

MESSAGE

Objet **Projet de loi d'application de la loi sur les amendes d'ordre**

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président 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 d'application de la loi sur les amendes d'ordre.

1. Généralités

1.1 Nécessité législative

a/ La loi sur les amendes d'ordre du 24 juin 1970 (LAO) prévoit, pour les contraventions mineures et faciles à constater en matière de circulation routière et de stupéfiants, une procédure simplifiée dite de l'amende d'ordre. Selon cette procédure, le prévenu peut s'acquitter de l'amende prononcée immédiatement. S'il ne le fait pas, il bénéficie d'un délai de 30 jours pour s'en acquitter. S'il ne respecte pas ce délai, une procédure pénale ordinaire plus longue et plus complexe est engagée. Il en va de même si la personne concernée s'oppose à la procédure de l'amende d'ordre. Dans cette procédure simplifiée, les antécédents et la situation personnelle du prévenu ne sont pas pris en compte. Il n'est par ailleurs pas perçu de frais.

Le 18 mars 2016, la LAO a été entièrement révisée. Cette révision a pour objectif d'élargir le champ d'application de la procédure de l'amende d'ordre à d'autres lois que celle sur la circulation routière et les stupéfiants. Sont visées, par exemple, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, la loi sur l'asile, la loi fédérale contre la concurrence déloyale, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage ou la loi fédérale sur les armes.

Le Conseil fédéral a par ailleurs arrêté, le 16 janvier 2019, une ordonnance sur les amendes d'ordre (OAO), mettant en œuvre la LAO révisée. Celle-ci détermine, le 16 janvier 2019, les contraventions visées par la procédure de l'amende d'ordre et le montant des amendes à prononcer, dont le maximum s'élève à 300 francs.

b/ Selon l'article 2 alinéa 1 LAO, l'amende d'ordre est perçue par les organes de police et les autorités chargés de l'application des lois visées par la LAO et des ordonnances d'exécution de ces lois. *Les cantons désignent les organes compétents pour la percevoir.* Ils peuvent déléguer tout ou partie de cette compétence aux communes dont la police poursuit les contrevenants sur leur territoire (FF 2015 909).

L'Administration fédérale des douanes (AFD) est également autorisée à percevoir des amendes d'ordre, dans les cas où le droit fédéral lui attribue des compétences de contrôle, soit par exemple en matière de droit des étrangers ou de stupéfiants (art. 2 alinéa 2 LAO). Contrairement au système qui prévaut actuellement, les amendes encaissées par l'AFD ne seront plus rétrocédées pour partie aux cantons mais alimenteront les caisses fédérales (pour plus de détails, cf FF 2015 p. 933, 934 et 940). Si, par contre, l'amende d'ordre n'est pas payée immédiatement, l'AFD sera amenée à transmettre le dossier à l'autorité de poursuite pénale compétente (art. 2 al. 2 *in fine* LAO). Les amendes perçues dans ces cas appartiendront donc aux cantons.

- c/ La présente loi met en œuvre la LAO et son ordonnance en désignant les organes compétents pour percevoir les amendes d'ordre. Pour ce faire, le service juridique de la sécurité et de la justice a interpellé, le 5 mai 2017, simultanément à la première procédure de consultation de l'OAO, tous les Départements concernés et leur a demandé de désigner les organes compétents pour percevoir l'amende d'ordre.

Le 8 août suivant, par ailleurs, un avant-projet de LALAO a été soumis pour consultation à la Vice-chancelière d'Etat et aux secrétaires généraux des Départements afin de le faire examiner par leurs services concernés. Le projet tient largement compte des déterminations qui lui sont parvenues. Il prend également en considération la dernière teneur de l'OAO, datée du 16 janvier 2019. Cette ordonnance a été modifiée à plusieurs reprises (projets du 8 mars 2017 puis du 18 avril 2018), avant son adoption. Ces modifications ont chacune été soumises à la consultation des cantons et ont eu des répercussions sur la rédaction de la loi d'application. Il s'agissait notamment de mentionner ou non, dans l'ordonnance, des contraventions à la loi fédérale sur l'alcool et à la loi sur les denrées alimentaires.

- d/ La loi d'application valaisanne doit entrer en vigueur simultanément à la LAO et son ordonnance, soit le 1^{er} janvier 2020.

2. Commentaire des articles du projet de loi

- Article 1^{er}

L'article premier reprend le mandat confié aux cantons à l'article 2 alinéa 1 LAO. Il règle également l'attribution du produit des amendes entre l'Etat et les communes.

- Article 2

L'article 2 désigne, pour chaque loi retenue à l'article 1 alinéa 1 LAO, les organes compétents pour percevoir l'amende d'ordre et effectuer les actes visés par la procédure simplifiée (art. 2 al. 1 LAO). Outre percevoir l'amende, il s'agira notamment de : donner quittance du paiement si celle-ci est payée immédiatement (art. 6 al. 2 LAO); à défaut de paiement immédiat procéder à l'identification du prévenu (art. 6 al. 3 LAO), délivrer le formulaire prévoyant un délai de réflexion et un bulletin de versement (art. 6 al. 3 LAO); procéder à la saisie d'objets ou valeurs patrimoniales au sens de l'article 8 LAO; encaisser une sûreté appropriée pour les contraventions commises par des prévenus non domiciliés en Suisse (art. 10 al. 1 LAO).

En règle générale, les autorités valaisannes compétentes sont celles déjà chargées de l'application des lois fédérales entrant dans le champ d'application de la LAO de 2016, principe valant en particulier pour la compétence attribuée aux polices municipales.

Commentaire des lettres a à o:

a/ *Loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR)* : Les autorités compétentes pour prononcer des amendes d'ordre en matière de circulation routière sont définies à l'article 15 de la loi d'application de la loi sur la circulation routière du 30 septembre 1987 (LALCR). Il s'agit des agents de la police cantonale et des polices municipales. La lettre a y renvoie simplement.

b/ *Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI)*: Est visé ici le fait de ne pas collaborer à l'obtention des documents de voyage (art. 120 al. 1 let. e LEI).

Selon la détermination du service de la population et des migrations (SPM), le cercle des personnes habilitées à encaisser une amende d'ordre doit comprendre les autorités de police cantonale et municipales.

Concrètement, le service constatera l'infraction et demandera à la police de procéder à l'audition pour éventuellement prononcer une amende d'ordre. En cas de procédure ordinaire, le SPM est compétent pour prononcer l'amende (art. 12 al. 1 let. a de la loi d'application de la LEtr. – RS VS 142.1).

- c/ *Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi)*: Selon le SPM, les autorités compétentes pour prononcer une amende d'ordre en cas de violation de l'obligation d'informer en refusant de donner un renseignement (art. 116 let. a LAsi) sont les agents des polices cantonale et des polices municipales.

- d/ *Loi fédérale contre la concurrence déloyale du 19 décembre 1986 (LCD)*: La contravention désignée dans l'OAO consiste à violer l'obligation d'indiquer les prix ou les prix unitaires pour les marchandises et les services mesurables. Dans sa détermination, le service de l'industrie, du commerce et du travail (SICT) indique que les contrôles en lien avec le respect de l'Ordonnance sur l'indication des prix sont actuellement effectués par l'inspecteur de la section commerce, patentes et main d'œuvre étrangère du SICT. Il y a donc lieu de prévoir la compétence de ce dernier pour la procédure de l'amende d'ordre.

- e/ *Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN)*: Selon la détermination du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (DMTE), la compétence d'infliger et de percevoir les amendes d'ordre en cas de violation de l'interdiction de cueillir, déterrer, arracher, emmener, mettre en vente, vendre, acheter ou détruire au maximum 5 plantes sauvages des espèces désignées à l'annexe 2 de l'OPN (par ex. des Adonis du printemps ou des orchidées) doit être attribuée aux agents des polices municipales et cantonale, aux gardes-chasse, gardes-pêches et gardes forestiers, autorités compétentes s'agissant des amendes d'ordre cantonales (art. 37bis al. 2 de l'ordonnance sur la protection de la nature, du paysage et des sites (OcPN) du 20 septembre 2000).

- f/ *Loi sur les armes du 20 juin 1997 (LArm)*: Selon l'OAO, la procédure de l'amende d'ordre est applicable lors de l'omission de conserver sur soi le permis de port d'armes ou le transport d'une arme à feu sans avoir séparé l'arme des munitions. Selon le commandant de la police cantonale, les agents de la police cantonale sont compétents pour prononcer des amendes d'ordre dans le domaine des contraventions à la LArm. Le Département en charge de la Police cantonale est compétent s'agissant de la procédure ordinaire.

- g/ *Loi sur la vignette autoroutière du 19 mars 2010 (LVA)*: L'OAO prévoit la procédure de l'amende d'ordre pour avoir emprunté une route nationale soumise à redevance sans avoir acheté la vignette ou sans l'avoir collée directement, voire en ayant collé une vignette endommagée. Selon la LVA, les agents de police habilités à prononcer des amendes d'ordre dans le cadre de la circulation routière peuvent infliger une amende en procédure simplifiée. Les agents de la police cantonale et des polices municipales sont donc compétents (art. 16 al. 2 LVA et 15 LALCR).

- h/ *Loi fédérale sur la navigation intérieure du 3 octobre 1975 (LNI)*: Comme le relève le service de la circulation routière et de la navigation dans sa détermination, selon l'article 5 de la loi d'application de la loi fédérale sur la navigation intérieure et de l'accord franco-suisse concernant la navigation sur le Léman du 2 juillet 1982, la police de la navigation est la Police cantonale. Cette dernière doit donc être compétente pour prononcer des amendes d'ordre sanctionnant des comportements tels que le fait de conduire un bateau sans être titulaire du permis de conduire nécessaire.

- i/ *Loi fédérale sur les stupéfiants du 3 octobre 1951 (LStup)*: Selon l'ordonnance sur les addictions du 30 mai 2012, sont habilités à infliger des amendes d'ordre, les agents de la police cantonale et, pour les contraventions commises sur le territoire communal, les agents de la police municipale (art. 16 al. 3 let. a). Comme en matière de circulation routière, il s'agit de renvoyer à cette ordonnance dans la présente loi. La contravention concernée consiste à consommer illicitement et intentionnellement des stupéfiants ayant des effets de type cannabique.

j/ *Loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE)*: Les contraventions visées par l'OAO sont le fait d'utiliser un point de collecte de déchets public en dehors des horaires prescrits ou ne pas être muni du document de suivi lors du transport de déchets. Selon la détermination du DMTE, dans ce genre de cas, il y a lieu d'attribuer la compétence de prononcer des amendes d'ordre aux agents de la police cantonale et des polices municipales.

kl/ *Loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif du 3 octobre 2008*: La contravention retenue par l'OAO concerne le fait de fumer dans des espaces fermés accessibles au public (les bâtiments de l'administration publique, les hôpitaux, les musées, théâtres et cinémas ou les garderies par exemple). Selon l'article 14 de l'ordonnance sur la protection de la population contre la fumée passive et l'interdiction de la publicité pour le tabac du 1^{er} avril 2009 :

¹ *La commission consultative (art. 4ss de l'ordonnance susmentionnée) propose au département dont relève la santé (ci-après: le département), de cas en cas, les services habilités à contrôler au mieux le respect de la présente ordonnance tels que le Service de la protection des travailleurs et des relations du travail, le Service de la consommation et affaires vétérinaires, le Service du commerce, de l'industrie et du travail, le service de la santé publique, les polices municipales.*

² **Les services compétents** peuvent notamment inspecter en tout temps et sans avertissement préalable les lieux assujettis à l'interdiction de fumer et les fumoirs.

³ *Les responsables des établissements publics ou accessibles au public sont tenus de faciliter l'accès à leur établissement aux personnes chargées de l'application de la présente loi, notamment **aux membres des polices communales et cantonale, ainsi qu'aux membres de l'Administration cantonale.***

Au vu de cette disposition, doivent pouvoir prononcer des amendes d'ordre en cas de violation de l'interdiction de fumer susmentionnée, les agents de la police cantonale et des polices municipales ainsi que les services désignés par la commission consultative pour inspecter les lieux assujettis à l'interdiction de fumer.

l/ *Loi sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo)*: Selon le DMTE, les gardes forestiers doivent pouvoir, comme en matière cantonale (art. 60 al. 3 de la loi sur les forêts et les dangers naturels du 14 septembre 2011), prononcer des amendes d'ordre pour sanctionner le fait de ne pas observer les limitations d'accès dans certaines zones forestières ou de circuler sans droit en forêt sur des routes forestières avec des véhicules à moteur, contraventions de droit fédéral.

m/ et n/ *Loi sur la chasse du 20 juin 1986 (LChP) et Loi fédérale sur la pêche du 21 juin 1991 (LFSP)*: Selon la détermination du DMTE, il convient, par analogie aux contraventions de l'OAO concernant la LPN, d'attribuer la compétence de prononcer des amendes d'ordre aux agents des polices cantonale et municipales, aux gardes-chasse, gardes-pêche et gardes forestiers. Sont visées, pour la chasse, des contraventions comme le fait de laisser chasser des chiens ou de se livrer à la chasse sans avoir sur soi les pièces de légitimation prescrites ou, pour la pêche, le fait de ne pas respecter la longueur minimale des poissons pêchés ou le fait de ne pas respecter les interdictions de capture.

o/ *Loi fédérale sur le commerce itinérant du 23 mars 2001*: Sont sanctionnées, par exemple, le fait de pratiquer le commerce itinérant sans autorisation ou de ne pas porter sur soi l'autorisation de pratiquer dans l'exercice de cette activité. Selon le SICT, bon nombre de personnes qui pratiquent le commerce itinérant sont domiciliées à l'étranger. Aussi, il est important que les organes de la police municipale, qui contrôlent ces personnes (art. 27 alinéa 3 de la loi sur la police du commerce - RS VS 930.1) puissent, en cas d'infraction, les amender directement. L'inspecteur de la section commerce, patentes et main d'œuvre étrangère du SICT, compétent pour délivrer les autorisations, doit également être habilité à procéder par le biais de la procédure d'amende d'ordre.

- **Article 3**

Si l'amende d'ordre n'est pas payée dans le délai prescrit (art. 6 al. 4 LAO) ou si l'auteur de l'infraction est inconnu (art. 6 al. 5 LAO), la procédure ordinaire s'applique. A titre didactique, l'article 3 rappelle que les organes compétents pour la procédure pénale ordinaire sont désignés dans la législation d'application de la loi fédérale visée par le comportement incriminé.

A titre d'exemple, s'agissant des contraventions à la LPE, le service en charge de la protection de l'environnement est compétent selon la procédure ordinaire (art. 55 de la loi cantonale de protection de l'environnement du 18 novembre 2010 - LcPE) ou, s'agissant de réprimer le fait de fumer dans des espaces fermés accessibles au public (art. 2 al. 1 et art. 5 al. 1 let. a de la loi sur la protection contre le tabagisme passif), le Département dont dépend le service de la santé publique (art. 16 al. 4 de l'ordonnance sur la protection de la population contre la fumée passive et l'interdiction de la publicité pour le tabac du 1^{er} avril 2009).

- **Article 4**

Chaque fois qu'un organe communal perçoit l'amende d'ordre, le produit reste acquis à la commune; lorsqu'il s'agit d'organes cantonaux, le produit revient à l'Etat.

- **Article 5**

Alinéa 1 : Les lois d'application du droit fédéral ne sont pas soumises au vote du peuple (art. 31 al. 3 ch. 1 Cst. cant.).

3. Incidences financières

Selon le message du Conseil fédéral (FF 2015 941), "les amendes sont en principe perçues par les cantons parce que la poursuite pénale leur incombe (art. 2 p-LAO). Les recettes tirées de ces amendes alimentent donc les caisses des cantons, sauf quand les amendes sont perçues par l'AFD. Le nombre des procédures de l'amende d'ordre augmentera puisqu'elles concernent davantage de lois. Il en résultera donc un surplus de recettes. Dans le même temps, les autorités cantonales de poursuite pénale en charge de la procédure ordinaire et la justice pénale verront leur fardeau allégé lorsque les prévenus acceptent l'amende d'ordre. Il s'ensuivra des économies financières côté ressources desdites autorités, mais aussi une réduction des recettes tirées des amendes prononcées pour contravention dans la procédure pénale ordinaire en vertu du CPP. On suppose que l'augmentation et la diminution se compenseront à court terme puisqu'aucune infraction n'est créée. La procédure de l'amende d'ordre devrait néanmoins engendrer des économies parce que les frais administratifs pourront être réduits. Il n'est pas possible de chiffrer ces économies.

L'inscription des compétences de l'AFD à l'art. 2, al. 2, p-LAO, en remplacement des accords passés avec les cantons, privera les cantons de plus d'un million de francs par an (cf. ch. 3.1)".

En Valais, la part rétrocédée par l'AFD se monte à :

- fr. 12'840.-- en 2016 (ce montant ne concernant que les infractions à la LCR. La procédure d'amende d'ordre pour les infractions à la LStup n'était en effet pas encore en vigueur cette année-là);
- fr. 38'700.-- pour 2017;
- fr. 14'922.50 pour 2018.

4. Conclusion

Vu le développement qui précède, nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, d'accepter le projet de loi d'application de la loi sur les amendes d'ordre, et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Sion, le 20 février 2019.

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