

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner les objets suivants:

Exposé des motifs et projets de décrets :

- 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 de communes vaudoises

et

Rapport intermédiaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil d'Etat sur la motion Josiane Aubert et consorts concernant la loi-cadre pour une police coordonnée

Membres de la commission: Mmes et MM. les député Eric Bonjour, Jaqueline Bottlang-Pittet, Marc-Olivier Buffat (remplacé le 15 mai par Martine Fiora-Guttman), Jean-Marc Chollet, Patrick de Preux, Grégory Devaud (remplacé le 15 mai par Elisabeth Ruey-Ray), Yves Ferrari, Florence Golaz, Olivier Golaz, Nuria Gorrite, Pierre Grandjean, Olivier Kernen, Philippe Modoux, Gabriel Poncet, Armand Rod, Alessandra Silauri, Claudine Wyssa et Pierre Zwahlen (remplacé le 15 mai par André Marendaz) et Bernard Borel (confirmé comme président de la c)

Sont présents au nom de l'Etat de Vaud : Mme la conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro, cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement, MM. André ETTER, chef de projet Réforme policière, Police cantonale, Jean-François BASTIAN, délégué à la RPT du Département de l'intérieur au début de la 2ème séance (pour ce qui touche à la RPT) ; Mme Ch. KRATTINGER, secrétaire, Services généraux, Police cantonale, pour la séance du 15 mai, et Mlle N. FUSO, secrétaire réforme policière, Police cantonale, pour les séances du 18 et 25 mai, ont pris les notes de séances : qu'elles en soient remerciées.

1. Introduction

La commission a siégé durant trois demi-journées les 15, 18 et 25 mai 2009. Elle a d'abord voulu faire une analyse politique des deux projets qui lui étaient soumis, soit l'initiative d'Artagnan et la convention sur la réforme de l'organisation policière conclue entre le Conseil d'Etat, l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'AdCV (Association de communes vaudoises), (appelé dans la suite du texte : Protocole d'Accord). Rapidement, un consensus s'est dégagé sur l'importance d'un changement de l'organisation policière. Dès lors la commission a travaillé à l'examen des avantages et désavantages des deux projets.

Afin d'avoir une vision du niveau opérationnel, elle a auditionné durant la première moitié de la 3e séance, séparément des professionnels du terrain soit :

MM. Frédéric Graber, gendarme et président de l'Association professionnelle des gendarmes vaudois, Billy Warpelin, gendarme et président du comité de soutien de l'initiative d'Artagnan

et MM. Gérald Hagenlocher, Commandant de la police de Lausanne, Christian Séchaud, Commandant de la police de l'Ouest lausannois, tous 2 favorables au Protocole d'Accord

Pour centrer le débat sur les questions opérationnelles qu'elle souhaitait aborder, la commission avait fourni, au préalable, aux deux groupes auditionnés les questions que l'on trouve en annexe.

Dans l'analyse comparée des deux projets, la commission s'est régulièrement heurtée à la difficulté suivante : l'initiative d'Artagnan est rédigée en termes généraux alors que le Protocole d'Accord propose un processus déjà relativement bien élaboré. Il est apparu souvent une tension entre les positions stigmatisant un manque de précision de l'initiative (on comprend que c'est la loi d'application qui le réglerait mais il est important de comprendre les intentions des initiants), et les critiques pointues sur le Protocole d'Accord, (y compris au niveau financier lié à la nouvelle RPT pas encore mise en consultation), alors que, là aussi, c'est la loi d'application qui réglera les détails.

Les discussions ont été abondantes, presque toujours sereines, et les commissaires ont eu tout le loisir de poser les questions nécessaires à une meilleure compréhension des deux projets, leur permettant ensuite de se déterminer en toute connaissance de cause.

2. Analyse du Protocole d'Accord

Position du Conseil d'Etat

Mme la conseillère d'Etat de Quattro résume la position du CE en rappelant le contexte politique et juridique dans lequel s'inscrit la réforme. Le Conseil d'Etat a inscrit la Réforme policière dans son programme de législature. Il ne veut plus le statu quo.

Si le Grand Conseil ou le peuple ne devaient retenir ni l'initiative d'Artagnan, ni le protocole, le Conseil d'Etat serait emprunté, car il ne veut plus du système actuel. Les initiants ont soulevé un certain nombre des problèmes dont le Conseil d'Etat a conscience et qu'il souhaite résoudre.

Pour les initiants, la meilleure solution, voire la seule, est une "Police unifiée". C'est, selon eux, la solution à tous les problèmes. Le Conseil d'Etat a une approche plus politique.

Après une analyse très approfondie de divers systèmes et consultations, notamment auprès de spécialistes d'autres Cantons, de personnes impliquées au niveau du Canton et des Communes, et de représentants de la Police cantonale au plus haut niveau, il ressort que les communes et la population sont attachées à leur police de proximité.

De plus, la Constitution confirme le partage des pouvoirs entre le Canton et les communes dans ce domaine de la police.

Vu l'attachement des communes à leur Police municipale, vu le nombre d'entités qui ont choisi et qui se donnent les moyens financiers d'avoir une police pour une meilleure sécurité de leurs citoyens -conformément à la Constitution-, le Conseil d'Etat a donc choisi d'élaborer un contre-projet indirect, afin de permettre à la population de faire le choix du système sécuritaire qui lui convient le mieux.

Comme le Conseil d'Etat ne veut plus du statu quo, il s'est efforcé d'aller aussi loin que possible dans la direction souhaitée par l'initiative d'Artagnan, mais dans le respect de la Constitution et des partenaires que sont les communes.

Pour le Gouvernement, le partenariat avec les communes est en effet très important. Ce qui compte, ce n'est pas tant le modèle d'organisation, mais c'est l'adhésion à ce modèle. Obtenir l'adhésion du Canton, des communes, du Grand Conseil et de la population à un système sécuritaire, permettrait de construire quelque chose de fort et de solide pour les prochaines décennies.

En résumé, ce qui est primordial pour le Gouvernement, c'est que la sécurité de tous les citoyens du Canton soit améliorée, avec une disponibilité de la police 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et 365 jours sur 365, sur l'ensemble du territoire. Ce socle de base doit être garanti à tous les citoyens. C'est ce que garantit le Protocole d'Accord.

Discussion

Il a été rappelé par une commissaire que la Motion Aubert acceptée par le Grand Conseil en 2006 était issue d'un compromis de la commission de l'époque, chargée d'examiner les motions de Preux et Cohen-Dumani. Cette motion donnait mandat au Conseil d'Etat de proposer une loi sur une police coordonnée. Puis est venue l'initiative d'Artagnan. Le Conseil d'Etat a essayé de tenir compte des aspects positifs des deux approches et dans ce sens-là, le Protocole d'Accord est un compromis, à mi-chemin entre la motion Aubert et l'initiative d'Artagnan.

Dans la discussion est ressortie aussi le fait que depuis 16 ans le paysage politique et sécuritaire a changé et que les villes ont développé des concepts de sécurité urbaine pluridisciplinaires, comprenant la sécurité au sens large et pas uniquement sous l'angle de la police.

Un des points les plus délicats de toute réforme est son financement. La commission a discuté longtemps ce sujet. On nous a confirmé que les communes (UCV et AdCV), ont accepté le principe de solidarité estimant, que chacun devait participer à cet effort. Le socle de sécurité de base confié actuellement par les communes à la police cantonale, se monte à 55 millions sur les quelque 300 millions que coûte la sécurité. Le Protocole prévoit une bascule d'impôt de 2 points qui correspond à ce total de 55 millions (25 millions correspondant à la facturation des communes qui n'auront pas de police municipale et 30 millions qui seront financés par la péréquation).

Le système péréquatif est en pleine réforme et les résultats des discussions de la plateforme sur ce sujet sont attendus pour la fin de l'été 09. Il semble par contre sûr que, pour le contribuable l'opération du Protocole d'Accord sera financièrement

neutre.

Par ce système, les communes pourront faire un choix quant au système sécuritaire qu'elles souhaitent pour leur population. Si le choix se porte sur une Police communale, elles pourront ainsi la financer, car elle aura un coût. La police communale ou intercommunale devra répondre aux critères de qualités clairement énoncés dans le Protocole d'Accord, dont notamment une taille critique. De ce fait, nombre de corps de Polices municipales seront amenés à disparaître ou à se regrouper. On passera donc vraisemblablement de près de 30 à 8-10 unités de police (il y en avait près de 70 dans les années 80). Les corps seront plus professionnels avec des compétences accrues (constats simples et enregistrement de plaintes), notamment là où le besoin de proximité est le plus présent.

Selon les projections des groupes de travail, cette délégation de tâches administratives permettra de dégager une quarantaine de gendarmes, qui pourront être occupés à la lutte contre la moyenne et la grande criminalité, voire constituer une réserve, avec possibilité — que l'événement soit prévu ou non — d'interventions immédiates.

Ces effectifs seront de plus gagnés par amélioration de l'efficacité et la disparition de doublons mais ne signifient pas une augmentation globale des effectifs et donc des coûts.

Par ailleurs, le maintien des différents corps de police tel que prévu par le Protocole d'Accord évite des transferts massifs de personnes d'une caisse de pension à l'autre, ce qui est un élément important à prendre en compte dans l'évaluation économique du changement de l'organisation policière.

A la question de savoir pourquoi le Conseil d'Etat a changé d'avis, il a été répondu qu'en 2006, le Conseil d'Etat s'était bien déterminé en faveur d'une police unique. Mais, essentiellement suite aux votes du Grand Conseil, il a dû constater que cette voie n'était pas réalisable aujourd'hui pour des questions avant tout politiques mais aussi pratiques.

Or, ne voulant pas du statut quo et souhaitant améliorer le système sécuritaire du canton, le Conseil d'Etat a proposé le Protocole d'Accord. Sans aucun doute, l'initiative d'Artagnan a servi d'aiguillon pour aller de l'avant. Mais, si l'on parle bien d'harmonisation des polices et de leur statut, le protocole d'accord ne prévoit pas la création d'une police unique.

Ceci conduit un commissaire à relever que, si le protocole, devenu opérationnel, révèle des failles, il sera toujours possible de revenir, dans quelques années, à l'idée d'une police unique, alors que le contraire serait beaucoup plus difficile !

A la question du contrôle démocratique des polices, en particulier avec la création des polices intercommunales. Il est répondu que le Protocole d'Accord prévoit deux instances de coordination :

1. Le conseil cantonal de sécurité (qui sera permanent), qui est un organe de contrôle politique, qui n'existe pas actuellement et qui n'est pas prévu par l'initiative. Ce conseil permet aux communes d'intervenir directement en concertation avec le Conseil d'Etat et de manière coordonnée, dans le débat sécuritaire. Cet organe opère les orientations globales, analyse les problèmes sécuritaires du canton et en tire les conclusions. Cet organe permettra d'être stratégique tout en écoutant les sensibilités locales.

2. Un organe de coordination opérationnel : la direction opérationnelle. Les missions de cette entité opérationnelle sont d'édicter des directives applicables à tous les policiers et de définir les objectifs cantonaux.

De plus, les décisions prises par des associations intercommunales peuvent être attaquées par voie de référendum, ce qui garantit un contrôle démocratique. Il est rappelé en outre que les associations de communes possèdent un comité directeur, composés de municipaux élus par le peuple et d'un conseil intercommunal composé de conseillers communaux.

Il est aussi rappelé que, globalement sur le canton, 20% des interventions se font dans le domaine de l'urgence et donc 80% sont des tâches qui sont liées à des objectifs définis par l'autorité municipale ou régionale. Le Protocole d'Accord permet, au niveau opérationnel de répondre de manière optimale aux besoins de sécurité locale.

Les flux d'informations sont un élément clé de l'organisation policière. Il est impossible qu'une direction opérationnelle fonctionne correctement sans une remontée et une descente efficace de l'information. Il nous est précisé que des outils existent pour le faire. Mais, il faut encore travailler à leur harmonisation, ce qui est prévu par le Protocole, tant sur le plan informatique que sur celui de la communication radio. En particulier, il nous fut affirmé que, si toutes les polices municipales n'ont pas fait l'acquisition de POLYCOM (système radio onéreux), elles sont prêtes à le faire si le Protocole d'Accord était adopté.

Du point de vue opérationnel, il nous a été encore précisé que le Protocole d'Accord permettra de ne pas perdre tout le travail de réseau qui a été effectué jusqu'à aujourd'hui.

3. Analyse de l'Initiative d'Artagnan pour une police unifiée

Objectifs de l'initiative

Cette initiative populaire a recueilli 22'340 signatures et sa validité a été confirmée à la fois par le Grand Conseil et la Cour Constitutionnelle. Elle est rédigée en termes généraux. Elle se veut une réponse aux hésitations des autorités politiques qui depuis 1993 n'ont pas réussi à proposer une réforme de l'organisation de la police du canton.

Elle est présentée comme une simplification de l'organisation avec un commandement unifié et une amélioration de

l'efficience en supprimant les redondances, les problèmes de coordination entre la gendarmerie et les polices municipales, et signifierait la fin des concurrences entre polices.

L'initiative d'Artagnan demande un statut unifié c'est-à-dire que tous les policiers sur le territoire aient le même statut et la même façon de travailler, les mêmes compétences, avec un seul employeur, une seule hiérarchie et une seule grille salariale, évitant les surenchères entre collectivités publiques (d'autant que la formation est unifiée depuis quelques années). Tous les policiers pourraient tout faire, ce qui serait plus simple et plus clair pour les citoyens puisque si les polices municipales pourront faire des constats plus étendus avec le Protocole d'Accord, c'est malgré tout la gendarmerie qui assurera l'enquête par exemple lors d'origine criminelle.

Si l'initiative est rédigée en termes généraux, il existe de nombreuses études et rapports, commandés en son temps par le Conseil d'Etat, qui précisent ce que pourrait être cette police unique. Les tenants de l'initiative considèrent que s'il n'y avait qu'un seul corps, l'information circulerait très simplement de haut en bas et également à l'horizontale. Mais aujourd'hui, les communes et le canton ne sont pas prêts à modifier complètement la situation actuelle. Précisément, cette initiative populaire a été lancée pour savoir finalement si le peuple est prêt ou non à faire le pas.

Il s'agira de savoir enfin, après 20 ans, ce que les vaudois veulent réellement pour leur police.

Le principe de la police unique est proposé, selon les initiants, pour des raisons purement objectives qui consistent à dire que dans un canton qui a 700'000 habitants, une seule police suffit.

Enfin, concernant la question de l'autonomie communale, l'initiative d'Artagnan permettrait, selon l'avis des initiants, (et comme le spécifie le texte qui accompagnait les listes de récoltes de signatures) que chaque commune puisse continuer à participer et à définir le type de sécurité qu'elle souhaite sur son territoire, la loi en définirait les modalités.

Discussion

Dans la discussion, un commissaire a dit qu'on fait peur aux gens, en leur disant que s'il y a une police unique, il n'y a plus de police de proximité. Il affirme qu'il est tout à fait envisageable d'avoir un corps de police lausannois à Lausanne, qui a été formé pour travailler sur le territoire lausannois, avec les mêmes personnes que celles qui sont aujourd'hui en poste. Simplement, elles font partie d'une organisation structurée de manière hiérarchique, ce qui leur permet également d'intervenir de commune à commune sur l'ensemble du territoire. Au contraire, la majorité de la commission considère qu'un corps de police qui fait réellement un travail de proximité doit dépendre des autorités locales qui connaissent les besoins de leur population et doivent avoir une politique globale, dont fait partie la politique sécuritaire, sur leur territoire.

A la question, des changements importants que cela comporteraient pour les quelque 800 policiers municipaux, il a été répondu que la police de l'Ouest resterait à la police de l'ouest et la police Riviera, la police Riviera. Les professionnels connaissent leur terrain. Dans le cas d'une fusion il faudrait simplement les former pour ouvrir leurs champs de compétences. Beaucoup de policiers ont déjà été formé à l'Académie de Police de Savatan, mais essentiellement en théorie. Il n'y aurait pas de raison de détruire tout ce qui existe et qui fonctionne bien dans la plupart des cas. Les gens continueraient à travailler dans leurs locaux. Il y aurait ainsi une meilleure répartition des forces, ont répétés les initiants. La majorité considère à l'inverse que le travail le plus important des policiers municipaux est celui de proximité, et qu'il se fait bien dans le cadre des compétences qui leur seront attribuées par le Protocole d'Accord.

A la question de la transition vers une police unique, il nous a été dit que si l'initiative prévoit un délai de 5 ans au maximum, cela risque d'être court, car il y a une grosse infrastructure à mettre en place. Il s'agirait, probablement, d'englober d'abord les petits corps où il y a une petite structure pour terminer par la police de Lausanne, qui resterait une région en elle-même. Le but est de redonner au pouvoir politique, son rôle raison pour laquelle toutes les portes ont été laissées ouvertes, nous a-t-on dit, laissant entendre que c'est encore la loi qui réglera cet aspect des choses. Or, il faut signaler que le Protocole d'Accord permettrait de résoudre en douceur et en temps utile la crise actuelle des polices vaudoises. La majorité de la commission tient à rappeler que la solution de compromis proposée par le Conseil d'Etat a trouvé un consensus auprès de la grande majorité des communes, notamment les communes concernées par leur propre police et une loi peut être rédigée rapidement, les points principaux étant définis dans le Protocole d'Accord.

Sur la question des problèmes que cette initiative pourrait susciter aux caisses de pension de la ville de Lausanne mais aussi à la CIP, les tenants de l'initiative considèrent que ce problème est connu et qu'il faudra le prendre en compte, mais que cela ne doit pas être un frein à la réorganisation policière. Au contraire, la majorité de la commission relève qu'il n'y a pas de réelle solution à ce problème aujourd'hui. Financièrement cela représenterait un montant de 210 millions à payer pour que les policiers des communes intègrent la Caisse de Pension de l'Etat de Vaud.

Un commissaire a défendu le principe du contrat de prestation, qui est aussi viable et efficace pour une commune de moyenne importance sur la Côte et donc est, à ses yeux, une bonne illustration de ce que pourrait être la police unifiée prévue par l'initiative d'Artagnan. Il paraît pourtant clair que ce principe sera, pour le moins, compatible et prévu par le Protocole d'Accord pour les communes qui en font le choix, mais justement pas garanti tel quel par l'initiative d'Artagnan.

Par ailleurs les initiants restent discrets sur les implications économiques de leur modèle que cela soit pour les collectivités publiques ou les citoyens. Ils défendent l'idée qu'une police unique doit permettre des économies d'échelle, mais sans

apporter de preuve. Ils ne contestent par contre pas que le coût pour le canton serait de 8 points d'impôts (qui seraient économisés globalement par les communes mais pas obligatoirement par les citoyens et dont le paiement défavoriserait clairement les communes qui n'ont aujourd'hui pas de corps de police).

4. Votes

Au terme des discussions, la commission a procédé aux votes:

1. Qui soutient l'initiative d'Artagnan ?

6 votes en faveur, 1 abstention et 12 oppositions à l'initiative

2. Entrée en matière sur le 1er décret

A l'unanimité en faveur de l'entrée en matière

3. Vote sur le 1er art. du 1er décret

Un amendement proposé par un commissaire était de modifier la phrase *"Acceptez-vous que la loi du 17 novembre 1975 sur la Police cantonale soit modifiée dans le but d'unifier les polices municipales et la Police cantonale"* en y ajoutant également "les polices intercommunales" a été refusé par 13 voix contre 3. Le texte de l'initiative ne mentionne pas les polices intercommunales et il est préférable de reprendre la même formulation que l'initiative

L'article a été ensuite accepté à l'unanimité.

4. Vote sur le 2e article du 1er décret

Un commissaire propose un amendement "le GC demande au peuple l'approbation". Il est refusé par 11 non, 2 abstentions, et 6 oui.

L'article est ensuite accepté par 11 oui, 6 non et 2 abstentions.

5. Entrée en matière sur le 2e décret

Entrée en matière acceptée par 13 voix contre 5 et une abstention.

6. Vote sur l'article 1 du 2e décret

Article accepté par 13 voix contre 6 sans abstention

7. Vote sur l'article 2 du 2e décret

Article accepté à l'unanimité

8. Vote sur le rapport intermédiaire à la motion Aubert

La réponse est acceptée par 17 voix et 2 abstentions

5. Conclusion

La majorité de la Commission sur la réforme policière formée de 12 commissaires propose au Grand Conseil de ne pas soutenir l'initiative populaire d'Artagnan qui entend réunir les polices municipales et la police cantonale.

En effet, elle est convaincue que la réorganisation policière souhaitée sera plus rapide et plus efficace par la mise en application du Protocole d'Accord qui est issu d'un travail de concertation entre les différents partenaires politiques. Par rapport à la situation actuelle, il ne fait pas de doute, pour la majorité de la commission, que le Protocole d'Accord apporte des réponses adéquates aux problèmes de fonctionnement existants, tant en terme de coordination, de flux de l'information et d'efficacité. Le Protocole ancre le principe de collaboration entre les polices et crée les structures permettant une ligne stratégique et opérationnelle commune sur l'ensemble du territoire cantonal. De plus, cette réforme est une opération qui est économiquement neutre pour l'Etat, ce qui n'est pas du tout garanti par l'initiative d'Artagnan.

Après les débats approfondis et une réflexion pragmatique, la majorité de la commission demande au Grand Conseil d'accepter la proposition du Conseil d'Etat, soit

- la ratification de la convention sur la réforme de l'organisation policière conclue dans le cadre de la plateforme Canton-communes
- la mise au vote populaire de l'initiative d'Artagnan avec un préavis négatif.

La majorité de la commission se réjouit que le peuple puisse se prononcer sur cette réforme. En effet, il lui paraît finalement important que ce soit la population qui tranche dans ce débat et la seule manière de lui redonner la parole aujourd'hui est en refusant l'initiative d'Artagnan.

La majorité de la Commission ne veut pas du statu quo qui n'est plus une solution satisfaisante et estime que le Protocole d'Accord proposé par le Conseil d'Etat constitue un réel contre-projet indirect à l'initiative qui correspond aux orientations issues des décisions du Grand Conseil en 2006.

En cas de refus de l'initiative d'Artagnan par le peuple, c'est le Protocole d'Accord Canton-Commune qui entrera en vigueur.

Dans le même élan, la majorité de la commission propose aussi d'accepter le rapport intermédiaire du Conseil d'Etat à la

motion Aubert.

Un rapport de minorité est annoncé.

Aigle, le 6 juin 2009.

Le rapporteur :
(Signé) *Bernard Borel*