviter le recours au tribunal de police afin de promouvoir un traitement administratif et automatisé des comportements à risque les plus fréquents. Si tel devait être le sens de l'évolution, il serait contrecarré par le droit fondamental d'accès à un juge, d'autant plus essentiel que les contraventions demeurent une pièce essentielle de la politique pénale de répression et de prévention des comportements antisociaux.