



Berne,

---

## **Habiliter les entreprises de transport à infliger des amendes**

Rapport du Conseil fédéral  
en réponse au postulat 16.3004 de la  
Commission des affaires juridiques du Conseil  
national du 22 janvier 2016

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mandat</b> .....	<b>3</b>
1.1	Postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (16.3004) .....	3
1.1.1	Teneur du postulat.....	3
1.1.2	Traitement du postulat.....	3
1.2	Contexte .....	3
<b>2</b>	<b>La réglementation de l'avant-projet de révision totale de la loi sur les amendes d'ordre et la manière dont il a été remanié.....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Traitement de la demande des Chemins de fer fédéraux suisses lors de la révision de la loi sur le transport de voyageurs .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Exposé du problème .....</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Considérations sur les infractions poursuivies sur plainte ou d'office .....</b>	<b>5</b>
5.1	Motif et fonction de la poursuite sur plainte .....	5
5.2	La poursuite sur plainte, obstacle à la procédure de l'amende d'ordre .....	6
5.3	Conséquences d'un passage de la poursuite sur plainte à la poursuite d'office .	7
5.3.1	Par comparaison avec d'autres infractions poursuivies sur plainte .....	7
5.3.2	Au regard du principe de légalité .....	7
<b>6</b>	<b>La compétence de percevoir des amendes d'ordre.....</b>	<b>8</b>
6.1	Selon le droit en vigueur et selon la loi sur les amendes d'ordre dans sa version du 18 mars.....	8
6.2	Selon le vœu des Chemins de fer fédéraux suisses.....	8
6.3	Les entreprises de transports publics et leurs organes de sécurité .....	9
6.3.1	Les entreprises de transports publics .....	9
6.3.2	Les organes de sécurité des entreprises de transport .....	9
6.3.2.1	Statut des organes de sécurité .....	9
6.3.2.2	Tâches et compétences des organes de sécurité .....	11
6.3.3	Difficultés que causerait le fait d'habiliter les organes de sécurité à infliger des amendes d'ordre .....	12
6.3.3.1	Réflexions générales.....	12
6.3.3.2	Transfert de compétences de poursuite pénale à des particuliers ou à des organismes agissant en droit privé .....	12
6.3.3.3	Portée de la compétence des organes de sécurité.....	14
6.3.3.4	Actions possibles en cas de violation des obligations .....	15
6.3.3.5	Possibilité d'influencer et de contrôler la poursuite des infractions au plan politique .....	16
<b>7</b>	<b>Indemnisation des organes de sécurité et répartition du produit des amendes</b>	<b>16</b>
<b>8</b>	<b>Résumé / recommandation du Conseil fédéral .....</b>	<b>17</b>
<b>9</b>	<b>Liste des abréviations.....</b>	<b>18</b>
<b>10</b>	<b>Annexe .....</b>	<b>20</b>

## 1 Mandat

### 1.1 Postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (16.3004)

#### 1.1.1 Teneur du postulat

Le postulat 16.3004 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national « Habilitier les entreprises de transport à infliger des amendes » a été déposé le 22 janvier 2016. Sa teneur est la suivante :

*Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport dans lequel il évaluera les possibilités, la pertinence et la faisabilité (mise en œuvre) de modifier la législation concernée (loi sur le transport de voyageurs, RS 745.1 ; loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics, RS 745.2 ; loi fédérale sur les chemins de fer, 742.101 ; loi fédérale sur la navigation intérieure, RS 747.201, loi sur les installations à câbles, RS 743.01) dans le but d'habiliter des organes de sécurité d'entreprises de transports publics à punir d'amendes d'ordres certaines infractions.*

Son développement a la teneur suivante :

*La problématique évoquée dans la motion 15.4080 mérite d'être approfondie et examinée dans le cadre d'une évaluation des possibilités de modifications législatives, de leur faisabilité et pertinence avant la présentation d'un projet d'acte législatif.*

*Ce postulat a pour objectif d'évaluer l'ensemble des opportunités d'habiliter des organes de sécurité d'entreprises de transports publics à punir d'amendes d'ordres certaines infractions. Cette évaluation et ces propositions compléteront ainsi les considérations déjà présentées dans le message consacré à la loi sur les amendes d'ordre (FF 2015 909, p. 917 et suivantes).*

#### 1.1.2 Traitement du postulat

Le 24 février 2016, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Le 3 mars de la même année, ce dernier a été accepté par le Conseil national<sup>1</sup>. Le Conseil fédéral a élaboré le présent rapport en exécution du mandat que le Parlement lui a confié.

## 1.2 Contexte

Lors de la consultation relative à la révision totale de la loi du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre (LAO)<sup>2</sup>, les Chemins de fer fédéraux (CFF) ont demandé à ce que le champ d'application ne soit pas limité à la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV), comme le demandait l'avant-projet, mais qu'il s'étende aussi à la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF) et à la loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST). Ils demandaient que la loi soit formulée de telle sorte que les organes de sécurité des entreprises de transport public puissent punir d'une amende d'ordre certaines contraventions réprimées par ces trois lois<sup>3</sup>. Après que la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) a entendu des représentants des CFF, l'Office fédéral de la justice a été chargé d'examiner plus en

<sup>1</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > Numéro d'objet 16.3004

<sup>2</sup> 14.099 « Loi sur les amendes d'ordre », texte soumis au référendum : FF 2016 1867. Le délai référendaire est échu le 7 juillet 2016 sans que le référendum ait été demandé. La nouvelle loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020 (RO 2019 527).

<sup>3</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > DFJP > Révision totale de la loi sur les amendes d'ordre (LAO) > Résultat : Rapport > Synthèse des résultats de la procédure de consultation de février 2014

détail la possibilité d'étendre la LAO à la LCdF et à la LOST<sup>4</sup>. Le 9 octobre 2015, la CAJ-E a déposé la motion 15.4080 « Habilitier les entreprises de transport à infliger des amendes » et a chargé le Conseil fédéral de désigner les organes de sécurité des entreprises de transport susceptibles d'être autorisés à punir d'une amende les contraventions, qu'il aurait aussi à fixer, sur la base d'une liste d'amendes. La Commission des affaires juridiques du Conseil national, estimant que la question méritait un examen plus approfondi avant la présentation d'un projet par le Conseil fédéral, a déposé, le 22 janvier 2016, le postulat 16.3004, sous le même titre. Comme on l'a dit plus haut, ce postulat a été approuvé par le Conseil national le 3 mars 2016. La motion 15.4080, approuvée par le Conseil des États, a été rejetée par le Conseil national et a donc été classée<sup>5</sup>.

## 2 La réglementation de l'avant-projet de révision totale de la loi sur les amendes d'ordre et la manière dont il a été remanié

Dans l'avant-projet de mars 2013 sur la révision totale de la LAO, le Conseil fédéral avait proposé d'inclure la LTV dans la liste à l'art. 1, al. 1, LAO<sup>6</sup>. Toutefois, il n'avait pas prévu de modifier l'art. 57, al. 2, LTV, tel qu'il était alors<sup>7</sup>, et il n'avait pas non plus énuméré les infractions à la LTV qui pourraient être réprimées par la procédure de l'amende d'ordre.

Quelques participants à la consultation se sont prononcés contre l'inclusion de la LTV dans la liste<sup>8</sup>. Les CFF ont demandé au contraire que la LAO accorde aux organes de sécurité des entreprises de transport public la compétence de percevoir des amendes. Sur la base de ces opinions divergentes, le Conseil fédéral a étudié de plus près si la procédure de l'amende d'ordre se prêtait à la répression des infractions à la LTV et si oui, desquelles. Il a conclu que plusieurs arguments s'opposaient à l'inclusion de la LTV et – selon le vœu des CFF – de la LCdF et de la LOST<sup>9</sup> :

- Les contraventions qui entrent en ligne de compte pour la procédure de l'amende d'ordre sont poursuivies sur plainte.
- Si l'acte délictueux cause un dommage à l'entreprise de transport, la procédure de l'amende d'ordre est inappropriée car elle ne permet pas de faire valoir et de juger des prétentions civiles.
- Pour certaines infractions, le degré de culpabilité revêt de l'importance ; une amende d'ordre d'un montant fixe n'est alors pas appropriée.
- Si l'acte cause un dommage à l'entreprise de transport, il serait problématique que ses propres organes de sécurité le jugent pénalement.

<sup>4</sup> Communiqué de presse de la CAJ-E du 14 août 2015 ; [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > Numéro d'objet 14.099 > Communiqué de presse > Communiqué de presse CAJ-E du vendredi 14 août 2015

<sup>5</sup> [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > Numéro d'objet 15.4080

<sup>6</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > DFJP > Révision totale de la loi sur les amendes d'ordre (LAO) > Documents : projet et rapport

<sup>7</sup> C'est aujourd'hui l'art. 57, al. 4, LTV.

<sup>8</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > DFJP > Révision totale de la loi sur les amendes d'ordre (LAO) > Résultat : rapport > Synthèse des résultats de la procédure de consultation de février 2014, page 11

<sup>9</sup> Voir le message du 17 décembre 2014 concernant la loi sur les amendes d'ordre ; FF 2015 909, 917 s. (ci-après : message sur la nLAO).

### 3 Traitement de la demande des Chemins de fer fédéraux suisses lors de la révision de la loi sur le transport de voyageurs

Le Parlement s'est penché en 2014 sur un aspect particulier de la demande des CFF<sup>10</sup> : lors du traitement de l'objet 13.072 « Loi sur les entreprises de transport par route et loi du droit pénal des transports. Modification » par la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N), une proposition visant à faire des infractions citées à l'art. 57, al. 4 P-LTV des infractions poursuivies d'office a été déposée ; elle a cependant été rejetée par 17 voix contre 4<sup>11</sup>. La proposition de minorité correspondante a été retirée lors des débats en plénum<sup>12</sup>.

Le 26 septembre 2014, le Parlement a accepté la modification de la LTV, tout en maintenant la poursuite sur plainte pour certaines contraventions. Par rapport à l'ancien droit, la liste des actes punissables est plus longue et se trouve désormais à l'al. 4 de l'art. 57 LTV<sup>13</sup>.

### 4 Exposé du problème

Dans les chapitres qui suivent, on examinera de nouveau, de manière approfondie, si les organes de sécurité des entreprises de transport doivent être habilités à punir certaines contraventions par une amende d'ordre. En particulier, on s'attachera aux aspects suivants : la poursuite d'office ou sur plainte, le statut, les tâches et les compétences actuelles des organes de sécurité des entreprises de transport, le transfert de compétences de poursuite pénale à des particuliers ou à des organismes agissant en droit privé et l'étendue des éventuelles nouvelles compétences. Le rapport s'achèvera sur un résumé de l'analyse et sur les recommandations du Conseil fédéral.

### 5 Considérations sur les infractions poursuivies sur plainte ou d'office

#### 5.1 Motif et fonction de la poursuite sur plainte

En général, le législateur impose que certaines infractions soient poursuivies sur plainte pour l'une des trois raisons suivantes :

1. parce que la faute commise est de faible gravité,
2. parce que la procédure pénale est fortement susceptible de porter atteinte à la sphère personnelle de la personne lésée,
3. parce que la poursuite pénale pourrait porter atteinte à la relation personnelle étroite entre la victime et l'auteur<sup>14</sup>.

Pour ce qui est des infractions visées à l'art. 57 LTV, dont il est question ici, le motif de l'atteinte particulière aux droits de la personnalité de la personne lésée ne s'applique pas. Dans certains cas, il peut y avoir une relation particulière entre la victime et l'auteur, en ce sens que ce dernier est parfois le client de la victime – l'entreprise de transport –, mais l'exigence de la plainte est surtout justifiée par le faible degré de gravité de la faute. Pour

<sup>10</sup> Voir ch. 1.2 et ch. 5

<sup>11</sup> Communiqué de presse de la CTT-N du 14 janvier 2014 ; [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > Numéro d'objet 13.072 > Communiqué de presse > Communiqué de presse CTT-N du mardi 14 janvier 2014

<sup>12</sup> BO 2014 N 646

<sup>13</sup> Teneur selon le ch. I de la modification du 26 septembre 2014 de la LTV, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Loi fédérale : RO 2015 3205 ; message : FF 2013 6441

<sup>14</sup> Voir BSK StGB-RIEDO, remarques précédant l'art. 30 n° 10

certaines de ces infractions, on constate simplement que les actes similaires punis par le code pénal (CP) sont aussi poursuivis sur plainte : par exemple, l'usage non autorisé d'une salle d'attente (art. 57, al. 4, let. f, LTV) et la mendicité lorsque les prescriptions d'utilisation l'interdisent (art. 57, al. 4, let. h, LTV) présente une grande similitude avec la violation de domicile (art. 186 CP). Le fait d'uriner ou de déféquer ailleurs que dans l'installation prévue à cet effet (art. 57, al. 4, let. g, LTV) est comparable aux dommages simples à la propriété (art. 144, al. 1, CP). L'usage d'un véhicule sans détenir de titre de transport valable ou sans y être autrement autorisé (art. 57, al. 3, LTV) s'apparente à l'obtention frauduleuse d'une prestation (art. 150 CP). Lorsque ces infractions occasionnent un dommage (par ex. dégâts causés aux véhicules), la poursuite sur plainte donne à l'entreprise de transport les moyens de demander un dédommagement à l'auteur et de s'engager à retirer la plainte s'il s'exécute.

Dans d'autres cas de figure, l'exigence de la plainte ne sert pas en premier lieu à permettre à l'entreprise de transport de faire valoir des prétentions civiles. La raison principale est plutôt le fait que l'atteinte ou la menace, pour les biens juridiques protégés, des actes visés peuvent être de gravité très diverse : jeter son trognon de pomme dans une forêt depuis un téléphérique, ou le jeter de la fenêtre d'un train qui traverse une gare, ne représente pas le même danger pour les autres personnes (or ces deux actes répondent du chef de jet d'objet hors du véhicule, réprimé par l'art. 57, al. 4, let. b, LTV). Le fait d'ouvrir la porte d'un véhicule en marche (art. 57, al. 4, let. a, LTV) peut aussi être plus ou moins dangereux. Plus l'atteinte ou la menace est petite, plus faible est aussi l'intérêt d'une sanction pénale. Si ces infractions étaient poursuivies d'office, il serait possible de tenir compte de cet aspect au travers du principe d'opportunité<sup>15</sup>. L'exigence de la plainte permet d'atteindre le même but en fin de compte, mais elle permet de laisser l'entreprise de transport concernée juger si les circonstances justifient que l'on renonce à une poursuite pénale au lieu de confier cette tâche au ministère public ou au tribunal (art. 8 du code de procédure pénale [CPP]). La réflexion à la base de ce choix pourrait être que l'entreprise est mieux placée que le procureur ou que le juge pour estimer si un comportement est assez grave pour que l'on agisse sur le plan pénal.

## 5.2 La poursuite sur plainte, obstacle à la procédure de l'amende d'ordre

Le dépôt de la plainte conditionne l'ouverture de la procédure pénale (art. 303, al. 1, CPP). Le fait que la loi prévoit un délai de trois mois pour le dépôt de la plainte (art. 31 CP) entrave le recours à la procédure de l'amende d'ordre comme outil de répression, car cette procédure doit avoir lieu directement après la constatation de l'infraction. Ce n'est que si elle est menée sur-le-champ que la procédure d'amende d'ordre peut atteindre son but principal (liquidation facile, rapide, peu onéreuse et définitive du cas). C'est pourquoi il apparaît peu opportun de maintenir le principe de la poursuite sur plainte tout en autorisant le recours à la procédure de l'amende d'ordre sous la forme d'une amende conditionnelle qui ne deviendrait effective que si une plainte était déposée dans les trois mois. Pour réprimer efficacement par une amende d'ordre les contraventions mentionnées dans la LTV et éventuellement d'autres lois (LCdF, LOST, loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI), loi du 23 juin 2006 sur les installations à câbles, LICa), il faudrait que ces infractions soient poursuivies non plus sur plainte mais d'office.

---

<sup>15</sup> Voir ch. 5.3.2

## 5.3 Conséquences d'un passage de la poursuite sur plainte à la poursuite d'office

### 5.3.1 Par comparaison avec d'autres infractions poursuivies sur plainte

Renoncer à l'exigence de la plainte consisterait à requalifier les infractions concernées : le législateur indiquerait qu'il ne les considère plus comme des infractions mineures dont la poursuite dépend de la volonté de la personne lésée, mais qu'il donne une telle importance aux biens juridiques en cause que l'atteinte qui y est portée doit avoir des conséquences pénales dans tous les cas. Par ailleurs, la question d'un passage à la poursuite d'office ne saurait être considérée isolément, car le droit pénal doit être un ensemble cohérent. Il convient donc de mettre en relation les infractions concernées avec des normes pénales qui protègent des biens juridiques similaires.

Si l'on faisait des infractions de la LTV et éventuellement d'autres lois des infractions poursuivies d'office, on créerait des incohérences au sein du droit pénal. En effet, certaines d'entre elles, en particulier celles de la LTV, sont des comportements qui, précisément, ne sont pas réprimés par les normes du CP parce que l'atteinte aux biens juridiques protégés est considérée comme minime. Le fait d'uriner ou de déféquer ailleurs que dans l'installation prévue à cet effet (art. 57, al. 4, let. g, LTV), par exemple, est certes similaire aux dommages simples à la propriété (art. 144, al. 1 CP), comme on l'a dit plus haut, mais n'en réalise souvent pas tous les éléments constitutifs car il manque le fait d'« endommager » un objet<sup>16</sup>. Si cette infraction selon la LTV, qui est de moindre gravité, était poursuivie d'office, il en résulterait une inconséquence : uriner dans un coin de la gare ferait l'objet de poursuites d'office, mais en taguer un mur – ce qui est un dommage à la propriété selon l'art. 144, al. 1, CP – ne serait sanctionné que sur plainte. Quiconque fait un usage non autorisé de la salle d'attente (art. 57, al. 4, let. f, LTV) serait poursuivi d'office, mais il faudrait porter plainte pour poursuivre quelqu'un qui pénètre dans une maison qui n'est pas la sienne (violation de domicile au sens de l'art. 186 CP).

Les incohérences deviennent particulièrement évidentes lorsque l'on compare les actes relevant de la LTV aux infractions contre l'intégrité corporelle : quiconque mendie dans une gare alors que les prescriptions d'utilisation l'interdisent (art. 57, al. 4, let. h, LTV) serait poursuivi d'office, tandis que celui qui, dans cette gare, frapperait quelqu'un du poing et lui ferait un hématome (lésions corporelles simples, art. 123 CP) ne serait poursuivi que sur plainte.

### 5.3.2 Au regard du principe de légalité

Le principe de légalité en droit procédural (caractère impératif de la poursuite, art. 7 CPP) oblige les autorités pénales à ouvrir et conduire une procédure lorsqu'elles ont connaissance d'infractions. Ce principe vise à ce que le droit pénal matériel soit appliqué de manière égalitaire : un comportement punissable doit donner lieu à une sanction pour tous les sujets de droit. Dès que le comportement punissable réalise les éléments constitutifs d'une infraction poursuivie d'office, une action doit être ouverte indépendamment de la volonté de la personne lésée - même si elle y est opposée. L'obligation de mener une procédure est garantie par la disposition sur l'entrave à l'action pénale (art. 305 CP), en vertu de laquelle les membres des autorités se rendent punissables s'ils soustraient une personne à une poursuite pénale.

<sup>16</sup> Voir BSK StGB-Weissenberger, art. 144 n° 64, qui cite comme exemple d'acte insignifiant le fait de peindre ou de maculer des objets lorsque la salissure peut être enlevée facilement, sans grand effort et complètement (par ex. selon la surface, avec de la peinture au doigt, de la craie, de la terre, etc.).

Il est néanmoins possible de renoncer à poursuivre une personne si la loi le prévoit – que ce soit dans une loi spéciale (par ex. l'art. 100 ch. 1, par. 2, de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière [LCR]), dans le CP (par ex. les art. 52, 53 et 54) ou dans le CPP, dont l'art. 8 consacre le principe d'opportunité (renonciation à toute poursuite pénale) – à l'exclusion de tout autre motif. En particulier, les *autorités policières* ne sont pas autorisées à renoncer à la poursuite et à opter pour un simple rappel à l'ordre. Cela enfreindrait le caractère impératif de la poursuite et serait éventuellement punissable dans certaines circonstances en tant qu'entrave à l'action pénale (voir ATF 109 IV 46). En vertu de l'art. 8 CPP, la décision de ne pas ouvrir de procédure relève de la compétence exclusive du ministère public et des tribunaux, mais non de celle de la police.

Si les infractions poursuivies sur plainte devaient être transformées en infractions poursuivies d'office, il ne serait plus possible pour la personne habilitée à porter plainte d'y renoncer pour des motifs d'opportunité. Or, dans ce contexte, il peut y avoir des situations dans lesquelles il est préférable, au lieu de porter plainte, voire d'infliger immédiatement une amende au contrevenant, de lui demander par exemple de ne pas mendier (art. 57, al. 4, let. h, LTV) ou de quitter la salle d'attente (art. 57, al. 4, let. f, LTV). C'est là une autre raison pour laquelle l'exigence de la plainte a ici un sens.

## 6 La compétence de percevoir des amendes d'ordre

### 6.1 Selon le droit en vigueur et selon la loi sur les amendes d'ordre dans sa version du 18 mars<sup>17</sup>

Selon le droit en vigueur, la compétence de percevoir des amendes d'ordre appartient d'une part aux organes de police cantonaux et communaux (art. 4 LAO ; art. 28d de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants [LStup]), d'autre part, dans certains cas, à l'Administration fédérale des douanes (AFD), et en particulier au Corps des gardes-frontière, en vertu de conventions avec les cantons<sup>18</sup>. La nLAO ne change rien à ce principe. Elle fonde la compétence de l'AFD au niveau de la loi et autorise les organes chargés de l'application des lois qu'elle cite à percevoir des amendes d'ordre (art. 2, al. 1 et 2, nLAO). De plus, il est expliqué dans le message que les cantons et les communes peuvent, comme en droit actuel, déléguer des compétences définies par la nLAO à des entreprises de sécurité privées. Il faut simplement que cette délégation soit prévue par la loi et que les personnes mandatées occupent des fonctions subalternes et soient étroitement surveillées par du personnel de l'État<sup>19</sup>.

### 6.2 Selon le vœu des Chemins de fer fédéraux suisses

Le vœu des CFF, repris par le postulat 16.3004<sup>20</sup>, est que les organes de sécurité des entreprises de transports publics aient la compétence de réprimer les infractions à la LTV, à la LCdF et à la LOST<sup>21</sup>.

Avant toute réponse sur ce sujet, il convient de présenter le statut juridique de ces entreprises, ainsi que le statut, les tâches et les compétences de leurs organes de sécurité.

<sup>17</sup> Ci-après : nLAO. Loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordres [LAO], projet soumis au référendum : FF 2016 1867. Message concernant la nLAO : FF 2015 909. Cette loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020 (RO 2019 527).

<sup>18</sup> Message concernant la nLAO ; FF 2015 909, 933

<sup>19</sup> Message concernant la nLAO ; FF 2015 909, 932

<sup>20</sup> Voir ch. 1.2.

<sup>21</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > DFJP > Révision totale de la loi sur les amendes d'ordre (LAO) > Résultat : rapport > Synthèse des résultats de la procédure de consultation de février 2014

## 6.3 Les entreprises de transports publics et leurs organes de sécurité

### 6.3.1 Les entreprises de transports publics

L'activité des organes de sécurité des entreprises de transports publics se fonde sur la LOST. Selon l'art. 1, al. 2, de cette loi, les entreprises de transports publics sont les entreprises ferroviaires qui disposent d'une concession ou d'une autorisation au sens de la LCdF et les entreprises ferroviaires et les entreprises de transport à câbles, de trolleybus, d'autobus et de navigation qui disposent d'une concession au sens de la LTV.

Les CFF, qui, étant la plus grande entreprise de transport de Suisse, seraient l'entreprise la plus concernée par un transfert de compétence, sont selon l'art. 2 de la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF) une société de droit public régie par une loi spéciale. Leur actionnaire unique est la Confédération. Selon le message à l'appui de cette loi, cette forme juridique présente l'avantage de permettre à moyen ou à long terme d'associer aux CFF non seulement la Confédération, mais aussi les cantons, les communes et, le cas échéant, les particuliers<sup>22</sup>. La tâche essentielle des CFF est d'offrir des prestations de transports publics (art. 3, al. 1, LCFF). Ils sont donc chargés de tâches relevant du droit public<sup>23</sup>.

C'est en fonction de la situation qu'il convient de déterminer si une activité des CFF relève du droit public ou du droit privé. Le personnel est en principe engagé sur la base du droit public (art. 15 LCFF)<sup>24</sup>. Selon un arrêt déjà ancien du Tribunal fédéral, les mesures prises dans le domaine de la police ferroviaire ressortissent au droit public ; le même principe s'applique à la police des transports. D'un autre côté – et c'est ce qui est déterminant dans le présent contexte – l'utilisation des transports publics est considérée comme étant de droit privé. L'émission d'un billet de train est un acte de droit privé, de même que le transport ferroviaire des personnes, des bagages et des marchandises est perçu en Suisse comme une activité de droit privé<sup>25</sup>.

Certaines autres entreprises de transport telles que BLS SA ou la Rhätische Bahn (RhB) sont des sociétés de droit privé soumises au code des obligations, bien que l'État représente une grande partie de leur actionariat. Elles aussi accomplissent des tâches de transports publics sous la forme d'actes de droit privé.

En définitive, il s'agit moins de savoir quel est le statut des entreprises de transport que de déterminer s'il est admissible que, tout en fournissant à leurs clients des prestations de droit privé, elles aient le pouvoir de percevoir de ces mêmes clients des amendes d'ordre.

### 6.3.2 Les organes de sécurité des entreprises de transport

#### 6.3.2.1 Statut des organes de sécurité

##### *Considérations générales*

Les entreprises de transport entretiennent les organes de sécurité nécessaires pour protéger les voyageurs, les employés, les marchandises transportées, l'infrastructure et les véhicules ainsi que pour garantir une exploitation régulière (art. 2, al. 1, LOST). La loi fait une différence entre deux types d'organes de sécurité : le service de sécurité et la police des

<sup>22</sup> Message du 13 novembre 1996 sur la réforme des chemins de fer ; FF 1997 I 853, 888

<sup>23</sup> ATF 132 III 470 c. 3.3

<sup>24</sup> ATF 132 III 470 c. 3.3

<sup>25</sup> ATF 102 Ib 314 c. 2, ATF 136 II 457 c. 6.2

transports (art. 2, al. 2, LOST). Les tâches et les compétences de la police des transports sont plus étendues que celles du service de sécurité (art. 3 et 4 LOST)<sup>26</sup>.

Les organes de sécurité ne sont pas des autorités étatiques mais font partie de l'entreprise de transport. Leur statut juridique est le même que celui de l'entreprise qui les met en place : ils sont donc soit régis par une loi spéciale, soit régis par le droit privé<sup>27</sup>. Les entreprises de transport peuvent instaurer des organes de sécurité communs (art. 5, al. 1, LOST). Une entreprise de transport qui gère une police des transports doit proposer ses prestations aux autres entreprises de transport à des conditions comparables (art. 5, al. 2, LOST). Avec l'autorisation de l'Office fédéral des transports (OFT), les entreprises de transport peuvent confier les tâches des services de sécurité à une organisation privée (art. 5, al. 3, LOST).

Il existe actuellement une seule police des transports – celle des CFF – qui exerce son activité pour les CFF mêmes, pour trois de ses filiales et pour onze entreprises de transports concessionnaires. Quant aux services de sécurité, ils sont 16 pour 49 entreprises de transports publics<sup>28</sup>.

Ces services sont liés par des contrats de diverse nature : les collaborateurs de la police des transports des CFF sont directement subordonnés à ces derniers par un contrat de travail. Les collaborateurs des services de sécurité sont aussi liés par un contrat de travail à leur entreprise de transport lorsque celle-ci n'a pas confié cette tâche à des tiers. Dans ce dernier cas, il n'existe pas de relation contractuelle directe entre les personnes qui assument le service de sécurité et l'entreprise de transport. Les liens existent d'entreprise à entreprise, l'entreprise tierce ayant à son tour conclu un contrat de travail avec les collaborateurs qui assurent le service de sécurité.

Lorsque les entreprises de transport confient les tâches du service de sécurité à des tiers, la convention doit imposer à ces derniers un certain nombre d'obligations, lesquelles sont citées à l'art. 7, al. 3, de l'ordonnance du 17 août 2011 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (OOST).

#### *Formation des membres des organes de sécurité*

Les membres de la police des transports doivent être titulaires d'un brevet fédéral de policier (art. 8, al. 2, OOST). Si l'on se fonde uniquement sur la formation, il n'est pas exclu de leur accorder la compétence d'infliger des amendes d'ordre.

Les autres membres du personnel de sécurité doivent remplir les exigences visées à l'art. 5 de l'ordonnance du 24 juin 2015 sur l'engagement d'entreprises de sécurité (OESS) (art. 8, al. 1, OOST<sup>29</sup>). Cela signifie qu'ils doivent avoir reçu une formation qui est adéquate au regard de la tâche à exécuter en matière de protection. Elle doit notamment porter sur le comportement à adopter avec des personnes violentes, sur les droits fondamentaux et sur le droit de procédure (art. 5, al. 1, OESS). L'OFT, qui est l'autorité de surveillance des organes de sécurité des entreprises de transport (art. 8 LOST), doit contrôler que le personnel en question ait reçu une formation adéquate couvrant tous les aspects définis par le Conseil fédéral.

Si les membres des services de sécurité devaient recevoir la compétence d'infliger des amendes d'ordre, il faudrait développer leur formation en conséquence, et déterminer qui contrôle – et comment – que les personnes concernées ont effectivement les capacités

<sup>26</sup> Voir ch. 6.3.2.2.

<sup>27</sup> Voir ch. 6.3.1.

<sup>28</sup> [www.bav.admin.ch](http://www.bav.admin.ch) > Thèmes de A à Z > Police des transports et des services de sécurité des transports publics > Vue d'ensemble des organes de sécurité investis de compétences officielles dans les transports publics (consulté le 11 février 2019)

<sup>29</sup> La référence à l'art. 6 de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur l'engagement d'entreprises de sécurité qui se trouve dans le texte actuel de l'OOST n'est plus valable ; cette ordonnance a été remplacée par l'ordonnance du 24 juin 2015.

requis. Vu son domaine spécialisé, l'OFT ne semble pas l'autorité la mieux placée pour décider de quelle formation elles ont besoin pour agir dans la procédure pénale.

Tous ces arguments s'opposent à ce que l'on accorde la compétence d'infliger des amendes d'ordre aux membres des services de sécurité.

#### *Surveillance des organes de sécurité*

Selon l'art. 8 LOST, l'OFT est l'autorité de surveillance des organes de sécurité. Si l'entreprise de transport a confié les tâches du service de sécurité à une entreprise de sécurité, elle doit s'assurer que cette dernière accomplit de manière réglementaire ses tâches et obligations (art. 7, al. 4, OOST). Il est possible de dénoncer les manquements de l'organe de sécurité à l'OFT<sup>30</sup>.

#### *En particulier : statut de la police des transports*

Sur le plan de l'organisation, la police des transports fait partie du service de la sécurité publique rattaché à la division Voyageurs des CFF SA. Elle est donc subordonnée à la direction du groupe CFF.

Le Conseil fédéral, qui exerce les pouvoirs de l'assemblée générale des CFF (art. 10, al. 2, LCFF), fixe les objectifs stratégiques que la Confédération veut atteindre en tant que propriétaire. Les objectifs 2019 – 2022 ne comprennent aucune exigence concernant l'orientation stratégique de la police des transports. Ce sont donc les organes des CFF qui fixent ses objectifs stratégiques et opérationnels.

Le devoir de surveillance de l'OFT se limite à un rapport annuel sur les activités des organes de sécurité et à la communication des circonstances qui entravent considérablement l'exécution de leurs tâches. L'OFT n'a par contre pas la compétence de fixer à la police des transports des conditions pour l'accomplissement de ses tâches, que ce soit sur le plan stratégique ou opérationnel.

Au contraire des actes des organes de sécurité des entreprises de transports publics, qui peuvent faire l'objet d'un recours à l'OFT, les infractions pénales commises par des membres de la police des transports sont du ressort des autorités de poursuite pénale ordinaires. Leurs fautes disciplinaires sont sanctionnées par les CFF dans le cadre des rapports de travail, conformément aux règlements et aux prescriptions de service de cette entreprise<sup>31</sup>.

#### 6.3.2.2 Tâches et compétences des organes de sécurité

L'art. 3 LOST impose pour l'essentiel les tâches suivantes aux organes de sécurité :

- veiller au respect des prescriptions de transport et d'utilisation ;
- assister les organes responsables de la poursuite des infractions aux dispositions pénales de la Confédération, dans la mesure où ces infractions peuvent avoir des répercussions sur la sécurité ou sur la régularité de l'exploitation ;
- en seconde priorité, assister les organes responsables de la poursuite d'autres infractions aux dispositions pénales de la Confédération, si le plan de service le permet ;

<sup>30</sup> Rapport de la CTT-N du 3 novembre 2009 sur le projet de LOST ; FF 2010 821, 834

<sup>31</sup> Voir ch. 6.3.3.4.

- assumer éventuellement des tâches de police aérienne sur mandat de l'Office fédéral de la police.

Pour remplir ces tâches, les organes de sécurité ont notamment le droit d'interroger des personnes, de les contrôler et de les exclure du transport (art. 4, al. 1, LOST). La police des transports peut en outre arrêter provisoirement des personnes interpellées et confisquer des objets (art. 4, al. 2, LOST).

Si l'on voulait donner à ces services la compétence de percevoir des amendes d'ordre, il faudrait compléter la LOST.

### **6.3.3 Difficultés que causerait le fait d'habiliter les organes de sécurité à infliger des amendes d'ordre**

#### 6.3.3.1 Réflexions générales

En premier lieu, un transfert de la compétence d'infliger des amendes aux organes de sécurité des entreprises de transport empièterait sur les compétences des cantons en matière de police, ingérence plus ou moins grande selon que les organes de sécurité seraient autorisés par le droit fédéral à sanctionner uniquement des contraventions dans le domaine des transports ou bien aussi d'autres infractions (par ex. la consommation de cannabis).

De nombreux organes de sécurité assument aujourd'hui des fonctions policières de diverse nature : la Police judiciaire fédérale, les polices cantonales, le Corps des gardes-frontière, la Sécurité militaire et les prestataires privés chargés d'assurer un service d'ordre (par ex. dans les stades) ou de prélever des amendes d'ordre. Les citoyens ont souvent du mal à savoir à qui ils ont affaire et surtout, quels sont les pouvoirs de la personne à qui ils ont affaire. Chaque nouveau transfert de compétence policière vient encore compliquer la situation.

Il faut en outre songer que toutes les entreprises de transport n'ont pas d'organe de sécurité et que peu d'entre elles ont une police des transports. Celles qui n'en disposent pas<sup>32</sup> devraient donc continuer à faire appel à la police ou au ministère public, ce qui créerait des inégalités entre entreprises. Les citoyens n'auraient plus la certitude d'être toujours soumis à la procédure de l'amende d'ordre pour la même infraction.

#### 6.3.3.2 Transfert de compétences de poursuite pénale à des particuliers ou à des organismes agissant en droit privé<sup>33</sup>

L'amende d'ordre punit une contravention. Elle comprend donc les éléments fondamentaux d'un jugement pénal au sens usuel, soit un verdict de culpabilité et une sanction. Comme tout jugement pénal, elle exprime le fait que quelqu'un s'est rendu coupable d'un acte punissable et est condamné à subir une sanction pour cet acte. Le monopole de la puissance publique appartient à l'État, qui est seul habilité à réagir aux manquements en appliquant le droit pénal et en infligeant une peine. Les jugements pénaux sont toujours émis par des autorités. Ce n'est jamais un particulier qui émet un verdict de culpabilité ou qui condamne un délinquant à une sanction.

Dans son rapport du 2 mars 2012 en réponse au postulat Malama 10.3045 « Sécurité intérieure. Clarification des compétences »<sup>34</sup>, le Conseil fédéral a exposé qu'on ne peut déléguer n'importe quelle tâche de sécurité à des acteurs privés, et notamment pas la

<sup>32</sup> Voir ch. 6.3.2.1

<sup>33</sup> Pour simplifier, nous utiliserons uniquement le terme « particulier » dans la suite du texte.

<sup>34</sup> FF 2012 4161

poursuite pénale au sens étroit du terme. Selon lui, même la promulgation de dispositions légales restrictives précisant les conditions, les moyens et les limites de la fourniture des prestations ne peut rien y changer<sup>35</sup>.

L'art. 178, al. 3, de la Constitution (Cst.) ne pose certes pas de limites matérielles au transfert de tâches à des particuliers. Toutefois, ce transfert n'est licite que s'il sert l'intérêt public et est conforme au principe de proportionnalité.

Pour juger si le transfert de tâches aux organes de sécurité des entreprises de transport répond à un intérêt public, il faut déterminer quels sont les motifs pour lesquels la perception d'amendes leur est confiée. Il ne suffirait pas que l'on veuille ainsi valoriser les organes de sécurité et accroître l'attrait de la profession. Le simple fait de permettre aux entreprises de transport de poursuivre les contrevenants de manière plus systématique ne serait pas non plus un motif suffisant. La délégation servirait en revanche un intérêt public si elle poursuivait le but de décharger les services de l'État. Or, dans le cas présent, ce n'est pas évident : pour permettre la perception d'amendes d'ordre, il faudrait faire des infractions en question, qui sont poursuivies sur plainte, des infractions poursuivies d'office. Cela implique cependant que la poursuite ait un caractère impératif, ce qui entraînerait un surcroît de travail pour les autorités de répression<sup>36</sup>.

Le principe de proportionnalité, consacré par l'art. 5, al. 2, Cst., veut en outre que la mesure envisagée soit propre à atteindre l'objectif visé et appropriée à cet égard. Dans le présent contexte, cela veut dire notamment que l'organe à qui le pouvoir d'infliger des amendes serait (éventuellement) délégué devrait avoir la capacité et la compétence de remplir correctement la tâche qui lui est confiée. Ce point est d'autant plus important qu'il est question que les organes de sécurité des entreprises de transport infligent les amendes sous leur propre responsabilité et non pas en tant qu'auxiliaires. Dans ces circonstances, il semble indispensable de restreindre la délégation envisagée – si l'on choisit d'y procéder – à la police des transports, nettement mieux formée (voir art. 8 OOST), et d'exclure les services de sécurité des entreprises de transport.

On objectera que la nLAO laisse aux cantons la possibilité de déléguer certaines tâches liées à la perception des amendes d'ordre à des personnes de droit privé (art. 2, al. 1, nLAO<sup>37</sup>), ou que la loi du 19 mars 2010 sur la vignette autoroutière (LVA) prévoit en son art. 18, al. 3, que le Département fédéral des finances peut, par contrat, transmettre à des tiers, entièrement ou partiellement, le contrôle et la poursuite pénale en procédure simplifiée, mais les limites que nous venons d'exposer doivent aussi être respectées dans ces cas de figure. Elles doivent tout autant être respectées lorsque le droit cantonal permet de déléguer la surveillance du stationnement des véhicules à des tiers, perception d'amendes et dénonciations pénales comprises (voir par ex. l'art. 8, al. 2, de la Loi bernoise du 8 juin 1997 sur la police [LPol-BE]).

Ces délégations, d'ailleurs, diffèrent par des aspects importants du transfert de compétences aux organes de sécurité des entreprises de transport qui est examiné dans le présent rapport. D'une part, le personnel des sociétés privées qui assume les tâches mentionnées dans le paragraphe précédent exerce une fonction subordonnée : il est contrôlé de près par l'autorité délégatrice et agit pour cette dernière à titre d'auxiliaire. La responsabilité des activités des employés privés engagés pour ces tâches incombe toujours à la police, en d'autres termes, à l'État. Par ailleurs, les faits à constater sont clairs : par exemple, la durée de stationnement est dépassée ou elle ne l'est pas. Il en va tout autrement des infractions

<sup>35</sup> FF 2012 4161, 4244

<sup>36</sup> Il faut noter toutefois que l'établissement d'une amende d'ordre prend moins de temps que la rédaction d'une plainte pénale. Sur le caractère impératif de la poursuite, voir ch. 5.3.2

<sup>37</sup> Texte soumis au référendum : FF 2016 1867 ; message concernant la nLAO, FF 2015 909, 932

que les organes de sécurité des entreprises de transport devraient juger : l'état des choses n'est pas toujours sans aucune équivoque ; on peut penser, par exemple, à l'obstruction de voies de fuite (art. 57, al. 4, let. d, LTV). Enfin, les tiers qui peuvent aujourd'hui percevoir des amendes d'ordre, ou qui pourraient le faire à l'avenir selon le texte actuel de la nLAO, ne sont pas ceux qui sont lésés par les infractions. Il n'existe donc aucun conflit d'intérêts.

### 6.3.3.3 Portée de la compétence des organes de sécurité

Si les organes de sécurité des entreprises de transport étaient autorisés à percevoir des amendes d'ordre, en dépit des réserves exprimées ci-dessus, il faudrait fixer exactement dans quel cas ils pourraient le faire, et quelle serait la portée de cette compétence. Nul ne contestera sans doute que ces organes ne peuvent agir qu'à l'endroit où les infractions à la LTV, la LCdF, la LICa, la LOST et la LNI peuvent être commises. Il resterait cependant à déterminer si, dans les limites de ces lieux, ils ont la compétence de poursuivre uniquement les contraventions à ces lois ou s'ils peuvent poursuivre par la procédure de l'amende d'ordre d'autres contraventions au droit fédéral qu'ils auraient constatées.

Il faudrait aussi se demander si, dans ce champ d'application territorial, les organes de sécurité doivent être seuls compétents ou si la police cantonale doit pouvoir réprimer elle aussi les contraventions qu'elle constate. On pourrait conférer la compétence de réprimer les infractions à la LTV, la LCdF, la LICa, la LOST et la LNI, ou une partie d'entre elles, aux organes de sécurité, et laisser celle de réprimer les autres infractions à la police.

Chacune de ces options aboutit à une situation différente :

- Si les organes de sécurité étaient seuls compétents pour poursuivre toutes les contraventions dans la procédure de l'amende d'ordre, la situation serait claire, mais on aurait créé une sorte de zone spéciale dans laquelle les amendes d'ordre sont infligées uniquement par des particuliers et des personnes agissant selon le droit privé.
- Si les organes de sécurité et la police étaient parallèlement compétents pour poursuivre les infractions et infliger les amendes d'ordre, la situation pourrait paraître confuse aux sujets de droit.
- Si on limitait la compétence des organes de sécurité aux infractions à la LTV, la LCdF, la LICa, la LOST et la LNI, tout acte commis simultanément mais relevant d'une autre loi devrait faire l'objet d'une plainte pénale à part. Dans l'exemple d'une personne qui mendierait illicitement dans la gare tout en consommant du cannabis, les organes de sécurité ne pourraient pas infliger une amende pour la consommation de cannabis<sup>38</sup>.

Dans le cas où le droit fédéral limiterait la compétence des organes de sécurité aux contraventions relevant du domaine des transports, il serait possible de donner aux cantons la possibilité de leur déléguer davantage de compétences. Cela soulève cependant aussitôt la question de l'égalité de traitement des sujets de droit dans l'espace public, si tous les cantons ne délèguent pas aux organes de sécurité la compétence d'infliger des amendes d'ordre pour les mêmes infractions.

Enfin, il faut se demander si les organes de sécurité devraient éventuellement pouvoir réprimer les infractions au droit cantonal en matière d'amendes d'ordre et si cela permettrait d'assurer l'égalité de traitement des sujets de droit dans l'espace public. Une telle voie n'est

<sup>38</sup> L'art. 28c LStup, qui exclut la consommation de cannabis de la procédure d'amende d'ordre lorsque le contrevenant commet simultanément une autre infraction contre la LStup ou d'autres lois, sera abrogé le 1<sup>er</sup> janvier 2020, à l'entrée en vigueur de la nLAO.

pas non plus sans embûches : le législateur fédéral pourrait certes prévoir la possibilité que les cantons chargent les organes de sécurité des entreprises de transport (ou uniquement leur police des transports) de percevoir les amendes d'ordre du droit cantonal dans les véhicules et sur les sites de ces entreprises<sup>39</sup>. Il faudrait cependant régler qui surveille les organes de sécurité<sup>40</sup>, comment les entreprises de transport sont indemnisées pour ces tâches supplémentaires et dans les caisses de qui tombent les amendes perçues<sup>41</sup>. Mais c'est surtout la praticabilité de la règle qui pose problème, comme le montre l'exemple qui suit. L'agent de la police des transports qui accompagne un Intercity Genève - Zurich des CFF, lequel traverse plusieurs cantons, aura vraisemblablement du mal à juger dans quel canton le train se trouve, si ce canton et les CFF ont conclu un accord de coopération et quelles amendes d'ordre doivent être infligées en vertu du droit de ce canton<sup>42</sup>. Si tous les cantons ne concluent pas un accord avec les CFF, il n'y aura de toute façon pas d'uniformisation.

Vu ce qui précède, il faudrait régler clairement les compétences des organes de sécurité.

#### 6.3.3.4 Actions possibles en cas de violation des obligations

Il existe plusieurs moyens pour sanctionner les infractions ou les manquements aux devoirs de service des membres de la police :

- les irrégularités peuvent avoir comme conséquences des mesures dans le cadre des rapports de travail, c'est-à-dire des mesures disciplinaires ;
- si les policiers en question agissent dans le cadre de la procédure pénale, leurs actes de procédure peuvent faire l'objet d'un recours en vertu de l'art. 393 CPP ;
- selon les circonstances, ils peuvent être poursuivis pour abus d'autorité (art. 312 CP).

Les choses seraient différentes concernant les membres des organes de sécurité des entreprises de transport :

- Si les membres de ces organes manquent à leurs devoirs, il n'est pas possible de faire recours en se fondant sur l'art. 393 CPP, car ils ne relèvent pas d'une autorité de poursuite pénale au sens de l'art. 12 CPP. Ce ne serait pas non plus possible s'ils étaient habilités à infliger des amendes d'ordre.
- Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2011, les membres des organes de sécurité sont explicitement assimilés aux fonctionnaires pour ce qui est de l'art. 285 CP (violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires) ou de l'art. 286 CP (empêchement d'accomplir un acte officiel). Rien de tel par contre pour l'abus d'autorité (art. 312 CP). On peut cependant partir du principe que cette norme s'applique aussi au moins aux membres de la police des transports, car la jurisprudence définit la notion de fonctionnaire selon des critères liés à la fonction<sup>43</sup>.
- Les manquements des membres des organes de sécurité peuvent aussi avoir des conséquences fondées sur les relations contractuelles qu'ils ont avec

<sup>39</sup> Les tâches des organes de sécurité des entreprises de transport sont fixées à l'art. 3 LOST.

<sup>40</sup> Voir ch. 6.3.2.1

<sup>41</sup> Voir ch. 7.

<sup>42</sup> Notons toutefois que la question se pose déjà aujourd'hui de savoir à quel organe de police ou ministère public doit être adressée une plainte pénale lorsqu'une infraction est commise dans un train en mouvement.

<sup>43</sup> ATF 135 IV 198 c. 3.3 ; arrêt de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral du 9 décembre 2014 dans l'aff. A., BB.2014.105, c. 2.2 ; rapport de la CTT-N du 3 novembre 2009 sur le projet de LOST, FF 2010 821, 832

l'entreprise de transport. Si cette dernière a conclu un contrat de travail avec le membre de l'organe de sécurité, elle peut prendre directement des mesures contre lui. Si par contre elle a confié ces tâches à une organisation privée (art. 5, al. 3, LOST), elle peut seulement prendre des mesures contre cette organisation. En revanche, l'OFT, en sa qualité d'autorité de surveillance (art. 8 LOST) peut agir directement à l'encontre des membres de l'organe de sécurité (voir art. 61, al. 3, LTV et art. 89, al. 3, LCdF).

#### 6.3.3.5 Possibilité d'influencer et de contrôler la poursuite des infractions au plan politique

Certes, le principe du caractère impératif de la poursuite veut que toute infraction constatée soit poursuivie, mais il ne détermine pas les infractions qui doivent effectivement être constatées. Ce point dépend essentiellement de l'intensité avec laquelle on choisit d'effectuer des contrôles. Les priorités à cet égard sont définies par la politique criminelle, dont les orientations sont fixées par l'exécutif, lui-même placé sous la surveillance du législatif. Ce dernier dispose de divers moyens pour infléchir la politique criminelle du gouvernement. Il peut par exemple exprimer sa désapprobation s'il estime que trop de moyens sont mis en œuvre pour réprimer le stationnement sauvage.

Si la poursuite de certaines infractions était confiée aux organes de sécurité des entreprises de transport, elle échapperait aux moyens de contrôle et d'influence politiques. Ces services sont placés en premier lieu sous le contrôle des entreprises de transport et, au niveau au-dessus, la surveillance de l'OFT se limite à la légalité de leur activité mais n'inclut pas le contrôle des objectifs de la « politique criminelle » suivie.

Suivant l'étendue des compétences confiées aux organes de sécurité des entreprises de transport en matière d'amendes d'ordre, on pourrait se trouver dans une situation telle que la politique criminelle des corps de police se voit contrecarrée par les actions de ces organes. L'exemple suivant le montre bien : si les organes de sécurité peuvent infliger des amendes d'ordre non seulement pour les infractions à la LTV, la LCdF, la LICa, la LOST et la LNI, mais aussi pour la consommation de cannabis, ils pourraient inquiéter de manière systématique les fumeurs de joints même si les polices ont décidé de faire preuve de retenue dans la poursuite de cette infraction.

Pour faire face à ce risque, il faudrait une convention écrite entre les entreprises de transport et les autorités de police, telle que le prévoit l'art. 10 OOST, dans laquelle serait stipulé que les organes de sécurité des entreprises de transport exercent leur activité dans le respect des exigences de la politique criminelle.

## 7 Indemnisation des organes de sécurité et répartition du produit des amendes

Si les organes de sécurité obtenaient la compétence d'infliger des amendes d'ordre, il faudrait régler la manière de les indemniser pour l'accomplissement de ces tâches.

Il serait en outre nécessaire de déterminer à qui revient le produit des amendes : selon l'étendue des compétences qui leur sont confiées<sup>44</sup>, il faudrait décider si les recettes doivent être versées à la Confédération, aux cantons, aux entreprises de transport ou à la police des transports / au service de sécurité.

<sup>44</sup> Voir ch. 6.3.3.3

## 8 Résumé / recommandation du Conseil fédéral

Habiller les organes de sécurité des entreprises de transports publics à réprimer certaines infractions directement par une amende d'ordre aurait les avantages suivants :

- Les organes de sécurité n'auraient pas à rédiger une plainte à la police ou au ministère public<sup>45</sup>. Les autorités de police et les ministères publics seraient en outre déchargés de la tâche de traiter ces plaintes. Les contraventions pourraient être réprimées de manière simple, efficace et sans frais de procédure pour la personne concernée.

À ces avantages s'opposent des inconvénients qui n'ont pas tous le même poids :

- Le point le plus problématique est le fait que des infractions poursuivies sur plainte devraient être transformées en infractions poursuivies d'office, ce qui romprait la cohérence du système pénal. Des infractions sans gravité comme le fait d'uriner ou de déféquer ailleurs que dans l'installation prévue à cet effet (art. 57, al. 4, let. g, LTV) ou le fait de mendier alors que les prescriptions d'utilisation l'interdisent (art. 57, al. 4, let. h, LTV) seraient poursuivies d'office, mais taguer un mur de la gare (dommages à la propriété, art. 144, al. 1, CP) ou causer des lésions corporelles simples (art. 123 CP) ne serait poursuivi que sur plainte.
- Créer des infractions poursuivies d'office est aussi inopportun pour une autre raison : la poursuite a alors un caractère impératif. Il peut tout à fait y avoir des situations où il vaut mieux interpeller le contrevenant, en lui demandant par exemple de cesser de mendier (art. 57, al. 4, let. h, LTV) ou de quitter la salle d'attente (art. 57, al. 4, let. f, LTV), que de lui infliger d'emblée une amende.
- Il faut également considérer deux autres points.

La modification envisagée empiète sur les compétences des cantons et plus précisément des polices cantonales.

Les possibilités de sanctions contre les manquements commis par les organes de sécurité ne sont pas aussi étendues que celles contre les policiers. En particulier, il n'est pas possible de se fonder sur l'art. 393 CPP pour faire recours contre un membre d'un organe de sécurité, car ces derniers ne sont pas des autorités de poursuite pénale au sens de l'art. 12 CPP.

Vu les difficultés exposées plus haut, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que la compétence de percevoir des amendes d'ordre *ne doit pas* être déléguée aux organes de sécurité des entreprises de transport.

<sup>45</sup> Relativisons cependant ce gain de temps :

- Premièrement, pour que la perception des amendes d'ordre soit possible, il faut que les actes répréhensibles concernés deviennent des infractions poursuivies d'office. La poursuite aurait alors un caractère impératif, ce qui accroîtrait la charge des autorités de répression.
- Deuxièmement, selon l'art. 4, al. 3, let. a, nLAO, les infractions ne sont pas sanctionnées dans la procédure de l'amende d'ordre lorsque le prévenu a mis en danger ou blessé une personne, ou causé un dommage en commettant l'infraction. Les organes de sécurité et autres autorités compétentes en matière de poursuite devraient continuer de déposer plainte dans ces cas-là.

## 9 Liste des abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
BO	Bulletin officiel
BSK StGB-AUTEUR	M. A. Niggli / H. Wiprächtiger (édit.), Basler Kommentar zum Schweizerischen Strafgesetzbuch, 4 <sup>e</sup> éd., Bâle 2019
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
CFF	Chemins de fer suisses
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) ; RS 220
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 ; RS 311.0
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale), RS 312.0
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101
CTT-N	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
FF	Feuille fédérale
LAO	Loi du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre ; RS 741.03
LCdF	Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer ; RS 742.101
LCFF	Loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux ; RS 742.31
LCR	Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière ; RS 741.01
LICa	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (Loi sur les installations à câbles) ; RS 743.01
LNI	Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure ; RS 747.201
LOST	Loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics ; RS 745.2
LPol-BE	Loi du 8 juin 1997 sur la police du canton de Berne ; Recueil systématique des lois bernoises (RSB) 551.1
LStup	Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (loi sur les stupéfiants) ; RS 812.121
LTV	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs ; RS 745.1
LVA	Loi fédérale du 19 mars 2010 concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (Loi sur la vignette autoroutière) ; RS 741.71
nLAO	Loi du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordres, FF 2016 1867 (entrera en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2020)
OESS	Ordonnance du 24 juin 2015 sur l'engagement d'entreprises de sécurité privées par des autorités fédérales pour l'exécution de tâches en matière de protection (Ordonnance sur l'engagement d'entreprises de sécurité) ; RS 124
OFT	Office fédéral des transports

**Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (16.3004)**  
Referenz/Aktenzeichen: **COO.2180.109.7.284887 / 250.1/2019/00006**

OOST	Ordonnance du 17 août 2011 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics ; RS 745.21
RO	Recueil officiel
RS	Recueil systématique

## **10 Annexe**

### **16.3004**

#### **Postulat Commission des affaires juridiques CN**

#### **Habiller les entreprises de transport à infliger des amendes**

##### **Texte du postulat du 22.01.2016**

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport dans lequel il évaluera les possibilités, la pertinence et la faisabilité (mise en œuvre) de modifier la législation concernée (loi sur le transport de voyageurs, RS 745.1 ; loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics, RS 745.2 ; loi fédérale sur les chemins de fer, 742.101 ; loi fédérale sur la navigation intérieure, RS 747.201, loi sur les installations à câbles, RS 743.01) dans le but d'habiliter des organes de sécurité d'entreprises de transports publics à punir d'amendes d'ordres certaines infractions.

##### **Développement**

La problématique évoquée dans la motion 15.4080 mérite d'être approfondie et examinée dans le cadre d'une évaluation des possibilités de modifications législatives, de leur faisabilité et pertinence avant la présentation d'un projet d'acte législatif.

Ce postulat a pour objectif d'évaluer l'ensemble des opportunités d'habiliter des organes de sécurité d'entreprises de transports publics à punir d'amendes d'ordres certaines infractions. Cette évaluation et ces propositions compléteront ainsi les considérations déjà présentées dans le message consacré à la loi sur les amendes d'ordre (FF 2015 909, p. 917 et suivantes).

##### **Proposition du Conseil fédéral du 24.02.2016**

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

## 15.4080

### Motion Commission des affaires juridiques CE Habiller les entreprises de transport à infliger des amendes

#### Texte de la motion du 09.10.2015

Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement un projet visant à modifier la législation concernée (loi sur le transport de voyageurs, RS 745.1 ; loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics, RS 745.2 ; loi fédérale sur les chemins de fer, RS 742.101 ; loi fédérale sur la navigation intérieure, RS 747.201 ; loi sur les installations à câbles, RS 743.01) de sorte que le gouvernement puisse habiller des organes de sécurité d'entreprises de transports publics à punir d'amendes, fixées dans un catalogue ad hoc, les infractions définies par ses soins.

#### Sans développement

#### Avis du Conseil fédéral du 25.11.2015

Le Parlement comme le Conseil fédéral se sont déjà penchés sur la question de savoir si les organes de sécurité des entreprises de transports publics devaient pouvoir réprimer certaines contraventions au moyen d'amendes d'ordre. La Commission des transports et des communications du Conseil national s'est prononcée en défaveur de cette idée dans le cadre de la révision de la loi sur le transport de voyageurs (admission des entreprises de transport par route et droit pénal des transports ; objet 13.072) ; une proposition de la minorité a été retirée en séance plénière (BO 2014 N 646). Le Conseil fédéral a examiné cette éventualité dans le cadre de la révision totale de la loi sur les amendes d'ordre et l'a refusée pour diverses raisons (message du 17 décembre 2014 concernant la loi sur les amendes d'ordre, FF 2015 909, 917 s.).

Les réflexions du Parlement et du Conseil fédéral sont toujours d'actualité et amènent ce dernier à demander le rejet de la motion :

- Seules les infractions poursuivies d'office se prêtent à la procédure de l'amende d'ordre. Les contraventions à la loi sur le transport de voyageurs (LTV) pour lesquelles une amende d'ordre serait envisageable sont toutes des infractions poursuivies sur plainte. Transformer ces contraventions en infractions poursuivies d'office entraînerait des incohérences et des contradictions au sein du système pénal. En effet, certaines infractions à la LTV pénalisent des comportements dont les éléments constitutifs ne figurent pas dans le Code pénal parce que le dommage occasionné est considéré comme insignifiant. Si les infractions mineures de la LTV devaient être poursuivies d'office, il y aurait des dissonances à l'intérieur du droit pénal. Souiller un siège de wagon serait par exemple poursuivi d'office (art. 57 al. 2 let. f LTV), tandis que taillader le même siège serait poursuivi sur plainte en tant que dommage à la propriété (art. 144 al. 1 du Code pénal).
- Les contraventions dans le domaine des transports publics occasionnent souvent un dommage à l'entreprise de transport (par ex. des dépenses de nettoyage). À la différence de la procédure ordinaire, la procédure de l'amende d'ordre ne permettrait pas de juger des prétentions civiles en même tant que de la sanction. L'indemnisation devrait faire l'objet d'une procédure séparée dont on ne pourrait faire l'économie.
- Les organes de sécurité des entreprises de transport ne sont pas des autorités de l'État, mais une entité de l'entreprise, autrement dit des acteurs privés. Autoriser des personnes qui sont employées par l'entreprise lésée par l'infraction qui doit être réprimée à infliger des

amendes d'ordre serait contraire au système et pourrait être source de collision d'intérêt.

- La perception d'amendes d'ordre par les organes de sécurité des entreprises de transports publics constitue une délégation de tâches publiques à des entités privées, délégation qui présuppose un intérêt public. On pourrait considérer qu'il existe un intérêt public à délester les organes de l'État, mais la situation n'est pas si simple : pour permettre la perception des amendes d'ordre, il faudrait transformer les contraventions visées en infractions poursuivies d'office, ce qui, en raison du caractère impératif de la poursuite, ferait augmenter la charge de travail des autorités de répression.

**Proposition du Conseil fédéral du 25.11.2015**

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.