

AVANT PROJET DE LOI SUR L'ORGANISATION POLICIERE CANTONALE (LOI CADRE)

RESUME

La loi sur l'organisation policière cantonale (LOPC) est une loi cadre.

Rappel des faits (historique)

Dès 1993, dans un souci d'effectuer des économies, en intégrant le projet "Orchidée", l'État a mis sur pied une première réforme, basée essentiellement sur un concept de police unique. Ce projet n'a pas trouvé le consensus nécessaire entre communes et canton. Dans un deuxième temps, en 1999, le projet dit "Police 2000" a vu le jour. Il se fondait sur la séparation des processus, principalement pour déterminer le coût des prestations et la part du canton, respectivement des communes. Dans ce cadre, la notion de 5^{ème} processus a été définie, soit les tâches ne nécessitant pas de compétences policières. Le projet a permis le rapprochement de divers corps municipaux et de mettre en lumière un grand nombre de difficultés dans la coordination des dispositifs opérationnels cantonal et communaux. Ensuite, par le biais de l'Académie de police du Chablais à Savatan, une formation de base unique a été mise sur pied pour les aspirants des cantons de Vaud et du Valais. Cette réalisation a également été facilitée par l'introduction du brevet fédéral de policier/policière.

Plusieurs interventions parlementaires ont par la suite été déposées sur le même sujet, représentatives des visions très différentes de l'avenir des polices vaudoises, dont la motion Josiane Aubert et consorts "concernant la loi-cadre pour une police coordonnée". L'Association professionnelle des gendarmes vaudois (APGV) a, de son côté, déposé, le 22 juin 2007, l'initiative "pour une police unifiée et plus efficace", dite d'Artagnan, ayant réuni 22'340 signatures.

Dans le courant de l'année 2008, le DSE et les communes ont mené une réflexion conjointe afin de définir les bases d'une collaboration entre la police cantonale et les corps de polices municipaux et intercommunaux. Par la suite, la plate-forme de discussion entre le canton et les communes a négocié un document "Convention entre le Conseil d'Etat du canton de Vaud, le comité de l'Union des communes vaudoises (UCV) et le comité de l'Association de communes vaudoises (AdCV)" (ci-après : la Convention). Ce document a été ratifié par le Grand Conseil. Le 27 septembre 2009, le peuple vaudois a préféré la Convention. Présenté comme contre-projet indirect, et base pour l'élaboration du présent avant-projet de loi à la proposition de police unique de l'initiative d'Artagnan.

Éléments directeurs de la loi

La loi sur l'organisation policière cantonale (LOPC) est une loi cadre, qui est une transcription légale des dispositions de la Convention passée entre le canton et les communes. Son adoption sera suivie de l'élaboration ou de la modification de lois, règlements ou directives. Elle précise les conditions qui permettront aux polices communales et à la police cantonale de renforcer leur collaboration. En outre, afin de transposer concrètement les lignes directrices données par la Convention et de créer les conditions favorables à la mise en œuvre de la réforme policière, certaines dispositions ne figurant pas directement dans la Convention ont été prévues.

1. Piliers de la loi sur l'organisation policière cantonale (LOPC)

La LOPC repose sur quatre piliers, définis par la Convention :

- La coordination au niveau des organes politiques et opérationnels (Conseil cantonal de sécurité et direction opérationnelle) doit permettre d'assurer une sécurité publique permanente pour l'ensemble du territoire et d'accroître ainsi l'efficacité des forces de police;

- L'accréditation, garante d'un système sécuritaire de qualité, permettra au citoyen de bénéficier des mêmes prestations où qu'il soit. Sur la base de critères précis, par le biais d'un système de gestion de la qualité, les corps de police devront être accrédités, tout en permettant un déploiement progressif du dispositif ;
- Les missions générales de police (ancien "socle de base") constituent l'ensemble des tâches et compétences communes à toutes les polices et à tous les policiers du canton. Elles intègrent les activités réactives et proactives et permettent ainsi d'harmoniser le travail de tous les policiers.
- Le cofinancement permet de transcrire la répartition des compétences entre les communes et le canton également dans le domaine des responsabilités financières.

2. Points forts de la LOPC

La LOPC retranscrit le plus fidèlement possible les éléments fixés dans la Convention. Elle constitue la base juridique indispensable à l'activité policière dès son entrée en vigueur (fixée au 01.01.12), et permet un déploiement progressif du nouveau dispositif. Elle prescrit également des délais de mise en œuvre et définit les dispositions légales subséquentes nécessaires à son fonctionnement.

3. Comparaison avec la Convention

La LOPC traduit la Convention (buts ; organes de conduite ; définition des missions générales de police (socle de base ; accréditations et financement). Elle prévoit des missions particulières que le département en charge de la sécurité peut confier à la police cantonale, tout en abandonnant la notion de contrats de prestations. Elle crée la base pour l'engagement, tant par les communes que par l'Etat, d'assistants de police pour l'accomplissement de tâches ne nécessitant pas les prérogatives ni les moyens de la police (anciennement 5^{ème} processus).

4. Concept de mise en œuvre

Les dispositions transitoires règlent trois aspects importants lors de l'entrée en vigueur de la LOPC :

- La procédure d'accréditation simplifiée permet à toutes les communes ayant annoncé leur décision de disposer d'un corps de police ou de faire partie d'une association qui en dispose, d'être provisoirement accréditées. Un "contrat en vue d'accréditation définitive" (ou "carnet de route") fixant les étapes, les délais et les ressources pour remplir progressivement les conditions de l'accréditation définitive sera établi entre les communes et le Département en charge de la sécurité;
- La dissolution des corps de police communale est définie de manière à ne pas laisser un vide sécuritaire dans le dispositif;
- L'harmonisation des statuts des policiers se fera en plusieurs étapes, dont la première consiste à ce que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil, dans un délai de trois ans, les dispositions légales permettant de fixer le cadre et la mise en œuvre échelonnée d'un statut unifié.

En outre, certaines mesures complémentaires devront être prises en vue de l'entrée en vigueur de la LOPC afin de garantir le fonctionnement de la nouvelle organisation policière dans un cadre légal complet. Il s'agit notamment :

- Les organes de conduite politique (Conseil cantonal de sécurité) et opérationnelle (Direction opérationnelle) devraient être déjà en fonction avant l'entrée en vigueur de la LOPC. Ceci leur permettra notamment d'édicter les dispositions prévues par la LOPC et réglant le fonctionnement des activités de police;
- Les négociations et discussions en vue de la signature des "contrats en vue d'accréditation définitive" doivent pouvoir commencer dès que possible afin de permettre aux communes de prendre, dans les meilleurs délais, les dispositions nécessaires à leur adaptation aux nouvelles exigences de la réforme;

- Les mesures de formation permettant de mettre à niveau les compétences des policiers liées aux nouvelles tâches prévues par la Convention (enregistrement des plaintes et établissement de constats) doivent être prises dès que possible afin de disposer d'un maximum de collaborateurs formés dès l'entrée en vigueur de la LOPC.

5. Unification des statuts

Les policiers bénéficient actuellement de statuts très différents selon le corps auquel ils appartiennent. Ces divergences mènent à une concurrence inutile entre les corps qui nuit à une politique efficace des ressources humaines, tant pour la police cantonale que pour les polices communales. Elles se justifient aujourd'hui d'autant moins que tous les policiers vaudois bénéficient d'une seule et même formation de base, aboutissant à un titre identique, le brevet fédéral de policier. De même, la LOPC accroît les compétences actuelles des communes (enregistrement des plaintes et constats), ce qui rend indispensable un savoir-faire identique basé sur le brevet fédéral, ainsi que des conditions de travail et de traitement des policiers municipaux et cantonaux qui soient équitables.

Le but de la Convention étant d'éliminer, à terme, la concurrence entre les polices en matière statutaire, les travaux en vue d'une unification des statuts seront entrepris, par étapes, en parallèle au déploiement du nouveau dispositif et seront négociés avec les syndicats. La Convention prévoit un délai jusqu'à 10 ans pour mener à terme ce travail, la loi créant la base légale.

6. Contrats de prestations

Le maintien des contrats de prestations conclus entre les autorités cantonales et communales doit encore faire l'objet de discussions avec les associations de communes. En effet, leur maintien pose quelques difficultés d'un point de vue opérationnel, car ils complexifient la gestion des ressources disponibles. Néanmoins, ce mode de collaboration donne satisfaction à de nombreuses communes soucieuses de privilégier une police de proximité et de qualité. Parallèlement à la consultation relative à cet avant-projet de loi, la discussion se poursuivra donc avec les communes sur ce point. Une délégation du Conseil d'Etat constituée de la Cheffe du DSE, de la Cheffe du DFJC et du Chef du DINT se penchera sur cette question avec les membres du COST réforme policière accompagnés de la Présidente de l'AdCV et du Président de l'UCV. Cette même délégation discutera également des enjeux financiers ci-après abordés.

7. Enjeux financiers

Pour la mise en place du nouveau dispositif policier vaudois, le canton, l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association des communes vaudoises (AdCV) ont convenu de négocier le financement dans le cadre de la loi sur les péréquations (article IV.3 al3 de la Convention (*les parties définiront le mode de restitution dans le cadre des négociations relatives à la nouvelle péréquation*)).

L'avant-projet de loi étant sous toit et prêt à être soumis en consultation, ces discussions sur les enjeux financiers seront reprises.

Le projet de loi respecte le principe de la bascule de deux points d'impôts fixé dans la Convention. Lors de l'adoption de la Convention par le grand Conseil, l'exposé des motifs évaluait les missions générales de police à 55 millions, sur la base des chiffres 2007. Ces éléments devront être ajustés lors de l'entrée en vigueur de la loi (2012), en tenant compte de la revalorisation de la fonction de l'évolution du coût de la vie, ceci conformément à la convention.