

**RAPPORT DE LA MINORITE DE LA COMMISSION**

**chargée d'examiner les objets suivants:**

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE DECRETS**

- **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 INTERMEDIAIRE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**

**sur la motion Josiane Aubert et consorts concernant la loi-cadre pour une police coordonnée**

La minorité de la commission, composée de la députée Florence Golaz et des députés Eric Bonjour, Jean-Marc Chollet, Patrick de Preux, Gabriel Poncet et Pierre Zwahlen, rapporteur, propose au Grand Conseil de recommander au peuple l'approbation de l'initiative "pour une police unifiée et plus efficace" (article 2 du 1er décret) et de renoncer à autoriser le Conseil d'Etat à ratifier 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.

Les besoins de sécurité de la population, les incivilités tout comme les formes nouvelles de délinquance et de criminalité impliquent une organisation efficiente sur tout le territoire cantonal. Après Genève (depuis des décennies), les cantons de Neuchâtel et de Berne mettent en œuvre l'unification de leurs polices, à la satisfaction de leurs habitantes et habitants. Les synergies opérées stabilisent voire diminuent les coûts, tout en gagnant souplesse et mobilité d'intervention. La police unifiée assure une action de proximité qui est appréciée dans les quartiers urbains et les localités excentrées. Dans les cantons qui sont plus nombreux à unifier les forces de sécurité, celles-ci disposent des compétences et des équipements leur permettant de mieux répondre à la criminalité — qui se joue des limites communales ou cantonales comme des frontières nationales. Ce regroupement s'inscrit dans l'effort d'unification des procédures pénales (Codex 2010), en restant à l'écoute des élues et élus communaux et cantonaux. L'initiative populaire d'Artagnan correspond à ces exigences élevées. Conçue en termes généraux, elle fera l'objet d'une loi d'application, si elle est acceptée par le peuple. Le Grand Conseil en précisera donc les modalités particulières, en conformité avec les objectifs de

l'initiative.

La convention (ou ci-après : protocole d'accord) reflète des intentions intéressantes, enfin rendues possibles par le dépôt des 22'340 signatures de l'initiative. La réalisation du protocole d'accord reporterait toutefois aux calendes grecques la mise en œuvre d'une police unique dans le canton. Partagé par le Conseil d'Etat depuis 2006 (sans qu'il paraisse y avoir renoncé à terme) et considéré comme inéluctable par des partisans du protocole même, l'objectif d'une police unique serait désormais anéanti par les compétences bien renforcées de 8 à 10 corps municipaux ou intercommunaux. Or, quoi qu'on en dise sur le papier, ces quelque dix polices grandiront en dysharmonie. Elles freineront les échanges d'information, elles voudront et défendront leur territoire, elles développeront des cultures propres — selon une logique très humaine par ailleurs respectable.

### **Pourquoi renoncer au protocole d'accord ?**

La minorité de la commission a de bonnes raisons de penser que la réforme de l'organisation policière, dessinée par le protocole d'accord, coûtera cher, augmentera les dysfonctionnements, réduira le contrôle démocratique. Reprenons ces points.

**Coûteuse.** Plusieurs dépenses induites par le protocole n'ont pas fait l'objet d'estimations. Moins de cent cinquante policiers municipaux — et très peu de cadres parmi eux — ont suivi la formation consacrée par un brevet fédéral de policière ou policier (existante depuis 2004). De surcroît, les attributions nouvelles en constats et en enregistrement de plaintes supposent d'acquérir le perfectionnement nécessaire. Qui payera ? Les exigences posées aux polices locales (24 h/24 et 365 jours/365) imposent l'engagement d'agents supplémentaires mais aussi des investissements en infrastructures, en véhicules, en matériel, que les deux points d'impôt versés aux communes suffiront mal à financer. La dizaine de corps existants multipliera la tendance à renforcer les états-majors comme les postes administratifs.

Le système d'échange d'information et de données, à lui seul, induit des millions de francs d'acquisitions, que plusieurs communes reportent à plus tard. Le système de communication radio s'y ajoute encore. Or tout le monde reconnaît que ces équipements sont la condition d'une collaboration minimale. Le choix de systèmes performants et respectant la protection des données sera-t-il facilité par l'implication de 8 à 10 corps différents ? De plus, les polices intercommunales devront engager du personnel pour assumer leurs nouvelles compétences. Elles risquent d'être tentées par la surenchère pour réussir, en s'éloignant de l'harmonisation des statuts. Sous peine de perdre leurs effectifs, les autres corps se doteront à leur tour de conditions avantageuses mais fiscalement plus chères. La facture globale de la sécurité sera en hausse.

Le financement de la réforme policière recourt à la péréquation pour 25 millions de francs au moins. Les dépenses non planifiées pourraient beaucoup alourdir la facture, durant les années de disette due à la crise internationale.

**Dysfonctionnements.** La police coordonnée n'évitera pas quelques couacs. Par exemple, la transmission de données sensibles attendra sans doute une décision qualifiée de la hiérarchie municipale ou, plus souvent, intercommunale. La gestion de la sécurité ne s'arrête malheureusement pas aux limites communales de la région policière constituée. Les doublons occasionnels continueront, tant qu'interviendront des agents communaux et cantonaux sur le même territoire. Conduite par dix employeurs différents, la sécurité vivra nécessairement certaines hésitations. Ces couacs auront le mérite d'avoir désormais un caractère institué, puisque convenu par le protocole d'accord puis confirmé par les autorités en place. De fait, les acteurs de la sécurité se multiplient, alors qu'agissent déjà la police ferroviaire et le corps des gardes-frontières, ces derniers ayant conclu un contrat avec l'Etat pour des tâches policières effectuées sur territoire vaudois. Cette multiplication des acteurs ne

facilite pas la coordination des moyens et le choix concerté des objectifs de sécurité.

Selon le protocole d'accord, le **conseil cantonal de sécurité** sera dominé par des intérêts locaux, parmi lesquels la cheffe ou le chef du département cantonal devra certes trancher. Le procureur général ne siègera pas dans ce conseil, malgré sa responsabilité dans la politique pénale. Par ailleurs, les directives émises par la **direction opérationnelle** pourraient susciter une aigreur croissante dans les corps policiers, par lesquels s'exprime l'autonomie communale.

Le canton de Vaud, appelé à jouer un rôle clé pour la sécurité en raison de sa taille et de sa position centrale en Suisse occidentale, affaiblira sa police cantonale. En abandonnant une part de compétences à certaines communes, l'Etat réduira sa capacité d'action face aux criminels. Il faudra dix ans pour "harmoniser" seulement les conditions salariales et de travail. Et le protocole d'accord (et sa convention) risque de bloquer les évolutions souhaitables ultérieures, qui menaceraient l'équilibre financier précaire notamment.

**Contrôle déficient.** Le contrôle démocratique sera affaibli sur une grande part des forces de sécurité. Beaucoup de communes s'assembleront pour constituer un corps en mesure de remplir les exigences minimales posées. Les municipalités et les conseils communaux n'agiront plus que par délégation. Les organes intercommunaux rencontrent quelques critiques sur leur fonctionnement. La désignation de leurs membres, la composition et la périodicité de leurs assemblées entachent souvent leur légitimité. Les droits d'intervention et de décision de leurs membres n'équivalent pas à ceux des municipalités ou des conseils communaux.

### **Pourquoi approuver l'initiative d'Artagnan ?**

L'initiative populaire "pour une police unifiée et plus efficace" permet de satisfaire en quelques années aux besoins de sécurité par un mode proche, éthique, meilleur marché et démocratique. A terme, entre 1800 et 2000 agentes et agents interviennent avec cohérence pour la tranquillité publique dans le canton.

**Proche.** Plus de 300 communes font déjà confiance à la police cantonale, qui assure leur service de proximité. Gland, Ste-Croix, Payerne, Moudon et tant d'autres disent leur satisfaction. Les élues et élus se concertent régulièrement avec les responsables régionaux de la Pol Cant, pour façonner la stratégie, modifier les orientations, convenir des mesures face à un événement, résoudre les incidents. La police cantonale dispose de nombreux employés et cadres décentralisés, au fait du terrain et à l'écoute des autorités locales. Cette expérience sera encore enrichie par les hommes et les femmes venus des corps municipaux, qui apporteront leurs regards et leurs pratiques, tout aussi estimables que celles de leurs collègues.

**Ethique.** Le processus qui conduit à une police unifiée est bien plus riche qu'une absorption ou une fusion. Il permet d'intégrer des histoires et des cultures, dont il s'agit de tirer les meilleurs éléments. Exemple : un corps municipal a su développer une déontologie de qualité (charte de respect de la personne, matricule visible des agents, instance indépendante de plaintes, etc.). De tels acquis profiteront à l'ensemble des forces de sécurité sur territoire vaudois. Les employés resteront dans la règle (et s'ils le souhaitent) là où ils connaissent le mieux les gens et les lieux. L'application des droits humains est au cœur de l'action d'une police contemporaine efficiente.

Les **statuts** de salaires et de conditions sociales seront unifiés bien plus rapidement, pour une saine cohésion de celles et ceux qui doivent à la fois préserver le sentiment subjectif de tranquillité et combattre la criminalité organisée.

La **caisse de pensions** de la commune de Lausanne (CPCL) et la caisse intercommunale de pensions (CIP) disposeront du temps nécessaire pour s'adapter à la situation. Une étude comprenant cinq variantes a été remise à notre commission. En combinant la réalisation des variantes 2 et 3, un plan de

prévoyance identique pourra s'appliquer à tous les employés. Les collaboratrices et collaborateurs resteront dans leur caisse de pensions actuelle — avec effectif déclinant sur les quarante prochaines années seuls les nouveaux collègues rejoindront la caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV). On évite ainsi la liquidation partielle d'une caisse, qui serait onéreuse pour les communes concernées.

**Meilleur marché.** Une police unifiée n'a pas besoin de postes administratifs et d'états-majors excessifs dans les régions. Elle tire parti d'économies d'échelle dans l'achat de ses véhicules, de son matériel de communication (radio, informatique), de ses équipements spécifiques. Elle emploie ses effectifs de manière rationnelle et économe : des patrouilles proches et visibles, des équipes mobiles d'intervention, des enquêteurs spécialisés. A l'évidence, cela permet de stabiliser les coûts de la sécurité.

Les dépenses policières des communes, estimées à 161 millions de francs, génèrent aussi des revenus d'environ 30% (30,6% de recettes à Lausanne en 2008 par exemple). A la décharge des communes, quatre points d'impôt cantonal supplémentaires suffiraient probablement, pour assurer une police unifiée en pays de Vaud. Les contribuables y gagnent : en unifiant, un canton voisin vise des dépenses inférieures de 10%.

**Démocrate.** L'actuelle police cantonale a démontré qu'elle implique les autorités communales dans les décisions de sécurité. Des municipalités en témoignent. L'initiative d'Artagnan propose de créer en sus des conseils régionaux de prévention et de sécurité, pour faciliter l'intervention des élues et élus à cet échelon. Le contrôle démocratique d'une police unifiée s'exerce via l'exécutif cantonal — et par le Grand Conseil en particulier. Il appartiendra donc au parlement de veiller à la pleine concertation de la police avec les représentants communaux et régionaux et au respect des droits humains, lors des interventions.

### **Recommandations**

La minorité de la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le premier décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative populaire "Pour une police unifiée et plus efficace". A l'article 2 du décret, elle invite le plénum à recommander au peuple **l'acceptation** de cette initiative.

La minorité invite par ailleurs le Grand Conseil à **ne pas entrer en matière** sur le second décret 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.

---

Lausanne, le 3 juin 2009.

Le rapporteur :  
(Signé) *Pierre Zwahlen*