



Conseil d'Etat  
Staatsrat

**CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS**

## MESSAGE

**Objet** **Projet de loi modifiant la loi sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires (LPPEx)**

---

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

---

Madame la Présidente du Grand Conseil,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre appréciation le présent message concernant le projet de loi modifiant la loi sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires (LPPEx, RS-VS 501.1).

### I. Préambule

Le système Polycom est le réseau radio national de communication des autorités et des organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS). Il permet le contact radio de manière cryptée entre les différentes organisations partenaires : gardes-frontières, police, sapeurs-pompiers, premiers secours, protection civile et formations d'appui de l'armée.

Le projet Polycom a démarré en 1996. Bon nombre de cantons, dont les réseaux de télécommunication n'étaient plus à l'abri des écoutes, se sont approchés de la Confédération et ont suggéré la création d'un nouveau réseau couvrant l'ensemble du territoire suisse.

Le Conseil fédéral est entré en matière sur cette demande et a approuvé, le 21 février 2001, le principe d'un financement commun par la Confédération, les cantons et les organismes concernés. A ce titre, il a décidé de financer la moitié du coût global, estimé à fr. 420'000'000.--, à titre de participation de la Confédération au projet Polycom. Chaque canton devait ensuite se doter des infrastructures adéquates.

Le but du projet Polycom est que les AOSS puissent communiquer et échanger des données via une infrastructure uniforme et homogène. Il est construit à partir de réseaux régionaux exploités par des utilisateurs. Il est mis en place et financé par ces utilisateurs. A ce jour, le réseau Polycom est en service dans tous les cantons suisses.

## II. Le financement du réseau Polycom Valais

2.1 Le coût pour la mise en place de l'infrastructure du réseau Polycom Valais s'est élevé à fr. 70'000'000.-- dont une partie, fr. 40'000'000.--, a été prise en charge par la Confédération, sous forme de prestations et l'autre partie, fr. 30'000'000.--, par le canton. En plus de sa contribution au coût de la mise en place de l'infrastructure, le canton a pris en charge fr. 5'600'000.-- pour l'achat initial de portables et de mobiles. Depuis lors, les frais d'acquisition des terminaux sont à charge des utilisateurs (voir ci-dessous, art. 6 de la décision du Grand Conseil de 2008).

Plus concrètement, par message du 10 octobre 2007, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil un projet de décision relatif au financement et à la mise en œuvre du réseau Polycom Valais ainsi qu'à la planification du projet, prévue en plusieurs étapes de 2007 à 2013, afin d'intégrer le réseau national de sécurité.

Le Grand Conseil a fixé les principes de base quant à la prise en charge de Polycom en Valais, par le biais de sa décision du 14 février 2008 :

Art. 1 : Le Conseil d'Etat est autorisé à mettre en œuvre, selon la planification du 10 octobre 2007, pour les besoins de toutes les instances de sécurité et de secours du canton du Valais, un réseau de radiocommunication Polycom. L'ensemble des coûts de l'infrastructure est à la charge du canton du Valais.

Art. 2 : Il est accordé à cet effet au Conseil d'Etat un crédit d'engagement de fr. 35'600'000.--.

Art. 3 : Le Conseil d'Etat est compétent pour octroyer les crédits complémentaires liés au renchérissement et aux taxes.

Art. 4 : Le Département dont relève la sécurité, par la police cantonale, est chargé de la réalisation de Polycom Valais 2007 à 2013.

Art. 5 : Les coûts d'exploitation sont mis à la charge des utilisateurs. Le Conseil d'Etat fixe la redevance de manière forfaitaire.

Art. 6 : Les coûts d'acquisition des terminaux sont à la charge des utilisateurs.

Art. 7 : La présente décision portant sur une dépense ordinaire n'est pas soumise au référendum facultatif et entre immédiatement en vigueur.

2.2 Dans le prolongement de la décision de 2008, la police cantonale a effectué la mise en service de Polycom, laquelle est intervenue en décembre 2013, hormis pour les sites de Vex et de Jungen, en raison d'oppositions. L'exploitation effective a ainsi débuté au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

2.3 L'exploitation du réseau engendre des frais annuels de l'ordre de fr. 1'100'000.--. Ce montant, susceptible de fluctuer d'une année à l'autre (ex : intempéries, nécessité d'entretien accru, etc.) englobe notamment le salaire de trois ingénieurs, les frais d'entretien et de remplacement du matériel exploité, les taxes et frais d'exploitation et les frais généraux. En ce qui concerne la part prise en charge par le canton, les coûts sont répartis entre la police cantonale, le service de la sécurité civile et militaire, l'organisation cantonale valaisanne des secours et le service de la mobilité. La Confédération prend également en charge une partie de ces coûts d'exploitation, de par l'utilisation qu'en font le Corps des gardes-frontière et l'armée. A ce jour, les communes ne participent pas à la prise en charge des coûts d'exploitation, bien qu'utilisatrices du réseau.

Dans les cadres des mesures ETS 2 n° 200 "*Facturation aux communes des frais d'exploitation Polycom*", le Conseil d'Etat a décidé de la facturation aux communes d'une partie des frais d'exploitation de Polycom. Il concrétise ainsi l'application de l'article 5 de la décision du Grand Conseil du 14 février 2008 qui dispose que les coûts d'exploitation sont mis à la charge des utilisateurs.

Pour mettre en œuvre cette décision, la clé de répartition suivante a été arrêtée, d'entente avec la Fédération des communes valaisannes : 70% à charge du canton et 30% à charge des communes, répartis ensuite au prorata de leur nombre d'habitants. Selon les coûts d'exploitation prévisibles pour 2018 et 2019, soit fr. 1'065'000.-- et fr. 1'209'000.--, les montants à charge des communes seraient de **fr. 319'500.-- et fr. 362'700.--**, soit environ un franc par habitant. A titre d'exemples, la participation de la commune de Sion s'élèverait pour 2019 à environ fr. 36'357.--, celle de Brig-Glis à fr. 14'070.--, celle de Vérossaz à fr. 735.-- et celle de Blatten à fr. 313.--.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Estimation calculée sur la base de la population valaisanne au 31 décembre 2016, avec les chiffres tirés de "*Le Valais en chiffres 2017*".

### **III. Nécessité législative**

- 3.1 La contribution financière des communes pour financer partiellement les frais d'exploitation du réseau Polycom entre dans la catégorie des redevances causales, lesquelles se définissent comme les contre-prestations en argent que les administrés ou une collectivité publique versent à l'Etat pour des prestations particulières que celui-ci leur fournit ou pour les avantages déterminés que l'Etat leur octroie.

Rappelons qu'il existe plusieurs types de redevances causales (J. Dubey et J.-B. Zufferey, Droit administratif général, Bâle 2014, N 1845ss) :

- 1° L'émolument administratif;
- 2° L'émolument d'utilisation : contrepartie financière de l'utilisation d'un bien de l'Etat lorsque le rapport qui régit l'utilisation de ce bien est de droit public;
- 3° L'émolument de concession;
- 4° La charge de préférence : contribution financière due au motif que l'Etat met à disposition de quelques administrés seulement, des institutions, des installations ou des services procurant un avantage particulier.

La contribution financière servant à couvrir les frais d'utilisation du réseau Polycom entre dans la catégorie des émoluments d'utilisation.

- 3.2 Les émoluments d'utilisation doivent, comme toute contribution publique, reposer sur une base légale formelle. Ils doivent en outre obéir à deux principes que le Tribunal fédéral élève au rang de principes constitutionnels :

- 1° Le principe de la couverture des frais qui veut que le produit global des contributions ne doit pas dépasser - ou seulement de très peu - l'ensemble des coûts engendrés par le secteur administratif dans le cadre duquel la décision a été rendue. Dans ces coûts, sont compris, non seulement les frais directs et immédiats, mais aussi les frais généraux et d'équipements et les amortissements du secteur administratif concerné. Le principe de la couverture des frais est l'expression du principe de la proportionnalité.
- 2° Le principe d'équivalence, qui veut que le montant de la redevance se trouve en adéquation avec la valeur objective de la prestation fournie qu'elle rétribue.

Selon la doctrine, dès lors que les principes de couverture des frais et d'équivalence des prestations s'appliquent, les administrés sont prémunis contre les excès de l'Etat. Dans ces conditions, les exigences découlant du principe de la légalité peuvent être moins strictes que ce que l'on exige en matière fiscale par exemple. Ainsi, pour les émoluments d'utilisation, suffit-il que le principe même de la perception - soit le sujet et l'objet de l'émolument - figure dans une loi formelle tandis que les éléments constitutifs de l'émolument peuvent figurer dans une ordonnance législative (P. Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, n. 7.2.4.2, p. 365ss).

- 3.3 La décision du 14 février 2008 du Grand Conseil ne constitue pas une base légale suffisante au sens de l'article 39 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (RS-VS 171.1) pour imposer aux communes une obligation de financement du réseau Polycom.

Par conséquent, il y a lieu d'ancrer dans une base légale formelle la contribution financière exigée des communes. Bien que ce soit la police cantonale qui apporte une assistance technique, qui gère les frais d'exploitation et qui se les voit imputer à son budget, Polycom concerne tous les acteurs de la protection de la population. Il a donc été décidé d'introduire cette nouvelle base légale dans la loi régissant spécifiquement la protection de la population, soit la LPPEX, en complément de l'article 13 alinéa 3 qui traite déjà de ce sujet.

### **IV. Commentaire du projet d'article 13 alinéa 3 LPPEX**

Dans le présent projet, le Conseil d'Etat propose de modifier l'alinéa 3 de l'article 13 LPPEX. Il reprend, à la lettre a, le principe même consacrant l'existence du réseau Polycom. De plus, il énonce, à la lettre b, le principe selon lequel les frais d'exploitation du réseau Polycom sont mis à charge des partenaires cantonaux et des communes.

Quant aux modalités de répartition et de prise en charge, il est prévu de les fixer dans l'ordonnance sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires (OPPEX, RS-VS 501.100), à l'article 23.

Afin de respecter le double principe de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, il s'agira également pour la police cantonale de facturer chaque année - sur la base du boucllement comptable de l'année précédente - aux communes ainsi qu'aux divers partenaires, les frais effectifs d'exploitation, au prorata des clés de répartition arrêtées. Ainsi, la police cantonale ne facturera pas sur la base d'un forfait annuel tel que décidé par le Grand Conseil en 2008, puisque ce procédé serait contraire aux deux principes susmentionnés. Le mode de facturation, basé sur les frais effectifs, serait également mentionné dans l'OPPEX.

## **V. Disposition transitoire**

La première facturation des coûts d'exploitation aux communes interviendra dès l'entrée en vigueur de la modification légale, sur la base des frais d'exploitation de l'année précédente. Il est ainsi renoncé à la facturation des exercices précédents.

## **VI. Incidences financières**

Au vu de la facturation aux communes d'une partie des frais d'exploitation annuels effectifs de Polycom, il est prévu que l'Etat du Valais diminuera ses dépenses d'un montant annuel de l'ordre de fr. 300'000.--. En effet, les montants prévus au budget des exercices 2018 et 2019 sont respectivement de fr. 1'065'000.-- et de fr. 1'209'000.--, ce qui induira par conséquent un montant à charge des communes de **fr. 319'500.-- et de fr. 362'700.--**.

## **VII. Considérations finales**

La présente modification de la LPPEX n'étant pas importante au sens de l'article 94 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP, RS-VS 171.1), seule une consultation technique auprès des services concernés a été entreprise.

Vu le développement qui précède, nous vous proposons, Madame la Présidente du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter le projet de loi modifiant la loi sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le 28 novembre 2018.

La présidente du Conseil d'Etat: **Esther Waeber-Kalbermatten**  
Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**