

## Message

# accompagnant le projet de loi modifiant le droit applicable à la poursuite et au jugement des contraventions de droit cantonal et communal, et au prononcé des amendes d'ordre

---

*Le Conseil d'Etat du canton du Valais*

*au*

*Grand Conseil*

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi modifiant le droit applicable à la poursuite et au jugement des contraventions de droit cantonal et communal, ainsi qu'au prononcé des amendes d'ordre sanctionnant une infraction aux prescriptions fédérales sur la circulation routière.

### 1. Généralités

Les modifications législatives apportées à l'organisation judiciaire et à la procédure pénale le 1<sup>er</sup> janvier 2011 ont attribué au ministère public la compétence de poursuivre les contraventions de droit cantonal et communal, et de prononcer les amendes d'ordre impayées ou contestées, commises sur le territoire communal ou constatées par la police municipale. Après une année d'expérience, la pratique enseigne que cette solution enlise le ministère public dans des tâches d'importance mineure, au préjudice du traitement des causes propres à ses fonctions.

La présente loi a pour but de remédier à cette situation.

#### **1.1 Données statistiques**

Les données statistiques jointes en annexe donnent un bon aperçu de la situation.

En moyenne annuelle, ce sont environ 4'000 causes bagatelles qui sont déférées au ministère public, dont 86 % concernent des contraventions à la loi fédérale sur les amendes d'ordre, et le 14 % des contraventions à la législation communale. Le 83 % des dénonciations sont liquidées par une ordonnance pénale (condamnation); le 5 % sont liquidées sans condamnation; moins de 2 % des ordonnances pénales donnent lieu à une opposition; moins d'une ordonnance sur 1'000 est déférée au tribunal de district postérieurement à l'opposition.

#### **1.2 Détermination des milieux concernés**

1.2.1 Consultée sur un avant-projet, la Fédération des communes valaisannes s'est déterminée par l'intermédiaire de l'Association des polices municipales valaisannes.

Celle-ci soutient les solutions de l'avant-projet, reprises dans le présent projet. Tout au plus, observe-t-elle que le changement de statut juridique du tribunal de police - conçu non plus comme une autorité judiciaire, mais comme une autorité pénale administrative - pourrait poser un problème d'indépendance vis-à-vis de l'administration communale en raison de la participation d'un membre du conseil municipal au sein du tribunal de police. La réponse à cette interrogation est donnée sous chiffre 2.2 ci-après.

1.2.2 Le Tribunal cantonal, le ministère public et l'Ordre des avocats valaisans ont donné leur accord de principe au projet. L'Ordre des avocats valaisans souligne que le projet apparaît "*comme la concrétisation d'une réforme nécessaire, et même indispensable*".

1.2.3 La Conférence valaisanne des juges de première instance (CJPI) a reconnu que le projet, qualifié d'ingénieux, est apte à atteindre l'objectif visé, à savoir décharger le ministère public des causes bagatelles. Elle souligne toutefois que le projet aura une incidence directe sur la charge de travail des juges de district et des juges de l'application des peines et mesures. Ces considérations seront retenues, ci-après, à propos des incidences financières. A noter qu'au moment de sa détermination, la CJPI ne connaissait pas les statistiques jointes en annexe.

La CJPI propose un contre-projet dont le double mérite serait de prévenir une surcharge de travail des juges de district et des juges de l'application des peines et mesures d'une part, et de conserver au tribunal de police son statut d'autorité judiciaire (infra ch. 2.2) d'autre part. Le contre-projet repose sur quatre principes :

- 1° Le code de procédure pénale suisse (CPP) s'applique à la poursuite et au jugement des contraventions de droit cantonal et communal (art. 2 al. 1 loi d'application du code de procédure pénale suisse [LACPP] inchangé).
- 2° En première instance, les contraventions de droit fédéral, cantonal et communal relèvent de la compétence d'une autorité administrative communale ou cantonale appliquant le CPP et prononçant une ordonnance pénale.
- 3° En cas d'opposition à l'ordonnance pénale :
  - a/ le tribunal de police connaît des contraventions de la compétence de l'autorité administrative communale;
  - b/ le juge de district connaît des contraventions de la compétence de l'autorité administrative cantonale.
- 4° Un juge du Tribunal cantonal connaît en recours des jugements des tribunaux de police et des juges de district.

Les deuxième et troisième principes introduisent toutefois deux bouleversements importants dans l'ordre juridique valaisan et la pratique :

- 1° La généralisation du principe dit "*de l'administration-juge*" contraint :
  - a/ le conseil municipal à désigner obligatoirement un service de l'administration ou une commission administrative chargés de sanctionner les contraventions, en particulier de juger des infractions au règlement de police (atteintes à l'ordre public, à la tranquillité, à la décence sur la voie publique notamment);
  - b/ le Conseil d'Etat à désigner un service de l'administration ou une commission administrative chargés de juger les infractions de droit cantonal, actuellement de la compétence d'une autorité judiciaire, (notamment pour la répression des contraventions à la loi d'application du code pénal suisse [prostitution de rue]; à la loi sur la protection contre l'incendie et les éléments naturels; à la loi sur la santé; à la loi forestière);
  - c/ le législateur communal et le législateur cantonal à modifier plusieurs lois préalablement, dans le sens exposé ci-devant aux lettres a et b. La CJPI relève de manière fort pertinente que la désignation des autorités administratives compétentes pour connaître des contraventions, en lieu et place d'une autorité judiciaire, implique de "*procéder à un examen complet de la législation spéciale*" ... "*afin de limiter les surprises...*".
- 2° L'autorité administrative n'applique pas la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) qui lui est familière, mais le CPP largement méconnu. La difficulté sera particulièrement ressentie au niveau des communes qui ne disposent pas nécessairement de juristes, à la différence des tribunaux de police obligatoirement assistés d'un greffier titulaire d'un titre universitaire en droit.

A noter que le changement de procédure applicable contraint, une fois encore, le législateur cantonal à modifier la législation, notamment la loi sur la protection de la nature, du paysage et des sites; la loi sur la protection contre l'incendie et les éléments naturels; la loi fiscale; la loi sur les routes; la loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs; la loi forestière.

Les conséquences législatives et organisationnelles du contre-projet de la CJPI conduisent le Conseil d'Etat à le rejeter.

1.2.4 Le Conseil d'Etat renonce à une consultation plus étendue de l'avant-projet, l'objet étant avant tout technique (art. 94 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les Pouvoirs).

## 2. Commentaire du projet

### **2.1 Champ d'application**

Le projet se limite au droit applicable à la poursuite et au jugement des contraventions de droit cantonal et communal, et au prononcé des amendes d'ordre. Les autres modifications du droit judiciaire cantonal seront éventuellement entreprises à l'issue d'une évaluation portant sur un plus long laps de temps.

### **2.2 Nature fonctionnelle ou organique de l'autorité (ATF 2C\_187/2011 cons. 3.1)**

D'une manière générale, il y a lieu de distinguer la nature fonctionnelle et la nature organique de l'autorité judiciaire.

Du point de vue fonctionnel, le tribunal de police, conçu comme une autorité administrative pénale communale, est un tribunal (art. 6 al. 3 nouveau P.LOJ); il "*dit le droit*". Au contraire, du point de vue organique, le tribunal de police n'est plus conçu comme une autorité judiciaire (art. 6 al. 1 lettre a P.LOJ).

Les modifications apportées par le projet tiennent compte de cette distinction.

Instituer le tribunal de police en tant qu'autorité administrative pénale, c'est retenir le système dit de "*l'administration-juge*". Ce système est admis en droit pénal et d'application assez fréquente au sein de l'administration cantonale pour la répression des contraventions prévues dans les lois fédérales spéciales.

### **2.3 Modifications de la loi sur l'organisation de la Justice (LOJ)**

#### **Article 6**

La modification de l'article 6 LOJ tient compte de la nature organique nouvelle du tribunal de police.

Le tribunal de police n'étant pas institué par une autre loi, en particulier par la loi sur les communes, il semble indiqué de définir son statut à l'article 6 alinéa 3 nouveau, en se référant notamment à l'article 9 LOJ dont l'abrogation est proposée.

Selon l'article 191b alinéa 2 de la Constitution fédérale, les cantons peuvent instituer des autorités judiciaires communes. Au contraire, les articles 60 et suivants de la Constitution cantonale, traitant du Pouvoir judiciaire, ne permettent pas aux communes d'instituer des autorités judiciaires communes. Dès lors que le tribunal de police n'est plus une autorité pénale judiciaire, mais une autorité pénale administrative, les communes peuvent conclure une convention pour instituer un tribunal de police intercommunal conformément à la loi sur les communes réglant la collaboration (loi sur les communes, art. 110ss). Le tribunal de police intercommunal sera doté de la même organisation que le tribunal de police communal; ses membres seront nommés par l'organe exécutif du groupement de communes désigné par la convention.

## - **Article 9**

L'abrogation se justifie du fait que le tribunal de police n'est plus une autorité judiciaire, mais une autorité administrative pénale.

### **2.4 Modifications de la loi d'application du code pénal suisse (LACPS)**

L'abrogation de l'article 15, le complément à l'article 18 et l'article 24a nouveau tiennent compte de la nature organique nouvelle du tribunal de police. A noter que le projet d'article 24a nouveau reprend, pour l'essentiel, les principes posés à l'article 15 dont l'abrogation est proposée.

En outre, n'étant plus une autorité judiciaire, le tribunal de police ne peut plus ordonner la conversion de l'amende en peine privative de liberté de substitution (art. 36 al. 2 CPS). Pour ce motif, l'article 66 alinéa 2 reçoit une formulation nouvelle.

### **2.5 Modifications de la loi d'application du code de procédure pénale suisse (LACPP)**

#### - **Article 2**

Le renvoi de principe au CPP pour la poursuite et le jugement des contraventions de droit cantonal et communal ne se justifie plus, dès lors que le tribunal de police n'est plus une autorité judiciaire (supra ch. 2).

Le tribunal de police étant une autorité pénale administrative communale, il applique la LPJA, comme le prévoit l'article 38 alinéa 2 lettre b LACPP (cf. infra ad art. 38 LACPP).

#### - **Article 11**

La modification de l'article 11 alinéa 1 (lettre a nouvelle) LACPP rappelle le principe de la primauté du droit fédéral confiant principalement au ministère public la répression des contraventions via la procédure spéciale des articles 352 et suivants CPP. La réserve de l'autorité administrative (al. 1 lettre b nouvelle) vise notamment le tribunal de police connaissant des amendes d'ordre impayées dans le délai de 30 jours (modification de la LALCR ch. 2.6 ci-après).

L'article 11 alinéa 2 nouvelle teneur fait du tribunal de police l'autorité pénale administrative ordinaire ("*sauf disposition contraire*" dans le texte de loi), par opposition aux autres autorités administratives communales compétentes pour connaître de certaines infractions, notamment en matière de constructions, qui sont des autorités administratives pénales spéciales.

#### - **Article 38**

Dans la mesure où l'autorité pénale administrative (le tribunal de police notamment) applique la LPJA et que cette loi ne traite pas des mesures de contrainte propres à la poursuite et au jugement d'une contravention, en particulier l'arrestation provisoire de la personne troublant l'ordre public, il convient de réserver le CPP pour ces opérations.

### **2.6 Modification de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (LALCR)**

L'article 15 alinéa 3 nouveau retient l'hypothèse de l'article 10 alinéa 2 de la loi fédérale sur les amendes d'ordre (LAO), à savoir le défaut de paiement dans le délai utile équivalant à un refus de se soumettre à la procédure simplifiée de la LAO. Il se veut didactique en mentionnant expressément que la procédure "*ordinaire*" (art. 10 al. 2 LAO) relève de la compétence d'une autorité administrative (art. 357 CPP).

En cas d'opposition à l'ordonnance pénale (art. 15 al. 4 nouveau), le juge de district est compétent (art. 11 al. 1 lettre b nouveau LACPP; art. 356 al. 1 et 357 al. 2 CPP).

## **2.7 Droit transitoire**

Les procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi se poursuivent selon l'ancien droit (ch. VI.1 du projet). Il n'est pas concevable de poursuivre une cause ouverte conformément à la loi de procédure pénale selon les dispositions de la loi de procédure pénale administrative, la nature juridique des prononcés de première instance étant fondamentalement différente.

## **3. Incidences financières**

Le présent projet décharge le ministère public d'environ 4'000 causes bagatelles en moyenne annuelle. Il a pour conséquence que le tribunal de district et le tribunal de l'application des peines et mesures seront saisis des oppositions à l'ordonnance pénale rendue par le tribunal de police, plus rarement de la conversion d'une amende en une peine privative de liberté de substitution en cas de contravention à un règlement communal prévoyant exceptionnellement cette peine de substitution. Les statistiques jointes en annexe permettent toutefois de soutenir que cette incidence reste minime.

Le présent projet restitue au tribunal de police la compétence qui était la sienne avant l'entrée en vigueur du code de procédure pénale suisse en matière de contraventions LAO.

## **4. Conclusion**

Vu le développement qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter le présent projet de loi modifiant le droit applicable à la poursuite et au jugement des contraventions de droit cantonal et communal, et au prononcé des amendes d'ordre, et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le 1<sup>er</sup> février 2012

Le président du Conseil d'Etat: **Jacques Melly**  
Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**

**Annexe** : Statistiques du ministère public



## Amendes d'ordre et contraventions de droit communal

(situation au 28 novembre 2011 pour l'ensemble du Valais)

	Entrées	Liquidation par ordonnance pénale	Liquidation par non entrée en matière ou classement	Accusation portée devant un tribunal de 1 <sup>ère</sup> instance	Autres liquidations	Nombre d'oppositions formées à l'encontre des ordonnances pénales
Amendes ordre	3077	2498	60	3	99	58
Contraventions de droit communal	504	479	2	-	15	-
<b>Total</b>	<b>3581</b>	<b>2977</b>	<b>62</b>	<b>3</b>	<b>114</b>	<b>58</b>

### Commentaire

Les deux premières colonnes n'appellent pas de commentaire particulier.

La troisième colonne (liquidation par non entrée en matière ou classement) répertorie les procédures qui n'ont pas passé l'examen d'entrée, soit celles qui présentaient un vice quelconque qui rendait la poursuite pénale vaine, voire impossible, ou encore celles dont les oppositions à l'ordonnance pénale a été admise.

La quatrième colonne (accusations portées devant le tribunal de première instance) concerne directement les tribunaux de district puisqu'il s'agit du nombre de dossiers parvenus jusqu'à eux durant la période considérée.

La cinquième colonne (autres liquidations) recense principalement les anomalies qui découlent du caractère chaotique et soudain de l'intrusion de cette matière dans les compétences du ministère public au début 2011. Il y a là les dossiers qui ont été ouverts par erreur, ceux qui ont été ouverts à double et liquidés par jonction etc. Le nombre inscrit dans cette rubrique à ce titre devrait rapidement diminuer pour ne devenir qu'anecdotique.

La dernière colonne indique le nombre d'oppositions formulées à l'encontre d'une ordonnance pénale pendant la période considérée. Elle n'a pas à être mise en relation avec les autres, sinon pour observer que, sur 58 oppositions répertoriées, 3 seulement sont parvenues jusque dans la sphère d'un tribunal de district.