

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 en vue de percevoir des frais d'intervention

1 HISTORIQUE

Ainsi que cela ressort de son attribution première, la police cantonale est tenue d'intervenir spontanément et rapidement sur tout le territoire cantonal, lorsqu'il parvient à sa connaissance un événement mettant en danger l'ordre et la sécurité publics, afin de sauvegarder l'intégrité des citoyens. Pour certains d'entre eux, il se justifie cependant de leur reconnaître une part de responsabilité dans l'intervention policière, en particulier lorsque leur comportement a mis en péril la stabilité de l'Etat ou les intérêts de tiers, et répercuter sur eux une partie des frais engagés par le service pour remédier au problème.

Dans cette optique, le Conseil d'Etat a adopté le règlement du 23 mars 1995 fixant les frais dus pour certaines interventions de la police cantonale (RE-Pol ; RSV 133.12.1) et le règlement du 8 janvier 2001 fixant les émoluments en matière administrative (RE-Adm ; RSV 172.55.1), dont les chiffres 2 à 15 de l'article 1er, alinéa 1, se rapportent aux émoluments perçus par la police cantonale. Le RE-Pol est repris de l'arrêté du 22 juillet 1970 fixant les émoluments et frais dus pour certaines interventions de la police cantonale et le RE-Adm du règlement du 2 novembre 1991 fixant les émoluments en matière administrative. Tous deux ont pour fondement la loi du 18 décembre 1934 chargeant le Conseil d'Etat de fixer, par voie d'arrêtés, les émoluments à percevoir pour les actes ou décisions émanant du Conseil d'Etat ou de ses départements (LEMO ; RSV 172.55).

2 RECOURS A LA CDAP

2.1 Préambule

La CDAP avait déjà précédemment eu à se prononcer sur les frais d'intervention perçus par la police cantonale. La Cour avait alors considéré que les émoluments prévus par le RE-Pol et le RE-Adm reposaient sur une base légale suffisante au sens des principes de légalité, d'égalité devant la loi, de proportionnalité et de couverture des frais, offrant ainsi une protection efficace au contribuable (arrêts GE.2007.0025 du 19 juin 2007 consid.1b et FI.2004.0104 du 27 février 2007 consid.2, implicitement aussi GE.2006.0129/GE.2006.0134 du 8 novembre 2006). Ce constat a ensuite été remis en cause par des arrêts subséquents (GE.2006.0196 et GE.2007.0134 du 16 octobre 2007, respectivement consid.4 et 5, qui laissent la question ouverte).

2.2 Jurisprudence rendue par la CDAP le 18 janvier 2008

Le 18 janvier 2008, la CDAP a rendu son arrêt dans la cause GE.2007.0155 portant sur la décision du 8 août 2007 de la police cantonale facturant par 200 francs les frais d'une intervention liée au contrôle de l'état physique d'un conducteur pris de boisson.

En substance, la CDAP émet ici l'avis selon lequel il faut "considérer, aussi bien en procédant à une interprétation historique qu'en adoptant une approche téléologique, que la LEMO ne constitue pas une base légale suffisante pour l'adoption, par le Conseil d'Etat, d'un règlement prévoyant la perception d'émoluments administratifs à raison d'actes matériels de la police cantonale" (cons. 3c, p.8).

Cette conclusion repose sur l'argumentation juridique suivante :

- a) Le montant réclamé à l'administré, en contrepartie d'une intervention de l'Etat - le contrôle de police - constitue une taxe causale (ATF 132 II 371 consid. 2 p. 374 ss ; Xavier Oberson, Droit fiscal suisse, 3^{ème} éd. Bâle 2007, § 1 no 6 ss, p. 4-5). Plus particulièrement, il s'agit d'un émolument administratif, perçu à raison d'un acte de l'administration, que l'activité de l'Etat ait été déployée d'office ou que l'administré l'ait sollicitée, ou encore que l'administré en retire un avantage ou non (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd. Bâle 1991, no 2777 et 2780 p. 574 ss et les références citées).
- b) Si la mesure et le barème de la taxe prélevée peuvent être fixés par une ordonnance législative reposant sur une

délégation (Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, no 7.2.4.2, p. 364), du fait que, de manière générale, les émoluments sont soumis de plein droit aux principes d'égalité devant la loi, de proportionnalité et de couverture des frais (RDAF 1977 p. 55, 59), tel n'est pas le cas de l'objet de la taxe et du cercle des personnes assujetties, lesquels doivent être définis par une base légale formelle, quand bien même les principes d'équivalence et de couverture des frais seraient respectés (AFT 131 II 735 consid. 3.2, p. 739), faute de quoi le principe de la légalité serait vidé de sa substance.

c) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 133 IV 228 consid.2.2 p.230 et les références citées).

d) En l'espèce, la LEMO de 1934 – fondement légal dont se réclament le RE-Pol et le RE-Adm – ne prévoit pas explicitement la fixation d'émoluments pour des prestations telles que les actes matériels de la police cantonale. De l'analyse historique (BGC automne 1934 p. 726 ss), il ressort que le terme "acte" doit être compris comme une pièce écrite et non comme une action ou un service. Or, un contrôle de police ne peut être qualifié de pièce écrite. En conséquence, il faut considérer que la LEMO ne constitue pas une base légale suffisante permettant la fixation d'émoluments pour des prestations telles que les interventions physiques de la police cantonale ; elle est formulée de manière trop vague et ne définit pas avec suffisamment de précision l'objet de l'impôt.

e) A cet égard, si la jurisprudence a parfois admis qu'une norme formulée en termes très généraux puisse servir de base légale (ATF 132 I 49 consid. 6.2 p.58 ; 129 I 161 consid.2.2 p.163, traduit et résumé in RDAF 2004 I p.881 ; 128 I 327 consid.4.2 p.339s., traduit et résumé in RDAF 2003 I p.385 ; arrêt FI.2004.0037 du 13 janvier 2006 consid.1 et les références citées), elle a réservé cette possibilité à des situations dont les particularités ne sont pas comparables aux interventions de la police cantonale (cf. ZBl 1972 p.353, dans lequel le Tribunal cantonal zurichois a admis qu'une disposition en vertu de laquelle l'Etat devait maintenir la valeur de son patrimoine suffisait comme base légale pour une taxe d'utilisation d'un local de l'Université, assimilée à un émolument de chancellerie – arrêt dont la portée a d'ailleurs été circonscrite par le Tribunal fédéral dans l'ATF 104 Ia 113 consid. 3 p. 116).

f) Par surabondance, il faut souligner que diverses lois récentes contiennent un fondement spécial permettant de facturer les frais d'intervention de la police (cf. l'art. 24 de la loi du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution [LPros ; RSV 943.05], selon lequel le Conseil d'Etat fixe dans un règlement les émoluments perçus pour tout acte ou décision de l'autorité pris en application de la dite loi [al.1] et qui réserve la facturation des frais, notamment en cas de déplacement de la police [al.2] ; l'art.3 de la loi du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité [LESéc ; RSV 935.27], selon lequel le Conseil d'Etat fixe dans un règlement les émoluments et taxes perçus pour tout acte ou décision de l'autorité prise en application du concordat ou de la présente loi [al.1] et qui réserve la facturation des frais, notamment en cas de déplacement de la police [al.2], ainsi que l'arrêt GE.2001.0111 du 3 novembre 2005 consid.3a/bb, rendu en application de cette disposition, qui considère qu'elle constitue une base légale suffisante ; cf. aussi, plus largement, concernant la facturation de frais de contrôle par le Service de l'emploi, l'art.79 de la loi cantonale du 5 juillet 2005 sur l'emploi [LEmp ; RSV 822.11] et l'arrêt GE.2007.0073 du 14 août 2007, et encore, concernant la perception d'émoluments par le SAN, l'arrêt FI.2002.0031 du 21 mars 2003 consid.1d/aa considérant que la LEMO pouvait constituer un fondement suffisant dans la mesure où elle était complétée par l'art. 105 al.1^{er} LCR).

Suite à l'arrêt de principe de la CDAP du 18 janvier 2008 (confirmé notamment par l'arrêt du 19 février 2008 GE.2007.0251), la police cantonale a donc dû stopper la facturation de frais d'intervention pour des actes matériels ne reposant pas directement sur des lois spéciales et annuler toutes les procédures pendantes suite à des contestations de particuliers (recours ouverts devant la CDAP et procédures internes au service).

A l'heure actuelle, les montants non encaissés par l'Etat du fait de la nouvelle jurisprudence de la CDAP équivalent à la somme mensuelle de 100'000 francs.

3 DESCRIPTION DU PROJET DE LOI

3.1 Généralités

Pour pallier la perte financière importante subie actuellement par l'Etat, il est capital d'adopter le présent projet de loi demandant la modification de la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol ; RSV 133.11), prévoyant le principe de la perception de frais d'intervention du service en conformité avec les considérants de l'arrêt GE. 2007.0155 développés ci-dessus.

Outre le principe de légalité, le présent projet s'attache à respecter que :

a) l'objet de la taxe est défini par la loi. A cet égard, l'arrêt GE. 2007.0155, consid. 3bb), p. 5 précise que l'indication du montant maximal de la contribution dans une loi au sens formel peut déjà suffire à justifier la contribution causale (ATF 131 II 735 consid.3.2 p.739 ; voir aussi ATF 128 II 247, traduit et résumé in RDAF 2003 I p.621 consid.3.1 p.623 ; X. Oberson, op. cit., §3 n°9 p.28, citant l'ATF paru in Archives 67, 426) ;

- b) le montant de la taxe causale respecte le principe d'équivalence et de couverture des frais ;
- c) le cercle des personnes assujetties est délimité par la loi.

La LPol est avant tout une loi interne, réglant l'organisation du corps, fixant le statut des fonctionnaires et délimitant leurs droits et leurs devoirs. Elle contient cependant à son Chapitre I des dispositions générales auxquelles il paraît opportun d'intégrer la disposition à créer. En particulier, les articles 1 et 1a stipulent :

Art.1 Mission générale

¹*La police cantonale a pour mission générale d'assurer, dans les limites de la loi, le maintien de la sécurité et de l'ordre publics.*

²*Elle exerce la police judiciaire.*

⁴*La police cantonale agit sur l'ensemble du territoire cantonal. Les attributions des autorités communales en matière de police sont réservées.*

Art.1a Prévention criminelle

¹*La police cantonale assure, en collaboration avec les polices municipales, la prévention criminelle dans la mesure de ses moyens et dans les limites de la loi.*

²*Elle peut ouvrir un centre de prévention criminelle, auquel les particuliers notamment peuvent s'adresser pour demander conseil et dont le règlement est de la compétence du chef du Département de la justice, de la police et des affaires militaires.*

³*Elle peut aussi s'associer à un centre intercantonal.*

⁴*Elle doit observer une stricte neutralité commerciale.*

Reprenant la mission générale dévolue à la police cantonale d'assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre publics sur l'ensemble du territoire cantonal, il paraît judicieux de rattacher à cette disposition la possibilité pour le service de prélever des frais pour son intervention, par la création d'un article 1b. En effet, comme mentionné plus avant, si la police cantonale est tenue, à la lettre de l'article 1 LPol, d'intervenir de façon systématique pour faire rétablir l'ordre et la sécurité publics, il se justifie dans certains cas de reconnaître aux administrés une part de responsabilité dans l'intervention policière, en particulier lorsque leur comportement a mis en péril la stabilité de l'Etat ou les intérêts de tiers, et de répercuter sur eux une partie des frais engagés par le service pour remédier au problème.

3.2 Commentaire du projet de loi par articles

La LPol est complétée par un nouvel article 1b, comprenant cinq alinéas, dont le contenu est développé ci-après.

3.2.1 Article 1b, alinéa 1

Par intervention, il faut entendre d'une part, le déplacement des services de police, mais également tout le temps passé à la gestion du cas d'espèce, à savoir, entre autres, celui passé sur place à couvrir l'événement et rétablir l'ordre et la sécurité publics, à recueillir les déclarations des parties et celles des éventuels témoins, ou encore à rédiger le rapport de dénonciation à l'autorité judiciaire, préfectorale ou communale. Le matériel utilisé (p.ex. test à l'éthylomètre) est aussi pris en compte.

En outre, cette disposition répond à la nécessité de répercuter les frais sur l'administré dont le comportement a engendré l'intervention des services de police.

En effet, les mesures nécessaires à l'élimination d'une situation contraire au droit doivent être dirigées contre le *perturbateur*. Selon la jurisprudence, le perturbateur est celui qui a occasionné le dommage ou le danger par lui-même ou par le comportement d'un tiers relevant de sa responsabilité, soit le perturbateur par comportement. Les frais d'intervention de l'autorité doivent alors être mis à la charge de ce perturbateur (arrêt GE.2006.0137 ; GE.2006.0129).

Dans ce cadre, il n'y aura de facturation des frais d'intervention par la police cantonale que dans l'hypothèse où le destinataire est dénoncé, en parallèle, à l'autorité de poursuite ou de jugement, compétente pour réprimer le comportement de l'intéressé. Ainsi, les frais de la police ne seront perçus que dans l'hypothèse où la responsabilité de celui-ci aura été confirmée au fond. Dans le cas contraire, s'il vient à être libéré de toute faute, la police cantonale renoncera, à son tour, à lui faire supporter les frais liés à son intervention.

Enfin, il faut préciser que la facturation concerne bien les frais engagés par la police dans le traitement de l'événement (déplacement, constat, enquête, audition, rapport de dénonciation, etc.) qui n'entrent pas dans les prestations facturées par l'autorité de poursuite ou de jugement, notamment en application du TFJP.

Ainsi conçue, cette disposition respecte les principes de fixation de l'objet de la taxe et de délimitation des personnes assujetties.

3.2.2 Article 1b, alinéa 2

Il est des cas où l'intervention de la police cantonale est rendue nécessaire par des circonstances particulières, sans forcément que le comportement d'un administré en soit le motif déclencheur. Tel sera notamment le cas si l'organisateur d'une manifestation déterminée requiert la participation des services de police dans le maintien de l'ordre et de la sécurité publics ou dans la gestion du trafic routier. Il en sera de même lorsque, après un examen détaillé de la situation et des mesures sécuritaires à prendre, la police cantonale parvient à la conclusion que son intervention est indispensable. Celle-ci intervenant ici de manière équivalente à une entreprise privée, il se justifie de faire supporter à l'administré les frais liés à la mobilisation des forces policières à son profit.

Cette façon de faire apparaît conforme à la définition donnée à l'émolument administratif, lequel est perçu à raison d'un acte de l'administration, que l'activité de l'Etat ait été déployée d'office ou que l'administré l'ait sollicitée, ou encore que l'administré en retire un avantage ou non (Blaise Knapp, op. cit., no 2777 et 2780, p. 574 ss et les références citées ; GE.2007.0155).

Egalement par cet alinéa, les principes de fixation de l'objet de la taxe et de délimitation des personnes assujetties sont respectés.

3.2.3 Article 1b, alinéa 3

Dans le respect du principe de fixation de l'objet de la taxe, lequel veut notamment que le montant maximum soit prévu légalement, le présent alinéa arrête celui-ci à 3'000 francs. Il correspond au plafond fixé par le RE-Adm dans la facturation des frais du Département de la sécurité et de l'environnement (article 1er, alinéa 1, chiffre 14a concernant les plans d'interventions en matière d'alarmes) actuellement en vigueur.

De surcroît, conformément au principe de couverture des frais, le produit global de la taxe doit correspondre aux dépenses du secteur administratif dans le cadre duquel l'activité ou la prestation publique ont été fournies. Le principe de l'équivalence exige un rapport raisonnable entre le montant concrètement demandé et la valeur objective de la prestation administrative (Pierre Moor, op. cit., p. 368 et 369).

En pratique, avant le changement de jurisprudence de la CDAP, si dans de nombreux cas la perception des frais de police donnait lieu à un examen détaillé des prestations couvertes par ce montant, en tenant compte des opérations effectuées, du nombre de personnes mises en œuvre et du temps consacré, il faut admettre que la police cantonale percevait le plus souvent un forfait pour son intervention, en particulier lorsqu'elle se trouvait dans des situations similaires ne portant pas à discussion (par exemple lors d'interventions liées à des accidents de la circulation).

A cet égard, sans violation du principe d'équivalence, le Tribunal fédéral a admis que le montant de l'émolument puisse ne pas correspondre exactement au coût de l'opération administrative (ATF 120 Ia 171, cons 2a). De son côté, la CDAP a estimé que le principe d'une facturation forfaitaire était possible puisqu'il permettait d'éviter les inéquités engendrées par un calcul individualisé (GE.2001.0111, précité). Elle a également admis qu'il était certainement préférable pour l'administré que l'autorité procède une seule fois au calcul du coût moyen de son intervention car, dans le cas contraire, l'établissement pour chaque cas d'espèce des frais de l'intervention policière viendrait augmenter le montant mis à sa charge (GE.2006.0168, consid. 3a).

Reprenant ces arguments, le présent alinéa réserve la possibilité pour la police cantonale de prélever un forfait pour son intervention à l'encontre de l'administré. Il est basé sur la moyenne des interventions et fixé par la police cantonale dans un ordre de service interne. Durant l'année 2007, un forfait de 200 francs était par exemple prélevé pour une intervention liée à une violence domestique ou un tapage nocturne, ce qui correspondait au minimum prévu réglementairement pour les actes matériels du service (cf. article 1er, chiffre 3 RE-Pol). De surcroît, il faut admettre que si les frais avaient dû se rapporter au détail des prestations, l'administré aurait été perdant dans la majorité des cas, le montant finalement calculé ayant été supérieur à celui prélevé forfaitairement.

Nonobstant ce qui précède, il se peut que, dans certains cas, la police cantonale doive revoir la possibilité qu'elle a de prélever d'emblée un forfait pour son intervention, en particulier lorsqu'elle se trouve face à une pluralité de perturbateurs. Dans cette hypothèse, le Tribunal fédéral dicte que l'autorité recherche d'office quelle est la part de responsabilité de chacun des perturbateurs et, une fois celle-ci établie, qu'elle applique par analogie les règles de sévérité en définissant pour chacun des perturbateurs sa participation au coût des mesures de sécurité et frais d'intervention, dans la proportion de la responsabilité qui lui est imputée (ATF 101 Ib p. 418 ss, consid. 6 ; ATF 102 Ib p. 210/211, consid. 5c ; voir également ATF 131 II p. 746 ss, consid. 3).

Vu ce qui précède, il incombera à la police cantonale, dans un cas concret d'intervention, de rechercher les causes de l'intervention, d'identifier les personnes à qui elles sont imputables et de déterminer, d'après l'ensemble des circonstances, quelle est la part de responsabilité de chacun des perturbateurs. En conséquence, l'intervention ne pourra pas toujours être facturée sous forme de forfait et sera calculée conformément à l'article 1b, alinéa 4 ci-dessous.

3.2.4 Article 1b, alinéa 4

Dans certaines situations, il est envisageable que le coût réel de l'intervention policière dépasse le maximum légal arrêté à 3'000 francs. Tel est le cas des services fournis annuellement par la police cantonale à l'occasion du Paléo Festival Nyon (Fr. 197'530.70 pour l'année 2007) ou lors de meetings aériens (p. ex. Fête de l'aviation 2005, Fr. 34'460.-). Il se peut également que le coût nécessite un calcul de répartition, lorsque, par exemple, l'intervention est due à une pluralité de perturbateurs (cf. chiffre 3.2.2 ci-dessus). Dans ces hypothèses, il s'agit de permettre au service de calculer le montant exigible sur la base des tarifs horaire et kilométrique en vigueur, ce qui respecte le principe d'équivalence et de couverture des coûts.

Les tarifs horaire et kilométrique sont arrêtés par un ordre de service interne de la police cantonale.

3.2.5 Article 1b, alinéa 5

Cet article se réfère aux tarifs fixés par le RE-Pol et le RE-Adm, lesquels ne nécessitent aucune modification du fait du présent projet de loi.

3.2.6 Article 44 a - Disposition transitoire

Les frais d'intervention de la police cantonale, liés à l'organisation de certaines manifestations sportives d'envergure, peuvent actuellement faire l'objet d'une exonération, décidée par le Conseil d'Etat. Tel est le cas du Marathon de Lausanne et du Tour de Romandie, notamment.

Nonobstant l'entrée en vigueur de l'article 1b LPol, cette faculté est conservée au Conseil d'Etat pour une période transitoire arrêtée à deux ans, dans l'attente des dispositions spécifiques réglant cette problématique.

4 CONSEQUENCES

4.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol) est complétée par un nouvel article 1b, alinéas 1 à 5, afin de redonner une base légale valable aux dispositions concernées des règlements en vigueur, précédemment basées sur la LEMO.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

La modification légale permet à la police cantonale de reprendre la facturation de ses frais d'intervention, représentant des recettes pour l'Etat d'environ un million de francs par an.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

4.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.10 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.11 Simplifications administratives

Néant

4.12 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-annexé.

PROJET DE LOI
modifiant la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975

du 9 juillet 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décède

Article premier

¹ La loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 est modifiée comme suit :

Art. 1 b Frais d'intervention

¹ La police cantonale est autorisée à percevoir des frais pour son intervention, dans les cas où le comportement d'un administré contrevient aux règles fédérales et cantonales ou prévues par des dispositions communales.

² Des frais sont également perçus lorsque l'intervention de la police cantonale résulte de circonstances ou de demandes particulières la rendant nécessaire.

³ Les frais peuvent être perçus sous forme de forfait. Le montant maximal de celui-ci est de Fr. 3'000.-.

⁴ Dans les cas prévus par l'alinéa 2, la police cantonale calcule ses frais d'intervention selon les tarifs horaire et kilométrique en vigueur. Dans cette hypothèse, elle n'est pas limitée par le montant maximal arrêté par l'alinéa 3.

⁵ Les frais d'intervention de la police cantonale font l'objet de tarifs fixés par le Conseil d'Etat.

Chapitre VI Dispositions transitoires et finales

Art. 44 a Disposition transitoire

¹ Dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'article 1b, les frais d'intervention de la police cantonale liés à certaines manifestations sportives peuvent faire l'objet d'une exonération décidée par le Conseil d'Etat.

Texte actuel

Projet

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 juillet 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean