



Rapport

Postulat n° 6.0036 de la Commission de justice intitulé « Plus de poids à l'action et à la crédibilité des autorités administratives »

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

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

1. Contexte

1.1 Le 19 décembre 2014, la Commission de justice (COJU), par son président le député Serge Métrailler, a déposé le postulat n° 6.0036 chargeant le Conseil d'Etat d'analyser (1) les différentes normes donnant des compétences de contrôle à des autorités administratives, (2) l'opportunité de transférer les pouvoirs d'instruction et de condamnation en matière de contraventions à dites autorités et (3) la pertinence d'élaborer une loi spécifique en matière de contraventions de droit fédéral, incluant le transfert de compétences, les règles de procédure et les compétences en termes d'instruction pénale. Le postulat avait pour objectif, d'une part, de renforcer la crédibilité des autorités administratives en leur permettant de réprimer les comportements contraires aux législations dont elles sont les gardiennes et, d'autre part, de décharger le Ministère public du canton du Valais (ci-après : le Ministère public) des infractions les moins graves (contraventions) pour leur permettre de mieux se concentrer sur la lutte contre la criminalité et les délits.

1.2 Suivant la proposition du Conseil d'Etat du 12 août 2015, le Grand Conseil a accepté l'intervention lors de sa session de novembre 2015 et l'a transmise à celui-ci pour exécution.

1.3 Au cours de l'année 2018, le Conseil d'Etat a procédé à une consultation des services de l'administration cantonale et du Ministère public afin d'évaluer *in concreto* la nécessité d'opérer un transfert de compétences et de légiférer en la matière. Le 19 décembre 2018, le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil son rapport sur les résultats de la consultation, concluant au classement du postulat pour trois motifs. Il avait été constaté que ni le Ministère public ni les services de l'administration cantonale ne souhaitaient un transfert général de compétences en matière de sanction des contraventions de droit pénal accessoire fédéral. Il n'apparaissait pas opportun d'élaborer une loi spécifique, les éventuels transferts de compétences nécessaires pouvant être opérés directement par une modification de la législation du domaine en cause.

1.4 Au cours de sa session de mars 2019, le Grand Conseil a renvoyé le postulat pour réexamen à la COJU, laquelle a organisé une rencontre avec le Ministère public, le Conseiller d'Etat en charge du Département de la sécurité, des institutions et du sport (DSIS), M. Frédéric Favre, et la Cheffe du Service juridique de la sécurité et de la justice (SJSJ), Mme Sophie Huguet, le 28 novembre 2019.

Dans son rapport à l'attention du Grand Conseil, daté du même jour, la COJU évoquait une situation existante globalement satisfaisante, indiquant à cet égard que « les cas mineurs sont déjà traités par l'administration et que seuls les cas graves sont traités par le Ministère public ». Elle précisait que la majorité des services de l'administration cantonale « disposent des compétences suffisantes pour instruire et sanctionner les contraventions » et proposait de donner mandat au Conseil d'Etat de présenter les modifications législatives nécessaires auprès des autres services concernés.

1.5 Lors de sa session du 9 mars 2020, le Grand Conseil a décidé de donner mandat au Conseil d'Etat de proposer les modifications législatives nécessaires en matière de sanction des contraventions par les services concernés.

1.6 Le 23 avril 2021, la COJU, le DSIS et le SJSJ se sont réunis à nouveau afin de définir avec précision les démarches à entreprendre, à savoir notamment que le SJSJ procéderait à une nouvelle consultation des services de l'administration cantonale et que la COJU interpellerait le Ministère public sur le nombre de contraventions de droit pénal accessoire fédéral prononcées par année.

1.7 Le 24 septembre 2021, le Service du registre foncier (SRF) a informé le SJSJ de sa volonté d'examiner la question d'un transfert de compétences vers son service dans le cadre des travaux de révision de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41) à réaliser aux fins, d'une part, d'adapter la législation cantonale aux conditions fédérales et, d'autre part, d'exécuter la motion n°2019.09.314 intitulée « Das ganze Wallis ist touristisch! - Tourismusförderung im BewG » (voir point 3.2.18). Les éventuelles modifications législatives seront donc traitées avec ledit objet parlementaire.

2. Cadre juridique actuel

2.1 Système d'administration-juge

2.1.1 L'article 17 alinéa 1 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.0) donne la possibilité à la Confédération et aux cantons de déléguer la poursuite et le jugement de contraventions de droit fédéral (cf. art. 1 CPP) à des autorités administratives. On parle à ce propos du système de « l'administration-juge ». Les autorités administratives, qui sont ainsi instituées, ont alors les attributions du Ministère public (art. 357 al. 1 CPP).

2.1.2 Les contraventions sont définies à l'article 103 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0). Il s'agit des infractions sanctionnées par une amende dont le montant maximum est de 10'000 francs, sauf disposition contraire de la loi (art. 106 al. 1 CP).

On différencie par ailleurs les contraventions de droit pénal principal, à savoir celles prévues par le CP, des contraventions de droit pénal accessoire, à savoir celles figurant dans les autres lois ou ordonnances telles que la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (loi sur les stupéfiants, LStup ; RS 812.121) et la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01).

2.1.3 En Valais, le législateur a déjà fait un large usage de la faculté d'attribuer à un service de l'administration cantonale la compétence de sanctionner des contraventions du droit pénal accessoire fédéral. On citera pour exemple l'article 12 alinéa 1 de la loi du 13 septembre 2012 d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALetr ; RS/VS 142.1) déléguant au service de la population et des migrations la compétence de sanctionner les contraventions à la loi fédérale du 16 décembre

2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.2) ou encore l'article 68 alinéa 1 de la loi cantonale du 12 mai 2016 sur le travail (LcTr ; RS/VS 822.1) déléguant au service de protection des travailleurs et des relations du travail la répression des contraventions à la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr ; RS 822.11).

En outre, depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 de la modification de la loi fédérale du 18 mars 2016 sur les amendes d'ordre (LAO ; RS 314.1) et de la loi du 13 septembre 2019 d'application de la loi sur les amendes d'ordre (LALAO ; RS/VS 312.2), de nombreuses contraventions au droit pénal accessoire fédéral sont réprimées par des services de l'administration cantonale, la police cantonale et les polices municipales selon la procédure simplifiée de l'amende d'ordre (voir ci-dessous ch. 2.2).

Il subsiste toutefois des domaines où aucune délégation de compétences n'a été prévue par le droit cantonal, de sorte que la poursuite et le jugement de certaines contraventions du droit pénal accessoire fédéral demeurent du ressort du Ministère public. La charge de travail que cela représente pour cette autorité n'est pas quantifiable, son système de gestion des dossiers actuel ne permettant pas de générer des statistiques précises sur le nombre de contraventions du droit pénal accessoire fédéral traitées par ses soins (cf. annexe).

2.1.4 S'agissant des contraventions de droit pénal principal, le législateur valaisan n'a pas prévu de transfert de compétences lors de l'adoption de la loi du 11 février 2009 d'application du code de procédure pénale (LACPP ; RS/VS 312.0). Dès lors, seules les autorités judiciaires sont habilitées à sanctionner les infractions contenues dans le CP.

2.2 Procédure de l'amende d'ordre

2.2.1 Jusqu'en 2017, seules les contraventions à la LCR et certaines contraventions à la LStup étaient réprimées dans une procédure simplifiée, dite de l'amende d'ordre.

Avec l'entrée en vigueur des modifications de la LAO le 1^{er} janvier 2020, le champ d'application de cette procédure a été élargi à 15 autres lois, afin de pouvoir réprimer les contraventions de manière simple, rapide et uniforme. En particulier, sont depuis lors également sanctionnées par une amende d'ordre les contraventions à :

- la LEI ;
- la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31) ;
- la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD ; RS 241), ;
- la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) ;
- la loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (loi sur les armes, LArm ; RS 514.54) ;
- la loi fédérale du 19 mars 2010 concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales (loi sur la vignette autoroutière, LVA ; RS 741.71) ;
- la loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI ; RS 747.201) ;
- la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) ;
- la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif (RS 818.31) ;
- la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0) ;

- la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse, LChP ; RS 922.0) ;
- la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP ; RS 923.0) ; et
- la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant (RS 943.1).

Depuis le 21 mars 2020, respectivement le 19 décembre 2020, la procédure de l'amende d'ordre s'applique aussi à certaines infractions prévues par les différentes ordonnances édictées successivement par le Conseil fédéral afin de lutter contre l'épidémie de COVID-19 ainsi que par la loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEp ; RS 818.101) (cf. art. 10d al. 3 de l'ordonnance 2 du 13 mars 2020 COVID-19 [COVID-19 ; RS 818.101.21 ; abrogée] ; annexe 2 ch. XVI et XVII de l'ordonnance du 16 janvier 2019 sur les amendes d'ordre [OAO ; RS 314.11]).

2.2.2 Selon l'article 2 alinéa 1 LAO, l'amende d'ordre est perçue par les organes de police ou les autorités chargées de l'application des lois visées par l'article 1, soit par les services de l'administration désignés par les cantons.

En Valais, la compétence pour percevoir l'amende d'ordre et procéder aux actes de procédure a été attribuée, selon les domaines concernés à (cf. art. 2 de la loi du 13 septembre 2019 d'application de la loi sur les amendes d'ordre [LALAO ; RS/VS 312.2]) :

- la police cantonale ;
- les polices municipales ;
- l'inspecteur de la section commerce, patente et main-d'œuvre étrangère du service de l'industrie, du commerce et du travail (SICT) ;
- les gardes-chasse et les gardes-pêche, rattachés au service de la chasse, de la pêche et de la faune (SCPF) ;
- les gardes forestiers, rattachés au service des forêts, des cours d'eau et du paysage (SFCEP) ; et
- les services désignés par la commission consultative en matière de protection contre le tabagisme passif.

3. Procédure de consultation

Le 10 mai 2021, le SJSJ a interpellé vingt services de l'administration cantonale sur la nécessité de transférer des compétences en matière de répression des contraventions de droit pénal accessoire fédéral. Il leur a été demandé de répondre aux quatre questions suivantes :

1. Quelles contraventions de droit fédéral sanctionnent le domaine d'activité de votre service (avec indication de la base légale) ?
2. Qui prononce les contraventions ?
3. Combien de contraventions ont été prononcées en 2018, en 2019 et en 2020 (par le Ministère public et par l'administration) ?
4. Si les contraventions sont sanctionnées par le Ministère public, est-ce qu'un transfert de compétences vers l'administration cantonale est souhaité ? Pourquoi ?

Tous les services consultés ont répondu.

De son côté, la COJU a interpellé le Ministère public le 1^{er} juin 2021 sur le nombre de contraventions de droit pénal accessoire fédéral qu'il prononce et les services ou domaines du droit concernés par chacune d'elles.

3.1 Synthèse des résultats

Sur les vingt services de l'administration consultés, six (SC, SPF, SCJ, SDT, SAPEM et SAIC) ont rapporté que leur domaine d'activité ne connaît pas de contravention de droit pénal accessoire fédéral et sept autres (SPT, SCC, SETI, SICT, SEN, SPM et SFNP) ont relevé qu'une délégation de compétences en leur faveur existe déjà. Aucune modification législative n'apparaît donc nécessaire pour ces treize services.

S'agissant des sept autres services consultés, il apparaît que soit une délégation de compétences en leur faveur existe mais seulement pour certaines matières (SCAV, SSCM et SCPF), soit aucune délégation n'existe à ce jour si bien que les contraventions au droit pénal accessoire fédéral relevant de leur domaine d'activité sont actuellement prononcées par le Ministère public (SSP, SAS, SCA et SRF). Dans tous les cas, le nombre de cas traités par le Ministère public est finalement assez faible.

Quant au SRF en particulier, il entend opérer les éventuelles modifications législatives utiles dans le cadre de la révision de la loi du 31 janvier 1991 réglant l'application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LALFAIE ; RS/VS 211.41) actuellement en cours, notamment en lien avec l'exécution de la motion n° 2019.09.314 (voir ci-dessous ch. 3.2.18).

3.2 Résultats détaillés

3.2.1 Service de la santé publique (SSP)

Le SSP relève que le droit fédéral ne sanctionne en principe pas les domaines d'activité du service, à l'exception des 700 contraventions prononcées en 2020 par le Ministère public en lien avec le COVID-19, pour violation de l'article 83 de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp ; RS 818.101). Il ne voit donc pas la nécessité de transférer les compétences d'instruire et de sanctionner vers son service.

Il estime pour le surplus que le Ministère public dispose d'un pouvoir d'investigation beaucoup plus étendu que son service.

3.2.2 Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV)

Le SCAV rapporte que son office vétérinaire (OVET) dispose déjà de la compétence de réprimer les contraventions aux dispositions suivantes, relevant des affaires vétérinaires :

- articles 27 et 28 de la loi fédérale du 18 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA ; RS 455), en vertu de l'article 52 alinéa 2 de la loi du 19 décembre 2014 d'application de la loi fédérale sur la protection des animaux (LALPA ; RS/VS 455.12) ;
- articles 47 et suivants de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE ; RS 916.40), en vertu de l'article 28 alinéa 2 de la loi du 13 novembre 2008 d'application de la loi fédérale sur les épizooties (RS/VS 916.4).

S'agissant des contraventions touchant au domaine de la consommation, le SCAV relève que la compétence de sanctionner les contraventions à la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et objets usuels (LDAI ; RS 817.0) appartient au Ministère public, conformément à la loi du 21 mai 1996 concernant l'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS/VS 817.1), et qu'un transfert de compétences vers son service paraît inopportun.

Il soutient que le pouvoir d'investigation du Ministère public est plus étendu que le sien et que l'effet dissuasif est plus important lorsque l'instruction est menée par la police cantonale sur mandat du Ministère public.

Le SCAV précise que dans le domaine de la consommation, le Ministère public a prononcé 34 contraventions en 2018, 40 en 2019 et 3 en 2020.

3.2.3 Position du service de l'action sociale (SAS)

Le SAS explique que son domaine est essentiellement régi par le droit cantonal et que la seule contravention de droit fédéral concernée par son activité, soit celle prévue à l'article 148a alinéa 2 CP, relève actuellement de la compétence du Ministère public.

Il estime que la notion « peu de gravité » – inscrite à l'article 148a alinéa 2 CP (obtention illicite de prestations d'une assurance sociale ou de l'aide sociale) et opérant la distinction entre la contravention et le délit – est un concept imprécis qui risque de prêter à discussion sur la qualification de l'infraction (contravention ou délit) et, partant, sur l'autorité compétente pour la poursuite et le jugement (service administratif ou autorité judiciaire). Il estime dès lors qu'un transfert de compétences en matière de contravention n'est pas souhaitable.

Le SAS ne connaît pas le nombre de cas traités par le Ministère public, les infractions étant dénoncées par d'autres services cantonaux ou communaux.

3.2.4 Position du service de la culture (SC)

Le service de la culture estime ne pas être concerné par le postulat, son domaine d'activité ne connaissant pas de contravention de droit pénal accessoire fédéral.

3.2.5 Position du service de la protection des travailleurs et des relations du travail (SPT)

Le SPT indique que l'article 15 alinéa 1 lettre a de la loi du 12 mai 2016 d'application de la loi fédérale sur les travailleurs détachés et de la loi fédérale sur le travail au noir (LALDétLTN ; RS/VS 823.1) lui attribue la compétence de sanctionner les contraventions de droit fédéral commises dans les domaines suivants :

- lutte contre le travail au noir (art. 18 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le travail au noir, LTN ; RS 822.41) ;
- mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail ainsi que des contraventions à l'article 12 de la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les mesures d'accompagnement applicables aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (loi sur les travailleurs détachés, LDét ; RS 823.20).

Il précise avoir prononcé dans ces domaines 20 contraventions en 2018, 20 en 2019 et 16 en 2020.

Il ajoute finalement que le Ministère public ne dispose à ce jour d'aucune compétence pour réprimer les contraventions relevant de son domaine d'activité et ne se prononce dès lors pas sur la question d'un transfert de pouvoirs.

En complément, nous relevons que le SPT dispose également de la compétence de réprimer les contraventions à la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr ; RS 822.11) et à la loi fédérale du 20 mars 1981 sur le travail à domicile (LTrD ; RS 822.31), en vertu de l'article 68 al. 1 de la loi cantonale du 12 mai 2016 sur le travail (LcTr ; RS/VS 822.1).

3.2.6 Position du service des poursuites et faillites (SPF)

Le SPF déclare ne pas être concerné par le postulat dans la mesure où il n'existe pas de contravention de droit pénal accessoire en matière de poursuites et faillites.

3.2.7 Position du service cantonal des contributions (SCC)

Le SCC mentionne qu'il est seul compétent en matière de poursuite et de sanction des contraventions au droit fiscal fédéral, soit aux articles 174 et suivants de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11) et aux articles 55 et suivants de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14). Il rapporte à ce sujet avoir rendu 2'501 contraventions en 2018, 2'862 en 2019 et 2'371 en 2020.

3.2.8 Position du service de l'économie, du tourisme et de l'innovation (SETI)

Le SETI rapporte qu'il est l'autorité de sanction des contraventions à la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque (RS 935.91), en vertu de l'article 17 alinéa 3 de la loi du 11 octobre 2007 sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque (LGAR ; RS/VS 935.2) et de l'article 1 de l'ordonnance du 18 décembre 2013 sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque (OGAR ; RS/VS 935.200). Il précise avoir prononcé 7 contraventions entre 2018 et 2020.

Il relève par ailleurs que son domaine d'activité ne connaît pas d'autre contravention de droit pénal accessoire fédéral.

3.2.9 Position du service de l'industrie, du commerce et du travail (SICT)

Le SICT explique que le droit cantonal lui attribue déjà la compétence de sanctionner les contraventions de droit pénal fédéral suivantes :

- article 24 LCD, selon la procédure simplifiée d'amende d'ordre (art. 1 LAO, annexe 2 ch. III de l'ordonnance du 16 janvier 2019 sur les amendes d'ordre [OAO ; RS 741.031] ; art. 2 al. 1 let. d LALAO) ;
- article 14 de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant (RS 943.1), selon la procédure simplifiée d'amende d'ordre (art. 1 LAO ; art. 1 let. b OAO et son annexe 2 ; art. 2 al. 1 let. o LALAO) ;
- article 106 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI ; RS 837.0), en vertu de l'article 53 alinéa 2 de la loi du 13 décembre 2012 sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs (LEMC ; RS/VS 837.1) ; et
- article 39 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services ([LSE ; RS 823.11]) ; art. 53 al. 2 LEMC).

Il expose avoir prononcé 21 contraventions en 2018, 25 en 2019 et 11 en 2020, majoritairement en matière d'infraction à la LACI, selon la procédure pénale ordinaire.

3.2.10 Position du service de l'agriculture (SCA)

Le SCA indique que les contraventions à l'article 173 de loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr ; RS 910.1) relèvent de la compétence du Ministère public, faute de délégation du pouvoir de sanctionner. Il précise à cet égard ne pas être favorable à un transfert de compétences vers son service, objectant le fait qu'il n'a pas de moyens suffisants.

Au surplus, il expose avoir dénoncé au Ministère public 1 cas en 2018 et 1 autre en 2020.

3.2.11 Position du service cantonal de la jeunesse (SCJ)

Le SCJ relève que son domaine d'activité ne connaît pas de contravention de droit pénal accessoire fédéral et ne se prononce dès lors pas sur l'opportunité d'un transfert de compétences des autorités judiciaires vers les autorités administratives.

3.2.12 Position du service de l'environnement (SEN)

Le SEN indique que le pouvoir de poursuivre et de juger les contraventions prévues par le droit fédéral en matière de protection de l'environnement – soit les infractions à l'article 61 LPE et les infractions à l'article 71 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20) – lui appartient déjà, en vertu des articles 55 alinéa 1 de la loi du 18 novembre 2010 sur la protection de l'environnement (LcPE ; RS/VS 814.1) et 48 alinéa 1 de la loi cantonale du 16 mai 2013 sur la protection des eaux (LcEaux ; RS/VS 814.3).

Il rapporte, à titre indicatif, avoir prononcé 5'400 contraventions en 2018, 18'600 en 2019 et 9'238 en 2020.

En complément, nous précisons que certaines infractions à la LPE peuvent être réprimées également par la police cantonale et les polices municipales selon la procédure de l'amende d'ordre (art. 1 al. 1 let. a ch. 11 LAO ; annexe 2 ch. IX OAO ; art. 2 al. 1 let. j LALAO).

3.2.13 Position du service du développement territorial (SDT)

Le SDT expose que son domaine d'activité ne connaît pas de contravention au droit pénal accessoire fédéral.

3.2.14 Position du service de la sécurité civile et militaire (SSCM)

Le SSCM est composé de cinq offices, à savoir l'Office de la protection civile, l'Office des affaires militaires, l'Office cantonal du sport, l'Office cantonal du feu et l'Office cantonal de la protection de la population. Seuls les deux premiers offices sont touchés par la problématique liée aux contraventions de droit fédéral.

Le SSCM relève que s'agissant des affaires militaires, l'office concerné est déjà compétent pour réprimer les contraventions de droit pénal accessoire fédéral, soit en particulier les infractions aux dispositions suivantes :

- articles 180 à 223 du code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM ; RS 321.0), en vertu de l'article 26 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur la police des tirs, les installations de tir et les autorités compétentes pour prononcer les sanctions disciplinaires (RS/VS 503.100)
- articles 41 et suivants de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO ; RS 661), en vertu de l'art. 44 al. 2 LTEO.

Il précise que l'Office des affaires militaires a prononcé 552 contraventions en 2018, 625 en 2019 et 610 en 2020.

S'agissant du domaine de la protection civile, le SSCM expose que son service est compétent pour prononcer des avertissements, conformément aux articles 88 alinéa 5 et 89 alinéa 4 de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1), 109 de l'ordonnance fédérale du 11 novembre 2020 sur la protection civile (OPCi ; RS 520.11) et 63 de l'ordonnance du 26 janvier 2011 d'exécution de la loi sur la protection civile (OPCi-VS ; RS/VS 520.100).

Au surplus, la compétence de sanctionner les contraventions aux dispositions du droit pénal accessoire fédéral suivantes appartient au Ministère public, après enquête préalable de l'Office de la protection civile :

- article 88 alinéas 3 et 4 LPPCi, en vertu de l'article 50 alinéa 2 de la loi du 10 septembre 2010 sur la protection civile (LPCi ; RS/VS 520.1) ;
- article 89 alinéas 1 et 2 LPPCi, en vertu de l'article 50 alinéa 2 LPCi ;
- article 109 OPCi, en vertu de l'article 50 alinéa 2 LPCi ;
- article 17 de la loi fédérale du 20 juin 2014 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé de catastrophe ou de situation d'urgence (LPBC ; RS 520.3), en vertu de l'article 13 de la loi d'application du 14 novembre 1988 de la loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS/VS 520.3).

Le SSCM indique que le Ministère public a prononcé 9 contraventions en 2018, 14 en 2019 et 2 en 2020, en matière de protection civile.

3.2.15 Position du service de l'application des peines et mesures (SAPEM)

Le SAPEM expose que les infractions de son domaine d'activité ne sont pas sanctionnées par des contraventions de droit pénal accessoire fédéral.

3.2.16 Position du service de la chasse, de la pêche et de la faune (SCPF)

Le SCPF rappelle que le prononcé des amendes d'ordre en matière de chasse, de pêche et de faune relève de sa compétence, en vertu de l'article l'article 2 alinéa 1 lettres m et n LALAO. Il s'agit en particulier des infractions à l'article 18 LChP ainsi que des infractions à l'article 17 LFSP, soumises à la procédure de l'amende d'ordre (art. 1 al. 1 let. a, ch. 15 et 16 LAO ; annexe 2 ch. XII et ch. XIII OAO). En complément, nous précisons que les gardes-chasse et les gardes-pêche du SCPF sont également compétents pour sanctionner selon la procédure de l'amende d'ordre toute violation de l'article 24a alinéa 1 lettre b LPN, en lien avec l'article 20 al. 1 et 5 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN ; RS 451.1), parallèlement à la police cantonale, aux polices municipales et aux gardes forestiers (art. 1 al. 1 let. a ch. 11 LAO ; annexe 2 ch. IV OAO ; art. 2 al. 1 let. e LALAO).

Le SCPF indique qu'il n'existe pas de statistique des contraventions prononcées par ses soins.

Il estime que dans les domaines où les contraventions sont traitées par le Ministère public, un transfert de compétences vers l'administration n'est pas opportun car il s'agit de « compétences du juge ».

3.2.17 Position du service de la population et des migrations (SPM)

Le SPM rapporte que son service est déjà compétent pour la poursuite et le jugement des contraventions prévues aux articles 115 LEI, en vertu de l'article 12 alinéa 1 de la loi du 13 septembre 2012 d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LALetr ; RS/VS 141.1).

Il relève en outre « un désintérêt ou une méconnaissance du [Ministère public] à traiter [les dossiers relevant des lois spéciales du droit pénal accessoire] » et précise que « les spécialistes métiers sont les services ».

En complément, nous précisons que la répression des contraventions à l'article 91 de la l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil (OEC ; RS 211.112.2) relève également de la compétence du SPM, en sa qualité d'autorité de surveillance (art. 15 et 19 de l'ordonnance cantonale du 21 novembre 2007 sur l'état civil ; RS/VS 211.130). En outre, la police cantonale et les polices municipales peuvent sanctionner par la procédure de l'amende d'ordre les contraventions aux articles 120 alinéa 1 lettre e LEI et 116 lettre a loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31), en vertu de l'article 2 alinéa 1 lettres b et c LALAO.

3.2.18 Position du service du registre foncier (SRF)

Le SRF relève qu'à ce jour, la compétence de sanctionner les contraventions aux articles 28 et suivants de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41) appartient au Ministère public, sans préciser le nombre de cas par année.

Le SRF expose ensuite que des travaux de modification de la LFAIE sont menés par un groupe de travail auquel son service participe afin, d'une part, d'adapter la législation cantonale aux conditions fédérale et, d'autre part, d'exécuter la motion n° 2019.09.314 intitulée « Das ganze Wallis ist touristisch! – Tourismusförderung im BewG », déposée par Aron Pfammatter le 10 septembre 2019 et acceptée le 9 septembre 2021. Dite motion implique en effet une révision de l'article 2 LALFAIE et, partant, une modification du règlement du 21 novembre 2012 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (RAIE ; RS/VS 211.410) ainsi que de ses directives d'application.

De l'avis du SRF, la question d'un éventuel transfert de compétences ne doit pas être traitée séparément, en exécution du postulat n° 6.0036 en cause, mais doit s'inscrire dans le cadre des travaux de révision de la LALFAIE précités que « [le] service mène déjà de toute manière » et qui nécessite également un examen approfondi des besoins.

Les éventuelles modifications législatives seront dès lors proposées dans le cadre du traitement de la motion ° 2019.09.314 précitée.

3.2.19 Position du service des affaires intérieures et communales (SAIC)

Le SAIC indique que son domaine d'activité ne connaît pas de contravention de droit pénal accessoire fédéral.

3.2.20 Position du service des forêts, des cours d'eau et du paysage (SFCEP)

Le SFCEP expose qu'il prononce lui-même, avec le soutien du Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (SAJMTE), les contraventions à la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0) et à la LPN, précisant que cela représente chaque année 5 à 10 cas pour chacun des domaines concernés (« forêt » et « nature et paysage »).

Il relève par ailleurs que le postulat soulève une question importante, soit celle de « l'effet dissuasif pour ces contrevenants de l'implication de l'appareil judiciaire, contrairement à une ordonnance pénale provenant d'un service lambda de l'Etat ».

En complément, nous précisons que les infractions à l'article 43 alinéa 1 lettre c et lettre d LFo ainsi qu'à l'article 24a LPN sont réprimées selon la procédure de l'amende d'ordre. En outre, les gardes forestiers du SFCEP sont également compétents pour prononcer les amendes d'ordre dans les domaines relevant de la LChP et de la LFSP, parallèlement à la police cantonale, aux polices municipales, aux gardes-chasse et aux gardes-pêche (art. 1 al. 1 let. a ch. 15 et 16 LAO ; annexe 2 ch. XII et XIII OAO ; art. 2 al. 1 let. m et n LALAO).

3.3 Cas traités par le Ministère public

Dans son courrier du 1^{er} juin 2021 adressé à la COJU (voir annexe), le Ministère public indique qu'il ne lui est pas possible de fournir des statistiques précises sur le nombre de contraventions pour différents motifs.

Il signale toutefois que la plus grande partie des contraventions au droit pénal accessoire fédéral sanctionnées par ses soins concerne les infractions à l'article 19a LStup (1'060 cas en 2020), à l'article 57 de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs ([LTV ; RS 745.1] ; 730 cas en 2020) et à la loi fédérale COVID-19 (plus de 700 cas en 2019).

Concernant ces chiffres, nous apportons les commentaires suivants :

- les infractions à l'article 19a LStup sont réprimées en premier lieu par la police cantonale et les polices municipales, selon la procédure de l'amende d'ordre ; ce n'est qu'en cas de non-paiement de l'amende prononcée par la police cantonale que la cause est portée devant le Ministère public (art. 1 al. 1 let. a ch. 10 et art. 6 al. 4 LAO ; annexe 2 ch. VIII OAO ; art. 16 al. 3 de l'ordonnance du 30 mai 2012 sur les addictions (RS/VS 812.10) ;
- le canton du Valais n'a pas adopté de législation d'application de la LTV qui permettrait une délégation de compétence ;
- les infractions à la loi fédérale COVID-19 sont à mettre en lien avec la situation extraordinaire.

Le Ministère public expose par ailleurs que les dénonciations transmises par les services administratifs « portent régulièrement à la fois sur des délits et des contraventions ».

A ce sujet, nous précisons qu'en vertu du principe de l'unité de procédure inscrit à l'article 29 alinéa 1 CPP, il y a lieu de poursuivre et juger, en une seule et même procédure, l'ensemble des infractions reprochées à un même prévenu. De plus, selon l'article 17 alinéa 2 CPP, les contraventions commises en rapport avec des crimes ou des délits sont poursuivies et jugées en même temps que ceux-ci par le ministère public et les tribunaux. Ainsi, une autorité administrative n'est compétente que lorsque seules des contraventions ont été commises (Jeanneret/Kuhn, Précis de procédure pénale, 2018, n° 3034a et 17041). En cas de concours d'infractions portant sur une ou des contraventions, d'une part, et un ou des délits et/ou un ou des crimes, d'autre part, l'autorité administrative doit se dessaisir de l'affaire au profit du Ministère public, respectivement des tribunaux, quand bien même elle serait compétente pour sanctionner la contravention de droit pénal accessoire fédéral.

4. Appréciation

4.1 La consultation laisse apparaître que la grande majorité des services de l'administration cantonale dont le domaine d'activité sanctionne des infractions de droit pénal accessoire fédéral est déjà compétente pour prononcer des contraventions et ce, parfois, selon la procédure simplifiée de l'amende d'ordre. En effet, la LALAO est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. De ce point de vue, aucune modification législative n'est donc nécessaire dans ces domaines du droit.

Quant aux autres services consultés, ils considèrent qu'un transfert de compétences de la justice vers l'administration est peu judicieux. Les arguments soulevés à l'appui de leur position ne sont pas dénués de pertinence et doivent être pris en compte : le soulagement de l'activité du Ministère public ne doit pas se faire au détriment de l'activité des services administratifs. Or, à l'heure actuelle, ces services ne disposent généralement pas des compétences et des moyens suffisants pour instruire et juger un dossier pénal : le pouvoir d'instruction du Ministère public est plus étendu que celui des services de l'administration cantonale et le pouvoir dissuasif de la police agissant sur mandat du Ministère public est plus important. Finalement, une décision pénale rendue par une autorité administrative n'a pas le même impact sur le contrevenant que celle prononcée par une autorité judiciaire. Elle ne dissuade pas non plus de la même manière l'administré de commettre une infraction.

4.2 Le principe de l'unité de procédure inscrit à l'art. 29 al.1 CPP commande par ailleurs que l'ensemble d'une affaire soit poursuivi et jugé en une seule et même procédure. En outre, selon l'art. 17 al. 2 CPP, les contraventions commises en rapport avec des crimes ou des délits doivent être poursuivies et jugées en même temps que ceux-ci par le Ministère public et les tribunaux.

Ainsi, une autorité administrative n'est compétente que lorsque seules des contraventions ont été commises (Jeanneret/Kuhn, Précis de procédure pénale, 2018, n° 3034a et 17041). En cas de concours d'infractions portant sur une ou des contraventions, d'une part, et un ou des délits et/ou un ou des crimes, d'autre part, l'autorité administrative doit se dessaisir de l'affaire au profit du Ministère public, respectivement des tribunaux, quand bien même elle serait compétente pour sanctionner la contravention au droit pénal accessoire fédéral.

En l'espèce, les cas dénoncés au Ministère public par les services de l'administration cantonale portent régulièrement à la fois sur des délits et sur des contraventions. Aussi, le principe d'unité de procédure semble s'opposer à l'opportunité d'un transfert de compétences du Ministère public vers l'administration s'agissant des seules contraventions.

4.3 Finalement, il sied de relever que les cas traités par le Ministère public demeurent marginaux : seules 44 contraventions de droit pénal accessoire fédéral relevant du domaine d'activité des services consultés ont été réprimées par ses soins en 2018, 54 en 2019 et 706 en 2020, dont 700 en lien avec la situation extraordinaire du COVID-19.

Manifestement, une délégation de compétences aux services de l'administration cantonale ne permettra pas d'atteindre le but recherché par le postulat n° 6.0036 en cause, à savoir de suffisamment décharger le Ministère public des infractions les moins graves afin qu'il gagne en efficience.

4.4 En définitive, hormis en matière de vente d'immeubles à des étrangers (LALFAIE), aucune modification législative ne semble être nécessaire, en ce sens que soit le Ministère public est déjà compétent, soit le transfert de compétence ne répondrait pas aux buts recherchés par le postulat n° 6.0036, à savoir renforcer la crédibilité des autorités administratives en accentuer leur force de frappe et, parallèlement, soulager le Ministère public.

5. Conclusion

Vu le développement qui précède et compte tenu du fait que :

- a) la LAO, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, a élargi le champ de la procédure d'amende d'ordre à 15 lois fédérales supplémentaires et que la LALAO, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, a attribué les compétences pour percevoir les amendes d'ordre aux services concernés de l'administration cantonale selon leur domaine de compétences ;
- b) la question d'un éventuel transfert de compétences au SRF doit s'inscrire dans le cadre des travaux de révision déjà en cours de la LALFAIE ;
- c) les autres domaines d'activité des services de l'administration cantonale ne nécessitent pas de modification législative ;

nous proposons de classer le postulat n° 6.0036 intitulé « Plus de poids à l'action et à la crédibilité des autorités administratives ».

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente du Grand Conseil, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

Sion, le 12 juin 2024

Le président du Conseil d'Etat: **Franz Ruppen**
La chancelière d'Etat: **Monique Albrecht**

Annexe : Courrier du 1^{er} juin 2021 du Ministère public à la COJU



Sion, le 1^{er} juin 2021

Par courriel uniquement - PGE 21 1
Grand Conseil
Commission de justice
Grand-Pond 4
1951 Sion

Postulat de la COJU 6.0036 « Plus de poids à l'action et à la crédibilité des autorités administratives »

Monsieur le Président,
Madame la Secrétaire,

Nous nous référons à votre demande du 26 avril dernier.

Notre système de gestion des dossiers ne permet pas de générer des statistiques précises de nature à vous fournir le nombre de cas dans lesquels « le ministère public impose des contraventions et quels services ou domaines elles concernent ».

Les difficultés principales résultent dans le fait que, d'une part, les services concernés de l'Etat du Valais sont souvent de simples dénonciateurs, si bien qu'ils ne figurent donc pas comme parties dans nos bases de données. D'autre part, leurs dénonciations portent régulièrement à la fois sur des délits et des contraventions ; seule l'infraction la plus grave est alors saisie.

Nous avons tenté de vous apporter les informations souhaitées en prenant langue avec la police cantonale, qui traite parfois ces cas sur délégation de notre institution, et le service de l'application des peines et mesures qui se charge de l'encaissement des amendes prononcées. Ces deux entités n'ont également pas été en mesure de fournir des données précises en la matière.

Aussi nous vous suggérons de requérir les informations souhaitées directement de l'administration qui saura peut-être retrouver plus aisément ses dénonciations faites au ministère public pour des seules contraventions.

Nous portons cependant à votre connaissance que la plus grande partie des contraventions traitées par le ministère public l'est pour violations de la loi sur les stupéfiants (LStup), de la loi sur le transport des voyageurs (LTV) et des ordonnances successives en matière de COVID-19. En 2020, le parquet a ainsi enregistré quelque 1060 violations du seul art. 19a LStup, environ 730