

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à (03/INT/155) l'interpellation Jean-Pierre Grin -Hofmann intitulée "sur le projet de financement de Police 2000 et sa répartition par district et par commune"

et

à (05/INT/317) l'interpellation Jean-Pierre Grin-Hofmann intitulée "Police 2000, à quand la bonne décision ?"

1 INTRODUCTION

1.1 Préambule

Le Conseil d'Etat précise que la réponse aux interpellations citées en titre aurait initialement dû être comprise dans l'Exposé des motifs traitant du projet Police 2000. A cet égard, la présente réponse donne l'occasion de faire état des développements intervenus au sein du projet Police 2000 au cours des dernières années, lesquels tendent à expliquer qu'il n'ait finalement pas été présenté au Grand Conseil, ainsi que de poser le cadre actuel de la réforme policière.

1.2 Historique du projet et état de la situation

1.2.1 Du protocole d'accord de 2001 à la mise en place de zones pilotes

Le protocole d'accord signé le 5 février 2001, conjointement par le Conseil d'Etat et l'Union des communes vaudoises (UCV), instituait les grands principes de fonctionnement du modèle Police 2000, en particulier :

- la séparation des processus de police de proximité, de police-secours et de lutte contre la moyenne et grande criminalité. Tandis que le premier était attribué aux communes disposant d'un corps de police apte à y pourvoir, les deux autres ressortaient de la compétence du canton ;
- la définition de la gestion globale du système (recrutement et formation uniformisés, organisation de la centrale d'engagement, etc.) ;
- l'identification des tâches non policières, dont les forces de police devaient être libérées (tâches dites de 5^{ème} processus).

Ce protocole d'accord a entraîné, au mois de mars 2001, la création d'un Comité directeur (CODIR) paritaire, formé de représentants cantonaux et communaux, ainsi que la désignation d'un chef de projet et la formation d'une cellule de conduite, en janvier 2002. Dès juillet 2002, divers groupes de travail, intégrant largement des représentants des communes, ont réfléchi à l'élaboration des principes de Police 2000, ce qui a permis, en avril 2003, la création de trois zones pilotes, désignées pour expérimenter les concepts préconisés, à savoir :

- la zone pilote d'Echallens, sous la forme d'un contrat de prestations signé entre le Conseil d'Etat et les autorités communales. A cet effet, les policiers municipaux étaient provisoirement intégrés dans les rangs de la Police cantonale, à laquelle le commandement des opérations revenait en intégralité ;
- les zones pilotes de la Riviera et d'Yverdon-les-Bains, dans lesquelles deux commandements distincts subsistaient mais où les policiers étaient groupés par unités d'intervention mixtes, afin de permettre une initiation des agents municipaux aux compétences légales des gendarmes.

1.2.2 Du rapport Pedrazzini à l'avant-projet d'Exposé des motifs

En juin 2004, Monsieur Alex Pedrazzini, ancien Conseiller d'Etat tessinois, a été mandaté par le Conseil d'Etat afin d'établir un bilan de l'opération Police 2000 dans les trois zones pilotes. En particulier, il s'agissait de vérifier, sur la base des expériences menées depuis 2003 dans ces régions-tests, si l'opération était applicable à l'ensemble du canton de façon optimale. Globalement, l'expert concluait que le modèle Police 2000 répondait aux besoins et attentes de la population, notamment par la visibilité et la présence policières sur la voie publique, mais aussi des autorités politiques locales, par leur implication directe dans le processus sécuritaire au travers de Conseils régionaux de prévention et de sécurité (CRPS). Dès lors, il estimait que le modèle Police 2000 pouvait être étendu à tout le territoire cantonal, dans le cadre d'un déploiement progressif.

S'agissant en particulier de la séparation des processus de sécurité de proximité et de police-secours, considérée comme pièce maîtresse du projet, face aux réticences exprimées par certains représentants des communes, le rapport admettait, au contraire, qu'elle était cohérente et applicable en pratique, à l'instar des bons résultats obtenus par la zone pilote d'Yverdon-les-Bains. A cet égard, les difficultés dénoncées étaient *"en réalité liées plus à une divergence dans la philosophie de base (en tant que responsable local, la volonté de garder la totalité des prérogatives, donc sécurité de proximité mais aussi police-secours) qu'au dysfonctionnement opérationnel du système"*.

Fort des conclusions du rapport Pedrazzini, montrant que le projet Police 2000 restait une solution cohérente dans la réforme policière, le Conseil d'Etat a présenté, au début de l'année 2006, un avant-projet d'Exposé des motifs au CODIR. Bien que ce document reprît les principes arrêtés communément par le Conseil d'Etat et l'UCV dans le protocole d'accord de 2001, il ne reçut pas l'assentiment du comité. En substance, la séparation des processus, telle que voulue initialement, n'était plus acceptée par les représentants des communes, revendiquant désormais une partie des attributions dévolues au processus de police-secours.

De même, aucun accord ne put être trouvé pour la répartition des coûts de la police de proximité, assumés jusqu'alors par les communes disposant d'une police municipale, entre l'ensemble des communes vaudoises.

Cette mésentente a retardé la mise en consultation de l'avant-projet d'Exposé des motifs.

1.2.3 Du dépôt des motions de Preux et Cohen-Dumani à la décision du Conseil d'Etat du 8 mars 2006

Le 29 novembre 2005, M. le Député Patrick de Preux a déposé devant le Grand Conseil une motion intitulée "pour une police unique", demandant la création d'une seule organisation policière, en particulier la mise en place d'un commandement unique dans tout le canton. De son côté, le 10 janvier 2006, Mme la Députée Doris Cohen-Dumani a présenté une motion "pour une police d'avenir", dont l'objet était la création de polices intercommunales régionalisées, indépendantes et décentralisées, dotées d'un commandement local sous la responsabilité des élus régionaux.

Ces réactions politiques ont montré que le projet Police 2000 n'était pas celui qui conviendrait à terme à l'organisation policière du canton. Aussi, le 8 mars 2006 a-t-il pris la décision formelle *"que l'EMPD Police 2000 à venir précisera clairement que Police 2000 n'est qu'une étape intermédiaire vers une police unique à l'horizon 2012-2013"*.

En sus de cette décision du Gouvernement, les travaux de la Commission du Grand Conseil en charge de l'étude des motions précitées ont également mis un frein à la mise en consultation de l'avant-projet d'Exposé des motifs relatif au projet Police 2000. Les débats ont en effet laissé paraître que ce projet n'avait plus aucune chance d'aboutir devant le Parlement, les oppositions se faisant de plus en plus marquées, tant du côté des représentants des communes que du canton.

1.2.4 De l'abandon des zones pilotes à la motion Aubert et au dépôt de l'initiative populaire "pour une police unifiée et plus efficace"

Les réticences exprimées en commission ont été confirmées par la disparition, durant l'année 2006, des zones pilotes de la Riviera et d'Yverdon-les-Bains. En effet, le fonctionnement de celles-ci n'avait jamais été optimal et finalement, les dix communes de la Riviera ont décidé de se retirer du processus le 1er février 2006. Yverdon-les-Bains en a fait de même le 1er novembre 2006. Sur le fond, la raison principale de cet abandon résidait dans les difficultés opérationnelles, relationnelles et politiques, intervenues au fil du temps entre les partenaires, causées en particulier par la juxtaposition d'organisations policières séparées.

De son côté, la commune d'Echallens a prorogé le contrat de prestations avec la Police cantonale au 1er janvier 2007, venant ainsi rejoindre d'autres communes ayant déjà conclu de tels partenariats auparavant. De sorte que depuis cette date, il ne subsiste plus aucune zone pilote du projet Police 2000 et plus aucun corps de police fonctionnant selon les concepts définis dans l'accord du 5 février 2001.

Le 8 septembre 2006, la Commission du Grand Conseil en charge des motions de Preux et Cohen-Dumani a clos ses travaux et rendu ses rapports. En substance, son rapport de majorité préconise le rejet des deux motions, au profit d'une motion synthétisant les propositions intervenues au cours des débats, comme compromis à une solution politique trop radicale. Cette motion, intitulée "Loi-cadre pour une police coordonnée", a été déposée au Grand Conseil par Mme la

Députée Josiane Aubert, en date du 30 janvier 2007. Elle a rapidement été renvoyée à l'étude d'une nouvelle commission, laquelle a préavisé favorablement à l'occasion de sa séance du 16 avril 2007.

Par ces événements successifs, le Grand Conseil a implicitement rejeté le projet Police 2000, lequel "*à l'image de sa dénomination aujourd'hui dépassée, apparaît obsolète à plus d'un égard, avant même d'avoir été traduit dans une loi*" (p. 7 du rapport de majorité de la Commission ayant traité des motions de Preux et Cohen-Dumani).

Au surplus, l'Association professionnelle des gendarmes vaudois (APGV) a déposé le 22 juin 2008, auprès de la Chancellerie, une initiative populaire intitulée "Pour une police unifiée et plus efficace", laquelle a récolté près de vingt-trois mille signatures.

1.2.5 Constitution d'une plate-forme Canton-communes

La ferme résolution des communes de garder leur autonomie a plaidé en faveur d'une solution négociée entre le canton et les communes. Lors de la création, le 2 avril 2008, d'une plate-forme Canton-communes, il a été décidé que le premier objet soumis à cette entité serait celui de la réforme policière. Cette plate-forme était composée de trois conseillers d'Etat (CDINT, CDSE et CDFJC) et de représentants des communes. Trois groupes de travail ont étudié chacun un aspect de la réforme : l'organisation générale, l'harmonisation des statuts et le système financier. Le 5 décembre 2008, le résultat des travaux a été publié sous forme d'un protocole d'accord prévoyant notamment le maintien des corps de police municipaux et cantonal, sous l'autorité du Commandant de la Police cantonale ainsi que deux organes de coordination Canton-communes. Ce projet mis en consultation jusqu'à fin décembre 2008 a été plébiscité par plus de 80 % des communes membres de l'UCV et de l'AdCV qui se sont prononcées. Ce texte a été détaillé dans un exposé des motifs et projet de décret qui sera soumis prochainement au Grand Conseil, comme contre-projet indirect à l'initiative citée au 1.2.4.

1.2.6 Conclusion

La conjonction des événements, options et décisions décrits ci-dessus, ajoutée à l'apparente lassitude de l'ensemble des partenaires, a contribué, petit à petit, à l'abandon pur et simple de toute démarche censée aboutir à la mise en place de Police 2000, élément porté à la connaissance de l'UCV par un courrier du 15 décembre 2006. De facto, l'environnement actuel n'est plus propice à la présentation au Grand Conseil d'un tel projet, qui paraît devoir laisser la place à un autre modèle de réforme, conforme aux besoins sécuritaires exprimés par le pouvoir politique et la volonté populaire.

2 INTERPELLATION JEAN-PIERRE GRIN-HOFMANN INTITULEE "SUR LE PROJET DE FINANCEMENT DE POLICE 2000 ET SA REPARTITION PAR DISTRICT ET PAR COMMUNE"

Rappel de l'interpellation

Les résultats de la projection des coûts de la future sécurité publique de proximité montrent que 57% des habitants paieront moins ou le même montant qu'aujourd'hui et que 223 communes paieront moins de 1000 francs par habitants et par année. En outre, le projet garantira à chaque habitant un standard de prestations minimal. Le calcul des coûts et le financement respectent une solidarité sur l'ensemble du canton. C'est ce qu'affirmait le communiqué de presse du CODIR et du Conseil d'Etat le 8 octobre 2003.

Drôle de solidarité quand l'on se penche de plus près sur la répartition des montants en francs par habitant dans les différents districts et par-là même sur les différentes communes. Pour le district de Grandson, 42 francs par habitant et pour celui d'Yverdon les Bains, 212 francs par habitant. Ces deux districts collaborent aujourd'hui de par leur chef lieu à une convention d'interventions pour la police de proximité. Pour les différentes communes du district d'Yverdon les Bains, le coût projeté par habitant varie très fortement d'une commune à une autre. Pour la ville d'Yverdon environ 207 francs par habitant, pour Arrissoules 297 francs, pour Champvent 232 francs, pour Cheseaux Noréaz, 304 francs pour Essert sous Champvent 380 francs et je pourrais encore allonger la liste. Dans les premières projections de police 2000, le Conseil d'Etat avait estimé un montant par habitant d'environ 50 à 70 francs et maintenant les chiffres que l'on nous avance sont de trois à six fois plus élevés.

Je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1. Pourquoi le coût de la police de proximité est-il plus élevé dans les petites communes ?*
- 2. Pourquoi cette différence de coût par habitant entre Grandson et Yverdon-les-Bains ?*
- 3. Pourquoi le principe de solidarité n'est-il pas appliqué au niveau cantonal ?*

Je demande la réponse du Conseil d'Etat pour le mois de décembre.

Jean-Pierre Grin-Hofmann

Pomy, le 24 novembre 2003

Réponse du Conseil d'Etat

A titre liminaire, le Conseil d'Etat rappelle que le mode de financement du projet Police 2000 n'a jamais trouvé de solution optimale, satisfaisant l'ensemble des partenaires. La plateforme Canton-communes a intégré cette problématique dans ses travaux et propose une nouvelle approche financière. Il appartiendra au Grand Conseil de se prononcer sur cette solution ou de laisser la population se prononcer sur l'initiative d'Artagnan "Pour une police unifiée et plus efficace".

Question 1 : Pourquoi le coût de la police de proximité est-il plus élevé dans les petites communes ?

Au vu du développement qui précède, le Conseil d'Etat renonce à répondre à cette question.

Question 2 : Pourquoi cette différence de coût par habitant entre Grandson et Yverdon-les-Bains ?

Au vu du développement qui précède, le Conseil d'Etat renonce à répondre à cette question.

Question 3 : Pourquoi le principe de solidarité n'est-il pas appliqué au niveau cantonal ?

Dans les travaux qui ont actuellement cours dans le cadre de la réforme policière, quel que soit le modèle finalement choisi, le Conseil d'Etat s'engage à mettre en place un système de financement solidaire, auquel toutes les communes du canton participeront.

3 INTERPELLATION JEAN-PIERRE GRIN-HOFMANN INTITULEE "POLICE 2000, A QUAND LA BONNE DECISION ?"

Rappel de l'interpellation

Le processus Police 2000 a été lancé depuis de nombreuses années, début 2001 après une vaine tentative de police unique, un protocole d'accord était signé entre le Conseil d'Etat et les communes concernées.

Début 2004, le comité directeur de Police 2000 (CODIR) mandatait l'ancien Conseiller d'Etat tessinois, M. Alex Pedrazzini pour établir un bilan sur l'introduction de Police 2000 dans les trois zones pilotes.

Cette analyse démontre d'une part que Police 2000 permet d'avancer dans la bonne direction. La collaboration entre les polices cantonale et municipales porte ses fruits et la séparation des processus police secours/sécurité de proximité permet d'orienter l'action policière au plus près des besoins locaux.

Pour l'essentiel, les points négatifs du bilan portent sur le fait que le calendrier prévu n'a pas pu être respecté et que certains projets n'ont pas abouti faute de moyens et d'effectifs, et que des oppositions politiques et opérationnelles subsistent.

Dans son communiqué de presse de juillet 2005, le Conseil d'Etat nous informait que sa décision serait prise cet automne sur les modifications légales qu'implique l'introduction dans sa globalité de Police 2000.

Pour faire toute la lumière sur l'avancement de ce projet, j'aimerais poser les questions suivantes au Conseil d'Etat.

- 1. Le projet de création d'une police intégrée selon l'accord de 2001 est-il toujours adapté, compte tenu des accords de cantonalisation des forces de police de Zurich, de Berne et plus récemment de Neuchâtel (La Chaux-de-Fonds) par exemple ?*
- 2. A quel stade en sont les négociations avec la ville de Lausanne et les autres communes concernées disposant d'un corps de police municipale ?*
- 3. Dans quel délai le Grand Conseil sera-t-il saisi de cet objet ?*

Jean-Pierre Grin-Hofmann

Pomy, le 24 octobre 2005

Réponse du Conseil d'Etat

Question 1 : Le projet de création d'une police intégrée selon l'accord de 2001 est-il toujours adapté, compte tenu des accords de cantonalisation des forces de police de Zurich, de Berne et plus récemment de Neuchâtel (La Chaux-de-Fonds) par exemple ?

L'accord de 2001 ne satisfaisait plus les partenaires concernés et il n'est plus adapté à la situation actuelle. Bien entendu, le Conseil d'Etat est attentif aux réformes ayant cours dans les cantons voisins, en particulier dans les cantons de Neuchâtel et Berne, où les projets de mise en œuvre d'une police unique ont été acceptés. Toutefois, afin d'éviter un enlisement à long terme de la réforme policière vaudoise, le Conseil d'Etat a souhaité renouer le dialogue avec les communes en créant une plateforme Canton-communes dont la première priorité a été ce dossier. Le résultat obtenu au terme de 9 séances de travail a été la proposition d'un nouveau protocole d'accord. Ce texte a obtenu le soutien de plus de 80 % des communes adhérentes à l'Union des communes vaudoises (UCV) et de l'Association des communes vaudoises (AdCV) qui se sont prononcées à fin décembre 2008. Il a été concrétisé au travers d'un exposé des motifs et projet de décret qui sera soumis au printemps 2009 au Grand Conseil comme alternative à l'initiative d'Artagnan.

Question 2 : A quel stade en sont les négociations avec la Ville de Lausanne et les autres communes concernées disposant d'un corps de police municipale ?

Dans le cadre du projet Police 2000, le Conseil d'Etat a cessé toute négociation avec la Ville de Lausanne et les autres communes disposant d'un corps de police municipale, hormis celles intéressées par la conclusion d'un contrat de prestations.

Question 3 : Dans quel délai le Grand Conseil sera-t-il saisi de cet objet ?

Au vu de ce qui vient d'être exposé, il est manifeste que le Grand Conseil n'aura pas à se prononcer sur le projet Police 2000, mais devra néanmoins se pencher sur de nouvelles orientations de la réforme policière du canton, telles que proposées par l'EMPD ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative populaire "Pour une police unifiée et plus efficace" et autorisant la ratification de la convention sur la réforme de l'organisation policière conclue entre une délégation du Conseil d'Etat, l'Union des communes vaudoises et l'Association des communes vaudoises, et rapport intermédiaire sur Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Josiane Aubert et consorts concernant la loi-cadre pour une police coordonnée.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 22 avril 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean