



RAPPORT

ACCOMPAGNANT L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LA POLICE CANTONALE

I. Généralités

1.1 Nécessité législative

a/ La loi sur la police cantonale (LPol) a été adoptée le 20 janvier 1953 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1955.

Elle a connu cinq révisions partielles :

aa/ La révision de 1995 a recentré la police cantonale sur ses missions fondamentales de maintien de l'ordre et réglementé la collaboration des polices cantonale et communales (art. 1, 3, 16, 16bis LPol).

bb/ La révision de 2004 est initiée par une révision du code de procédure pénale cantonal donnant suite à la loi fédérale sur l'utilisation des profils ADN (art. 25 LPol).

cc/ La révision de 2007 vise à mettre en œuvre l'article 28b nouveau du code civil suisse (CCS) traitant des violences domestiques; elle attribue à l'officier de service la compétence d'ordonner l'expulsion immédiate du logement commun de l'auteur de violences ou de menaces (art. 1bis LPol).

dd/ La révision de 2009 résulte de la loi d'application du nouveau code de procédure pénale suisse (CPP) (art. 7, 24 LPol).

ee/ Enfin, la révision de 2010 s'inscrit dans le cadre de l'adoption de la nouvelle loi cantonale sur le personnel de l'Etat.

On doit constater que seule la révision de 1995 porte directement sur l'organisation et les missions de la police cantonale, au contraire des quatre autres révisions qui sont autant de conséquences indirectes de lois fédérales et cantonales nouvelles ou révisées.

b/ Les défis sécuritaires des années 50 diffèrent sensiblement de ceux auxquels les autorités sont aujourd'hui confrontées.

Si la loi de 1953 permet à la police cantonale d'être efficace et performante 60 ans plus tard, c'est parce qu'elle est rédigée en des termes généraux se prêtant à une interprétation créatrice. C'est aussi parce que la loi de 1953 s'appuie sur une ordonnance qui prend son relais.

L'ordonnance de la loi sur la police cantonale (OPol) date de 1986 et a connu 11 révisions partielles. Le souci de mise à jour est constant.

- c/ L'interprétation créatrice de la loi de 1953 et le relais de l'ordonnance ne suffisent cependant plus pour doter notre canton d'une organisation policière apte à relever les enjeux sécuritaires de ce début de XXI^{ème} siècle.

Au regard du droit comparé et de la jurisprudence - celle du Tribunal fédéral et celle de la Cour européenne des droits de l'homme - et en considérant les exigences déduites du principe de la légalité en matière d'atteinte aux libertés personnelles, une révision en profondeur de la loi de 1953 s'impose.

1.2 Travaux préparatoires

- a/ L'avant-projet s'appuie sur deux expertises sectorielles :

- La Société TC Team Consult SA, de siège à Genève, a délivré, en 2008, un rapport très complet sur les structures et l'effectif de la police cantonale. Les conclusions ont été adoptées tant par le Conseil d'Etat que par le Grand Conseil (BSGC février 2009 vol. I p. 46ss, 798ss, 813ss), conclusions ayant abouti à une réforme des structures et à une dotation des effectifs à raison d'un policier pour 650 habitants, sous réserve des disponibilités budgétaires (art. 13 OPol). La réforme structurelle de 2009 donne très largement satisfaction.
- En décembre 2011, le Conseil d'Etat a mandaté un groupe de travail chargé de rapporter sur la collaboration police cantonale-polices municipales. Présidé par l'expert Peter Grütter, ancien commandant de la police cantonale de St-Gall et ancien commandant de la police cantonale de Zurich, ce groupe de travail a délivré son rapport en août 2012. En substance, l'étude écarte la solution d'une police unique et préconise le maintien de deux types de polices. La police cantonale est chargée des enquêtes judiciaires et du maintien de l'ordre, alors que les polices municipales exécutent des tâches de police secours et de police locale. Partant de ce constat, l'étude juge indispensable une couverture par les polices municipales de l'ensemble du territoire valaisan.

- b/ L'avant-projet est encore le résultat d'une étude approfondie du droit cantonal comparé. Ont été analysées les législations des cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Vaud et Zurich.

Dans le même sens, l'avant-projet prend en considération les concordats en matière de police auxquels le canton a adhéré.

Enfin, l'avant-projet retient la jurisprudence du Tribunal fédéral et de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que les avis de la doctrine en matière de libertés personnelles et d'interventions de police.

- c/ Pour le surplus, la conduite des travaux préparatoires a été confiée à un comité directeur présidé par le commandant de la police cantonale et composé du procureur général, du chef du service juridique de la sécurité et de la justice, d'une avocate légiste auprès de ce service et de l'adjoint au commandant.

Le comité directeur a arrêté des thèses législatives soumises à l'examen critique d'un comité de pilotage réunissant sept groupes de travail, chaque groupe étant présidé par un officier de la police cantonale et constitué d'un représentant de chaque unité de la police cantonale.

Le comité directeur a analysé les propositions du comité de pilotage et les a intégrées, le cas échéant, dans les thèses législatives sous la forme du présent avant-projet.

II. Commentaire de l'avant-projet

2.1 Chapitre 1: Dispositions générales

a/ La loi définit (art. 1^{er} al. 1):

- 1° les missions et l'organisation de la police cantonale et de la police municipale;
- 2° la collaboration de la police cantonale et de la police municipale;
- 3° la coopération de la police cantonale avec les autorités de police de la Confédération, des autres cantons et des zones frontalières;
- 4° les modes d'intervention et le traitement des données;
- 5° le statut de la police cantonale;
- 6° le financement des prestations de police.

b/ L'objet de la loi est vaste, puisqu'il aborde l'action de la police aux trois niveaux de la commune, du canton et de la Confédération.

Néanmoins, la loi n'épuise pas la matière à elle seule. En effet, il faut réserver (art. 1^{er} al. 2) la législation cantonale (et fédérale - chapitre 8) spéciale, le droit concordataire (chapitre 8) et les conventions administratives de coopération et d'intervention (convention sur le matériel ou la formation par exemple).

c/ La loi vise à assurer la sécurité publique (art. 2), notion définie au chapitre 2. Cet objectif soutient l'ensemble de la réglementation nouvelle, notamment celle traitant des missions et des modes d'intervention. Un accent particulier est toutefois mis sur la collaboration des autorités de police en vue d'améliorer l'efficacité de l'action policière.

Les autorités de police au sens de l'article 2 lettre b sont les corps de police des communes (chapitre 7) et des autres cantons (chapitre 8) ainsi que les organes de police de la Confédération et des pays étrangers (chapitre 8). La présente loi ne traite pas de la collaboration avec les autres autorités contribuant à la sauvegarde de la sécurité publique, telles les autorités de la police du feu ou de la police des constructions.

2.2 Chapitre 2: Missions de la police cantonale

a/ La loi opère une distinction de principe entre missions (chapitre 2) et organisation (chapitre 3):

- La mission est une charge donnée, une tâche bien définie.
- L'organisation est une structure, celle de l'organe à qui une mission est attribuée.

La mission de poursuite pénale (art. 5) est exercée par la gendarmerie (art. 14 al. 2) et la police judiciaire (art. 16). La mission de police de proximité (art. 6) est exercée par la gendarmerie (art. 14 al. 1).

b/ Selon une formule jurisprudentielle consacrée, l'ordre public désigne un ensemble de valeurs dont le respect forme la base de toute vie sociale. L'ordre public se compose de la sécurité publique, de la santé publique, de la tranquillité publique et de la moralité publique, ainsi que de la bonne foi dans les affaires. A cet ensemble de valeurs, il convient d'ajouter l'existence même de l'Etat et de ses institutions.

- La sécurité publique vise à la protection de l'Etat, des individus et des biens contre les dangers résultant de phénomènes naturels ou contre des risques créés par l'homme.
- La santé publique vise à la protection de l'ensemble ou d'une partie de la population contre les atteintes à la santé.
- La tranquillité publique vise à la protection contre les agressions de l'ouïe, de la vue et de l'esprit qui sont incommodantes (immiscions).
- La moralité publique vise à la protection contre des comportements condamnés par le sentiment général des convenances, par un jugement de valeur fondé sur l'ordre juridique en général.
- La bonne foi dans les affaires vise à la protection, dans le domaine des affaires, contre la roublardise d'autrui.

L'ordre public est plus restreint que l'intérêt public qui englobe des valeurs sociales, culturelles, scientifiques, écologiques et autres.

c/ La mission générale de la police n'est pas le maintien de l'ordre public ainsi défini.

Sa mission se limite (art. 3 al. 1) à assurer:

- 1° la sécurité publique;
- 2° le maintien de l'ordre, entendu comme l'absence de trouble, d'agitation sociale, d'actes de violence contre l'Etat, les personnes et les biens;
- 3° le respect des institutions démocratiques.

d/ Les missions de sécurité (art. 4), de poursuite pénale (art. 5) et de police de la circulation (art. 7) sont autant de déclinaisons de la mission générale de sécurité publique et de maintien de l'ordre (art. 3).

L'article 4 alinéa 1 lettres c et d rappelle les missions de police de sécurité prévues par la loi sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires à ses articles 7 alinéa 3 et 21 alinéa 1 lettre a.

La protection d'un droit privé dans un cas spécial et dans l'urgence (art. 4 al. 2) est une mission de police secours qui revêt un caractère exceptionnel et doit être précisément délimitée. Le droit à protéger est menacé par un fait extraordinaire excluant toute action du droit civil ou la rendant très difficile, tel un saccage lors d'une manifestation ou l'occupation d'un terrain par les gens du voyage. Au contraire, les conflits de voisinage (art. 684 CCS) présupposent que l'atteinte excessive est due à un état de fait plus ou moins durable et nullement extraordinaire. Les atteintes au repos nocturne, réprimées par le règlement de police, ne mettent pas en péril un droit privé au sens de cette disposition. La protection de l'usage (possession) d'une place de parc relève de la procédure civile de mise à ban, dont l'inobservation est sanctionnée par une amende (art. 258ss du code de procédure civile suisse [CPC]).

e/ Les missions de police de proximité (art. 6), de prévention (art. 8) et de communication (art. 9) sont déjà exercées à ce jour sans codification particulière. Toutes ces missions sont orientées sécurité publique, maintien de l'ordre et respect des institutions démocratiques.

2.3 Chapitre 3: Organisation du corps de police

- a/ Le principe de l'organisation militaire du corps de la police cantonale, prévu à l'article 2 de la loi de 1953, est confirmé (art. 10 al. 1). En conséquence, la règle du pouvoir hiérarchique prévaut au sein du corps de police. La voie de service est la règle (art. 18 al. 3).

La direction du corps de police relève du commandant (art. 10 al. 1, 18 al. 4).

Les sept unités du corps de police sont placées sous la direction d'un officier d'état-major (art. 10 al. 1, 2) investi d'une délégation générale de compétence pour les affaires ordinaires relevant de sa mission (art. 18 al. 2).

La permanence opérationnelle est assurée par un officier d'état-major désigné, à tour de rôle, par le commandant (art. 18 al. 1). Pour le surplus, le commandant désigne son remplaçant en cas d'absence ou d'empêchement (art. 18 al. 1).

Pour le surplus, les grades sont arrêtés dans une ordonnance du Conseil d'Etat (art. 10 al. 4 lettre b).

- b/ Comme rappelé ci-devant (ch. 1.2 lettre a), la réforme structurelle 2009 de la police cantonale donne largement satisfaction. La LPol est conçue comme une loi-cadre devant permettre à la police cantonale de moduler son organisation en fonction, notamment, de l'évolution des menaces pesant sur la sécurité publique, des besoins de protection de la population, des technologies d'investigation et des modes de communication. Quelle que soit l'importance de ces variables, une certitude subsiste : l'action policière sur le terrain se déploie par l'engagement des deux unités opérationnelles que sont la gendarmerie et la police judiciaire (art. 10 al. 1 lettre a). En conséquence, la loi peut définir, dans les grandes lignes, leurs tâches et leur organisation (art. 14 à 17), et renvoyer les détails à l'ordonnance (art. 10 al. 4 lettre a et 15 al. 2).

L'action policière sur le terrain est conditionnée par le soutien indispensable apporté par les unités d'appui (actuellement les unités *Direction et controlling; Information et prévention; Logistique; Administration générale; Planification*). Les missions de ces unités d'appui, leur organisation et leur désignation varient fortement avec le temps. Dans ce domaine, la LPol doit réserver au Conseil d'Etat une large marge d'appréciation (art. 10 al. 1 lettre b et al. 4 lettre a).

- c/ La police cantonale exerce l'ensemble de ses missions sur tout le territoire cantonal (art. 11 al. 1). C'est dire que chaque policier (art. 56 al. 2) peut être appelé à remplir l'une ou l'autre des missions de police (art. 1^{er} al. 2 OPol). De plus, la police cantonale ne peut déléguer ses missions à des particuliers et a le monopole de la force (art. 11 al. 2, 84 al. 2).

- d/ Selon l'article 4 alinéa 1 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale (RS 172.050), le service est directement rattaché à un Chef de Département. Ce principe vaut pour la police cantonale (art. 12 al. 1), sauf en matière de police judiciaire.

Il entre dans les attributions du commandant d'affecter les agents à la police judiciaire (art. 67 lettre a). Toutefois, en cette matière, la police est une autorité de poursuite pénale (art. 12 lettre a CPP; art. 6 al. 1 lettre a de la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs [PPMin.]) soumise à la surveillance et aux instructions du ministère public (art. 15 al. 2 CPP) ou du tribunal saisi de l'affaire (art. 15 al. 3 CPP) dans les causes concernant les adultes, respectivement au juge des mineurs en qualité d'autorité d'instruction ou de jugement, ou encore au tribunal des mineurs (art. 3 al. 1, 6 al. 2 lettre a PPMIn. et art. 3 al. 1 de la loi d'application PPMIn.) dans les causes concernant les mineurs. Ces dispositions de droit fédéral commandent de subordonner au ministère public ou au juge pénal la police cantonale pour les opérations de l'enquête (art. 12 al. 2).

Lorsqu'un membre de la police est lui-même impliqué dans une affaire pénale, généralement en qualité de prévenu, l'enquête est confiée à "*la police des polices*". Dans un tel cas, on déduit du principe du caractère impératif de la poursuite pénale (art. 7 CPP) et du principe de la légalité la règle de l'effectivité de l'enquête pénale. Cette exigence requiert que les agents responsables de la conduite de l'enquête soient indépendants de ceux qui sont impliqués : ils ne doivent pas leur être subordonnés d'un point de vue hiérarchique et en pratique (Arrêt de la Cour européenne Scavuzzo-Hager [JAAC 70.105 (2006) § 70ss]; Arrêt de la Cour européenne dans l'affaire Donder et de Clippel c/Belgique, du 6 décembre 2011, § 85, 86; Arrêt de la Cour européenne dans l'affaire Perrillat-Bottonet c/Suisse, du 20 novembre 2014, § 63). Cette exigence d'indépendance commande que l'affectation des agents à "*la police des polices*" soit décidée par le ministère public (art. 12 al. 3).

2.4 Chapitre 4: Modes d'intervention

Les modes d'interventions qui figurent dans la loi sont le résultat d'une analyse :

- du droit comparé (comparaison des législations sur la police des cantons de Neuchâtel, Vaud, Fribourg, Genève, Berne, des Grisons et de la future loi jurassienne);
- de la jurisprudence (notamment ATF 136 I 87 = JT 2010 I 367 mettant en cause la loi zurichoise sur la police et traitant de l'utilisation des armes à feu, de la garde à vue, des contrôles d'identité et de la surveillance au moyen d'appareils techniques pratiqués par la police);
- de la doctrine (p. ex. Marc Rémy, Droit des mesures policières, 2008; Alexandra Sigrist, Les pouvoirs de la police : le cas de la délinquance juvénile, 2013).

La loi se veut structurée et facile d'accès pour son lecteur. Elle prévoit, dans ce sens, un chapitre entier consacré aux modes d'interventions. Le but de ce dernier est de donner à la police un maximum d'attributions et de moyens dans les limites tracées par le droit fédéral et international. Il s'agit également d'être transparent vis-à-vis du public sur les mesures à disposition de la police, les lois cantonales étant souvent lacunaires sur ces questions.

2.4.1 Section 1: Principes généraux (art. 19 à 26)

- a/ Tel que vu sous chapitre 2, la police, en tant qu'institution, exerce des activités extrêmement vastes et diverses. Parmi celles-ci figurent notamment les tâches de police de sécurité et celles en matière de poursuite pénale. Du point de vue formel, ces dernières sont les activités de police liées à la poursuite pénale d'actes délictueux (art. 5). Les premières sont celles entreprises pour assurer l'ordre et la sécurité publique, en dehors de toute infraction (art. 4 et 69 al. 1).

La distinction entre les tâches de poursuite pénale et les tâches de police de sécurité est aisée en théorie. En revanche, en examinant de plus près la réalité policière, on constate que bon nombre d'actions policières constituent à la fois des tâches de police de sécurité et de poursuite pénale. Ainsi, lors d'un accident de la route, les opérations visant à assurer la sécurité des lieux sont clairement des tâches de police de sécurité. En revanche, les investigations permettant de déterminer les causes de l'accident et définir les éventuelles responsabilités sont des tâches de poursuite pénale (Marc Rémy, op. cit., p. 9ss).

En pratique, la distinction entre ces tâches est très importante (pour un complément sur cette question, cf. Forum-pénale 2/2014, Zwangsmassnahmen gemäss StPO versus polizeiliche Zwangsmassnahmen nach PolG/ZH, p. 105ss). En effet, ces deux activités se différencient par l'application de réglementations légales distinctes. Les modes d'intervention en matière de poursuite pénale sont régis par le CPP (art. 212ss, 306, etc.) et sa loi d'application cantonale (la LACPP), les modes d'intervention en matière de police de sécurité par différents textes légaux, dont le plus important est la loi cantonale sur la police.

La présente loi ne s'occupe donc pas des modes d'intervention en matière de poursuite pénale mais uniquement des modes d'intervention en matière de police de sécurité. Il convenait au préalable de le mentionner clairement (art. 19). Restent néanmoins réservées les mesures policières prévues par des lois spéciales comme la législation en matière de circulation routière ou d'armes, par exemple.

- b/ Les mesures policières portent plus ou moins gravement atteinte aux droits fondamentaux des citoyens (à la liberté personnelle, par exemple, en cas de privation de liberté). Selon l'article 36 Cst. féd., elles doivent dès lors, sauf cas particulier (cf. clause générale de police ci-après) :
- 1° reposer sur une base légale (art. 20);
 - 2° être motivées par un intérêt public (art. 21) et
 - 3° être proportionnées au but visé (art. 22). La mesure choisie doit ainsi être la plus propre à atteindre le but visé (règle de l'aptitude); ce but ne doit pas pouvoir être atteint par une mesure moins contraignante (règle de la nécessité) et il doit exister un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis par la mesure (règle de la pesée des intérêts ou de la proportionnalité au sens étroit) (sur le principe de proportionnalité, cf. ATF 139 III 257 cons. 3.4).

La loi rappelle l'ensemble de ces grands principes fondamentaux, largement commentés par la doctrine et la jurisprudence.

- c/ L'activité policière, comme celle de tout autre service de l'Etat, est donc soumise à la loi et les mesures prises doivent par conséquent se fonder sur une base légale. La législation, aussi complète soit-elle, ne peut toutefois pas couvrir toutes les situations pouvant se produire dans la vie de tous les jours et ce notamment en matière de prévention des dangers. Pour répondre à de telles situations, la législation prévoit le principe de la clause générale de police. Ce principe autorise les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires, même en l'absence de base légale, lorsque certaines conditions précises sont remplies (art. 20 al. 2). Cette clause permet à la police cantonale de protéger *l'ordre public* tout entier en prenant les premières mesures (par ex. lors d'une grave pollution, même s'il s'agit de protéger l'environnement), contrairement à la mission générale de la police qui tend à protéger la sécurité publique et à maintenir l'ordre.
- d/ Le principe du perturbateur (art. 23 – personne objet de l'action policière) sert à déterminer les personnes contre lesquelles les interventions policières doivent être dirigées. Il impose aux autorités policières de diriger principalement leurs interventions contre celui qui perturbe l'ordre ou la sécurité publique et, subsidiairement, contre un tiers non perturbateur. Le cas d'application de cette seconde hypothèse se rencontre le plus souvent en matière de maintien de l'ordre, plus précisément lors de manifestation. Il s'agira, par exemple, de limiter momentanément la liberté de déplacement de personnes faisant partie d'une foule afin d'identifier et d'appréhender des casseurs qui s'y seraient mélangés.

- e/ Dans une récente affaire, une plaignante a fait grief au Chef du Département de la formation et de la sécurité de n'avoir pas pu obtenir l'identité de l'agent de la centrale d'alerte et d'alarme qui lui avait répondu. Celui-ci ne lui avait communiqué que son numéro de matricule. Après examen, il est apparu que le comportement de l'agent de police était totalement justifié. Aucune disposition légale cantonale ne prévoit en effet le devoir pour l'agent de police de décliner son identité. Celui-ci est donc habilité à s'identifier uniquement par le biais de son numéro de matricule.

Cette procédure répond aussi à des motifs d'intérêt public. Celle-ci permet en effet de garantir aux agents de police un minimum d'anonymat, afin de limiter le risque de représailles à leur égard ou à l'égard de leurs proches. L'article 45 du code européen d'éthique de la police du 19 septembre 2001 prescrit d'ailleurs, de la même manière, que les personnels de police doivent normalement, lors d'interventions, être en mesure d'attester leur qualité de membre de la police et leur identité professionnelle, étant précisé que l'identification d'un membre de la police ne doit pas nécessairement impliquer que son nom soit révélé. Il importe uniquement que l'on puisse identifier l'agent concerné en tant que membre individualisé de la police, notamment en cas d'actions ou d'omissions fautives de sa part. La communication du numéro de matricule est à cet égard suffisante.

L'article 24 alinéa 2 inscrit formellement cette pratique dans la loi. Cette règle ne vaut évidemment pas vis-à-vis des autorités pénales lorsqu'une enquête est en cours contre un agent de police.

- f/ La loi prévoit la possibilité pour le citoyen de déposer plainte (art. 25) contre une intervention de la police pour laquelle aucune voie de recours n'est ouverte (contrairement à l'art. 31 al. 2 par exemple qui prévoit un recours auprès du Tribunal cantonal).

La voie de la plainte est susceptible d'agir sur la pratique policière, par le biais d'une modification de la législation ou de la réglementation, ainsi que disciplinairement sur l'agent ayant exécuté la mesure ou sur le cadre l'ayant ordonnée. Elle n'agit cependant pas directement sur la mesure mise en cause.

La voie de la plainte administrative existe déjà même si elle n'a, jusqu'à ce jour, pas été formellement inscrite dans la loi sur la police. Le fait d'en faire une disposition de la loi répond à un besoin de transparence ainsi que, notamment, à une demande du Comité contre la torture des Nations Unies (cf. 7^{ème} rapport périodique de la Suisse à l'attention du Comité, p. 36s).

La décision sur la plainte peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal. A relever que les interventions de la police dans les affaires judiciaires peuvent également être contestées par la voie du recours selon le CPP (art. 393 ch. 1 lettre a CPP).

La voie de la plainte ne fait pas un double emploi avec l'action constatatoire (art. 26).

- g/ Selon la jurisprudence de la CEDH (arrêt Assenov et autres du 28 octobre 1998), "*lorsqu'un individu affirme de manière défendable avoir subi, aux mains de la police ou d'autres services comparables de l'Etat, de graves sévices illicites et contraires à l'article 3, cette disposition, combinée avec le devoir général imposé à l'Etat par l'article 1 de la Convention de reconnaître à toute personne relevant de [sa] juridiction, les droits et libertés définis (...) [dans la] Convention, requiert, par implication, qu'il y ait **une enquête officielle effective. Cette enquête, à l'instar de celle résultant de l'article 2, doit pouvoir mener à l'identification et à la punition des responsables (...).***

S'il n'en allait pas ainsi, nonobstant son importance fondamentale (paragraphe 93 ci-dessus), l'interdiction légale générale de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants serait inefficace en pratique (ibidem), et il serait possible dans certains cas à des agents de l'Etat de fouler aux pieds, en jouissant d'une quasi-impunité, les droits de ceux soumis à leur contrôle. (...)

*La Cour rappelle que l'article 13 garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir des droits et libertés de la Convention, tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Cette disposition a donc pour effet d'**exiger un recours interne habilitant l'instance nationale compétente à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié**, même si les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition.*

La portée de l'obligation découlant de l'article 13 varie en fonction de la nature du grief que le requérant fonde sur la Convention. Lorsqu'un individu formule une allégation défendable de sévices contraires à l'article 3, la notion de recours effectif implique, outre une enquête approfondie et effective du type de celle qu'exige l'article 3 (paragraphe 102 ci-dessus), un accès effectif du plaignant à la procédure d'enquête et le versement d'une indemnité là où il échet (arrêt Aksoy précité, pp. 2286 et 2287, §§ 95 et 98)".

Dans un arrêt 138 IV 86, le Tribunal fédéral rappelle entre autres ces principes. Il précise par ailleurs, dans un arrêt 140 I 125, que le dommage subi peut être réparé par une décision de constatation de l'autorité judiciaire. Le constat de traitement illicite par l'autorité compétente peut en effet constituer une satisfaction équitable au sens de l'article 41 CEDH. Le juge du fond peut également être amené, selon les circonstances, à réduire la peine ou à octroyer une indemnisation. Se prononçant enfin sur une allégation de violation du régime carcéral, le Tribunal fédéral indique qu'il appartient à la juridiction investie du contrôle de la détention, soit au tribunal des mesures de contrainte, d'intervenir.

Au vu de ce qui précède, la loi sur la police cantonale doit prévoir une voie de droit en cas d'allégation de violation de l'article 3 CEDH, soit de traitement inhumain ou dégradant suite à une intervention de la police. Celle-ci peut user de nombreuses mesures portant une atteinte non négligeable à la liberté personnelle (privation de liberté aux fins de sécurité, fouille de personne, mesures de surveillance secrètes, contrainte physique, usage de l'arme à feu, etc.). Ces mesures, qui sont réglementées dans la loi, doivent être appliquées en respect des principes de l'intérêt public et de la proportionnalité (art. 21 et 22). L'action constatatoire permet de contrôler le bon usage de ces pouvoirs spéciaux de la police et de constater le cas échéant un usage excessif.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la compétence de statuer sur ces actions constatatoires appartient au juge des libertés, soit au tribunal des mesures de contrainte en Valais. Le code de procédure pénale trouve par ailleurs application, par analogie. Le tribunal des mesures de contraintes peut ainsi, sur la base de l'article 383 alinéa 1 CPP, demander des sûretés. Un juge du Tribunal cantonal (de la Chambre pénale plus précisément) est en outre compétent pour statuer sur les recours contre la décision du tribunal des mesures de contrainte (art. 13 LACPP). A relever que, pour respecter la jurisprudence fédérale, le présent projet est contraint de donner de nouvelles compétences à des instances qui pourtant sont déjà notoirement surchargées.

2.4.2 **Section 2: Mesures de police (art. 27 à 38)**

a/ Le projet régleme nte des mesures de police qui ne figuraient pas dans l'ancienne loi. Il en va notamment ainsi de :

- l'avis de recherche (en cas de personne portée disparue notamment);
- la prise en charge de mineurs;
- la procédure de saisie provisoire;
- la possibilité de renvoyer temporairement des personnes d'un lieu ou d'en interdire l'accès (p. ex. si un magasin menace de s'écrouler).

Certaines dispositions de l'ancienne loi ont par ailleurs été remaniées, modernisées en tenant compte, entre autres, de la dernière jurisprudence du Tribunal fédéral (fouille d'objets mobiliers, fouille de personnes, privation de liberté aux fins de sécurité p. ex.).

Tel est le cas également du contrôle d'identité (art. 27) et des mesures d'identification (art. 28) qui reprennent les ATF 107 la 138 et 109 la 146 pour le premier et l'ATF 109 la 155 pour les secondes. Ces mesures sont par ailleurs soumises aux garanties des articles 10 alinéa 2 Cst. et 8 § 1 CEDH.

Selon l'article 28 alinéa 3, les données recueillies à des fins d'identification doivent être détruites dès que l'identité de la personne a été établie ou que le motif des mesures d'identification a disparu. Sont réservées d'éventuelles dispositions légales qui prévoiraient le contraire. Il en va ainsi, par exemple, si l'on découvre que la personne identifiée fait l'objet d'une mesure d'expulsion, d'interdiction d'entrée en Suisse ou d'une procédure d'exécution des peines.

La législation spéciale qui régit l'identification au moyen de profils d'ADN est la loi sur les profils d'ADN (art. 28 al. 4).

b/ Lancer un avis de recherche contre une personne nécessite une base légale (art. 29). Il s'agit en effet d'une intrusion dans la vie personnelle d'autrui (il se peut par exemple que la personne recherchée ne souhaite pas être retrouvée ou souhaite garder l'anonymat), qui justifie que les conditions de l'article 36 Cst féd. soient remplies.

L'avis de recherche dont il est question à l'article 29 de la loi se distingue de l'alerte enlèvement. Cette dernière est en effet en relation avec une infraction de droit pénal et est donc une tâche de poursuite pénale.

c/ Dans certaines circonstances, la police doit pouvoir renvoyer temporairement des personnes d'un lieu ou leur en interdire l'accès. Il peut s'agir, par exemple, d'évacuer des locataires d'un immeuble qui menace de s'écrouler (art. 30 al. 1 lettre a) ou de renvoyer des alcooliques qui s'attroupent à un emplacement et troublent l'ordre (art. 30 al. 1 lettre b).

Doit également pouvoir être renvoyée par la police ou interdite d'accès une personne qui a des antécédents reconnus de pédophilie ou de trafic de stupéfiants et qui traînerait à proximité d'une école, voire un pyromane qui fréquenterait souvent un commerce d'engins pyrotechniques. Ces personnes pourraient effectivement mettre en danger la vie ou l'intégrité corporelle, psychique ou sexuelle d'autres personnes (art. 30 al. 1 lettre c).

La lettre d de l'article 30 alinéa 1 peut être illustrée par le renvoi, d'un lieu d'accident, de badauds qui perturbent l'intervention des secouristes ou qui empêchent l'intervention sereine des agents de police en les filmant, les photographiant, en effectuant des prises de son ou en diffusant ces informations de quelque manière et sur quelque support que ce soit (pour plus d'information à ce sujet, cf. notice d'information du préposé cantonal ad intérim à la protection des données et à la transparence du 15 août 2014, "*Filmer des policiers en intervention (copwatch - copwatching) : est-ce légal ?*").

Le renvoi ou l'interdiction d'accès en cas de violences domestiques est réservé. Ces deux mesures ont en effet été traitées dans un projet de loi spéciale, la loi sur les violences domestiques.

- d/ Les privations de liberté (art. 32) peuvent être ordonnées dans le cadre des activités de police de sécurité. Il existe en effet des cas où la police procède à l'appréhension et/ou à l'arrestation d'une personne alors qu'aucune infraction n'a été commise (p. ex. une personne déséquilibrée qui menacerait publiquement de se mettre le feu). Ces mesures se fondent sur le droit administratif, ont un caractère préventif et visent des buts de sécurité publique. On retrouve un de ces exemples à l'article 8 (garde à vue) du concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, auquel a adhéré le Valais en novembre dernier.

L'article 32 alinéa 5 reprend la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ce dernier rappelle notamment, dans l'ATF 136 I 87 (cons. 6.5.2 p. 107ss), que la Constitution fédérale prévoit le droit de saisir directement un juge afin que celui-ci se prononce sur la légalité d'une mesure de privation de liberté. Il relève encore, dans l'ATF 1C_350/2013, qu'un contrôle de sécurité qui a impliqué, pour un homme, d'être amené aux casernes de police, mains attachées, et placé en détention près de 3h30, devait être qualifié de privation de liberté au sens de l'article 31 alinéa 4 Cst. et qu'un examen par le Tribunal des mesures de contrainte, dans les plus brefs délais, devait par conséquent être possible.

Les dispositions relatives à la protection de la personne, comme celles sur le placement à des fins d'assistance, sont réservées (art. 360ss et 426ss CCS).

- e/ L'article 34 de la loi prévoit la fouille de personne et renvoie, pour son exécution, à l'article 250 CPP, applicable par analogie. La fouille doit être adaptée aux circonstances et aussi prévenante que possible.

Par interpellation, il faut entendre une sommation adressée par un agent de l'autorité à un individu en vue d'un contrôle ou d'un rappel à l'ordre.

2.4.3 **Section 3: Mesures de surveillance secrète (art. 39 à 42)**

La section 3 concernant les mesures de surveillance secrète reprend les dispositions de l'actuelle loi sur la police, adoptées par le Parlement le 13 décembre 2013 (art. 27bis ss LPol).

Dans sa dernière jurisprudence, le Tribunal fédéral a mis en cause les législations zurichoïse et genevoïse sur la police, en matière de surveillance secrète (communiqué aux médias du TF du 1er octobre 2014 ; arrêts 1C_518/2013 et 1C_653/2012). Après examen du texte de loi valaisan, il y a lieu de constater que les reproches formulés par le Tribunal fédéral à l'égard des lois zurichoïse et genevoïse ne s'appliquent pas en Valais.

Il est néanmoins apparu que certaines erreurs formelles ou imprécisions, concernant notamment des références aux articles du CPP, s'étaient glissées par inadvertance dans les dispositions concernées. Celles-ci ont donc été corrigées.

Sur demande du Ministère public, et dans un souci de meilleure compréhension des articles 39 et 40, il a enfin été décidé d'octroyer la compétence d'autoriser la poursuite des recherches préliminaires secrètes et de l'observation préventive par la police, au-delà d'un mois, au Ministère public plutôt qu'au Tribunal des mesures de contraintes. Pour comparaison, les cantons de Neuchâtel, Fribourg, Vaud, Jura et Genève utilisent déjà ce procédé.

2.4.4 Section 4: Contrainte - usage de l'arme à feu (art. 43 à 46)

a/ La loi donne les bases légales pour légitimer la police à recourir à la contrainte physique ou à l'arme à feu.

Elle prévoit par ailleurs de réglementer, dans une ordonnance, toute une série de moyens de contrainte et leur utilisation, envisageant des moyens aussi divers que les canons à eau, les balles en caoutchouc, les substances irritantes, les chiens de police, les matraques ou le taser (art. 43 al. 2). Dans cet exercice, il s'agira de respecter les exigences posées par la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle les opérations de police – y compris le lancement de grenades lacrymogènes – doivent être suffisamment délimitées par le droit national, dans le cadre d'un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire, l'abus de la force et les accidents (arrêt 44827/08 Abdullah Yaşa et autres c. Turquie du 16 juillet 2013).

b/ Dans certaines circonstances, l'usage de l'arme à feu avec munition létale par la police est admissible (art. 45). Il en va ainsi lorsque les autres moyens de contrainte disponibles ne suffisent pas:

- si les membres de la police ou d'autres personnes font l'objet d'une attaque sérieuse ou que celle-ci est imminente (art. 45 al. 1 lettre a - reprise de l'art. 26 LPol actuel);
- si une personne veut prendre la fuite alors qu'elle a commis ou est fortement soupçonnée d'avoir commis une infraction grave, révélant qu'elle présente un danger particulier pour la vie, l'intégrité corporelle ou la santé d'autrui, et conduisant à redouter qu'elle n'use de violences similaires aussi dans la fuite (art. 45 al. 1 lettre b), soit si les conditions prévues par la jurisprudence de l'ATF 136 I 87ss / JT 2010 377 sont remplies;
- pour empêcher, par exemple, que l'on s'en prenne à des installations comme les barrages, les systèmes informatiques, les installations de produits chimiques, et mette ainsi en danger la collectivité (art. 45 al. 1 lettre c).

A préciser que les armes à feu, autres que celles avec munition létales, seront réglementées dans l'ordonnance du Conseil d'Etat, prévue à l'article 43 al. 2.

c/ La loi traite de manière novatrice du tir ultime. Elle en donne une définition ainsi que les conditions de son autorisation.

La disposition sur le tir ultime concerne la légitime défense d'autrui et non la légitime défense pour soi-même. En effet, cette dernière n'a pas à être autorisée de sorte qu'elle n'est pas mentionnée en tant que composante du tir ultime.

Le tir ultime ne doit survenir qu'en dernier lieu, s'il représente l'ultime et le seul moyen de neutraliser l'agresseur, lorsque tous les autres moyens moins incisifs font défaut ou n'entrent pas en considération selon les circonstances (BJP 2005 no 609).

Sont encore réservées les directives cantonales ou intercantionales édictées en la matière, comme les directives de la conférence des commandants des polices cantonales de Suisse romande, de Berne et du Tessin (CCPC RBT) relatives à l'engagement des tireurs de sécurité.

2.5 Chapitre 5: Traitement des données de police (art. 47 à 55)

a/ La loi prévoit un chapitre sur le traitement des données de police qui va à l'essentiel et dont le maître mot a été *la simplicité*. La loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA) s'applique pour le surplus. Le législateur s'est principalement inspiré des dispositions concernant le traitement des données de police des cantons de Fribourg, de Neuchâtel, de Berne et de Genève.

Il a évidemment tenu compte de la jurisprudence (p. ex. SJ 1990 p. 561 sur le droit pour la police de conserver des renseignements personnels ou l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 18 octobre 2011 concernant l'affaire *Khelili c. Suisse*).

Le traitement des données de police concernant des tâches de poursuite pénale est réservé puisque réglé par la législation pénale spéciale (art. 95ss CPP, 19 LACPP, concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande, loi concernant les dossiers de police judiciaire).

b/ Le chapitre sur le traitement des données tend à faciliter l'accomplissement des missions de la police en lui permettant par exemple de :

- se renseigner gratuitement auprès des administrations communales et cantonales (art. 51);
- restreindre ou refuser la communication de données si cela entrave son action (art. 52 al. 2);
- restreindre ou refuser l'accès aux données personnelles si cela entrave son action ou assure la protection de la sécurité publique, la sûreté de l'Etat ou la protection des droits et libertés d'autrui (art. 53 al. 2);
- conserver des données à des fins de police (art. 54).

Les données de police ne peuvent être conservées que pour autant que le but poursuivi l'exige et dans tous les cas, pas plus de 50 ans. Elles doivent ensuite être détruite ou versées aux archives. La limite de 50 ans est retenue par analogie avec l'article 19 de la loi fédérale sur les profils d'ADN.

Une ordonnance précisera quelle est la durée de conservation de ces différentes données ainsi que la procédure à entreprendre pour une éventuelle prolongation. On ne manquera par ailleurs pas de rappeler, dans cette ordonnance, que la police peut conserver les données recueillies dans l'accomplissement de ses tâches en vue de les réutiliser à des fins de police.

A relever enfin, à titre informatif, que dans une dernière jurisprudence, le Tribunal administratif fédéral a considéré que si des inscriptions dans un registre étaient possibles dès qu'une personne était suspectée, elles devaient en être effacées si les soupçons n'étaient pas confirmés par l'enquête pénale. (A-1713/2014 du 17 novembre 2014). A cet égard, le classement d'une enquête pénale était à considérer de la même manière qu'un acquittement.

- c/ La loi voit loin puisqu'elle autorise la police à prendre des photographies ou des vidéos, en dehors de toute infraction, envisageant l'utilisation de drones.

Les autorités cantonales ou communales peuvent utiliser des drones dans l'exercice de leurs compétences propres : la police cantonale pour le contrôle et la régulation du trafic, la surveillance dans le cadre sécuritaire lors de manifestations à risques ou la recherche de personnes en cas de disparition; les services du feu pour le contrôle des feux de forêt; les services des eaux pour le contrôle des cours d'eau lors d'intempéries; etc. L'utilisation de ces engins doit cependant reposer sur une base légale chaque fois que les prises de vues peuvent concerner des personnes identifiées ou identifiables, que les images soient conservées ou non. Le projet de loi répond à cette exigence de base légale.

2.6 Chapitre 6: Statut des membres de la police cantonale

- a/ La loi innove en définissant le policier et l'auxiliaire de police (art. 56). Ces définitions doivent trouver place dans une loi traitant de la police cantonale. Sauf disposition contraire, ces définitions valent pour l'organisation de la police municipale (art. 71 al. 1).

L'auxiliaire de police est, soit un collaborateur civil remplissant une tâche administrative ou technique, soit encore un assistant de sécurité publique. Il peut être appelé à prêter serment (art. 61 al. 2).

L'assistant de sécurité publique doit être titulaire d'un certificat de capacité reconnu (l'Académie de police de Savatan dispense une formation d'assistant de sécurité publique) et peut avoir pour fonction :

- 1° d'exercer une surveillance sur les lieux publics;
- 2° de remplir des tâches spécifiques de protection et de contrôle;
- 3° de fournir des prestations de service auprès des autorités et des tiers.

Selon la fonction donnée, l'assistant de sécurité publique pourrait être autorisé à porter une arme.

Pour l'essentiel, l'organisation du corps de police est renvoyée à une ordonnance du Conseil d'Etat (art. 10 al. 4). Celle-ci traitera plus avant de l'engagement et des missions des auxiliaires de police, sous réserve bien évidemment des disponibilités budgétaires.

En conséquence, il y a lieu de bien préciser que l'effectif du corps en policiers, arrêté dans une ordonnance du Conseil d'Etat (art. 10 al. 4 lettre c), ne concerne pas la dotation du corps en auxiliaires de police.

- b/ Le policier et l'auxiliaire de police sont des employés au sens de l'article 13 alinéa 1 de la loi sur le personnel de l'Etat du Valais (LPers. - RS 172.2).

Depuis l'adoption de la LPers. le 19 novembre 2010, les relations entre la législation sur le personnel de l'Etat et la législation sur la police cantonale sont régies par le principe que la première s'applique à la police cantonale sauf disposition contraire de la seconde (art. 7bis LPol, 26 OPol; art. 2 LPers., 2 de l'ordonnance sur le personnel de l'Etat - RS 172.200), 29 al. 5 et 42bis de l'ordonnance concernant le traitement des employés de l'Etat du Valais - RS 172.410).

L'article 57 consacre expressément ce principe.

Les dispositions spéciales sur le statut des policiers (art. 58 à 67) sont reprises de la législation actuelle, en partie révisée lors de l'adoption de la LPers. (art. 9, 11 à 15, 18 à 20 LPol; art. 15 à 19 OPol). La loi sur les incompatibilités (RS 160.5), modifiée le 11 septembre 2014, a introduit une nouvelle teneur à l'article 20 alinéa 1 LPol autorisant les policiers à assumer des charges publiques au niveau communal. Le projet revient sur cette disposition pour l'assortir d'une exception tenant compte des besoins du service : en effet, une fonction de cadre au sein du corps de police exige une très grande disponibilité incompatible avec l'exercice d'un mandat de conseiller municipal (art. 66 al. 1).

- c/ L'exigence d'une excellente réputation pour être admis en qualité de policier au sein du corps (art. 58 al. 1 lettre b) est satisfaite par le dépôt d'un certificat de bonne mœurs et d'un extrait vierge du casier judiciaire.

Le droit cantonal ne réglemente pas la délivrance d'un certificat de bonnes mœurs. Il faut se référer, sur ce point, à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui définit la notion de "*bonnes mœurs*" de manière négative (ATF 129 IV 604, SJ 2003 I 545 cons. 5; ATF 138 IV 13, SJ 2013 I 378 cons. 5) : est contraire aux bonnes mœurs un comportement condamné par la morale dominante, par le sentiment général des convenances, par les principes et jugements de valeur qu'implique l'ordre juridique dans son ensemble. Eu égard à ces critères de référence, le certificat de bonnes mœurs doit émaner de l'autorité exécutive du lieu de domicile du postulant.

- d/ La réserve du CPP, prévue à l'article 65 alinéa 2, porte sur l'article 429.

- e/ La révision de la LPol ne s'accompagne pas d'une revalorisation salariale des membres du corps.

2.7 Chapitre 7: Police municipale - Missions, organisation et collaboration

Le chapitre 7 prend en compte le rapport du groupe de travail présidé par l'expert Peter Grütter (ch. 1.2 lettre a) dont il convient de rappeler les conclusions :

- Maintien du système à deux niveaux : police cantonale et polices municipales;
- Couverture globale et permanente du territoire cantonal par les deux niveaux de police;
- Création obligatoire d'une police municipale ou intercommunale selon trois modalités distinctes;
- Appui et conseil aux communes, par la police cantonale, dans la création de polices municipales ou intercommunales;
- Obligation pour chaque commune de disposer d'un règlement de police, sur la base d'un règlement type proposé par le canton;
- Création d'une base légale sur le financement forfaitaire des prestations de la police cantonale effectuées en lieu et place de la police municipale.

La double obligation de constituer un corps de police et d'édicter un règlement de police soulève la question de l'autonomie communale. Il convient de la traiter séparément (ch. 2.7.1), préalablement au commentaire des articles 68 à 72 (ch. 2.7.2).

2.7.1 Autonomie communale

- a/ La commune est une collectivité de droit public au sens de l'article 52 alinéa 2 CCS, c'est-à-dire dotée de la personnalité juridique sans inscription au registre du commerce, qui a une base territoriale et qui jouit d'une certaine autonomie pour accomplir des tâches publiques à caractère local (Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, volume 1, 2006, no 230).
- b/ Les attributions de la commune peuvent être rangées dans deux catégories principales : les tâches déléguées et les tâches propres.

Les tâches déléguées sont celles dont le canton ou la Confédération - plus rarement - confie l'accomplissement à la commune. Les tâches propres sont celles que la commune exerce de sa propre initiative, sans en être chargée par le canton ou la Confédération.

Dans la pratique, il est parfois difficile de distinguer ces deux catégories car, pour l'essentiel, les activités communales sont prévues et "encadrées" par le droit cantonal, exceptionnellement par le droit fédéral. Selon la densité normative de cette réglementation, la commune dispose d'une liberté de décision plus ou moins importante.

Moins le droit de rang supérieur est impératif, plus la liberté de décision est grande. Le champ de l'autonomie communale se définit par rapport à cette liberté de décision (Auer, op.cit. no 237ss; André Grisel, Traité de droit administratif, 1984, volume 1, p. 258ss).

Pour l'essentiel, les tâches communales sont arrêtées par le droit cantonal (en Valais, voir principalement art. 6 de la loi sur les communes [LCo]).

- c/ L'autonomie communale est le droit de la commune de s'administrer elle-même dans le cadre de la Constitution et de la loi (Grisel, op. cit. p. 260).

A teneur de l'article 50 alinéa 1 de la Constitution fédérale, "*L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal*". L'article 189 alinéa 1 lettre e de la Constitution fédérale complète le dispositif en arrêtant que "*Le Tribunal fédéral connaît des contestations pour violation de l'autonomie des communes...*".

Ainsi, l'autonomie communale est définie par le droit cantonal et ce statut juridique est protégé par le droit fédéral qui met à la disposition de la commune un moyen judiciaire lorsqu'elle s'estime lésée dans son autonomie (Jean-François Aubert, Pascal Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, 2003, art. 50, no 4; Grisel, op. cit. p. 260).

La commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive, mais qu'il abandonne partiellement ou complètement à la marge d'appréciation de l'autorité communale. Selon le Tribunal fédéral (ATF 129 I 313, 320), "*La Constitution fédérale garantit l'autonomie communale dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.). Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais laisse en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision*".

Il en résulte que **le législateur cantonal peut, par une modification de la loi, réduire, sans pour autant la violer, l'autonomie des communes dans un domaine déterminé.**

d/ La Constitution cantonale fixe le cadre de l'autonomie communale à ses articles 69 à 71 :

Art. 69

Les communes sont autonomes dans le cadre de la constitution et des lois. Elles sont compétentes pour accomplir les tâches locales et celles qu'elles peuvent assumer seules ou en s'associant avec d'autres communes.

Art. 70

¹ *Les communes jouissent de leur autonomie en respectant le bien commun et l'intérêt des autres collectivités publiques.*

² *Elles accomplissent leurs tâches propres et celles que leur attribue la loi.*

³ *Elles utilisent judicieusement et administrent avec soin le patrimoine communal.*

Art. 71

¹ *Les communes peuvent s'associer pour réaliser en commun certaines tâches d'utilité publique et constituer à cet effet des associations de droit public dotées de la personnalité juridique ou collaborer de toute autre manière. La loi fixe les principes de la collaboration, de la création et du fonctionnement des associations de communes.*

² *Sous certaines conditions précisées par la loi, le Conseil d'Etat peut contraindre des communes à collaborer ou à s'associer.*

Il ne ressort ni de ces dispositions constitutionnelles, ni des travaux préparatoires, que la Constitution cantonale confère expressément une autonomie à la commune dans un domaine déterminé. **On ne saurait retenir, en particulier, que la commune a une autonomie garantie par la Constitution cantonale, pour les tâches locales au sens de l'article 69, 2^{ème} phrase, de la Constitution.**

Dans son message à l'appui de la révision des articles 69 et suivants de la Constitution cantonale (BSGC mai 1974 p. 167), le Conseil d'Etat précisait : "*Quant à la répartition des tâches entre communes et canton, elle ne saurait être résolue de façon générale au niveau de la Constitution. En effet, il ne faut pas perdre de vue que le régime communal n'est pas exclusivement réglé par la Constitution et par la loi sur le régime communal de 1851, mais encore par de très nombreux autres textes législatifs. Cette répartition doit se faire soit en révisant ces textes, soit en adoptant de nouveaux textes. Il paraît impossible d'adopter, en cette matière, un principe général par voie constitutionnelle*".

e/ La LCo (RS 175.1) définit l'autonomie communale à son article 2 :

Art. 2 *Autonomie*

¹ *Les collectivités de droit public sont autonomes pour toutes les tâches qu'elles entreprennent de leur propre initiative, dans l'intérêt public. Elles sont en outre autonomes, dans les limites des dispositions légales, pour l'exécution des tâches déléguées.*

² *Elles peuvent édicter un règlement communal d'organisation ainsi que des règles de droit pour autant qu'une loi ne régisse pas la matière de façon exhaustive ou qu'elle l'y autorise expressément. Elles peuvent, en cas de contravention, prévoir l'amende ou la réprimande.*

³ *Elles élisent leurs autorités, nomment leurs employés et s'administrent librement.*

Ainsi, en droit valaisan, l'autonomie communale se décline de trois manières distinctes : l'autonomie dans l'application des lois, c'est-à-dire dans l'accomplissement des tâches déléguées; l'autonomie dans l'édiction des lois; l'autonomie dans l'organisation de ses autorités et de son administration.

L'autonomie dans l'édiction des lois et dans l'organisation de son administration peut être restreinte par une loi cantonale spéciale. Tel est le cas de la loi sur la protection contre l'incendie et les éléments naturels (RS 540.1) qui impose aux communes d'édicter un règlement sur la police du feu (art. 5) et de constituer une commission du feu (art. 2) ainsi qu'un détachement de première intervention ou un corps de sapeurs-pompiers communal ou intercommunal (art. 17s).

- f/ Ainsi, la loi spéciale sur la police peut-elle obliger les communes à se doter d'un corps de police communal ou intercommunal et à édicter un règlement de police.

2.7.2 **Commentaire des articles 68 à 72**

- a/ Au niveau de la commune, la loi opère la même distinction que pour la police cantonale entre mission et organisation (art. 68) :

- La police locale est une mission;
- La police municipale est un corps de police.

- b/ La mission de police locale est une mission générale de maintien de l'ordre et de la sécurité publique sur le territoire communal ou intercommunal (art. 69 al. 1). Cette mission générale est précisée dans le règlement de police (art. 69 al. 2).

En principe, au titre du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, le règlement de police traite, notamment, de l'interdiction de la consommation d'alcool sur le territoire public, de la prise en charge de la personne créant du scandale en raison de son état d'ivresse, de l'interdiction de fréquenter les établissements publics à la personne régulièrement en état d'ivresse, de la prostitution de rue, de l'interdiction de la mendicité, de l'interdiction faite aux mineurs de moins de 16 ans de fréquenter seuls l'espace public en fin de soirée ou de fumer sur le domaine public, de l'interdiction de s'adonner au jeu de paint-ball sans autorisation, de l'interdiction de tout comportement contraire à la décence. La police locale ne se confond pas avec la police des constructions (art. 6 lettre c LCo), la police du feu (art. 6 lettre f LCo) et la police de l'environnement (art. 6 lettre g LCo) par exemple.

A l'examen du droit communal comparé, il apparaît que l'objet du règlement de police va au-delà du maintien de l'ordre et de la sécurité publique (notions définies ch. 2.2 lettres b, c) pour viser l'ordre public dans sa globalité. Si le règlement de police confie à la police municipale des missions relevant de la protection de la santé, de la salubrité ou de la tranquillité publiques, par exemple, il s'agit de missions réservées au sens de l'article 70 alinéa 4, et non d'une mission de police locale stricto sensu. La collaboration que se doivent la police cantonale et la police municipale (art. 72 al. 1) ne porte que sur le maintien de l'ordre et la sauvegarde de la sécurité publique.

- c/ Les tâches de police de la circulation routière attribuées à la police municipale (art. 70 al. 1 et art. 10, 23 de la loi d'application de la législation fédérale sur la circulation routière [RS 741.1]) ont été étendues aux enquêtes en cas d'accident avec dommage matériel à l'intérieur des localités (art. 87 ch. 5).

Un accroissement des tâches de poursuite pénale est aussi prévu (art. 70 al. 2, 87 ch. 2, 3, 6) en cas de violation d'une mise à ban protégeant la propriété foncière, d'arrestation prolongée à raison d'une contravention de droit communal et de contraventions à la loi fédérale sur les stupéfiants passibles d'une amende d'ordre. L'interlocuteur de la police municipale en matière judiciaire est le tribunal de police, et non pas le ministère public.

Les tâches de police administrative (art. 70 al. 3) sont arrêtées par la législation spéciale. A titre d'exemples, on citera la loi sur la police du commerce (RS 930.1 / art. 87 ch. 8) et la loi sur l'hébergement, la restauration et le commerce de détail de boissons alcoolisées (RS 935.3 / art. 87 ch. 9).

- d/ La couverture globale et permanente du territoire cantonal par deux niveaux de police (conclusion du rapport Grütter) implique que le corps de la police municipale renferme dans ses rangs des policiers et des auxiliaires de police au bénéfice d'une formation analogue (art. 71 al. 1), à défaut de quoi une collaboration efficace (art. 2 lettre b, 72 al. 1) ne peut se concevoir.

La loi renvoie à l'ordonnance du Conseil d'Etat, adoptée après audition de la fédération des communes et des associations des polices municipales, les questions d'effectif, de matériel, d'équipement et de systèmes de communication et d'information (art. 71 al. 2). L'ordonnance du Conseil d'Etat traitera encore de l'échelle des grades au sein du corps de la police municipale : il s'agit là d'une demande expresse de la fédération des communes et des associations des polices municipales. Celle-ci est motivée par le fait que les policiers municipaux portent tous le même uniforme, qui est aussi celui des agents de la police cantonale, circonstance qui commande une correspondance des grades.

Le matériel, l'équipement et les systèmes de communication et d'information doivent être compatibles avec ceux à disposition de la police cantonale afin de permettre une efficace collaboration sur le terrain. L'effectif est fonction du secteur d'intervention de la police municipale ou intercommunale (art. 71 al. 1 in fine).

Un groupe de travail, réunissant des représentants de la police cantonale, de la fédération des communes et des associations des polices municipales, propose la dotation suivante des corps de police municipale :

♦ **Villes** (+ 10'000 habitants)

1 policier ou auxiliaire pour 700 habitants
Ratio policiers / auxiliaires : $\frac{4}{5}$ - $\frac{1}{5}$

♦ **Communes avec une importante station touristique** (+ 30'000 lits)

1 policier ou auxiliaire pour 1'000 habitants
+ 5 policiers ou auxiliaires pour 30'000 lits touristiques
+ 1 policier ou auxiliaire pour chaque tranche supplémentaire de 10'000 lits touristiques
Ratio policiers / auxiliaires : $\frac{3}{4}$ - $\frac{1}{4}$

♦ **Communes de densité moyenne** (+ 7'000 habitants)

1 policier ou auxiliaire pour 1'000 habitants
+ 1 policier ou auxiliaire pour 2'000 lits touristiques
Ratio policiers / auxiliaires : $\frac{3}{4}$ - $\frac{1}{4}$

♦ **Communes de faible densité**

1 policier ou auxiliaire pour 2'000 habitants
+ 1 policier ou auxiliaire pour 4'000 lits touristiques
Ratio policiers / auxiliaires : $\frac{3}{4}$ - $\frac{1}{4}$

- e/ L'organisation du corps de la police municipale est arrêtée, pour le surplus, par le règlement de police (art. 71 al. 3) soumis à l'approbation du Conseil d'Etat (art. 146, 147 al. 1 LCo).

Les communes peuvent convenir de constituer une police intercommunale (art. 71 al. 4) dans l'une des formes prévues par la LCo en matière de collaboration (art. 108ss LCo). Pratiquement, deux ou plusieurs communes peuvent conclure une convention pour la constitution et l'exploitation en commun d'un corps de police intercommunal. C'est la solution du groupement de communes, dirigé par un organe exécutif au sein duquel chaque commune partenaire est représentée.

Le groupe de travail Grütter a encore retenu la variante dite de "*l'achat de prestations de sécurité*". Selon ce modèle, la commune passe un contrat avec une autre commune disposant d'une police municipale ou avec un groupement de communes constitué pour exploiter une police intercommunale afin que la police municipale ou intercommunale assure les tâches de police locale sur son territoire. La commune s'acquitte des coûts sans pouvoir de décision à propos de l'organisation du corps de police ni responsabilité dans le fonctionnement du corps de police.

Ainsi, la loi cantonale pose l'exigence d'une couverture du territoire communal par une police municipale et laisse aux communes le choix des moyens à mettre en œuvre pour satisfaire à cette exigence.

- f/ De manière à garantir l'effectivité du principe de la couverture globale et permanente du territoire cantonal par les deux niveaux de police, la police cantonale qui devrait se substituer à la police municipale défaillante facturera ses prestations au prix coûtant estimé forfaitairement (art. 71 al. 5).

A titre de droit transitoire, l'article 86 accorde aux communes un délai de trois ans pour constituer une police municipale ou intercommunale.

- g/ Enfin, la couverture globale et permanente du territoire cantonal pour les deux niveaux de police implique de réglementer la collaboration (art. 72). Dans la règle, la collaboration ne donne pas lieu à la perception d'émolument, du fait que chaque commune doit constituer une police municipale (art. 71 al. 4); l'exception est prévue à l'article 71 alinéa 5 lorsque la commune manque à son obligation et provoque, de la sorte, une intervention de la police cantonale.

Cette collaboration sera facilitée si les communes constituent une association des polices municipales ou intercommunales qui serait l'interlocuteur privilégié du commandement de la police cantonale (art. 71 al. 6).

2.8 Chapitre 8: Coopération policière intercantonale et internationale

- a/ Le chapitre 8 codifie la pratique suivie à ce jour en matière de coopération.
- b/ La coopération repose principalement sur la loi (art. 73) définie comme l'acte législatif renfermant des règles de droit.

L'article 39 alinéa 2 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP - RS 171.1) définit la règle de droit en ces termes :

Toutes les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure, sont des règles de droit.

Dans le but de délimiter le devoir de coopération de la police cantonale, il convient de dresser la liste des principales règles de droit concordataires, fédérales et internationales :

- Loi d'adhésion au concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande du 20 juin 1990 (RS 550.2).

- Loi d'adhésion au concordat intercantonal de la coopération assistée par ordinateur des cantons lors de l'élucidation des délits de violence (concordat ViCLAS) du 8 septembre 2010 (RS 550.4).
- Loi d'adhésion au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives du 10 novembre 2009 (RS 550.5).
- Loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération du 7 octobre 1994 (RS 360).
- Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération du 13 juin 2008 (RS 361).
- Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin du 17 décembre 2004 (RS 362).
- Convention entre la Confédération et les cantons relative à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et de Dublin du 20 mars 2009 (RS 362.1).
- Loi sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et celles des autres Etats Schengen du 12 juin 2009 (RS 362.2).
- Loi fédérale sur l'utilisation de profils d'ADN dans les procédures pénales et sur l'identification de personnes inconnues ou disparues du 20 juin 2003 (RS 363).
- CPP du 5 octobre 2007 (RS 312.0) - article 43 alinéa 2.
- Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière conclu le 9 octobre 2007 (RS 0.360.349.1).
- Accord entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération entre les autorités de police et de douane conclu le 10 septembre 1998 (RS 0.360.454.1).
- Accord entre la Confédération suisse et l'Office européen de police conclu le 24 septembre 2004 (RS 0.362.2).

c/ L'article 31 alinéa 1 chiffre 2 de la Constitution cantonale soumet au droit de référendum "*les concordats, traités et conventions renfermant des règles de droit*". C'est bien dire qu'une convention peut avoir un autre objet que celui d'arrêter une règle de droit, hypothèse retenue à l'article 74.

Dans un but de rationalisation et de maîtrise des coûts, le canton a conclu plusieurs conventions, de niveau opérationnel et non pas de niveau normatif, en matière d'instruction, de matériel, de systèmes de communication notamment.

d/ L'entraide policière accordée ou requise (art. 75) tend à se développer chaque fois que la sécurité publique peut être menacée en raison d'une manifestation, d'importance nationale ou internationale.

Il convient d'en informer périodiquement le Grand Conseil.

2.9 Chapitre 9: Financement des prestations de la police

- a/ Plusieurs interventions parlementaires ont porté sur la facturation des interventions de police. L'attention du Grand Conseil s'est portée principalement sur les interventions de la police cantonale pour les communes ne disposant pas d'un corps de police municipal (notamment postulat Yves Fournier du 10.03.2010 [no 2.079]; postulat Pascal Dubosson du 14.12.2010 [no 2.136]). La commission des finances a également soulevé la question de la facturation des interventions de police faites au profit de particuliers, qu'il s'agisse d'individus, d'associations ou d'autres personnes morales (rapport de la commission des finances pour le budget 2010 p. 28, pour le budget 2012 p. 19 et pour le compte 2013 p. 27).
- b/ Le Conseil d'Etat avait adopté, en séance du 16 avril 1997, un arrêté fixant les frais et émoluments pour les interventions de police (ci-après "*arrêté*"). Il se fondait, notamment, sur la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) et sur la loi fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar.).

Dans un arrêt P. du 1^{er} avril 2005 (A1 04 253), la Cour de droit public du Tribunal cantonal a jugé que le Conseil d'Etat n'avait pas la compétence normative pour édicter cet arrêté. D'une part, la LPJA régit la procédure à suivre pour les affaires administratives, c'est-à-dire pour les causes faisant l'objet d'une décision (stricto sensu) de la part de l'autorité administrative. D'autre part, la LTar. assure la rémunération d'une activité étatique caractérisée par la conduite de procédures aboutissant à des décisions. Ne sont pas des décisions administratives au sens de l'article 5 LPJA, les interventions de police non précédées de l'ouverture d'une procédure administrative, tels les mesures de prévention, de sauvetage, le suivi d'assistés, la notification de plis, etc.

- c/ La loi opère la distinction retenue par le Tribunal cantonal entre décision (art. 76) et interventions de police (art. 77 à 80).

Chaque fois que la police agit en tant qu'autorité administrative de première instance dans le cadre d'une procédure aboutissant à la notification d'une décision administrative, elle perçoit l'émolument et les frais en application de la LTar. (art. 76 / ex. mise en œuvre de la législation sur les armes, sur les entreprises de sécurité).

- d/ La facturation des autres interventions de police doit se conformer aux exigences constitutionnelles en matière de contributions publiques : une loi soumise à référendum doit déterminer les activités donnant lieu à la perception d'une contribution, fixer les conditions d'assujettissement du contribuable (désignation du débiteur) et prévoir le mode de calcul de la contribution.

Selon T. Tanquerel (Manuel de droit administratif, Schulthess 2011, no 230), "*Les contributions publiques (öffentliche Abgaben) sont des prestations en argent perçues par l'Etat auprès de personnes physiques ou morales en vertu d'un acte unilatéral de droit public (...) et qui sont destinées à la couverture financière des tâches étatiques*". Selon le Tribunal fédéral (ATF 135 I 130, 134ss / règlement neuchâtelois sur le service d'ordre pour le FC Xamax), "*Constitue bien une contribution publique le "remboursement des frais" de police résultant de l'organisation de manifestations qui nécessitent un important service d'ordre ou de protection*".

Un règlement communal doit arrêter les contributions dues pour les interventions de la police municipale (art. 77 lettre a).

Les articles 78 à 80 satisfont aux exigences constitutionnelles pour les contributions dues à raison des interventions de la police cantonale. La détermination des activités, des débiteurs et des coûts est fixée de manière générale, avec renvoi à une ordonnance du Conseil d'Etat pour le surplus (art. 77 lettre b, 80 al. 2).

e/ L'article 78 alinéa 1 pose la règle de la gratuité des interventions de police. L'article 78 alinéas 2 et 4 pose quatre exceptions à cette règle :

1° Interventions entreprises principalement en raison du comportement d'un particulier (art. 78 al. 2 lettre a); tombent notamment sous le coup de cette disposition la recherche d'une personne disparue et l'intervention de la police consécutive à une bagarre sans suite pénale ou le déclenchement infondé de l'alarme;

2° Service d'ordre et de protection lors de manifestations, dans les limites de l'article 79;

3° Opérations de poursuite pénale (art. 78 al. 4), facturées en application du CPP (art. 416ss CPP);

4° Appui à la police municipale lors d'une manifestation locale extraordinaire (art. 72 al. 3).

f/ La facturation d'un service d'ordre et de protection d'une manifestation (art. 79) dépend de deux critères principaux:

- Dans l'hypothèse d'une manifestation autorisée et du respect des prescriptions de sécurité, la facturation est fonction de l'intérêt public au déroulement de la manifestation; certaines manifestations sont réputées d'intérêt public et exemptes de frais (art. 79 al. 1), alors que les autres sont soumises à l'appréciation du commandant qui arrêtera le montant de la contribution due ou l'exemption de frais dans une décision administrative sujette à recours (art. 79 al. 2).

- Dans l'hypothèse où la manifestation n'est pas autorisée et dans le cas où les prescriptions de sécurité ordonnées ne sont pas observées, le service d'ordre est facturé au prix coûtant à l'organisateur et aux perturbateurs (art. 79 al. 3);

g/ La contribution due pour les interventions de police doit couvrir les coûts engagés, calculés forfaitairement (art. 80).

Ces coûts sont calculés par référence au coût annuel moyen d'un agent (traitement, assurances sociales, autres charges de personnel, notamment formation et perfectionnement) et aux frais engagés par agent pour les biens d'équipement, mobilier, machines, loyers et autres.

Pour calculer la contribution horaire due, il faut encore diviser ces coûts par le temps travaillé dans l'administration cantonale (environ 2'000 heures/année).

A noter que l'article 16bis LPol en vigueur prévoit un tarif horaire de 100 francs au plus pour les prestations que la police cantonale effectuerait selon convention en faveur d'une commune, prestations relevant de la police locale telle que définie ci-devant (ch. 2.7.2 lettre b).

2.10 Chapitre 10: Dispositions diverses

a/ Les dispositions diverses procèdent d'une large consultation du droit cantonal comparé.

b/ Les articles 81 à 83 rappellent que le maintien de l'ordre et de la sécurité publique nécessite ou peut nécessiter la collaboration de chacun.

Ce "*devoir citoyen*" implique pour l'Etat l'obligation de réparer le dommage subi par le tiers qui prête assistance à la police ainsi que la faculté pour l'Etat de manifester sa reconnaissance de manière tangible. Ces principes valent, par analogie, pour les membres de la police.

A noter que le principe de la récompense est également prévu par le CPP et la LACPP dans le cadre d'une enquête judiciaire.

c/ L'article 84 consacre le principe selon lequel le maintien de l'ordre et de la sécurité publique constitue une tâche régalienne, de sorte que le pouvoir de puissance publique ne peut être délégué à un organisme privé.

d/ L'article 85 institue, par le biais d'une sanction pénale, un moyen de contrainte garantissant l'effectivité des actions de la police sur le terrain. L'article 38 alinéa 1 lettre d LPJA prévoit un moyen de contrainte analogue.

Si un acte d'insoumission ou d'entrave à l'action de la police entre en concours avec un crime ou un délit contre l'administration de la justice au sens des articles 303 et suivants du code pénal, la poursuite et le jugement de l'ensemble des infractions relève de la procédure prévue par le CPP. Plus généralement, cette règle vaut quelle que soit l'infraction de droit fédéral en concours avec l'insoumission ou l'entrave à l'action de la police.

e/ Les dispositions diverses du chapitre 10 doivent être considérées avec la réserve des autres lois cantonales prévoyant une intervention de police posée à l'article 1^{er} alinéa 2 lettre a. A titre d'exemple, mentionnons la loi sur les violences domestiques (voir encore art. 30 al. 3).

2.11 Chapitre 11: Dispositions transitoires et finales

a/ L'article 86 régit le droit transitoire applicable à l'obligation pour les communes de constituer une police municipale ou intercommunale (ch. 2.7.2 lettre f).

b/ L'article 87 propose des modifications du droit en vigueur de deux ordres distincts : des modifications concernant les tâches de police judiciaire ou de police de la circulation (lettre c ci-dessous) et des modifications concernant les tâches de police administrative (lettre d ci-dessous)

c/ Les chiffres 2, 3, 5 et 6 de l'article 87 revalorisent la police municipale dans ses missions de police de la circulation et de poursuite pénale. Sur le principe, ils ont été commentés dans le cadre des articles traitant de la police municipale (ch. 2.7.2 lettre c).

La procédure de mise à ban (art. 87 ch. 2) est arrêtée aux articles 258 et suivants CPC. Le tribunal de police est une autorité administrative communale ou intercommunale (art. 6bis de la loi sur l'organisation de la Justice / RS 173.1). Il est compétent pour poursuivre et juger des contraventions (art. 11 al. 1 lettre b et al. 2 LACPP; art. 357 al. 1 CPP). La violation d'une mise à ban est une contravention de droit fédéral, de sorte que la procédure est régie par le CPP (art. 1^{er} al. 1, 357 al. 2 et 352ss CPP; art. 11 al. 3 et 38 al. 1 LACPP).

La prolongation de l'arrestation provisoire en cas de contravention (art. 87 ch. 3) est arrêtée par le CPP (art. 219 al. 5 et renvois aux art. 217 al. 3 et 198 CPP).

La compétence de la police municipale de procéder à des enquêtes en cas d'accident de la circulation n'ayant causé que des dégâts matériels (art. 87 ch. 5) est limitée à l'hypothèse dans laquelle le conducteur se conforme à ses obligations en cas d'accident (art. 51 LCR) et n'entrave pas les mesures de constatation de l'incapacité de conduire (art. 91a LCR).

La procédure de l'amende d'ordre pour consommation de cannabis est arrêtée aux articles 28b et suivants de la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup. /art. 87 ch. 6). Dans l'hypothèse où le contrevenant ne paie pas l'amende dans le délai, la procédure ordinaire s'applique (art. 28e al. 5 LStup.). Si le constat a été opéré par la police cantonale, le contrevenant est dénoncé au ministère public; au contraire, si le constat a été opéré par la police municipale, le contrevenant est dénoncé au tribunal de police. Celui-ci est appelé à connaître d'une contravention de droit fédéral, de sorte que la procédure applicable est analogue à celle exposée ci-devant pour la violation d'une mise à ban (art. 87 ch. 2). La réserve de la compétence de l'administration des douanes se fonde sur l'article 97 de la loi fédérale sur les douanes qui a la teneur suivante :

Art. 97 *Transfert de tâches de police cantonales dans l'espace frontalier*

¹ *Le département peut confier à l'administration des douanes l'exécution de tâches de police dans l'espace frontalier si un canton frontalier le demande.*

² *Il conclut avec l'autorité cantonale un accord réglant les tâches et la prise en charge des frais.*

³ *Il peut déléguer à l'administration des douanes la conclusion d'accords au sens de l'al. 2.*

d/ Les chiffres 1, 4, 7, 8 et 9 de l'article 87 déchargent la police cantonale de tâches administratives qu'elles exercent présentement, souvent en parallèle avec la police municipale.

III. Incidences financières

3.1 Reclassification et réévaluation de certaines fonctions (art. 10, 67 lettre b)

La réorganisation du corps de police menée en 2009 a notamment conduit, au niveau de l'état-major et de la direction opérationnelle des services, à la création et à l'élargissement de certaines fonctions. Aujourd'hui, une inégalité de traitement demeure entre des cadres assumant des responsabilités de niveau similaire.

Le coût estimé pour rétablir cette inégalité de traitement s'élève à fr. 100'000.--.

3.2 Carence de la police municipale (art. 71 al. 5, 86)

La carence de la police municipale dès l'entrée en vigueur de la loi ou, encore, à l'expiration du délai transitoire de trois ans qui nécessite une intervention de la police cantonale donnera lieu à une facturation des prestations fournies à ce titre.

Le revenu pour l'Etat est estimé à fr. 50'000.- correspondant à 500 heures facturées au coût horaire de fr. 100.-- par agent.

3.3 Interventions en raison du comportement d'un tiers (art. 78 al. 2 lettre a)

L'intervention de la police effectuée principalement dans l'intérêt d'un tiers (accompagnement de transports, recherche d'une personne disparue, pacification d'une situation susceptible de dégénérer) et celle consécutive à un appel abusif de la police (via le 117, le 112, une borne SOS) donnent lieu à une facturation des prestations fournies dans ce contexte.

Le revenu pour l'Etat est estimé à fr. 50'000.- correspondant à 500 heures facturées au coût horaire de fr. 100.-- par agent.

3.4 Service d'ordre lors de manifestations (art. 78 al. 2 lettre b, 79)

La police facture aujourd'hui déjà le service d'ordre de quelques manifestations (Tour de Romandie, Tour de Suisse par exemple). En raison d'une décision du Grand Conseil, le service d'ordre pour les matchs du FC Sion, dont le coût est de l'ordre de 1.3 millions, n'est pas facturé. Par analogie, le service d'ordre des matchs de hockey est également gratuit.

L'avant-projet donne les bases légales à une facturation du service d'ordre lors de manifestations culturelles, sportives, militaires ou autres. De plus, il prévoit de mettre à la charge des organisateurs le service d'ordre d'une manifestation non autorisée ou pour laquelle les prescriptions de sécurité n'ont pas été observées.

Ces dispositions procureront à l'Etat des revenus supplémentaires sans toutefois pouvoir les estimer à ce stade de la réflexion. Lors des futurs travaux parlementaires, des options seront certainement prises à propos du service d'ordre lors de manifestations sportives.

3.5 Coûts de fonctionnement de la police municipale (art. 71)

Les coûts de fonctionnement de la police municipale correspondent aux coûts de formation de base des agents et des auxiliaires (coûts uniques), aux coûts salariaux et aux coûts du matériel (coûts annuels).

Ces coûts sont estimés pour un agent, respectivement pour un auxiliaire. Sur cette base, le coût de fonctionnement d'une police municipale pour une ville, une commune avec une importante station touristique, une commune de densité moyenne ou faible peuvent être calculés par référence aux dotations du corps prévues (supra ch. 2.7.2 lettre d). Les coûts forfaitaires par agent et par auxiliaire sont estimés comme il suit :

| Dotation | Coûts | |
|------------|---------------|------------------------|
| | Coût unique | Coût annuel |
| | Formation | Traitement et matériel |
| Agent | fr. 55'000.-- | fr. 100'000.-- |
| Auxiliaire | fr. 10'000.-- | fr. 70'000.-- |