



Grand Conseil
Commission des institutions et de la famille

Grosser Rat
Kommission für Institutionen und Familienfragen

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

COMMISSION THEMATIQUE DES INSTITUTIONS ET DE LA FAMILLE

**Rapport relatif à la 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**

Président
René Constantin

Rapporteur
Pascal Rey

Session de juin 2012

1. Déroulement des travaux

La Commission des institutions et de la famille (IF) s'est réunie à Sion le mardi 24 avril de 9h00 à 11h30 à la salle de conférence 6, Espace Porte de Conthey, en vue d'étudier 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.

Commission IF

Membres	Remplacé par	20.03.2012
CONSTANTIN René (Président), PLR		X
SCHMIDHALTER-NAEFEN Doris (vice-présidente), ADG	Laura Kronig	X
REY Pascal (rapporteur), PDCC		X
BLANCHET Benoît, ADG		X
CASAYS Patricia, PDCB		X
COPT Jean-François, PLR		X
GOTTET Edgar, CSPO		X
JACQUOD Eric, UDC		X
MANGISCH Marcel, CVPO		-
THEODULOZ David, PDCC		-
TURIN Alexis, PLR		X
WALTER Jakob, CVPO	STUDER Rainer	X
ZUFFEREY MOLINA Francine, ADG	OBERHOLZER Bernard	X

Administration cantonale

Mme Esther Waeber-Kalbermatten

Cheffe du Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI)

M. Michel Perrin

Chef du Service administratif et juridique (SAJ) du DSSI

Mme Nelly Fauchère

Responsable administrative auprès du SAJ du DSSI

Ministère public

M. Nicolas Dubuis

Procureur général adjoint

2. Présentation du projet, discussion générale et entrée en matière

2.1 Introduction de Mme Waeber-Kalbermatten

Mme Esther Waeber-Kalbermatten, Cheffe du Département de la sécurité, des affaires sociales et de l'intégration, introduit l'objet en rappelant le fonctionnement du tribunal de police avant le 1^{er} janvier 2011, date d'entrée en vigueur du nouveau CCP. Celle-ci a entraîné le report de la plupart des compétences du tribunal de police au Ministère public. Il en a résulté une surcharge de travail pour celui-ci qui a dû faire face à ses nouvelles attributions en édictant notamment les directives du 31 mars 2011 sur les contraventions de droit cantonal et communal ainsi que sur les amendes d'ordre.

Si l'on fait abstraction du nombre de lois à modifier (cinq lois) et de la documentation transmise pour appréhender les modifications apportées au système, le projet du Conseil d'Etat se veut simple, en ce sens qu'il consiste à restituer au tribunal de police communal les attributions qui étaient siennes jusqu'au 31 décembre 2010.

Le projet du Conseil d'Etat est soutenu par le Pouvoir judiciaire, le Ministère public, l'Ordre des avocats valaisans ainsi que par la Fédération des communes valaisannes.

Pour atteindre cet objectif, le statut du tribunal de police, considéré dans les législations actuelles comme autorité judiciaire, est modifié pour qu'il devienne une autorité administrative pénale.

2.2 Précisions du service juridique

La réforme 2000 de la justice comportait plusieurs volets dont l'unification des procédures civiles et pénales. Le nouveau code de procédure civil suisse entré le 1^{er} janvier 2011 concerne plus particulièrement les infractions de droit fédéral sans toucher le droit cantonal et communal.

Ainsi les infractions à des législations cantonales et communales doivent faire l'objet de procédures sur la base du code de procédure civil fédéral. La procédure simplifiée de l'ordonnance pénale est donc en vigueur mais confiée selon l'art 52 du CPC au ministère public.

M. Perrin, chef du service juridique complète l'information donnée en introduction à l'aide d'un PowerPoint joint en annexe 1 pour faire partie intégrante du présent rapport, avec la précision selon laquelle le champ d'application de la réforme législative concerne principalement un contrevenant adulte ayant commis une infraction de droit fédéral, cantonal ou communal.

Le principe même du changement de statut du tribunal de police permet à cette autorité d'exercer les mêmes attributions que le Ministère public, soit de pouvoir le décharger pour les contraventions de droit communal et les contraventions au sens de la loi fédérale sur les amendes d'ordre dont l'amende n'est pas payée dans le délai de 30 jours. Ce transfert de compétences est résumé dans un tableau joint en annexe pour faire partie intégrante du présent rapport.

2.3 Discussion générale

A l'issue de ces exposés, les membres de la commission obtiennent les précisions suivantes à leurs diverses interrogations:

La notion de "*droit pénal administratif*" est précisée, en ce sens qu'il s'agit pour une autorité administrative de prononcer une sanction pénale en première instance, sanction pénale soumise au contrôle d'un juge sur recours. La Confédération s'est dotée d'une loi fédérale sur le droit pénal administratif en mars 1974. La loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA - RS/VS 172.6) traite du droit pénal administratif à ses articles 34h et suivants, de sorte que le projet de loi n'innove en aucune manière sur ce point.

Le droit pénal administratif consacre le système de "*l'administration-juge*", système qui ne comporte aucune incompatibilité entre la fonction d'élu à un Exécutif et la fonction d'autorité compétente pour prononcer une sanction en raison précisément du contrôle judiciaire ultérieur possible. Cette question est plus particulièrement examinée en regard de la composition du tribunal de police qui permet à un conseiller municipal d'être membre du tribunal de police (art. 6 al. 3 projet du Conseil d'Etat / art. 6bis al. 1 projet de la commission).

Le nouveau statut du tribunal de police ne nécessite pas une modification de la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives, de la loi concernant les dossiers de police judiciaire, et de la loi sur la protection contre l'incendie et les éléments naturels.

2.4 Vote de l'entrée en matière

La commission accepte à l'unanimité des membres présents (11 députés) d'entrer en matière sur 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.

3. Examen de détails

3.1 Titre et considérants

La référence aux articles 338, 339 et suivants et 356 et suivants du code pénal suisse est biffée du fait que ces dispositions ont été abrogées avec l'entrée en vigueur du code de procédure pénale suisse.

3.2 Loi sur l'organisation de la Justice (P.LOJ)

a/ La commission modifie l'article 6 alinéa 2 P.LOJ pour réserver la compétence des *autres autorités administratives* habilitées à prononcer des sanctions pénales en application du droit pénal administratif cantonal. A titre d'exemples, on peut citer la loi d'application de la loi fédérale sur les armes, la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière, la loi d'application de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages.

La réserve en faveur des autorités administratives rappelle celle posée à l'article 7 alinéa 1 lettre b de la même loi sur l'organisation de la Justice à propos de l'administration de la justice en matière de droit public.

b/Par souci de lisibilité, la commission propose d'introduire un article 6a P.LOJ reprenant la réglementation propre au statut et à l'organisation du tribunal de police prévue à l'article 6 alinéa 3 du projet du Conseil d'Etat.

3.3 Loi d'application du code pénal suisse (P.LACPS)

La commission ne propose aucune modification du projet.

A une question d'un commissaire, une précision est apportée quant aux missions de l'autorité de probation relevant de l'alinéa d de l'article 18. L'autorité de probation a pour mission l'accompagnement du condamné lors d'un sursis, d'une libération conditionnelle. C'est donc un accompagnement socio-éducatif avec une mission de contrôle. L'évaluation de la dangerosité relève aussi de cette autorité. En Valais, celle-ci est confiée par mandat de prestation aux divers services et institutions concernés.

3.4 Loi d'application du code de procédure pénale suisse (P.LACPP)

a/ La commission propose de modifier le titre de la section 3 du chapitre 2 : d'une part, l'article 11 alinéa 1 P.LACPP réserve la compétence du Ministère public et de l'autorité administrative prévue par la législation spéciale, autant d'autorités qui ne sont pas des tribunaux; d'autre part, l'article 11 alinéa 2 P.LACPP prévoit la compétence du tribunal de police qui reçoit un nouveau statut d'autorité administrative pénale. En conséquence, le titre de la section 3 "*Tribunaux*" est complété par la mention "*et autres autorités*".

b/ Par référence à l'article 335 du code pénal suisse, il est précisé que le concept de "*droit cantonal*" au sens de l'article 2 P.LACPP s'entend du droit cantonal stricto sensu et du droit communal.

c/ La réserve de l'article 11 alinéa 2 P.LACPP "*Sauf disposition contraire, le tribunal de police connaît des contraventions de droit communal*" entend réserver l'autonomie communale, le conseil municipal pouvant confier à une autre autorité communale la répression de certaines contraventions spéciales, telle la commission des constructions.

3.5 Loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière (P.LALCR)

La modification apportée à l'article 15 P.LALCR prend en compte le nouveau statut juridique du tribunal de police. Pour le surplus, la commission renonce à réexaminer les compétences respectives de la police municipale et de la police cantonale pour la répression des contraventions ou encore pour les contrôles de vitesse : en effet, Mme Waeber-Kalbermatten précise qu'un groupe de travail s'emploie actuellement à définir les compétences respectives et les collaborations et autres synergies à mettre en place entre la police cantonale et les polices municipales. Une fois arrêté, ce concept nécessitera l'adaptation de plusieurs lois cantonales.

3.6 Loi sur le repos du dimanche et des jours de fête

La commission ne propose aucune modification du projet. Une précision concernant cet objet est apportée au point suivant en ce qui concerne les mineurs.

4. Débat final et vote final

4.1 Terminologie

La commission se pose la question de la justification de l'expression "*le tribunal connaît*". Le verbe "*connaître*" est utilisé par la Constitution fédérale pour définir les compétences des Tribunaux fédéraux. Dans la version en langue allemande, le législateur fédéral utilise le verbe "*beurteilen*", et non pas "*erkennen*", verbe utilisé dans la législation valaisanne.

4.2 Infractions au règlement de police communal commises par un mineur

L'article 3 alinéa 3 de la loi d'application de la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LAPPMIn. - RS/VS 314.2) réserve la compétence du tribunal de police et celle de l'autorité administrative en matière de contraventions à des lois cantonales spéciales. Cette réserve fonde la compétence du tribunal de police pour connaître d'une infraction commise par un mineur à la loi sur le repos du dimanche et des jours de fête.

De plus, selon l'article 9 alinéa 2 LAPPMIn., le tribunal de police connaît des contraventions de droit communal sous réserve des compétences attribuées au conseil municipal et à l'autorité administrative communale par la législation spéciale. Ainsi, le tribunal de police peut connaître d'une contravention au règlement de police commise par un mineur.

4.3. Vote final

La commission des institutions et de la famille accepte à l'unanimité des membres présents (10 députés) 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.

5. Divers

A l'issue des travaux de la commission, M. Nicolas Dubuis, Procureur général adjoint, remercie tant le département que la commission pour leur célérité dans la prise en considération de la problématique rencontrée par le Ministère public depuis l'entrée en vigueur du nouveau CPC et la solution proposée.

Sur la base de la bonne réception du projet par les milieux concernés et de la clarté des informations obtenues, la commission des institutions et de la famille proposera au Grand Conseil de renoncer à une 2^{ème} lecture au sens de l'article 101 du règlement sur le Grand Conseil.

Le Président

Le rapporteur

René Constantin

Pascal Rey

Annexes :

Présentation PDF du SAJ à la commission IF

Tableau résumant l'attribution et les transferts de compétences prévues par le présent projet de Loi

Répression des contraventions Droit applicable et droit nouveau

*Ahndung der Übertretungen
Anwendbares und neues Recht*

24.04.2012

01DO1202019911710

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS

- ▲ Unification de la procédure pénale
Vereinheitlichung des Strafprozessrechts
- ◆ Moyen : Code de procédure pénale suisse (CPP)
Mittel : Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)
- ◆ Date : 1^{er} janvier 2011
Datum : 1. Januar 2011
- ◆ Champ d'application : Infractions de droit fédéral
Geltungsbereich : Übertretungen des Bundesrechts

2

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS

▲ Limites à l'unification de la procédure pénale

*Grenzen zur Vereinheitlichung des
Strafprozessrechts*

- ◆ Infractions de droit cantonal
(ex. droit fiscal; droit des constructions)
Übertretungen des kantonalen Rechts
(z.B. Steuerrecht; Baurecht)
- ◆ Infractions de droit communal
(ex. règlement de police, tapage nocturne)
Übertretungen des kommunalen Rechts
(z.B. Polizeireglement, Nachtruhestörung)

3

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS

▲ Solution du droit cantonal valaisan

Lösung des Walliser Kantonsrechts

Renvoi au CPP pour les infractions de droit cantonal / communal

➔ Extension de l'unification

*Verweis auf die StPO für die Übertretungen des
kantonalen / kommunalen Rechts*

➔ Ausdehnung der Vereinheitlichung

4

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS

▲ Infractions bagatelle –
Solution du droit fédéral (CPP)
Bagatellübertretungen
Lösung des Bundesrechts (StPO)

- ◆ Procédure simplifiée de l'ordonnance pénale
Vereinfachtes Verfahren der Strafprozessordnung
- ◆ Compétence du Ministère public
Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft

5

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS

▲ Conséquence du renvoi au CPP
pour les infractions de droit communal
Auswirkung des Verweises auf die StPO
für die Übertretungen des kommunalen Rechts

Compétence du Ministère public
pour les infractions bagatelles
Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft
für die Bagatellübertretungen

En 2011 ± 550 causes
Im Jahre 2011 ± 550 Fälle

6

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS

▲ Contraventions LAO (1) - *Übertretungen OBG (1)*

- = Infractions routières bagatelles de droit **FEDERAL**
- = *Unbedeutende Verkehrsübertretungen des **BUNDESRECHTS***

Procédure simplifiée selon LAO :

- Paiement dans les 30 jours par BVR, sans frais
- Refus de paiement → procédure pénale ordinaire

Vereinfachtes Verfahren gemäss OBG :

- *Zahlung innert 30 Tagen mit ESR, ohne Kosten*
- *Zahlungsverweigerung → ordentliches Strafverfahren*

7

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS

▲ Contraventions LAO (2) - *Übertretungen OBG (2)*

- Echec de la procédure simplifiée → procédure ordinaire **fédérale**
- ➔ Application du CPP → Compétence du Ministère public
- *Scheitern des vereinfachten Verfahrens → ordentliches **bundesrechtliches** Verfahren*
- ➔ *Anwendung StPO → Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft*

En 2011 ± 3'360 causes dénoncées par les polices municipales
*Im Jahre 2011 ± 3'360 durch die Gemeindepolizei zur Anzeige
gebrachte Fälle*

8

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS

▲ Surcharge du Ministère public
pour des causes bagatelle
*Überlastung der Staatsanwaltschaft
für die Bagatellfälle*

± 550 causes de droit communal
± *550 Fälle des kommunalen Rechts*

± 3'360 infractions routières LAO / commune
± *3'360 Verkehrsübertretungen OBG / Gemeinde*

~ 4'000 causes/année
~ *4'000 Fälle/Jahr*

9

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS

▲ Solution selon projet
Lösung gemäss Entwurf

Référence au CPP suisse / Article 357 alinéa 1 :

«Lorsque des autorités administratives sont instituées en vue
de la poursuite et du jugement des contraventions, elles ont les
attributions du ministère public.»

Hinweis auf die Schweizerische StPO / Artikel 357 Absatz 1:

«Die zur Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen
eingesetzten Verwaltungsbehörden haben die Befugnisse der
Staatsanwaltschaft.»

➔ Confier les causes bagatelle à une autorité administrative
➔ *Anvertrauen der Bagatellfälle an eine Verwaltungsbehörde*

10

CANTON DU VALAIS
KANTON VALAIS

- ▲ Nouveau statut du tribunal de police (TP)
Neue Stellung des Polizeigerichts (PG)

TP = Autorité pénale **administrative** (non plus judiciaire)

PG = Strafrechtliche Verwaltungsbehörde (nicht mehr Gerichtsbehörde)

➔ Exerce les attributions du Ministère public

➔ *Ausübung der Befugnisse der Staatsanwaltschaft*

Répression des contraventions de droit communal

Auteur adulte

28.11.2011/MP/nf

Actes de procédure	Droit en vigueur	Projet ¹
1. Enquête	Police municipale LACPP 5 II	Police municipale LACPP 5 II
2. Procédure préliminaire	Ministère public LACPP 2 I, 38 II a CPP 16 II, 299ss	Tribunal de police P.LACPP 11 II P.LACPP 38 II b → LPJA et CPP pour les mesures de contrainte
3. Prononcé de première instance	Ministère public par une ordonnance pénale LACPP 2 I, 38 II a CPP 357 II, 352s	Tribunal de police P.LACPP 11 II, 38 II b → LPJA - Mandat de répression LPJA 34j ou - Décision pénale administrative LPJA 34k
4. Opposition - Réclamation Suivi	Ministère public LACPP 2 I, 38 II a CPP 357 II, 354ss En cas de vaine opposition, saisine du tribunal de police - jugement de première instance en application du CPP LACPP 11 II, 38 II a	Tribunal de police si mandat de répression P.LACPP 11 II, 38 II b, LPJA 34k Décision sur réclamation du tribunal de police en application de la LPJA Aucune réclamation possible contre décision pénale administrative
5. Recours cantonal	Un juge du Tribunal cantonal LACPP 11 III	Un juge du Tribunal cantonal LACPP 11 III

¹ **N.B.** Demeurent réservés les règlements communaux attribuant à une autorité administrative spéciale (et non au tribunal de police) la répression des contraventions (art. 11 al. 2 P.LACPP 1^{ère} partie).

2a

Répression des contraventions LAO / Procédure simplifiée non applicable

Dénonciation par la police municipale

Auteur adulte

28.11.2011/MP/hf

Actes de procédure	Droit en vigueur	Projet
1. Enquête	Police municipale LALCR 10 I, 15 II	Police municipale LALCR 10 I, 15 II
2. Procédure préliminaire	Ministère public.....LACPP 2 I, 38 II a CPP 16 II, 299ss	Tribunal de police..... P.LALCR 15 III b LAO 2, CPP 1 I, 17, 357 I, 299ss
3. Prononcé de première instance	Ministère public par une ordonnance pénaleLACPP 2 I, 38 II a CPP 357 II, 352s	Tribunal de police par une ordonnance pénale P.LALCR 15 III b LAO 2, CPP 1 I, 357 I, 352s
4. Opposition	Ministère public.....LACPP 2 I, 38 II a CPP 357 II, 354ss	Tribunal de police..... P.LALCR 15 III b LAO 2, CPP 1 I, 357 I, 354ss
Suivi	En cas de vaine opposition, saisine du juge de district - jugement de première instance en application du CPPLACPP 11 I, 38 II a	En cas de vaine opposition, saisine du juge de district - jugement en première instance en application du CPP P.LALCR 15 IV LACPP 38 II a
5. Recours cantonal	Un juge du Tribunal cantonalLACPP 11 III	Un juge du Tribunal cantonalLACPP 11 III