

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

1 RÉSUMÉ

1. Objet du présent document

Pour trouver une solution à la somme des difficultés rencontrées dans le dossier de la réorganisation policière, caractérisée par le non-aboutissement de la démarche Police 2000, la motion Aubert et consorts (pour une police coordonnée) et le dépôt de l'initiative d'Artagnan (pour une police unifiée), le Département de la sécurité et l'environnement a mené un travail de rapprochement avec les communes par l'ouverture d'une réflexion conjointe. Il a saisi l'occasion de la toute récente création de l'institution d'une Plate-forme de discussion pérenne entre le Canton et les communes pour obtenir du Conseil d'Etat que le dossier de réforme policière lui soit soumis afin d'en concevoir les aspects stratégiques et politiques. Cette plate-forme a réuni des représentants désignés par l'Etat (Philippe Leuba, président, DINT, Jacqueline de Quattro, DSE, Anne-Catherine Lyon, DFJC), les présidents de l'Union des communes vaudoises (ci-après UCV) et de l'Association des communes vaudoises (ci-après AdCV), ainsi que de 6 de leurs représentants, appuyés par trois groupes de travail et leurs membres. Ces travaux ont abouti à un projet de convention (protocole d'accord), qui a été validé par l'UCV, l'AdCV et la délégation du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat propose maintenant au Grand Conseil d'autoriser la ratification de cette convention, permettant ainsi d'affirmer la manière dont il entend régler la réforme policière. Cette convention présente une organisation policière compatible avec la motion Aubert tout en intégrant une partie des objectifs posés par l'initiative d'Artagnan. Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de soumettre aux électrices et aux électeurs l'initiative législative d'Artagnan pour une police unifiée avec un préavis négatif et d'accepter le rapport intermédiaire sur la motion Aubert pour une police coordonnée afin d'en prolonger le délai de réponse.

2. Principaux enjeux de l'organisation policière et de sa réforme

La couverture optimale des besoins de sécurité pour le citoyen, la neutralité globale des coûts et l'adhésion des autorités cantonales, des communes et du corps électoral sont les principaux enjeux de la réforme policière.

L'initiative d'Artagnan se heurte à l'opposition de la majorité des communes représentées par l'UCV et par l'AdCV, en particulier aux communes disposant actuellement d'un corps de police municipal qui ont exprimé leur volonté de continuer à exercer cette tâche. De plus, sa mise en œuvre poserait des difficultés de réorganisation considérables de l'ensemble du dispositif de sécurité du canton liées au transfert des polices municipales (900 ETP) au Canton, ainsi que l'ensemble de leurs moyens.

Dans ce contexte délicat, la solution proposée, pouvant être mise en œuvre rapidement, a été recherchée et trouvée dans le respect de la motion Aubert et, dans la mesure du possible, de l'initiative d'Artagnan.

3. Caractéristiques principales de la convention avec les communes

La convention pour la réforme policière vaudoise s'articule sur les sept idées forces suivantes:

1. Commandement unifié sous l'autorité du commandant de la Police cantonale.
2. Accréditation des corps de polices municipales par le DSE, à la condition qu'ils disposent d'une taille suffisante afin de fournir un service (interventions, guichet) 24 heures sur 24 ceci 365 jours par an.
3. Augmentation des compétences des corps de police accrédités (en matière de circulation routière et en matière judiciaire : constats, enregistrement des plaintes, sans tâches d'investigation, à l'exception de Lausanne qui conserve ses compétences actuelles).
4. Intégration des communes dans le processus décisionnel tant au niveau politique qu'opérationnel, par la création :
 - d'un Conseil cantonal de sécurité réunissant le ou la chef-fe du DSE et trois municipaux de police, dont celui de Lausanne, et
 - d'une Direction opérationnelle dirigée par le commandant de la Police cantonale et composée de deux représentants des commandants des polices municipales, dont Lausanne.
5. Suppression de la concurrence entre les corps de police par une harmonisation de leurs statuts ainsi que de leurs conditions de travail (salaires, grades, fonctions, etc.) dans les 5 à 10 prochaines années, en vue de leur unification à terme.
6. Meilleure répartition territoriale des entités de Police (cantonale et communales).
7. Neutralité financière tant pour le canton que pour les communes, prises dans leur ensemble.

L'Etat reste donc le garant du système de police mis en place sur son territoire et exerce la surveillance générale par le biais de son pouvoir d'accréditation des corps de police appartenant aux communes et/ou à des associations de communes. Les grandes agglomérations dotées aujourd'hui d'un corps de police seront en mesure d'obtenir une accréditation, contrairement à la grande majorité des communes qui auront le choix de rejoindre une association de communes ou de continuer à recourir aux prestations de la Police cantonale, mais en en payant les coûts.

4. Clarification des tâches et neutralité des coûts

Le projet aura pour effets de clarifier la répartition des tâches entre le Canton et les communes, de permettre au citoyen de bénéficier d'une seule porte d'entrée aux services de police et d'harmoniser les compétences des policiers cantonaux et communaux.

La police judiciaire, la lutte contre la petite, moyenne et grande criminalité restent de la compétence du Canton. Le déploiement des forces et l'appui aux corps de polices municipales en cas d'événement ou opération ayant un impact régional ou cantonal sont également du ressort du canton.

S'agissant de la question financière, la réforme policière entend assurer une neutralité des coûts entre le Canton et les communes prises dans leur ensemble. Le système de financement repose principalement sur le transfert aux communes de deux points d'impôt cantonaux. Ce transfert permettra le financement par les communes de leur corps de police. Pour celles qui n'en ont pas, ce transfert permettra le financement des charges relatives aux prestations exécutées par la Police cantonale dans le cadre du socle de base (notamment 24h/24 et 7j/7). Dans cette hypothèse, la facture de la Police cantonale est cependant limitée au produit des deux points d'impôt transférés. Les communes auront toutefois la possibilité, contre paiement au coût réel, d'acheter des prestations supplémentaires à la Police cantonale.

5. Comparaison avec l'initiative et avec la motion Aubert

La convention conclue par la délégation du Conseil d'Etat et les communes représente un compromis entre l'initiative d'Artagnan et la motion Aubert. Certains éléments importants de l'initiative d'Artagnan ont été intégrés, à savoir l'intégration des communes dans le processus de décision et la suppression de la concurrence entre les corps de police par l'harmonisation des statuts. Cependant l'élément principal de l'initiative n'est pas retenu, à savoir la création d'un seul corps de police sous un commandement unique.

Pour ce qui est de la motion Aubert et consorts, la convention a intégré et développé l'ensemble de ses propositions, sous réserve de l'unification des statuts dans les 5 à 10 ans demandée par la motion, qui fait place à une harmonisation dans ce même délai, en vue d'une unification à terme.

2 INTRODUCTION : BUT DU PRÉSENT DOCUMENT

Trois modèles de réorganisation du système sécuritaire vaudois sont proposés au Grand Conseil. Il s'agit d'une part de la motion Josiane Aubert et consorts concernant "une loi-cadre pour une police coordonnée" (ci-après : la motion), d'autre part de l'initiative populaire législative "Pour une police unifiée et plus efficace" (Opération d'Artagnan, ci-après : l'initiative) et enfin les propositions élaborées sous l'égide de la Plate-forme Canton-communes. S'il faut bien admettre que le projet Police 2000 n'est plus d'actualité, les propositions de la nouvelle convention s'inspirent néanmoins des enseignements tirés des précédents travaux, comme de deux motions précédentes (motion de Preux pour une police unique, refusée par le Grand Conseil, et motion Cohen-Dumani et consorts pour une police d'avenir, retirée par ses auteurs).

L'initiative et la motion ont une approche discordante du système policier vaudois. Un traitement simultané se justifie, dans la mesure où prise séparément, l'analyse pourrait mener à des décisions contradictoires.

La motion et l'initiative sont opposées sur certains aspects, mais conciliables sur d'autres. En effet, la motion vise au maintien des polices municipales tout en renforçant leur coordination, alors que l'initiative vise à la création d'un commandement unique et à l'unification de l'ensemble des forces de police. Confronté à ces divergences et attaché à résoudre le problème de la réforme policière, le Conseil d'Etat a chargé la Plate-forme Canton-communes de la réflexion stratégique et de la recherche de solutions négociées pour résoudre le problème de la réforme policière. Cette institution a été créée le 2 avril 2008, d'entente avec l'Union des communes vaudoise (ci-après : l'UCV), et l'Association de communes vaudoises (ci-après : l'AdCV), pour concrétiser la mesure 16 "revivification des communes" du Programme de législation 2007-2012. Cette Plate-forme, lieu d'échange permanent entre le Canton et les communes, mène un travail régulier et approfondi. Elle a des visées essentiellement propositionnelles et ne détient aucun pouvoir décisionnel. Dans le contexte brièvement présenté ci-dessus, la Plate-forme pour la réforme policière s'est donné l'objectif de définir une organisation policière pragmatique et rapidement opérationnelle qui intègre dans toute la mesure du possible à la fois les objectifs de la motion et ceux de l'initiative. Après un grand nombre de réunions, menées dans un court laps de temps, elle a permis la conception d'un projet d'organisation trouvant ainsi un consensus fort.

Ces travaux se sont concrétisés dans une convention conclue par l'ensemble des partenaires concernés, à savoir la délégation du Conseil d'Etat, l'UCV et l'AdCV.

Le présent document comprend :

- un descriptif de la situation de l'organisation actuelle et de ses enjeux ;
- un descriptif de l'organisation policière future ;
- un projet de décret autorisant la ratification de la convention conclue entre la délégation du Conseil d'Etat, l'UCV et l'AdCV
- un rapport intermédiaire sur la motion Aubert demandant la prolongation du délai de réponse
- un projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative populaire "Pour une police unifiée et plus efficace", avec un préavis négatif.

3 CADRE CONSTITUTIONNEL

L'exercice de la police dans le canton repose principalement sur la Constitution vaudoise du 14 avril 2003, plus particulièrement son article 44, qui attribue à l'Etat, dans les limites de ses compétences, le monopole de la force publique. L'alinéa 2 prévoit que l'Etat et les communes assurent l'ordre public ainsi que la sécurité des personnes et des biens. Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 28 août 2008, la Constitution prévoit donc une compétence concurrente de l'Etat et des communes en matière d'ordre public mais ne précise rien en ce qui concerne la quotité ou l'équilibre du partage. Il appartient donc au législateur de délimiter cette répartition de compétences, ce pour quoi il dispose d'une large marge de manœuvre. Par ailleurs, ce même article empêche que l'entier de la tâche soit dévolu au seul canton ou aux seules communes, dans leur ensemble. Cela contraint donc les collectivités publiques des deux niveaux à participer conjointement à l'exécution de cette tâche selon les modalités prévues par loi. La disposition est cependant suffisamment large pour permettre des partages de tâches très variables, aussi longtemps que ni le canton ni les communes ne sont complètement dispensés ou évincés du domaine. L'article 124 Cst-VD complète cette disposition en affirmant que le Conseil d'Etat est l'autorité chargée de répondre de l'ordre et de la sécurité publics du canton. Les articles 137, 138 et 139 Cst-VD quant à eux, définissent le champ de l'autonomie communale.

4 SITUATION ACTUELLE

4.1 Historique des projets de réforme policière dans le canton de Vaud

La réforme des polices vaudoises a fait l'objet de nombreux projets.

a/ Dès 1993, dans un souci prioritaire d'effectuer des économies, l'Etat a mis sur pied une première réforme, basée essentiellement sur un concept de police unique. Ce projet a échoué. La principale raison de cet échec réside dans l'absence de participation des communes dans la démarche.

b/ Dans un deuxième temps, en 1999, le concept de Police 2000a vu le jour. Il a fait l'objet d'un protocole d'accord signé par le Conseil d'Etat et l'UCV, la Ville de Lausanne étant considérée comme un cas particulier. Trois zones pilotes (Echallens, Riviera et Yverdon) ont testé ce projet, qui était basé sur une définition des processus : les tâches de police secours ainsi que la lutte contre la moyenne et la grande criminalité incombaient au Canton, les tâches de police de proximité aux communes. Le projet postulait que la séparation des processus était nécessaire, principalement pour déterminer le coût des prestations et définir la part du Canton et celle des communes, ainsi que le retrait des tâches non policières (5^{ème} processus). La gestion globale du système, soit la centrale d'engagement, le recrutement unifié etc., complétait le scénario.

L'expérience sur le terrain, notamment en milieu urbain dans la zone pilote de la Riviera, a montré la difficulté de séparer

les tâches de police secours et de police de proximité, selon le modèle proposé. Même avec une collaboration intense, le résultat final a mis en évidence deux faiblesses majeures : l'absence d'un commandement unique et la mise à l'écart des responsables politiques locaux, sans compter la création dans les faits de deux catégories de policiers.

Néanmoins, malgré les difficultés rencontrées dans le cadre du processus "Police 2000", tant sur le plan opérationnel, que financier, de nombreux enseignements ont pu en être tirés. Ils ont donné une impulsion à de nombreux projets de collaboration entre le canton et les communes, dont la plupart se sont concrétisés.

Le contrat de prestations en est un exemple. C'est un contrat conclu entre l'autorité communale et l'autorité cantonale. Il permet d'impliquer les communes dans la définition de leurs besoins en matière de sécurité, la tâche étant exécutée par la police cantonale. Ces tâches sont convenues à l'avance entre les signataires, décrites dans le contrat et réévaluées en fonction des besoins. Les effectifs nécessaires sont déterminés d'un commun accord et débouchent sur un montant annuel à payer par la commune au canton. La Police cantonale engage alors le nombre de policiers cantonaux (gendarmes) correspondant au nombre d'ETP financés par la commune. Cette pratique se fonde sur l'article 40 de la loi sur la Police cantonale[1]. Ce concept de collaboration avait été élaboré à l'occasion de "Police 2000" sous la forme de projet pilote. Depuis lors, de nombreuses communes ont sollicité la Police cantonale pour qu'elle fournisse des prestations policières complémentaires sur leur territoire. A ce jour, 49 communes ont signé de tels contrats, impliquant l'intervention de 55,3 ETP.

"Police 2000" a également permis le rapprochement de divers corps municipaux. La Riviera est un bon exemple. Dix communes ont fusionné leurs corps de police, en exploitant les réflexions menées dans le cadre de l'opération Police 2000 et en valorisant au mieux les études réalisées dans ce contexte. Aujourd'hui, ces dix communes constatent que le dispositif mis en place est adéquat et répond aux besoins de la population. Le même constat peut être fait dans l'Ouest lausannois où huit communes ont franchi le pas et gèrent leur sécurité sur une base intercommunale, avec des délégations de tâches et des responsabilités nouvelles.

En outre, "Police 2000" a permis de mettre en lumière un grand nombre de difficultés dans la coordination des dispositifs opérationnels cantonal et communal. On peut citer les problèmes de coordination des actions policières par l'utilisation de plusieurs réseaux radios incompatibles entre eux, ainsi qu'une carence en matière d'échanges de renseignements et d'informations. Là aussi, la collaboration accrue entre le canton et les communes a permis à quelques polices municipales et à la Police cantonale de se doter du même réseau "Polycom" et de disposer d'un accès commun d'échange de données en ligne (JEP).

Une des avancées les plus importantes pour la sécurité du canton est la mise en place d'une formation unique de tous les policiers du canton : l'Académie de police de Savatan. Fondée en 2004, puis opérationnelle depuis 2005, elle regroupe la formation de base de l'ensemble des aspirants des polices des cantons de Vaud et du Valais. L'entité est le résultat de la fusion de 3 écoles sur les 6 qui existaient en Suisse romande.

La Police cantonale et les polices municipales vaudoises ont ainsi trouvé un terrain de collaboration, non sans difficulté au départ, afin de dispenser une formation unique aux nombreux élèves présents sur le site.

c) Après le non-aboutissement de la démarche "Police 2000", plusieurs propositions parlementaires ont été déposées sur le même sujet, avec toutefois des visions très différentes de l'avenir des polices.

La motion Patrick de Preux "pour une police unique", déposée le 29 novembre 2005, demandait la création d'une seule organisation policière pour le Canton de Vaud, afin d'abandonner tant les structures actuelles et organisations parallèles que les éléments lourds et coûteux de coordination qui en sont le corollaire. Elle attendait les avantages suivants de l'unification :

1. intervention possible sur tout le territoire cantonal ;
2. abandon d'organisations et de structures parallèles et mise en place de nouvelles lignes de commandement intégrées ;
3. renforcement de l'efficacité policière sans augmentation d'effectifs ni de coûts supplémentaires ;
4. formation unifiée ;
5. maintien de l'engagement de proximité.

La motion Doris Cohen-Dumani et consorts "pour une police d'avenir", déposée le 10 janvier 2006, avait pour objectif d'intégrer la situation particulière de la Ville de Lausanne, de l'arc lémanique ainsi que de l'arrière-pays. Soutenue par la Conférence des directeurs des Polices municipales vaudoises (CDPMV), cette motion proposait une variante de police unique régionale, comprenant un commandement local sous la responsabilité politique des élus régionaux. Elle prônait une organisation décentralisée des forces de polices, à même de répondre, en particulier, aux besoins spécifiques des centres urbains. Cette organisation prévoyait donc un commandement coordonné entre les autorités municipales et l'autorité cantonale. Son but était de joindre au débat sur la sécurité la prise de position des acteurs du terrain, qui sont responsables localement d'assurer l'ordre et la paix publics. Il s'agissait également de tenir compte de l'avis des villes qui ne se sentaient pas suffisamment représentées au sein du Comité directeur de la CDPMV. En conclusion, les auteurs de la motion rappelaient que la réforme alors en cours du système sécuritaire vaudois ne prenait pas suffisamment en compte les intérêts

de l'ensemble des partenaires et plus particulièrement ceux des villes.

La motion de Preux a été refusée par le Grand Conseil et la motion Cohen-Dumani et consorts retirée, au bénéfice d'une nouvelle motion provenant de la commission parlementaire qui les avait examinées conjointement. Il s'agit de la *motion Josiane Aubert et consorts* concernant la loi-cadre pour une police coordonnée", qui a été développée le 30 janvier 2007 et que le Grand Conseil a prise en considération le 11 septembre 2007. Cette motion va sensiblement dans le même sens que celle de Mme Cohen-Dumani, à savoir la constitution de polices intercommunales régionalisées dotées de toutes les compétences légales, reproduisant le schéma de la police lausannoise, mais en introduisant une notion de coordination rappelant quelque peu le concept Police 2000.

d/ En parallèle, le débat a aussi été porté auprès de la population par l'Association professionnelle des gendarmes vaudois (ci-après : APGV), qui a déposé une initiative populaire législative "Pour une police unifiée et plus efficace", dite opération d'Artagnan. Cette dernière a abouti le 30 mai 2007 avec 22'340 signatures. Le Grand Conseil doit statuer de manière à ce que le vote populaire puisse avoir lieu dans les deux ans qui suivent le dépôt de l'initiative (art. 82 Cst-VD). En cas de refus de l'initiative par le Grand Conseil, une votation populaire devra être organisée.

[1]Loi sur la police Art. 40.f) Services de police locale

1 Ala demande d'une commune, la gendarmerie peut être chargée de tâches de police ressortissant aux autorités municipales.

2 Le département fixe le montant de l'indemnité due à l'Etat de ce chef.

4.2 Descriptif de la situation actuelle

La répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière de maintien de l'ordre public, "concurrentes" selon la Constitution (art. 44, al. 2 Cst-VD, cf. ch. 2 ci-dessus), est opérée par la loi. Selon l'article 2 de la loi sur les communes (ci-après : LC), les mesures destinées à assurer l'ordre et la tranquillité publics ainsi que la salubrité publique sont des tâches propres aux communes. L'article 43 LC définit plus précisément les tâches de police que les communes doivent exercer dans les limites de leurs compétences. Ces tâches ne sont pas nécessairement exercées par une police en uniforme.

La Police cantonale, qui agit sur l'ensemble du territoire cantonal, a pour mission générale d'assurer, dans les limites de la loi, le maintien de la sécurité et de l'ordre publics (art. 1er de la loi sur la Police cantonale, ci-après : LPol).

La loi permet aux communes qui le souhaitent de constituer un corps de police formé d'un ou de plusieurs agents pour exercer ces tâches de police au sens large (art. 68a LC). A ce jour, notre canton compte près de 30 corps de polices municipales. La majorité d'entre elles possèdent une organisation, une doctrine opérationnelle, un système informatique et de communication propres et, pour certaines, une centrale d'engagement et de transmission. En outre, quelques communes ont confié à des associations de communes (art. 112 ss LC) la gestion d'un corps de police intercommunal (Police Riviera, Polouest). D'autres communes confient l'exécution de ces tâches à la Police cantonale par le biais de contrats de prestations (art. 40 LPol).

La poursuite des infractions et de leurs auteurs ainsi que le rassemblement des moyens de preuve incombent à la police judiciaire (art. 1er de la loi sur la police judiciaire, ci-après : LPJu). Celle-ci est exercée par la police de sûreté, par la gendarmerie et par la police locale dans les cas prévus par la loi (art. 2 LPJu). Par décision du 30 décembre 1940, le Conseil d'Etat a délégué à la ville de Lausanne la compétence d'exercer la tâche de police judiciaire, sur son territoire, à l'exception de ce qui relève de la police scientifique et de la sécurité de l'Etat, toutes deux en main de la Police cantonale. Le chef de la police judiciaire, à savoir le commandant de la Police cantonale, peut en outre déléguer un certain nombre de compétence en matière de police judiciaire aux autres corps de police communaux (cf. art. 14ss LPJu) ; il agit dans ce cadre par le biais d'instructions, de directives ou d'autres notes.

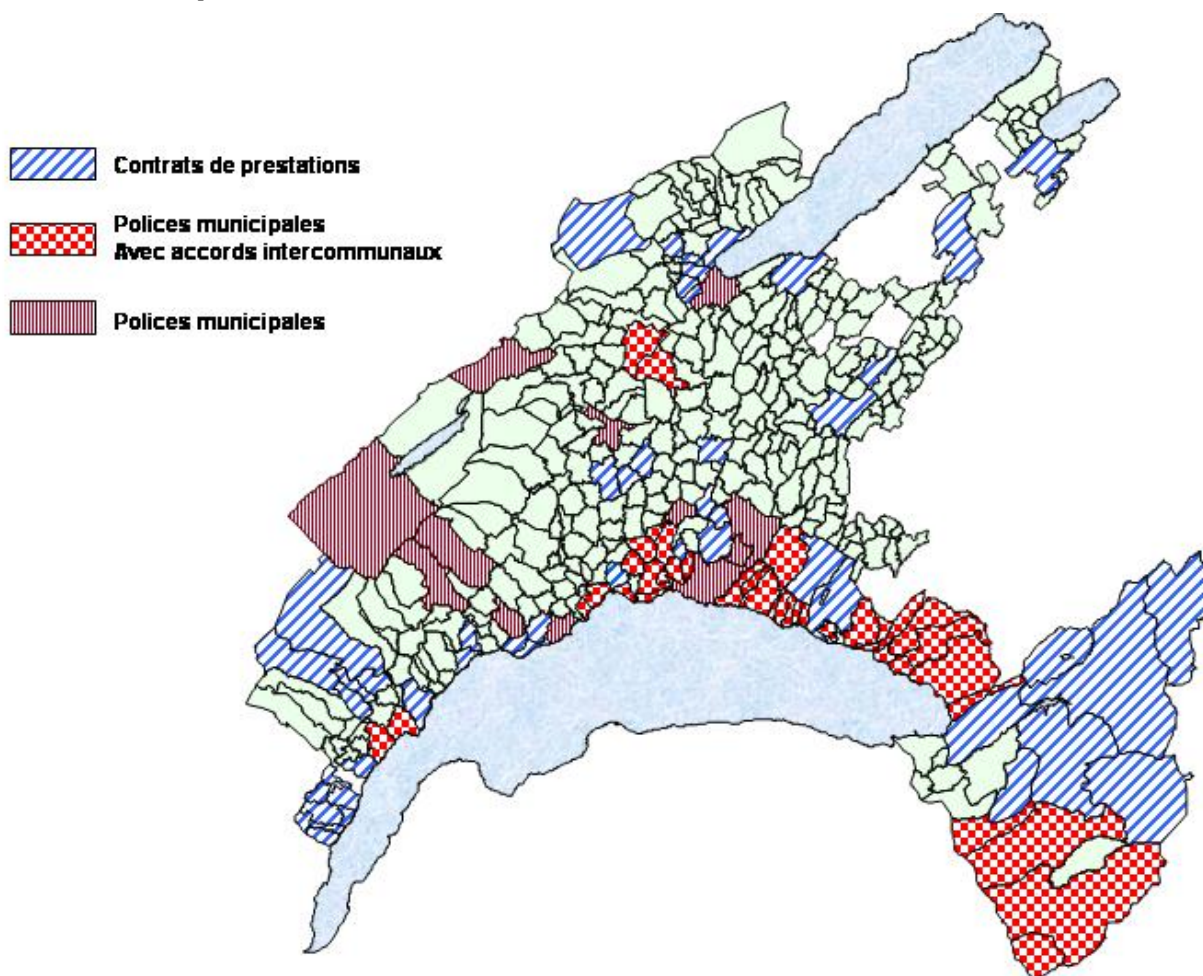
Les prérogatives de la police judiciaire sont régies par le Code de procédure pénale vaudois. La police judiciaire agit en collaboration avec le juge d'instruction. Dès l'entrée en vigueur du Code de procédure pénale suisse (ci-après : CPP), prévue pour le 1er janvier 2011, la police sera soumise à la surveillance et aux instructions du Ministère public dans la mesure où elle enquête sur des infractions (art. 15, al. 2 CPP). Dans le projet prévoyant l'introduction du CPP dans le Canton de Vaud, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de maintenir l'organisation administrative actuelle de la police judiciaire tout en précisant ses compétences en lien avec le nouveau Ministère public (cf. Exposé des motifs et projets de lois CODEX_2010 "Procédure pénale", tiré à part 116, p. 14-17).

Dans le domaine particulier de la circulation routière, les compétences des polices municipales sont définies dans la loi vaudoise sur la circulation routière (LVCR) et son règlement d'application (RLVCR) ; 5 catégories sont définies dans la RLVCR (art. 10 à 17). Aux termes de l'art. 19 RLVCR, le Conseil d'Etat est l'autorité qui décide des catégories dans lesquelles sont placées les différentes polices municipales du canton. Toutes sont en particulier compétentes pour infliger des amendes d'ordre conformément à la procédure prévue par la loi fédérale du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre (art. 4 LAO, RS 741.03), à l'exception du dépassement de vitesse pour les communes de la catégorie I (art. 24 LVCR et art. 9 et 10 RLVCR).

Dans les communes qui n'ont pas de corps de police municipales, les tâches de maintien de l'ordre public sont exercées directement par les municipalités ou par d'autres employés communaux. Ces agents communaux ne peuvent en principe pas exercer de tâches de police judiciaire ni infliger des amendes ou recourir à la force, compétences réservées à des agents de police. Toutefois, l'article 20 RLVCR permet à l'autorité municipale d'habiliter un de ses membres ou un de ses employés spécialement formé de constater et dénoncer un nombre limité d'infractions aux règles de circulation routière.

La Police cantonale a aujourd'hui la compétence d'accomplir l'ensemble des tâches confiées aux agents des polices municipales, y compris la police judiciaire, et ce sur l'ensemble du territoire cantonal. Dans les communes qui ont leur propre corps de police, elle intervient principalement lorsque ce corps n'a pas les compétences légales requises ou lorsque l'effectif du corps communal est insuffisant et/ou a un besoin d'appui. Dans les communes qui n'ont pas de corps de police, elle intervient à chaque fois que l'intervention d'un agent de police est nécessaire pour maintenir l'ordre public.

Etat de situation des polices dans le canton



Sur le plan financier, hormis la part liée à l'impôt cantonal, 251 communes aujourd'hui, soit 110'185 habitants (population 2006) ne paient aucune charge en matière de sécurité publique, cette dernière étant prise en charge directement par la Police cantonale. Les autres assument les frais liés à l'exercice de leurs tâches de police. Les communes qui ont conclu un contrat de prestations avec la Police cantonale versent une indemnité à l'Etat. Les communes qui n'ont ni corps de police propre ni contrat de prestations avec la Police cantonale ne participent pas au financement des interventions de la Police cantonale sur leur territoire. Sur le plan des recettes, les communes conservent le produit des amendes d'ordre perçues par leurs agents ou prononcées par une autorité communale (art. 25 LVCR). Il faut relever que la répartition de la population n'est pas égale dans le canton, la grande concentration se trouvant au sein des communes qui bénéficient d'un corps de police municipal.

4.3 Raisons justifiant la nécessité de réformer l'organisation de la sécurité dans le canton

Le système de sécurité vaudois constitue une exception en Suisse, en raison de son morcellement et de son hétérogénéité. Il ne permet plus de répondre de manière satisfaisante aux défis que pose l'évolution démographique, urbanistique, sociale et sécuritaire de notre canton.

Ses principales faiblesses structurelles (la qualité des personnes n'est nullement en cause) sont :

- Une absence de coordination opérationnelle entre les différents corps de police, en particulier dans le domaine

- sensible de l'anticipation ;
- la disparité des compétences des différents corps de police, notamment en matière de circulation routière et de police judiciaire ;
 - les frontières communales et le cloisonnement des forces de police, lourds handicaps à une stratégie sécuritaire moderne
 - les redondances multiples et variées ;
 - des disparités locales et régionales générant des inégalités de traitement en matière de sécurité, tant pour la population que pour les personnels policiers (concurrence et surenchère)
 - un manque de souplesse et de moyens dû à l'atomisation en quelques 30 organisations policières ;
 - des difficultés dans la gestion du potentiel humain résultant de l'existence de quelques 30 statuts différents
 - une perte d'information ou une gestion défailante des informations.

En résumé, il y a inadéquation entre les structures, l'organisation et les besoins en matière de sécurité.

Pour améliorer l'efficacité de cette organisation caractérisée par la présence de plusieurs forces de police municipales et cantonales sur un seul territoire, il est impératif de renforcer la coordination et le commandement de l'ensemble des forces de police, d'unifier les pratiques, d'instaurer une logistique commune et d'améliorer la gestion du renseignement.

La conviction du Conseil d'Etat que l'on ne peut plus s'accommoder de la situation actuelle et qu'une réforme doit être maintenant entreprise, paraît désormais largement partagée – en premier lieu par les députés, qui ont pris en considération la motion Josiane Aubert et consorts, mais aussi par les auteurs de l'initiative d'Artagnan.

5 PRÉSENTATION DE LA CONVENTION

5.1 Elaboration et conclusion de la convention sur la réforme policière vaudoise

La Plate-forme Canton-communes sur la réforme policière s'est réunie à neuf reprises entre le 15 mai et le 1^{er} décembre 2008. Des travaux ont été menés dans trois groupes de travail portant respectivement sur l'organisation, les statuts des policiers et le financement. Une trentaine de représentants politiques et administratifs du Canton (Polcant, SeCRI, SG-DFIRE, SPEV et SJL) et des communes (délégués de l'UCV et de l'AdCV, policiers cantonaux et communaux) étaient intégrés à ces groupes.

Cette réflexion commune s'est achevée par un protocole d'accord (la convention) le 1^{er} décembre 2008.

Le Conseil d'Etat a mis ce protocole d'accord en consultation auprès de l'UCV et de l'AdCV le 5 décembre 2008, puis auprès des départements de l'ACV. Consultées par leurs deux associations faitières, les communes ont approuvé ce protocole à une très forte majorité. Les résultats communiqués par l'AdCV et l'UCV, les 21 et 22 décembre 2008, sont respectivement de 81,6% et de 83% de votes favorables, avec un taux de participation avoisinant les 60%.

Après avoir pris connaissance de la décision favorable des communes vaudoises, les membres du comité d'initiative "Pour une police unifiée et plus efficace", ont communiqué leur position à la presse le jour même. Il a relevé positivement la reprise du dialogue entre les autorités cantonale et communales, mais a fait valoir que de nombreux éléments de la convention ne correspondaient pas à sa vision de la police de demain. Rappelant que 22'000 signatures avaient été récoltées en faveur de l'initiative, les initiateurs ont annoncé qu'un retrait de l'initiative était exclu.

5.2 Objectifs de la convention et résumé des grandes étapes du projet

La convention élaborée par la Plate-forme a pour buts de renforcer la collaboration et la conduite des différents acteurs cantonaux et communaux de la sécurité du Canton, d'accroître l'efficacité du dispositif et de supprimer la concurrence existant entre les différents corps. Ces objectifs correspondent à ceux développés dans la motion, ainsi que, pour partie, dans l'initiative. Il a en outre pour avantage de mettre en place une organisation plus rapidement concrétisable que ne le serait l'organisation proposée par l'initiative d'Artagnan.

Cette convention définit le cadre de l'organisation du dispositif de sécurité. Sa ratification par le Conseil d'Etat est soumise à l'autorisation du Grand Conseil par le présent projet de décret. S'il est approuvé, puis que l'initiative d'Artagnan est rejetée, le Conseil d'Etat devra élaborer une loi intégrant ces principes, ainsi que ceux de la motion Aubert. C'est dans ce projet de loi impliquant la révision des lois sur la police et sur les communes que l'analyse complète induite par la réorganisation de la sécurité cantonale sera achevée. La convention prévoyant que le système financier de la nouvelle loi sur la police coïncide avec l'achèvement des travaux de la nouvelle péréquation, celle-ci devra donc entrer en vigueur en même temps. Pour respecter ces délais, le calendrier des travaux d'élaboration d'un projet de loi sera arrêté avec les partenaires une fois que le Grand Conseil aura choisi la voie de réforme à adopter.

Les délais liés aux différentes procédures (établissement d'un projet de loi, procédure d'accréditation, etc.) ainsi que l'introduction du nouveau code de procédure pénale unifié sur le plan suisse (CODEX) figurent dans le calendrier annexé.

5.3 Description de l'organisation proposée

5.3.1 Répartition des tâches canton-communes en matière de sécurité et de maintien de l'ordre public

a) D'un point de vue constitutionnel

La convention s'inscrit dans le cadre constitutionnel de la répartition des compétences de l'Etat et des communes en matière de sécurité et d'ordre publics. La sécurité reste une tâche commune de l'Etat et des communes (art. 44 et 139 Cst-VD). Les communes (art. 2 et 43 LC) et l'Etat, par l'intermédiaire de la Police cantonale, (art. 1er LPol) continueront à assumer conjointement le maintien de la sécurité et de l'ordre publics.

b) D'un point de vue légal

Le premier axe de réforme vise à renforcer et à harmoniser les compétences opérationnelles attribuées aux communes par l'instauration d'un socle de sécurité de base. Le changement tient à la clarification de la répartition des tâches communales et cantonale pour ce socle de sécurité de base. Aujourd'hui, le canton et les communes sont conjointement responsables de ce socle de base : certaines communes disposent d'un corps de police, d'autres pas et les corps de police communaux ont des compétences différentes. La police cantonale et les polices communales se retrouvent donc concurremment présentes sur le terrain opérationnel. La convention prévoit que ce sont les communes qui auront la responsabilité d'assurer le socle sécuritaire de base 24h/24.

Le socle sécuritaire de base comprend les missions dites de police secours (appel au 117), 24h/24 7j/7.

Il comprend également tous les actes préliminaires à l'ouverture de l'enquête pénale, savoir les activités judiciaires de première intervention. En résumé, cela se traduira de la manière suivante :

- En matière de circulation routière, tous les agents des corps de police communaux pourront constater et dénoncer les contraventions aux règles fédérales et cantonales (actuelle catégorie IV selon l'art. 13 RLVCR), qu'un accident soit survenu ou non et exercer les compétences supplémentaires prévues par les articles 14 et 15 RLVCR.
- En matière judiciaire, l'enregistrement des plaintes conformément à l'art. 6 LPJu leur sera confié, ainsi que les diverses interventions et constats qui y sont liés, sans opérations d'enquêtes.

En ce qui concerne la problématique liée à l'introduction du Code de procédure pénale fédéral unifiant les procédures pénales en Suisse (CODEX), le projet de loi devra fixer en détail le rôle précis de chaque acteur, afin que la qualité des informations lors des enregistrements de plaintes ou des constats, permettent des enquêtes préliminaires de grande qualité et ceci avec toute la rapidité voulue.

Le second axe de la réforme est de renforcer les compétences de l'Etat en tant que garant du bon fonctionnement de l'ensemble du système. Le canton aura la compétence d'attribuer ou de retirer les accréditations octroyées aux communes qui souhaitent constituer un corps de police. La convention prévoit à cette fin que les communes qui souhaitent constituer un corps de police demandent l'autorisation au canton. Cette autorisation sera accordée si la commune dispose d'un corps de police répondant à des critères de qualité et de rapidité des interventions. En particulier, le corps devra être en mesure d'assurer un service permanent (24 heures sur 24, 7 jours sur 7), avoir une structure adéquate, pouvoir assurer la gestion d'événements ponctuels ou saisonniers locaux ou régionaux, être capable d'enregistrer les plaintes et garantir l'exécution de toutes les interventions nécessaires pour assurer le socle de sécurité de base. Dans l'hypothèse où une commune choisit de ne pas mettre en place un corps de police municipal ou adhérer à un corps de police intercommunal, il reviendra à l'Etat d'assurer le socle de sécurité de base.

Pour créer une association de communes, celles-ci devraient avoir des frontières communes sous peine de complexifier les interventions et de maintenir de l'incompréhension pour le citoyen. Afin de garantir l'efficacité du système et une cohérence opérationnelle, que ce soit pour les policiers ou pour les citoyens requérants l'intervention, les communes se regroupant avec d'autres communes en vue d'être accréditées et ainsi de disposer d'un corps de police municipale ou intercommunale, devraient avoir des frontières attenantes. Le projet de Loi devra régler ses modalités. En effet, il n'est pas envisageable de concevoir qu'une commune, disposant d'une police municipale ou intercommunale, s'associe avec une commune pouvant être éloignée de plusieurs kilomètres. La patrouille de police municipale, requise pour une intervention dans cette commune isolée, traversera "x" territoires placés sous l'égide la gendarmerie ou d'une association.

Dans un tel cas, le DSE pourrait ne pas accorder d'accréditation à un regroupement de communes, qui n'aurait pas de continuité territoriale raisonnable.

Enfin, en cas de dysfonctionnement d'une organisation de police intercommunale, le DSE peut retirer les autorisations accordées par le biais d'une procédure simplifiée.

Au surplus, le Conseil d'Etat se réserve de proposer l'introduction dans la loi d'un régime d'autorisation cantonale d'exercer la fonction de commandant de corps de police municipale afin d'assurer une cohérence de conduite sur l'ensemble du territoire cantonal.

La Police cantonale conservera les attributions qui lui sont aujourd'hui confiées par la loi sur la police cantonale. Elle continuera à intervenir pour l'ensemble des missions dans toutes les communes qui n'auront pas de corps de police. Elle continuera également à assurer les missions de police judiciaire et celles qui ne sont pas liées au socle de base dans les communes accréditées. Enfin, la gestion globale du système (centrale d'engagement), la lutte contre la petite, moyenne et grande criminalité demeureront sous sa responsabilité, de même que ses missions d'appui pour les événements d'envergure régionale ou cantonale.

Le troisième axe de la réforme est l'instauration d'organes stratégique et opérationnel de coordination des forces cantonales et communales. La cohérence stratégique des actions de tous les corps de police du canton sera instaurée par un Conseil cantonal de sécurité, présidé par le Chef du Département en charge de la sécurité et composé de trois municipaux communaux. La coordination de l'ensemble des forces existantes sera assurée par la création d'une direction opérationnelle sous la direction du Commandant de la police cantonale, assisté des commandant de la gendarmerie et du chef de la Sûreté et composé de deux commandants de police municipale.

Les raisons justifiant que la majorité des polices municipales ne puissent opérer les premiers constats en cas d'infraction et doivent faire appel à la Police cantonale sont difficilement compréhensibles pour la population. Elle se justifie d'autant moins que tous les policiers du Canton bénéficient depuis 2004 d'une formation de base unique. Le projet prévoit donc d'attribuer à toutes les forces de police accréditées des compétences uniformes. L'harmonisation du statut des policiers cantonaux et communaux est essentielle, une différence de traitement ne peut plus se justifier. Le projet prévoit une harmonisation des statuts dans un premier temps, puis leur unification à terme.

L'attribution des compétences évoquées ci-dessus aux communes rendra l'action des forces de police plus lisible pour le citoyen, lequel n'aura plus qu'un seul interlocuteur dans le cadre des interventions liées au socle de base. Les interventions policières seront aussi plus efficaces et plus rapides, tous les agents étant habilités à accomplir toutes les démarches urgentes nécessaires. De surcroît, les citoyens ne seront plus confrontés à un chevauchement des compétences policières entre les différents corps.

5.3.2 Structures

La coordination entre les acteurs politiques, de même qu'entre les acteurs opérationnels, est actuellement très insuffisante, et constitue un frein à la mise en place de réflexions globales et de stratégies coordonnées. Elle doit être améliorée.

La convention prévoit en conséquence la création d'un Conseil cantonal de sécurité et d'une Direction opérationnelle. Le premier organe, politique, aura pour but de mettre sur pied des stratégies globales. Le second, opérationnel, aura pour mission de conduire et coordonner les actions policières régionales et cantonales, ainsi que d'émettre des directives sur les pratiques policières.

1. Conseil cantonal de sécurité

Organe politique, le Conseil cantonal de sécurité définira la stratégie et les orientations globales en matière de sécurité, et procédera à la vérification de leur mise en application dans les corps. Il analysera les problèmes liés à la sécurité et émettra des recommandations à l'attention du Conseil d'Etat et des autorités municipales.

Le Conseil cantonal de sécurité sera composé de représentants politiques du Canton et des communes, soit du Chef du département en charge de la sécurité, qui le présidera, et de trois municipaux en charge de la police (celui de Lausanne, celui d'une commune disposant d'un corps de police et celui d'une commune dépourvue de corps de police).

Les décisions du Conseil seront prises par consensus. En cas de désaccord, le Chef du département tranchera.

2. Direction opérationnelle

Organe de coordination, la Direction opérationnelle, placée sous l'autorité du Commandant de la Police cantonale appuiera le Conseil de sécurité dans ses tâches.

Plus spécifiquement, elle sera un lieu privilégié d'échange d'informations et aura pour missions d'édicter des directives destinées à tous les corps de police, de définir les objectifs de sécurité régionaux et cantonaux – lesquels primeront sur ceux définis au niveau local –, de recommander au Conseil cantonal de sécurité l'affectation de moyens supplémentaires dans les situations où elle l'estime nécessaire, de préavis sur l'autorisation de manifestations régionales et cantonales et de coordonner l'engagement des ressources sur le plan régional, en particulier lors de manifestations d'envergure.

Elle sera composée de professionnels de la sécurité, c'est-à-dire du commandant de la Police cantonale, du commandant de la Gendarmerie, du chef de la Sûreté, du commandant de la Police de Lausanne, ainsi que d'un commandant d'un corps membre de l'Association des commandants de police municipale vaudoise (ci-après "ACPMV"). Ses décisions seront également prises par consensus. En cas de désaccord, le Commandant de la Police cantonale tranchera.

3. Rôle du commandant de la Police cantonale

L'un des défauts du système actuellement en vigueur est la difficulté de coordination des opérations locales, régionales et cantonales, ainsi que l'échange d'informations, qui doit être optimisé. Le projet de réforme prévoit donc d'instituer un commandement unifié sous l'autorité du commandant de la Police cantonale, lui permettant de coordonner toutes les actions

de police régionales et cantonales. Ces dernières priment sur les objectifs locaux définis par les communes. La gestion des événements ou de dispositifs régionaux et cantonaux sera sous la responsabilité du commandant de la Police cantonale.

Ce dernier aura aussi pour rôle de veiller notamment à ce que les directives du Conseil cantonal de sécurité et de la Direction opérationnelle soient mises en œuvre.

Le Commandant de la Police cantonale :

- est le chef de la direction opérationnelle (il tranche en cas de désaccord)
- fixe les objectifs à atteindre dans le cadre des champs de compétence et des domaines d'activités des différentes entités définis par le Conseil cantonal de sécurité ;
- rend compte des actions et dispositifs de maintien de la sécurité et de l'ordre publics.

La manière d'exercer le métier de policier, ainsi que les procédures qui en découlent, seront donc standardisés et uniformisés, permettant ainsi d'éviter des différences de traitement pour le citoyen selon la région ou la ville où il est domicilié.

Au sein de la Direction opérationnelle, le Commandant de la Police cantonale fixera la doctrine et les activités d'engagement pour l'ensemble des tâches policières (sécurité publique, police secours, police de proximité et police administrative) et non seulement, comme c'est le cas à présent, en matière de police judiciaire.

Il est rappelé qu'en matière judiciaire, le Commandant de la Police cantonale est le chef de la police judiciaire (LPJu). Dans le cadre de cette compétence, il a un pouvoir de contrôle et d'émission d'instructions, d'ordres, de directives et de notes nécessaires établissant notamment :

- le cadre général de l'exercice de la police judiciaire, respectivement la standardisation des comportements, règles, procédures et processus ;
- une philosophie d'engagement, une équité des prestations et une garantie de leur qualité ;
- une formation ad hoc.

Les deux instances créées (le Conseil cantonal de sécurité et la direction opérationnelle) devront faciliter l'échange d'informations, la collaboration et la coordination entre les polices judiciaires cantonale et lausannoise dont l'organisation est susceptible d'évoluer en fonction des besoins.

5.3.3 Harmonisation des statuts

Les policiers bénéficient actuellement de statuts très différents selon le corps auquel ils appartiennent. Ces divergences mènent à une concurrence importante entre les corps qui nuit à une politique efficace des ressources humaines, tant pour la police cantonale que pour les polices municipales. Elles ne se justifient aujourd'hui d'autant moins que tous les policiers bénéficient d'une seule et même formation de base, aboutissant sur un titre identique, savoir le brevet fédéral de policier. De même, la convention prévoyant d'accorder d'avantage de compétences aux communes rend difficilement compréhensible des différences dans les conditions de traitement des policiers municipaux et cantonaux.

Une harmonisation des statuts permettrait de résoudre ce problème. Elle aurait aussi pour avantage de permettre une plus grande mobilité professionnelle et donc, à terme, d'unifier complètement les pratiques policières. L'efficacité et la rapidité des interventions et des enquêtes en bénéficieraient.

L'harmonisation projetée portera sur tous les éléments du statut des policiers : salaires, horaires de travail, prévoyance professionnelle, etc.

Un tel projet nécessite néanmoins des réflexions poussées et des négociations avec les partenaires concernés. La convention prévoit un délai de 5 à 10 ans pour aboutir à des statuts harmonisés, en vue d'une unification à terme. Les modifications légales nécessaires, relatives notamment à la prévoyance professionnelle, seront proposées au Grand Conseil à l'issue de ces négociations.

5.3.4 Financement du dispositif proposé

Le Conseil d'Etat a pour objectif que la réforme ait un bilan financièrement neutre pour l'Etat et les communes prises dans leur ensemble. Le projet vise une efficacité accrue des prestations de sécurité, la neutralité des coûts et une meilleure utilisation des ressources existantes. Il n'est pas certain que la neutralité des coûts se réalisera pour toutes les communes. En effet, bien que les tâches de sécurité soient constitutionnellement et légalement de la compétence conjointe des communes et du Canton, un grand nombre de communes n'assument ni leur exécution ni leur financement. Ces tâches sont alors exécutées et financées exclusivement par le canton. Les autres communes financent intégralement leur dispositif de sécurité ou le co-financent avec le canton.

Le financement prévu par la convention prévoit deux aspects importants. En premier lieu, chaque commune doit assurer les activités de police qui relèvent de sa compétence et donc assurer le financement de ces tâches. Dans la mesure où les communes confient le socle de sécurité de base à la Police cantonale, elles se doivent de le financer. Les prestations du socle de base fournies à ce jour par la Police cantonale dans les communes représentent un montant évalué à

Frs 55'000'000.-, équivalant à la valeur de deux points d'impôt. C'est sur la base de ce raisonnement qu'il est proposé de procéder à une bascule de – précisément – deux points.

En second lieu, le système prévoit le transfert de deux points d'impôt cantonal vers les communes, pour qu'elles disposent de moyens pour financer leurs tâches policières et pour ainsi rétablir une équité entre les communes et le principe de cofinancement des tâches de sécurité. Les conséquences financières sont donc très différentes pour chaque commune en fonction de la manière dont elle choisira d'assurer l'exécution de ses tâches en matière de sécurité. Les conséquences pour l'Etat sont aussi particulières, dans la mesure où la convention vise *in fine* à la neutralité des coûts.

Ce financement aura des conséquences distinctes sur les budgets communaux en fonction de ce que les communes assument actuellement. Ainsi trois situations peuvent se présenter :

- 1) Les communes qui n'assument à ce jour financièrement aucune tâche de police recevront des moyens financiers supplémentaires issus de la bascule, ce qui leur permettra d'assumer financièrement en partie les tâches exigées.
- 2) Les communes qui n'assument à ce jour financièrement qu'une partie des tâches de police et qui demain devront en assumer d'avantage (p.ex. celles ont un corps de police qui sera accrédité).
- 3) Les communes qui assument à ce jour financièrement l'intégralité des tâches de police verront leurs recettes augmenter par la bascule. Cela atténuera l'inéquité de la situation actuelle, puisque les citoyens de cette commune supportent financièrement l'entier des tâches de sécurité de la commune par les impôts communaux, et contribuent aussi pour les tâches de sécurité exécutée par la police cantonale au profit des autres communes par l'impôt cantonal.

6 INITIATIVE POPULAIRE LÉGISLATIVE "POUR UNE POLICE UNIFIÉE ET PLUS EFFICACE"

6.1 Rappel de l'initiative

Le 30 mai 2007, le comité d'Initiative a déposé une initiative populaire législative "Pour une police unifiée et plus efficace" dont le teneur est la suivante :

"En 1990, les communes et le canton, constatant que le système sécuritaire vaudois n'était pas totalement efficient, ont décidé de lancer la réforme Police 2000. Treize ans plus tard, remarquant qu'il n'était pas possible de concilier les vues des communes et celle du canton, la réforme P2000 est abandonnée par le Conseil d'Etat. La Commission du Grand Conseil présentera prochainement une motion de police coordonnée. Celle-ci est un mixage de police régionalisée et de police cantonale.

Ces treize années passées se sont soldées par un gâchis tant humain que financier. Forte de ce constat, l'Association professionnelle des gendarmes vaudois (APGV) a décidé de prendre les choses en mains. Les policiers de terrain travaillent dans l'expectative et ne savent pas de quoi sera fait l'avenir de la police. C'est pourquoi l'APGV lance une initiative cantonale afin d'unifier les corps de police du canton de Vaud. Il est en effet grand temps que tous les policiers vaudois, qui ont la même formation, puissent aborder toutes les phases de leur métier, sans qu'ils soient limités dans leurs missions.

Toutefois, cela ne pourrait se faire que sous un commandement unique. Les forces de police seraient alors réparties équitablement sur tout le territoire, en renforçant la proximité. L'avantage pour le citoyen est qu'il ne serait plus renvoyé d'une police à une autre et qu'il ne payerait plus pour deux polices, l'une ayant des pouvoirs limités et l'autre pouvant tout faire.

Dans ce projet, les prérogatives des communes ne sont pas oubliées. La révision de la loi devra intégrer la notion de police de proximité et suggérer la création de Conseil régional de sécurité publique, dans lesquels les représentants des communes pourront à tout moment fixer, avec les représentants de la police, leurs priorités en matière de sécurité. Il est également prévu d'adjoindre à ces conseils, des représentants des communautés religieuses, des milieux associatifs, des commerces, des directions scolaires et de toute personne pouvant être intéressée.

Cette modification de loi devra également intégrer la notion de quota minimum pour les effectifs policiers. De sorte, qu'à l'aune de l'augmentation prévisible de la population, l'effectif s'adaptera constamment.

Les modifications légales demandées devront être adoptées dans les cinq (5) ans, au plus tard après l'acceptation de l'initiative par le peuple ou le Grand Conseil."

6.2 Procédure

L'initiative "Pour une police unifiée et plus efficace" est conçue en termes généraux (art. 79 al. 1 Cst-VD).

Déposée le 22 juin 2007, munie de 22'340 signatures, cette initiative a abouti. Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a admis la validité de l'initiative en adoptant le décret du 8 avril 2008. Un recours contre ce décret a été déposé le 9 mai 2008 à la Cour Constitutionnelle du Canton de Vaud. Elle l'a rejeté le 28 août 2008.

La loi sur l'exercice des droits politiques (ci-après : LEDP) prévoit la procédure de traitement suivante (art. 103):

- lorsqu'elle est approuvée par le Grand Conseil, l'initiative conçue en termes généraux n'est pas soumise au vote

- du peuple ; le Grand Conseil élabore la loi ou le décret demandé, qui est susceptible de référendum facultatif
- lorsqu'elle n'est pas approuvée par le Grand Conseil, elle est soumise telle quelle au vote du peuple avec, le cas échéant, une recommandation de rejet. Si elle est acceptée par le peuple, le Grand Conseil est tenu d'y donner suite, en respectant les intentions de ses promoteurs, dans les trois ans qui suivent la votation ; ce délai peut être prolongé de deux ans au plus par une décision du Grand Conseil.

La procédure de traitement de l'initiative populaire législative conçue en termes généraux ne permet donc pas au Grand Conseil d'opposer un contre-projet à l'initiative dans le même scrutin.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser l'initiative et donc de la soumettre au vote du peuple.

Parallèlement, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil un décret l'autorisant à ratifier la convention issue des travaux de la plate-forme.. Il devient caduc si l'initiative est acceptée par le peuple.

Le Grand Conseil a donc les possibilités suivantes:

- soumettre l'initiative au vote du peuple et autoriser la ratification de la convention comme le propose le Conseil d'Etat
- soumettre l'initiative au vote du peuple et refuser la ratification de la convention
- approuver l'initiative, ce qui entraînerait l'obligation d'y donner suite et donc le refus de facto de la ratification de la convention.

7 PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT

L'initiative législative d'Artagnan "pour une police unifiée et plus efficace" demande l'unification des corps de police. Le comité d'initiative la motive en décrivant notamment des objectifs suivants : un commandement unique, une répartition équitable des effectifs sur l'ensemble du territoire, le renforcement de la police de proximité, des autorités communales fortement impliquées dans les décisions sécuritaires ainsi que la création de conseils régionaux de prévention et de sécurité.

Son principal intérêt réside dans son objectif, qui est l'introduction d'une organisation plus efficiente et plus efficace, et la simplification organisationnelle qu'elle propose pour l'atteindre, avec la création d'un seul corps de police cantonal. Eu égard à ces critères d'efficacité, d'efficience et de simplification, le Conseil d'Etat, dans l'idéal, verrait avec faveur une organisation du système policier vaudois poursuivant les grandes lignes de l'initiative. Pour des raisons avant tout politiques mais aussi pratiques, il propose cependant au Grand Conseil de ne pas accepter cette initiative et de la soumettre au corps électoral avec un préavis négatif.

La première raison est politique: les communes, à tout le moins celles qui ont un corps de police[1], y sont opposées, car elles veulent continuer à exercer leurs compétences. Or, de l'avis du Conseil d'Etat qui consacre à la question un chapitre (la mesure 16) de son programme de législature 2007-2012, la vitalité des communes et la concertation avec elles sont dans l'intérêt supérieur de la communauté vaudoise.

La deuxième raison, qui est en réalité un groupe de raisons, tient aux difficultés de concrétisation de l'initiative qui, on le rappelle, est rédigée en termes généraux.

- D'abord, le passage à une police unique nécessite qu'on règle les différentes questions posées directement par le transfert.
 - Transfert des *ressources humaines* (on parle d'environ 900 postes), avec une difficulté particulière liée à l'intégration à la police cantonale d'un effectif équivalent à l'effectif actuel de cette dernière. Cette intégration de grande envergure impliquera une refonte complète et fondamentale de l' *organisation policière* devant permettre d'assurer une couverture sécuritaire complète et cohérente pour l'ensemble du territoire cantonal. Elle impliquera donc une réorganisation fondamentale de l'ensemble des organisations concernées avec toutes les conséquences humaines, matérielles, managériales y relatives avec toutes les difficultés liées aux incertitudes sur le temps qui serait nécessaire à sa mise en œuvre.
 - Transfert aussi des *autres ressources*, telles que les locaux, les véhicules et le matériel. A cet égard, l'opposition des communes n'est pas de nature à faciliter les choses.
 - Enfin, pour les *communes* dotées d'un corps de police, adaptation de leur organisation en matière de prise en charge sociale et sécuritaire.
- Ensuite, elle nécessite qu'on trouve un consensus pour régler la question du financement de la nouvelle organisation.

Actuellement, les communes consacrent 161 millions de francs par année à la sécurité publique, le Canton 147. Comment transférer ces moyens ? Un premier groupe de variantes verrait l'Etat prendre tout à sa charge et assurer le financement par une augmentation des impôts, ou par des réductions d'autres postes de son budget. Un autre groupe de variantes verrait les communes participer aux dépenses sécuritaires, soit par un transfert de points d'impôt (basculé d'environ 6 points), soit par une facturation des prestations fournies par le Canton, avec ou sans prééquation.

Cette organisation se caractérise par une répartition équitable des effectifs sur l'ensemble du territoire, le renforcement de la police de proximité, la forte implication des autorités communales dans les décisions sécuritaires, un commandement unifié donnant plus de pouvoir au commandant de la police cantonale et l'harmonisation des statuts dans les 5 à 10 ans.

Cette solution présente les principaux avantages suivants:

- Elle permet de dépasser le statu quo, dont le Conseil d'Etat s'accorde avec les initiants pour affirmer qu'il doit cesser.
- Elle a été négociée et rédigée en toute concertation avec les communes
- Elle permet de ne pas dépouiller les communes des moyens qu'elles ont mis en place pour s'acquitter de leur responsabilité en matière de sécurité publique, notamment en matière de police de proximité, dont la conduite ne saurait échapper aux autorités de proximité que sont par excellence les communes.
- Elle s'appuie sur les forces et les organisations existantes, clarifie les responsabilités, remodèle le dispositif pour améliorer coordination et efficacité et met à profit les avancées récentes dans le domaine de la collaboration (formation, coopération logistique).
- Elle permet de régler l'épineuse question du financement d'une manière raisonnable, équitable et négociée.
- Enfin, le changement est maîtrisé et la mise en œuvre pourra intervenir dans des délais raisonnables.

En 2006, le Conseil d'Etat s'est déterminé en faveur d'une police unique. Il constate que cette voie n'est pas réalisable aujourd'hui pour des questions avant tout politiques mais aussi pratiques. L'autre voie, celle prévue par la convention signée avec les associations de communes, est réalisable : par elle, un pas peut donc être fait dans la voie de la réforme policière le Conseil d'Etat, opposé au statu quo et donc attaché à ce que le système actuel change, estime qu'il vaut la peine de faire ce pas, quand bien même il ne conduit pas pour l'heure vers une unification de la police vaudoise. En ce sens, il propose au Grand Conseil de rejeter l'initiative d'Artagnan et la soumettre au vote.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser cette initiative et d'accepter le projet de décret en recommandant aux électrices et aux électeurs d'en faire de même (conformément à l'article 2 du projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative populaire "Pour une police unifiée et plus efficace").

[1] 64% de la population vaudoise y habitent

8 RAPPORT INTERMÉDIAIRE DU CONSEIL D'ETAT SUR LA MOTION JOSIANE AUBERT ET CONSORTS CONCERNANT LA LOI CADRE POUR UNE POLICE COORDONNÉE

8.1 Rappel de la motion

Le 30 janvier 2007, Madame la députée Josiane Aubert a développé une motion dont la teneur est la suivante :

" La sécurité publique est une tâche régalienne de l'Etat, pour assurer à la population une vie en société dans laquelle chaque personne se sente libre et protégée.

La commission chargée d'examiner les deux motions De Preux et Cohen-Dumani constate que le choix binaire devant lequel elle est placée ne résoudra pas l'équation complexe de la réforme de la police sur sol vaudois. Le projet de Police 2000, en l'état, n'a plus aucune chance d'aboutir politiquement. Après de nombreuses séances, la commission est persuadée que la sécurité publique dans ce canton doit rapidement trouver des solutions. A ce stade, seul un nouveau projet, qui bénéficiera des études faites jusqu'ici, mais qui doit dès le début intégrer la dimension financière, peut permettre d'aboutir à un projet viable politiquement. Elle propose donc au Grand Conseil d'adopter une nouvelle motion, à renvoyer directement au Conseil d'Etat, avec mission de mettre en travail, en concertation avec tous les partenaires, un projet de loi-cadre qui tiendra compte des axes ci-dessous :

Les différentes forces de police actives sur le territoire doivent concourir au bon fonctionnement de la sécurité publique au service de toute la population. A ce titre, une réorganisation conçue pour éviter une concurrence néfaste entre polices municipales et Police cantonale est indispensable et doit évoluer à terme vers une harmonisation des commandements et une unification des statuts, en tenant compte des éléments suivants :

1. *Les autorités des agglomérations et des grandes communes doivent garder des compétences réelles et un contrôle démocratique de l'action de la police pour la sécurité de proximité et police secours, de préférence au sein d'associations intercommunales (loi sur les communes), soit par délégation de compétences, pour celles qui atteindront une taille critique suffisante, soit par contrat de prestations.*
2. *Les associations intercommunales, sitôt constituées, assument la police de proximité et, selon leur taille, police secours, et reçoivent du canton la délégation de compétences correspondantes. Elles obtiennent simultanément l'accès au système d'information centralisé de la Police cantonale et les compétences judiciaires de constats pour les "petits" délits. Les systèmes informatiques devront être uniformisés dans les plus brefs délais.*
3. *Toutes les communes doivent à l'avenir participer de manière solidaire au financement de la sécurité publique. Le financement peut être constitué pour partie de points d'impôts et pour partie en fonction des prestations*

fournies. Les catégories de financement (francs/habitant) sont définies de manière à ne pas offrir une prime aux petites communes qui pourrait les décourager de fusionner (par exemple, toutes les communes de moins de 2500 habitants sont dans la même catégorie).

4. La Police cantonale, sous la responsabilité politique du Conseil d'Etat, établit avec les polices intercommunales constituées une étroite collaboration pour assurer une interface opérationnelle efficace, optimale et constructive, pour concourir à une meilleure sécurité publique.
5. Tous les policiers qui exercent sur le territoire vaudois devront bénéficier dans les cinq à dix ans d'un même statut, pour éliminer l'actuelle concurrence entre différents corps (municipaux et cantonal) et pour tenir compte de la formation désormais commune à tous les policiers, dans une vision concertée des ressources humaines. La situation des caisses de retraite est étudiée et aussi prise en compte.
6. Les autorités disposant de forces de police instaurent une graduelle mise à niveau de tout le personnel policier par des cours de formation continue dans le cadre de l'école de Savatan.
7. Un code de déontologie sera mis en place, élaboré par les partenaires concernés, et à l'usage de tous les policiers du canton, qu'ils soient actifs au sein des associations régionales ou de la Police cantonale, y compris police judiciaire et de sûreté."

Le gouvernement est invité à élaborer une loi-cadre selon ces axes, en instituant un changement d'approche dans la préparation de cette loi, par l'implication de tous les partenaires (y compris associations des policiers et des gendarmes du terrain), dans le respect du rôle de chacun. Pour aboutir à un large consensus et assurer une majorité politique qui garantira la réussite d'une telle réforme, un nouveau comité de pilotage paritaire doit être constitué avec une direction politique indépendante des corps de police.

Le Grand Conseil a pris cette motion en considération le 11 septembre 2007, ce qui impliquait que le Conseil d'Etat y réponde par un projet de loi dans un délai d'une année dès cette date (art. 111 al. 1 LGC).

8.2 Rapport intermédiaire du Conseil d'Etat

En présence de ces deux demandes contradictoires que sont la motion Aubert, par laquelle le Grand Conseil demande un projet de loi prévoyant une police coordonnée, et l'initiative, par laquelle plus de 22'000 électrices et électeurs demandent au contraire une police unifiée, soumettre au parlement un projet de loi répondant uniquement à la motion n'aurait guère de sens et comporterait le risque de voir les travaux du Grand Conseil en porte-à-faux avec la volonté populaire. Pour cette raison, le Conseil d'Etat a cherché, dans la concertation avec les communes, une solution pragmatique, c'est-à-dire concrétisable dans des délais raisonnables, qui permette de remédier aux principaux problèmes constatés, d'assurer une sécurité publique permanente de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal, d'instaurer une collaboration étroite entre les autorités responsables de la sécurité publique, d'accroître l'efficacité des forces de police par une meilleure coordination et de supprimer la concurrence liée aux statuts des policiers vaudois – et s'intégrant dans la mesure du possible dans ces deux demandes opposées.

Si le Grand Conseil adopte le décret autorisant la ratification de la convention et si l'initiative d'Artagnan est rejetée, le Conseil d'Etat devra élaborer un projet de loi intégrant les principes posés par la convention et la motion Aubert, dans la mesure où la convention a fait siennes les propositions de la motion Aubert. Ce projet de loi impliquera la révision des lois sur la police et sur les communes et inclura une analyse politique, juridique et financière complète de la réorganisation de la sécurité cantonale.

Aussi la fixation d'un nouveau délai de réponse, au sens de l'art. 111 al. 2 LGC, est-il nécessaire, le Conseil d'Etat prévoyant de rapporter au premier semestre 2010.

9 CONSEQUENCES

9.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

L'adoption par le Grand Conseil du décret proposé n'entraîne pas de conséquences légales immédiates. Si l'initiative d'Artagnan est refusée en votation populaire, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil les modifications législatives permettant de concrétiser les principes contenus dans la convention. Des modifications devront être apportées principalement dans la loi sur les communes et dans la loi sur la Police cantonale.

Au cas où l'initiative populaire est acceptée par le peuple, le décret autorisant la ratification de la convention deviendrait caduc. Le Grand Conseil serait tenu de donner suite à l'initiative – c'est-à-dire d'adopter la loi demandée – en respectant les intentions des initiants (art. 103, al. 4 LEDP).

9.2 Conséquences financières

Les charges réelles brutes actuelles en matière de sécurité publique sont de l'ordre de Frs 307'000'000.-. Ce montant comprend l'entier des dépenses cantonales et communales en matière de sécurité. Ces dépenses se répartissent de la manière suivante au budget :

- Communes (- 10'000 habitants) : Frs 30'000'000
- Villes (+ 10'000 habitants) : Frs 131'000'000
- Canton : Frs 146'000'000

Pour l'Etat de Vaud, en premier lieu, les coûts ci-dessous représentent les charges de fonctionnement de la Police cantonale (charges du personnel, infrastructures, matériel, véhicules, etc), sans l'imputation de certaines charges liées à d'autres centres de coûts que la police, soit le Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPAL), la Direction des systèmes d'information (DSI), VaudTélécom). En deuxième lieu, il est probable également que les charges communales actuelles soient quelque peu sous-estimées du fait de problèmes de comptabilisation identiques à l'Etat, par exemple les bâtiments, l'informatique, etc.).

La convention a posé comme objectif que le dispositif proposé soit neutre financièrement tant pour le canton que pour les communes prises dans leur ensemble. C'est la raison pour laquelle elle propose de financer le dispositif par un système de bascule de points d'impôts. Les éléments financiers seront définitivement arrêtés dans le cadre de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la péréquation.

Conséquences financières pour le canton

Les prestations du socle de base fournies par la Police cantonale dans les communes représentent un montant évalué à Frs 55'000'000.-, équivalant à la valeur de deux points d'impôt. A partir de là, la neutralité financière du système sera garantie pour l'Etat par deux biais. Le canton facturera ses prestations de sécurité aux communes sans police communale ou intercommunale au coût réel plafonné au montant de deux points d'impôt bruts. Cela représentera un montant d'environ Frs 25'000'000.-, si l'on se fonde sur une projection établie à ce jour. Dans le cas où de nombreuses communes devraient adhérer à une association intercommunale, respectivement mettre en place une police accréditée, ce montant devrait être revu à la baisse.

En second lieu, le solde manquant soit environ Frs 30'000'000.-, sera pris en compte dans la réforme de la péréquation et financé par les communes. Les travaux relatifs à ce projet de grande ampleur viennent de débuter et seront en principe achevés pour une entrée en vigueur de la nouvelle péréquation pour le 1^{er} janvier 2011.

Pour terminer, il y a lieu de rappeler que d'autres dépenses de fonctionnement et d'investissement pourraient s'avérer nécessaires suite à la mise en œuvre de la réforme. En ce qui concerne les investissements par exemple, les besoins permettant d'aménager ou transformer les locaux dans le but de pouvoir y loger notamment la réserve de 40 ETP pourraient être évalués à CHF 5 mios. Tous ces éléments seront présentés de manière détaillée dans l'EMPL qui sera établi une fois que le Grand Conseil, puis le cas échéant le peuple se sera prononcé. Cependant, et conformément à la volonté exprimée dans le cadre de cet accord qui souligne la neutralité financière du système pour l'Etat, les éventuelles charges supplémentaires seront intégralement compensées dans le cadre de l'enveloppe budgétaire disponible.

Dans ce cadre donc, chacun des partenaires assumera l'ensemble des conséquences financières attachées à l'organisation de leur police respective, y compris les éventuelles augmentations des coûts non prévus dans le dispositif global.

Conséquences financières pour les communes

Il convient de distinguer trois catégories de communes : celles qui disposent actuellement d'un corps de police qui sera en mesure de répondre aux critères d'accréditation, celles qui disposent d'un corps qui ne pourra pas y répondre et enfin celles qui ne disposent d'aucun corps.

a) Communes disposant d'un corps de police qui répondra aux critères d'accréditation

Les communes qui disposent actuellement d'un corps, ou qui dans le futur en constitueront un ou adhéreront à une association intercommunale pour bénéficier d'un tel corps, conserveront l'entier des points d'impôt basculés. Ce montant correspondra à un financement partiel de leur corps de police. Ce nouveau revenu servira non seulement à financer les tâches actuellement assumées mais aussi, et surtout, les nouvelles compétences attribuées aux communes dans le cadre du projet.

b) Communes disposant d'un corps de police qui ne satisfera pas aux critères d'accréditation

Une commune qui dispose actuellement d'un corps ne répondant pas aux critères d'accréditation et qui adhérera à une association intercommunale constatera un impact financier identique à celui évoqué sous lettre a) ci-dessus.

Cette commune pourra aussi décider de confier à la Police cantonale les tâches de police liées au socle de base. Elles recevront les deux points d'impôts basculés. Les prestations fournies par la Police cantonale seront facturées à leur coût réel, sans toutefois que la facture totale puisse dépasser la somme perçue par les deux points d'impôts basculés.

c) Communes ne disposant pas de corps de police

Ces communes bénéficient aujourd'hui de prestations de la Police cantonale fournies sans contrepartie financière. Ces communes recevront les 2 points d'impôts et le mécanisme de financement sera identique à celui évoqué ci-dessus, lettre b).

Les communes concernées auront également la possibilité d'adhérer à une association intercommunale (voir alors lettre a) pour les conséquences financières).

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

Néant.

9.4 Conséquences liées au personnel

Les tâches aujourd'hui accomplies par des polices communales qui seront accréditées dans le futur, leur resteraient acquises et ne seront pas déléguées au canton. Les policiers resteront employés par leur commune et continueront d'exercer des tâches communales mais leurs statuts devront être modifiés afin d'être harmonisés selon les principes de la convention.

La sphère d'activités et de compétences des polices communales varie d'une commune à l'autre. Aujourd'hui déjà, la police municipale de Lausanne effectue pratiquement toutes les tâches prévues par la LPol, car certaines activités, comme la police du commerce, ne sont pas de son ressort tandis qu'elles le sont dans les autres communes.

La convention prévoit la taille minimale qu'un corps de police devra avoir pour obtenir l'accréditation cantonale. Les polices municipales ou groupements de polices municipales nouvellement accrédités disposeront de compétences supplémentaires, en particulier dans l'enregistrement des plaintes, et des constats qui y sont liés. Elles devront également assurer une permanence 24 heures sur 24, pour le traitement de tous les appels émanant du 117. Bon nombre d'entités actuelles seront trop petites et devront disparaître ou se fondre dans de plus grandes. Leurs tâches seront reprises soit par la Police cantonale, soit par une police municipale ou une association intercommunale disposant de la capacité opérationnelle à effectuer le travail demandé. Il n'est pas possible pour l'instant de déterminer précisément le nombre de corps qui se retrouveront dans cette situation, ni de déterminer la dimension exacte de la taille minimale des entités. Néanmoins, l'effectif raisonnable pour un corps sera d'une quarantaine de policiers et le canton devrait compter une dizaine de corps de police accrédités.

La mise en œuvre de la convention impliquera un redéploiement du personnel en fonction des nouvelles attributions sur le plan cantonal et municipal. Certains grands corps de police déjà existants devront très probablement engager du personnel, pour remplir toutes les tâches qui leur seront demandées. Les policiers cantonaux, en particulier ceux provenant du corps de la gendarmerie, qui seront libérés des activités qu'ils exerçaient jusqu'alors du fait du transfert de ces tâches aux communes, pourront être redéployés en vue d'autres missions. Un renforcement des zones ne disposant pas de polices municipales pourra être envisagé, ainsi que la poursuite de la lutte contre la criminalité locale avec une part prépondérante dans les centres urbains. Un dispositif opérationnel, déployé au profit de l'ensemble du territoire, pourra également être constitué afin de gagner en souplesse et de répondre à l'ensemble des situations, des événements, et des demandes des communes.

Selon une projection, une quarantaine de policiers cantonaux pourraient ainsi être redéployés sur l'ensemble du territoire.

9.5 Conséquences pour les communes

Néant.

9.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

9.7 Programme de législation (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

9.11 Simplifications administratives

Néant.

9.12 Conséquences sur la formation

La nouvelle répartition des tâches aura des conséquences importantes en matière de formation.

Pour rappel, la formation de base est déjà unifiée. La modification du système n'aura dès lors aucune incidence sur les futurs policiers, qui disposeront de toutes les compétences nécessaires, après avoir suivi l'Ecole de police à l'Académie de Savatan.

Par contre, un processus de formation complémentaire, spécifique à la démarche, devra être mis sur pied pour les policiers municipaux. Il s'agira également de profiter de la mise en vigueur du nouveau code de procédure pénale unifié (CODEX), nécessitant également la création de modules d'instruction bien particuliers. Un accent tout particulier devra être mis sur la formation relative à l'enregistrement et au suivi des plaintes ou constats afin de garantir la qualité des informations nécessaires à l'enquête.

Des synergies pourront être dégagées pour lier les deux types de formations, qui seront largement interdépendantes.

A cet effet, un concept global de formation continue est en voie de déploiement au sein de l'Académie de police de Savatan, afin que tous les policiers actuellement en exercice soient capables d'effectuer le travail demandé dans le futur.

10 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat envisage de fixer la votation sur l'initiative "Pour une police unifiée et plus efficace" dès l'adoption des décisions objets des présentes.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter:

- le décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative "Pour une police unifiée et plus efficace"
- le 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
- le rapport intermédiaire sur la motion Josiane Aubert et consorts concernant la loi-cadre pour une police coordonnée

Annexe I

CONVENTION

- entre
1. **Le Conseil d'Etat du canton de Vaud** ; représenté par Mme Jacqueline de Quattro, présidente de sa délégation à la sécurité,
 2. **Le comité de l'Union des communes vaudoises (UCV)** ; représenté par son président M.Yvan Tardy,
- et
3. **Le comité de l'Association de communes vaudoises (AdCV)**, représenté par sa présidente Mme Andréa Arn.

Soucieuses de régler dans un esprit de collaboration les bases de la réforme policière vaudoise, parties conviennent :

I. Buts de la convention

La présente convention consacre la vision commune des parties quant à l'attribution des compétences aux corps de police dans le canton, à leur organisation et à leur financement.

La nouvelle organisation policière proposée a pour but :

- a. d'assurer une sécurité publique permanente de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal ;
- b. d'instaurer une collaboration étroite entre les autorités responsables de la sécurité publique ;
- c. d'accroître l'efficacité des forces de police par une meilleure coordination ;
- d. de supprimer la concurrence liée aux statuts des policiers vaudois, par une harmonisation de ces derniers dans les 5 à 10 prochaines années en vue de leur unification à terme.

II. Nouvelle organisation policière

II.1 Compétences communales

II.1.1 Principe

En matière de sécurité, les communes disposent des compétences qui leur sont attribuées par la Constitution et la loi.

Elles sont compétentes notamment dans les domaines suivants :

- a) En matière de circulation routière, elles disposent des compétences prévues à l'art. 13 RLVCR (catégorie IV). Elles peuvent en particulier constater et dénoncer les contraventions aux règles fédérales et cantonales dans ce domaine qu'un accident soit survenu ou non, à l'exception des dépassements de vitesse.
- b) Si elles remplissent les conditions des art. 14 et 15 RLVCR, elles disposent des compétences supplémentaires qui y sont prévues, notamment le contrôle de la vitesse et le constat et la dénonciation des infractions réprimées par l'art. 91 LCR.
- c) En matière judiciaire, elles enregistrent les plaintes conformément à l'art. 6 LPJu. Elles procèdent de plus aux diverses interventions et constats qui y sont liés.

En outre, la Commune de Lausanne dispose des compétences suivantes :

- a) Celles prévues à l'article 16 RLVCR (catégorie V).
- b) Elle peut constater et dénoncer tous délits et contraventions aux règles fédérales et cantonales en matière de circulation routière.
- c) Elle conserve les compétences de police judiciaire exercées actuellement en application de la décision du Conseil d'Etat du 30.12.1941 (art. 3 LPJu).

Pour assumer les tâches qui découlent de leurs compétences, les communes doivent :

- a) Constituer un corps de police municipal répondant aux exigences fixées sous point II.2.1 ci-dessous, ou
- b) Adhérer à une association intercommunale qui dispose d'un corps de police répondant aux exigences fixées sous point II.2.1 ci-dessous, ou
- c) Confier l'exercice de ces tâches à la police cantonale.

Dans le cas où la commune ne se détermine pas, elle est considérée avoir choisi l'option figurant sous lettre c).

Lorsqu'une commune confie ses compétences en matière de circulation routière à la police cantonale, la répression des contraventions relève de l'Etat, celles ressortant du règlement communal de police exceptées.

II.1.2 Délais

Les communes doivent être en mesure d'assumer les tâches figurant sous point II.1.1 ci-dessus au plus tard le 1^{er} janvier 2011, sous réserve de l'adoption des modifications légales nécessaires.

Le choix mentionné sous point II.1.1 alinéa 2 doit être effectué avant le 1^{er} janvier 2010.

II.2 Accréditation des corps de polices municipaux et intercommunaux

II.2.1 Critères

Les corps de police municipaux et intercommunaux sont accrédités s'ils disposent d'une taille leur permettant d'assurer les tâches qui leur incombent de manière permanente (7 jours/7, 24 heures/24).

Cette dernière est évaluée sur la base des critères suivants :

- a. la structure de commandement et de support doit être constituée ;
- b. le corps doit disposer des ressources humaines et techniques appropriées ;
- c. les interventions nécessaires doivent pouvoir être assurées par le corps. Elles sont évaluées notamment en fonction :
 - de la population des communes ;
 - des flux de population (professionnels, loisirs, achats, manifestations) ;
 - du nombre des établissements au bénéfice d'une autorisation fondée sur la législation sur les auberges et débits de boisson et de leur type ;
 - de l'importance et de la nature du commerce de détail ;
- d. la rapidité et la qualité des interventions doivent être garantie ;
- e. le corps doit être en mesure d'assurer la gestion d'événements ponctuels et saisonniers de taille locale et régionale ;
- f. le corps doit garantir aux habitants concernés un accès permanent au guichet ;

II.2.2 Autorité d'accréditation

Le département en charge de la sécurité délivre l'accréditation sur requête de la commune ou de l'association de communes concernée.

II.3 Compétences cantonales

L'Etat dispose des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution et la loi, notamment en matière de police judiciaire et d'appui aux corps de police municipaux pour les événements d'envergure régionale et cantonale.

II.4 Conseil cantonal de sécurité

II.4.1 Compétences

Le Conseil cantonal de sécurité définit la stratégie et les orientations globales en matière de sécurité. Il vérifie qu'elles sont mises en œuvre par la Direction opérationnelle sous la responsabilité du Commandant de la police cantonale.

Il analyse les problèmes liés à la sécurité et émet des recommandations à l'attention du Conseil d'Etat et des autorités municipales.

II.4.2 Composition

Le Conseil cantonal de sécurité est composé :

- a. du Chef du département en charge de la sécurité, qui le préside ;
- b. du Conseiller municipal en charge de la police lausannoise ;
- c. d'un Conseiller municipal désigné par la CDPMV ;
- d. d'un Conseiller municipal émanant d'une commune qui ne dispose pas d'un corps de police, désigné de concert par l'UCV et l'AdCV.

Les décisions sont prises par consensus. En cas de désaccord, le Chef du département tranche.

II.5 Direction opérationnelle

II.5.1 Missions

La Direction opérationnelle appuie le Commandant de la police cantonale et le Conseil cantonal de sécurité dans leurs tâches respectives.

En particulier, la Direction opérationnelle :

- a. édicte des directives destinées à tous les corps de police ;
- b. définit les objectifs opérationnels régionaux et cantonaux ; ceux-ci priment sur les objectifs locaux définis par les communes ;
- c. fournit au Conseil cantonal de sécurité les éléments lui permettant d'établir la stratégie et les orientations globales en matière de sécurité ;
- d. recommande au Conseil cantonal de sécurité l'affectation de moyens supplémentaires dans les situations où elle l'estime nécessaire ;
- e. préavise sur l'autorisation de manifestations régionales et cantonales ;
- f. coordonne l'engagement des ressources sur le plan régional, en particulier lors de manifestations d'envergure régionale ou cantonale, et assure la mise en place des dispositifs par les entités de police.

II.5.2 Composition

La Direction opérationnelle est composée :

- a. du Commandant de la police cantonale, qui la dirige ; assisté du Commandant de la gendarmerie et du Chef de la police de sûreté;
- b. du Commandant du corps de police de Lausanne ;
- c. d'un Commandant d'un corps de police municipal ou intercommunal désigné par l'ACPMV.

Les décisions sont prises par consensus. En cas de désaccord, le Commandant de la police cantonale tranche.

II.6 Commandement unifié

Les corps de police communaux et intercommunaux ainsi que la Police cantonale exécutent leurs tâches sous l'autorité du Commandant de la police cantonale.

II.6.1 Compétences

Le Commandant de la police cantonale :

- a. dirige les corps impliqués lors d'événements de taille régionale ou cantonale ;
- b. rend compte au Conseil cantonal de sécurité des actions entreprises.

Il peut saisir les autorités en charge de sanctionner disciplinairement les chefs des corps de police municipaux ou intercommunaux en cas de violation des instructions données en application de la lettre a ci-dessus et des lettres a et b figurant sous point II.5.1.

III. Harmonisation des statuts des policiers

L'harmonisation des statuts des policiers a pour but de supprimer, dans un délai de 5 à 10 ans, la concurrence existant actuellement entre les corps de police. Une unification des statuts est envisagée à terme. L'objectif est d'instaurer une équité entre les différents corps de police du Canton.

L'harmonisation porte notamment sur :

- a. les critères et le processus d'engagement ;
- b. les conditions salariales ;
- c. la prévoyance professionnelle ;
- d. le temps de travail ;
- e. les fonctions et l'équivalence grade-fonction ;
- f. un parcours commun pour la formation des cadres ;
- g. la mise en place de formations de spécialistes ;
- h. le maintien des compétences ;
- i. les critères d'évaluation du personnel ;
- j. la mise en place d'un processus éthique et d'un code de déontologie communs ;
- k. les causes et le processus de licenciement ;
- l. les voies de recours.

IV. Financement

IV.1 Bascule d'impôts

Sous réserve de l'adoption des modifications légales nécessaires, le financement des tâches communales supplémentaires est assuré par la bascule de deux points d'impôt cantonal aux communes.

Le taux d'imposition cantonal sera diminué de deux points dès le 1^{er} janvier 2011.

Les taux d'imposition communaux seront augmentés de manière automatique de deux points dès le 1^{er} janvier 2011. Cette augmentation ne sera pas sujette à référendum communal.

IV.2 Prestations de la Police cantonale

Les prestations fournies par la Police cantonale à une commune en application du chiffre II.1.1 sont facturées à leur coût réel.

Le montant total de la facture ne peut néanmoins être supérieur à la valeur de deux points d'impôt brut de dite commune.

Les prestations demandées à la Police cantonale par une commune qui vont au-delà de celles fournies selon l'alinéa 1 ci-dessus font l'objet d'un contrat de prestation et sont facturées à leur coût réel.

IV.3 Effets financiers

La présente réforme policière doit être financièrement neutre pour le canton et pour les communes prises dans leur ensemble.

Les effets financiers seront chiffrés et arrêtés au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. La différence sera restituée chaque année à l'Etat.

Les parties définiront le mode de restitution dans le cadre des négociations relatives à la nouvelle péréquation.

V. Mise en oeuvre

La présente convention sera soumise à la ratification du Conseil d'Etat et des assemblées générales de l'UCV et de l'AdCV.

Elle sera présentée aux initiants en vue de la négociation du retrait de l'initiative « Pour une police unifiée et plus efficace ».

Les modifications prévues par la présente convention feront l'objet d'un projet de loi présenté par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat présentera tout d'abord au Grand Conseil un exposé des motifs comprenant :

- un projet de décret portant approbation de la présente convention ;
- le rapport intermédiaire sur la motion Josiane Aubert et consorts « Loi-cadre pour une Police coordonnée » ;
- le préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative « Pour une police unifiée et plus efficace » et le projet de décret convoquant les électeurs.

Ainsi fait à Lausanne le

Département de la
Sécurité et de
l'Environnement

Jacqueline de
Quattro

Département de
l'Intérieur

Philippe Leuba

Pour le Comité de
l'Union des com-
munes vaudoises

Yvan Tardy

Pour le comité de
l'Association de
communes vau-
doises

Andréa Arn

Annexe II

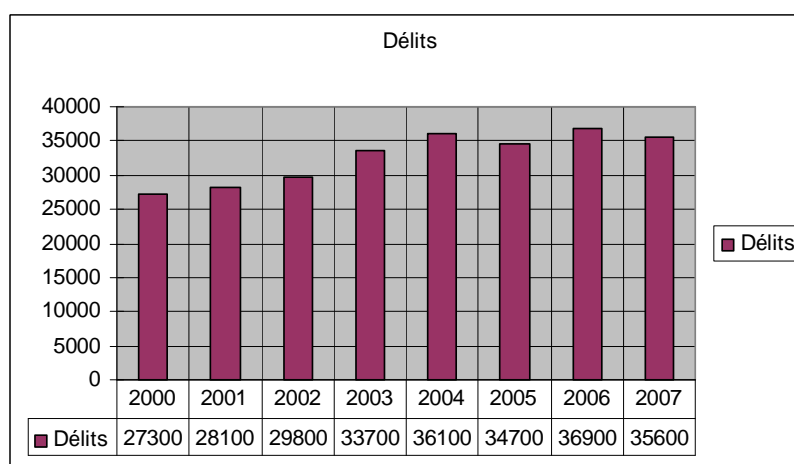
Analyse et bilan dans le domaine de la sécurité

1. Evolution du contexte sécuritaire

Il convient de prendre en compte en particulier les éléments suivants :

1. l'évolution qualitative (nature) et quantitative (nombre) des infractions;
2. la stagnation des ressources, depuis plusieurs années (20 ans) ne permet pas d'allouer des effectifs suffisants pour répondre aux besoins actuels;
3. l'augmentation permanente de la demande sociale en matière de sécurité, ce sous un angle tant qualitatif (nature) que quantitatif;
4. l'augmentation constante des missions et des tâches.

1.1. Evolution de la délinquance dans le canton



a) Diagnostic global

Depuis quelques années, l'évolution de la délinquance et des incivilités a pris une tournure inquiétante sur plusieurs plans. Elle est illustrée par ces quelques chiffres :

- 35'634 infractions ont été dénombrées durant l'année 2007, contre 26'977 en 1997, soit une augmentation de 26% en 10 ans, (simultanément, la population a augmenté de 10 %);
- l'année 2007 est marquée par une baisse substantielle (- 9,6%) des cambriolages (7'629 cas en 2007 contre 8'440 en 2006). Cette baisse n'est pas uniforme selon le type de cible. Les cambriolages de commerces ont diminué de 12 %, les cambriolages de villas ont diminué de 18% alors que les cambriolages d'appartements ont augmenté de 16%;
- en 5 ans, on constate une augmentation de 246 % des voies de fait;
- une augmentation des accidents de la circulation de l'ordre de 5,69 % par rapport à 2006 alors que les accidents mortels ont diminué de 2,77 % (35 tués en 2007).

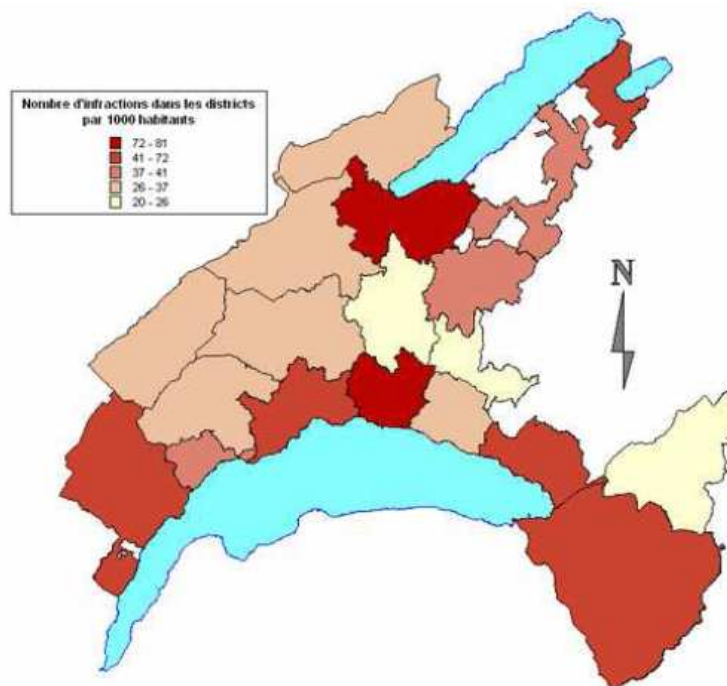
En données brutes, il y a eu, en moyenne, en 2007 :

- 1 vol en général toutes les 23 minutes;
- 1 dommage à la propriété toutes les 1,3 heures;
- 1 cambriolage d'habitation toutes les 2 heures;
- 1 accident de la circulation avec blessés toutes les 3 heures et 2 minutes;
- 1 cambriolage de commerce toutes les 3,2 heures;
- 1 brigandage toutes les 21 heures;

b) Conséquences

L'augmentation de la criminalité et de la violence a de fortes répercussions dans les communes, particulièrement en milieu urbain et semi-urbain, avec pour les habitants, une péjoration sensible et répétée leur qualité de vie. Au-delà de l'augmentation purement quantitative, les partenaires de la sécurité sont confrontés à une autre réalité pour le moins inquiétante: la surreprésentation des jeunes de la tranche d'âge 14-18 ans dans la statistique des délits. 30 % des auteurs identifiés appartiennent à cette tranche d'âge, alors qu'ils ne représentent que 23 % de la population résidente dans le canton. Si notre pays et notre canton ne connaissent pas, à l'heure actuelle, les problèmes de nos grands voisins avec la même acuité, les responsables de la sécurité publique, comme ceux de la justice, relèvent une dégradation de la situation générale et particulière, ainsi qu'une augmentation du sentiment d'insécurité.

La carte du canton figurant ci-dessous (année 2007) démontre qu'aucun district ni aucune région ne sont épargnés par ce phénomène.



1.2. Diminution des ressources – recherche d'un modèle plus économique

La quote-part des ressources financières à disposition pour certaines collectivités publiques, respectivement les difficultés à augmenter l'enveloppe budgétaire à disposition, a conduit le Conseil d'Etat à développer un modèle organisationnel et opérationnel fondé sur une stabilité des coûts, en créant de nouvelles mesures à même de répondre, d'une part, à l'évolution des délits et, d'autre part, à l'augmentation de la demande sociale en matière de sécurité. Il est à relever en particulier que la suppression de l'école d'aspirant pendant 3 années successives (Opération Orchidée 94, 95 et 97) a grevé durablement les effectifs de la Police cantonale.

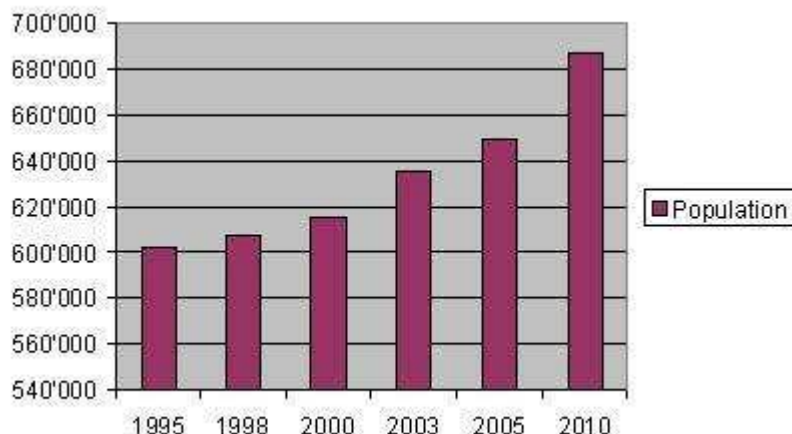
1.3. Augmentation de la demande sociale - Besoin de sécurité

La population ressent fortement la constante évolution des incivilités et de la criminalité. Cela a été confirmé par les sondages axés sur le sentiment d'insécurité qui ont été effectués auprès de la population dans le cadre des zones pilotes de Police 2000. A cela s'ajoute une évidente augmentation de la demande en matière de sécurité. Elle est clairement identifiée par les intervenants sur le terrain.

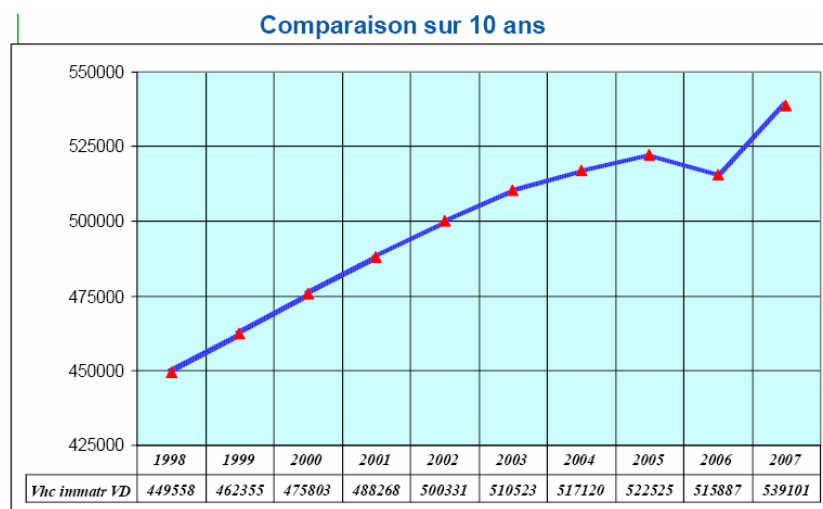
1.4. Augmentation des missions et des tâches

Comme indiqué ci-dessus, les tâches et missions dévolues aux forces de police ne cessent d'augmenter. Quelques indicateurs démontrent l'augmentation de la charge de travail :

- La population du canton a, en 10 ans (1995 - 2005), augmenté de 35'000 habitants, soit l'équivalent d'une agglomération telle que celle d'Yverdon-les-Bains. Selon la projection du Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), elle devrait s'élever à 687'000 habitants en 2010, soit une hausse de 110'000 habitants en 20 ans : cet accroissement a pour corollaire une augmentation des demandes de prestations en matière de sécurité;



- Le parc automobile a passé de 475'803 véhicule, en 2000 à 539'501 à fin 2007. Cette augmentation de quelque 65'000 véhicules génère aussi des prestations supplémentaires;



- l'introduction de nouvelles dispositions légales telles que la poursuite d'office des violences domestiques qui ne se poursuivaient auparavant que sur plainte;
- la mise en application du 0,5 ‰ (i.e. de l'abaissement à 0,5 ‰ du taux légal d'alcoolémie);
- le contrôle des chantiers de la construction, de l'agriculture et du commerce;
(Lorsque les inspecteurs des chantiers et les contrôleurs du marché du travail demandent le concours de la police pour dénoncer des travailleurs en situation irrégulière, quelque soit leur statut, la Police cantonale doit entrer en matière et les dénoncer au Magistrat instructeur.)
- les flux migratoires et leurs conséquences en matière criminelle ou de renvoi.

2. Dysfonctionnements opérationnels

Systèmes de transmission

En matière de transmission radio, la Police cantonale et quelques polices municipales sont reliées au réseau Polycom. Ce système radio, dédié aux autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité, est en voie d'introduction dans toute la Suisse, afin de permettre une coordination de leurs actions respectives, par une infrastructure uniforme et homogène. Toutefois, plusieurs polices municipales disposent de systèmes radio propres, non compatibles avec Polycom, ne permettant pas de travailler sur une fréquence commune.

Systemes de gestion du renseignement

Dans ce domaine, on constate la disparité des systèmes destinés à collecter et traiter le renseignement. Hormis la Police cantonale et celle de Lausanne, les corps de police municipaux disposent de systèmes informatiques variés ne permettant pas l'échange en ligne de données ou la mise en commun d'informations. Actuellement, les bases légales en vigueur ne permettent pas aux polices municipales de disposer d'un accès aux bases de données cantonales, ceci notamment du fait du caractère sensible de certaines informations et de la préservation du secret de l'enquête. Là encore, cette situation nuit à l'efficacité de la police dans sa mission de lutte contre la criminalité.

Logistique

A ce jour, les polices municipales et la Police cantonale disposent chacune d'un service de logistique, composé de ressources (un à plusieurs policiers, en fonction de la dimension de la structure) qui gèrent les flux matériels de l'organisation (matières, transport, emballage, stock, etc.) dans les domaines suivants :

- Télécommunication (Radio, Téléphone, Liaison)
- Équipement (équipement personnel, équipement du corps, acquisitions subséquentes)
- Réparation et service (dépôt, ateliers, matériel en prêt)
- Informatique (applications, gestion des systèmes, multimédia, services de base, maintenance, help desk)
- Véhicules (évaluation, achat et entretien)

Les différentes entités de police ne procèdent pas toujours de manière concertée au choix, à l'achat et à l'entretien de leur équipement. De plus, la taille critique de certaines entités ne permet pas d'obtenir des économies à grande échelle, compte tenu d'achats isolés de matériel semblable.

Plus l'entité est grande, plus elle a la possibilité d'obtenir des conditions commerciales avantageuses de la part des fournisseurs de l'entreprise en cas d'accroissement du volume d'achat. Elle permet de plus d'obtenir des conditions financières plus favorables ou d'accéder à une gamme plus large de produits. Par ailleurs, une taille plus importante permet d'améliorer l'efficacité organisationnelle en disposant de plus d'employés spécialisés. On peut citer, à ce titre, la pertinence du concept UNIMATOS qui entraîne une baisse des coûts (équipement commun).

Comparatifs Sécurité publique : Situation en Suisse et dans les autres cantons

1. Cadre général des réformes de la police sur le plan suisse

Plusieurs projets ont ou auront des incidences importantes sur le plan vaudois. Il s'agit de :

La démarche USIS, conduite par le Conseiller fédéral responsable du département de Justice et Police et le Président de la CCDJP (Conférence des Chefs de départements de justice et police, à laquelle participent également les commandants des polices cantonales), constate que la structure de la Suisse et la capacité d'action des corps cantonaux et municipaux de police atteignent leurs limites, en particulier dans la lutte contre la grande criminalité et la résolution des problèmes de migration et des tâches de police de sécurité. Ce projet postule donc une nouvelle répartition des tâches et des ressources entre armée, police, Corps des gardes-frontière, police judiciaire fédérale et cantonale (police de sûreté). Aujourd'hui, ce projet est au point mort.

EffVor, qui a conduit, au 1er janvier 2002, au transfert à la Confédération de compétences d'enquêtes cantonales dans la criminalité organisée, économique, le blanchiment d'argent et la corruption.

Police XXI, mené par la CCDJP. Ce projet a pour objectif de réorganiser les structures policières au niveau intercantonal et de mieux régler les relations entre cantons, régions et Confédération. A terme, ce projet sera intégré dans le projet USIS.

2. Cadre général des réformes de la police sur le plan cantonal

Plusieurs cantons réorganisent leur police, comme par exemple :

- Berne, création d'une police unique au 01.01.2008;
- Schaffhouse et Zoug, où là aussi une fusion des polices cantonales et municipales a été opérée;
- Argovie et Tessin, où une étude de nouvelles relations entre polices cantonales et municipales est en cours, comprenant de nombreuses similitudes avec le projet vaudois;
- Neuchâtel : création d'une police unique;
- Zurich, où les compétences judiciaires accordées à la ville ont été partiellement reprises par le canton.

Ces exemples démontrent de manière évidente que, partout en Suisse, les instances policières atteignent les limites de leur efficacité et s'adaptent aux nouveaux défis en réorganisant leurs structures. Le Canton de Vaud a anticipé cette réalité en travaillant à différentes propositions de réforme de l'organisation policière, tout d'abord par le biais du projet Police 2000, puis par la convention entre le Conseil d'Etat, l'UCV et l'AdCV.

Pour le surplus, l'adhésion de la Suisse aux Accords de Schengen débouche sur de nouvelles contraintes en matière sécuritaire. En ce sens, l'atomisation des structures policières vaudoises pourrait poser de gros problèmes supplémentaires en termes de vue d'ensemble et de coordination.

Annexe III

Organisation des systèmes de sécurité

1. Comparaisons internationales

Chaque pays a son modèle avec ses propres caractéristiques. Il n'existe donc pas une organisation policière type, considérée comme idéale ou parfaite. Il est aussi important de préciser que toute organisation policière est également le reflet d'un contexte social, démographique, géographique et historique bien particulier.

Il est intéressant de comparer les modèles d'organisation qui sont basés sur un principe de police coordonnée tel que les organisations policières existant au Québec et en Belgique.

Des pays centralisateurs comme la France et l'Italie, possèdent une police nationale, tout en ayant des corps municipaux. Cela n'empêche pas les problèmes de coordination ou de transmission de l'information. D'autres, comme l'Angleterre ou l'Allemagne sont organisés en régions, de dimensions très variables.

Les Etats-Unis regroupent en plus du FBI, police fédérale, un nombre très important de corps de police, sur le plan des Etats, des comtés et des villes, avec des spécialités comme les Rangers pour le Texas ou la Highway Patrol pour la Californie. Le plus grand corps de police est celui de New-York (NYPD), avec près de 38'000 policiers, pour un bassin de population d'environ 18 millions d'habitants (la ville de NY avec ses cinq district métropolitains), alors que certains "Sheriff's Department" peuvent ne compter qu'un seul membre, avec toutes les compétences, y compris celles du domaine judiciaire, à sa disposition.

a) La Police au Québec

L'organisation de la police au Québec est intéressante à plus d'un titre. Le nombre de corps de police a passé de plus de 100 à 35 après la réforme mise en oeuvre dès 2001. En préambule, il est intéressant de constater que le Québec, malgré sa très grande superficie abrite une population semblable à celle de la Suisse. La police de Lausanne avec son effectif de plus de 400 policiers serait au 4^{ème} rang d'importance comme corps constitué dans cette région, ce qui démontre que l'entité a une dimension non négligeable.

Sauf exception, toute municipalité faisant partie d'une communauté métropolitaine voit la prise en charge de sa sécurité par un corps de police municipale (ci-après « CPM ») dont la taille et les compétences dépendent du nombre d'habitants. Par ailleurs, toute municipalité dont la population s'élève à 50'000 habitants ou plus doit être prise en charge par un CPM, que ce soit en établissant son propre corps de police ou en concluant une entente avec une municipalité qui possède un tel corps de police. Les municipalités comptant moins de 50'000 habitants sont pris en charges par la Sûreté du Québec, à l'exception de celles qui ont choisi de maintenir leur CPM. Selon le nombre d'habitants ou selon leur situation géographique, les municipalités doivent assurer un niveau de prestations sécuritaire spécifique. Au fil des années, le nombre de corps de police municipal a été réduit de façon importante. Ainsi, des 109 CPM dénombrés au Québec en 2001, on n'en compte plus que 34 au 31 mars 2008. De ce nombre, 17 prennent en charge une seule municipalité (desserte unique) et 17 prennent en charge plus d'une (desserte multiple)

La loi sur la police, qui reprend substantiellement les dispositions de l'ancienne loi de police et de l'ancienne loi sur l'organisation policière relatives à la déontologie, a notamment institué l'École nationale de police du Québec qui succède à l'Institut de police du Québec. Cette loi permet aux municipalités de conclure entre elles, avec l'approbation du ministre de la Sécurité publique, des ententes relatives à la fourniture de services. Les corps de police municipaux doivent fournir un certain niveau de service, sur les 6 en vigueur selon la population qu'ils prennent en charge ou leur localisation géographique. Ces niveaux formalisent les compétences propres à chaque entité selon une progression bien définie. La Sûreté du Québec, disposant de toutes les compétences (niveau 6), joue un rôle complémentaire, en fournissant les services du niveau supérieur à ceux offerts par les corps de police municipaux.

Les activités des corps de police sont divisées en quatre catégories : gendarmerie, enquêtes, mesures d'urgence et services de soutien.

Les municipalités dépourvues de service de police ont recours à la Sûreté du Québec. La détermination de la somme payable pour les services de la Sûreté du Québec est prescrite dans un règlement. Celui-ci établit notamment les taux multiplicateurs de la richesse foncière uniformisée qui sont utilisés pour déterminer la contribution respective des municipalités, et ce, pour les services policiers de la Sûreté du Québec qui leur sont

dédiés. La tarification des services de police dépend essentiellement de la population. Un taux multiplicateur a été clairement défini.

b) La Police belge

La police belge est structurée sur deux niveaux depuis la réforme du 7 décembre 1998: un niveau fédéral (la Belgique est un état fédéral) et un niveau local. La Belgique est divisée en 196 zones de police dites «locales».

La police fédérale

La police fédérale remplit des missions sur l'ensemble du territoire belge. Elle est placée sous l'autorité du commissaire général. Elle est composée d'un commissariat général et de trois directions générales: la direction générale de la police administrative, la direction générale de la police judiciaire, la direction générale de l'appui et de la gestion.

La police judiciaire fédérale exerce des missions de police judiciaire supra locale et spécialisées. Elle est organisée autour de directions centrales et de directions judiciaires déconcentrées (PJF). Il existe une direction judiciaire déconcentrée par arrondissement judiciaire, et l'ensemble de ces directions représente la majorité du personnel de la direction générale. Ce sont principalement les membres des PJF qui effectuent le travail de terrain, à savoir les enquêtes spécialisées. Les compétences de la police judiciaire fédérale couvrent de vastes domaines, comme les enlèvements, le racket, les prises d'otage, les attentats à la bombe, le terrorisme, le développement des sectes, etc.

La police locale

Chaque zone de police locale recouvre le territoire d'une ou plusieurs communes. Chacune de ces zones est dirigée par un collège de police (composé alors des différents bourgmestres) ou par un bourgmestre (si la zone ne recouvre qu'une seule commune). Le collège de police est l'autorité administrative de la police locale. Ce collège, organe exécutif, prend les décisions concernant la gestion exécutive du service de police, sous la surveillance d'un conseil de police, qui lui regroupe des membres du ou des conseil(s) communal(aux), élus par leurs pairs.

Chaque zone de police est placée sous l'autorité d'un chef de corps qui est nommé par le Roi (c'est-à-dire par le ministre de l'intérieur), sur proposition du collège de police (ou du bourgmestre), pour un mandat de 5 ans, renouvelable. Ce chef de corps, qui est un policier, est chargé de l'organisation quotidienne et de la répartition des tâches au sein du corps de police locale.

Les corps de police locale (dont la taille varie en fonction de la taille de la zone, allant de 50 à plus de 2'500 policiers), sont chargés de toutes les missions de police sur le territoire de leur zone. Ces missions sont au nombre de 6: l'accueil, la police de quartier, l'accueil policier aux victimes, l'intervention, l'enquête et la recherche, le maintien de l'ordre (y compris la circulation routière qui constituera bientôt une mission à part entière).

La philosophie vise une approche globale et intégrée de la sécurité en se basant sur une visibilité maximale et en recentrant les activités policières sur le niveau territorial restreint, ce qui devrait permettre une optimisation du contact police/population. Il s'agit aussi de restaurer la confiance de la population en la police et d'améliorer la sécurité objective et subjective dans les quartiers.

2. Comparaisons intercantionales

En Suisse, les organisations policières varient beaucoup d'un canton à l'autre. Certaines, comme à Genève, ne possèdent pas de police municipale remplissant des tâches sécuritaires. D'autres, comme le canton de Vaud, regroupent en plus de la police cantonale un nombre de polices municipales qui peut fortement varier, tout comme leur effectif.

L'organisation de la police doit dépendre de nombreux critères liés, entre autre, à la topographie, à la répartition de la population, en particulier à la densité, à la spécificité des régions et bien évidemment à l'organisation politique du canton. Cette dernière doit tenir compte des besoins communautaires dépendant souvent des sensibilités communales, principalement au niveau des zones urbaines.

Plusieurs cantons subissent actuellement des réformes au sein de leur système policier, processus qui sont en cours ou viennent de s'achever.

a) L'exemple neuchâtelois

Dans ce cas de figure le modèle retenu est celui d'une police unifiée comprenant un corps cantonal unique. Ce choix est essentiellement dû à l'existence, au préalable, d'un nombre limité de polices municipales sur le territoire de ce canton. De plus, à Neuchâtel, seules trois villes disposaient ou disposent encore d'une force de police de dimension relativement importante (Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, et le Locle). Il faut aussi préciser que le reste des corps municipaux constituaient de petites entités.

Fait important, l'élément déclencheur du processus d'unification a été la demande formulée par la Ville de La Chaux-de-Fonds de voir le canton reprendre la mission de police à sa charge. Sans cette action, il n'y aurait probablement pas eu de projet de réforme si rapidement lancé et abouti.

La police cantonale neuchâteloise s'est aussi réorganisée en vue de la nouvelle réforme, faisant disparaître au passage le poste de commandant de la gendarmerie, comme chef de corps, pour le remplacer par plusieurs secteurs d'actions opérationnels séparés sur le plan du commandement et définis sur la base de cinq processus : police judiciaire (police de sûreté), intervention (police secours), police de la circulation (aspects techniques spécialisés), police de proximité (gendarmerie territoriale), police mobile (réserve d'intervention et brigades spécialisées telles que GI et brigade canine).

Sur le plan vaudois, depuis bien des années, aucune réorganisation proactive de ce type n'a été pensée en vue d'une redistribution des rôles dans le cadre de la suite des opérations consécutives de Police 2000.

Par conséquent, la situation neuchâteloise n'est pas comparable à celle prévalant dans le canton de Vaud. Elle était très favorable sur bien des plans, en particulier l'ancienne organisation, ce qui a permis la mise sur pied d'une réforme relativement rapidement. Dans notre canton bon nombre d'entités, en particulier celles constituant l'ACPMV, représentent des corps de police structurés de grandes ou moyennes dimension, qui, pour certains, ont déjà effectué une réorganisation par le biais de fusions (sur la Riviera ou dans l'Ouest lausannois), créant ainsi des systèmes forts et de grandes tailles (plus de 100 policiers).

Néanmoins, une trentaine de corps de police existent encore après ces deux importantes réformes. La situation vaudoise implique très fortement les communes en particulier les agglomérations urbaines qui disposent déjà depuis des années de corps de police dévolus à une activité de proximité. Par ailleurs, le canton de Vaud est composé d'un plus grand nombre de communes que Neuchâtel, rendant ainsi toute opération de réforme beaucoup plus complexe et sensible.

L'échec du projet Police 2000 a également été un facteur perturbant, élément que le canton de Neuchâtel n'a pas connu pour mettre sur pied un modèle de police unifiée.

b) Le cas bernois

Le modèle d'organisation bernois d'une police unique a été fait assez rapidement, mais dans un contexte d'organisation politique également très particulier.

Le canton de Berne disposait d'une organisation de police hétéroclite au niveau des tâches, de la formation, des moyens et des compétences. Le concept approuvé par le Grand Conseil Bernois et mis en œuvre en 2007 avait pour objectif de créer des synergies dans l'accomplissement des tâches de sécurité et d'offrir au citoyen un interlocuteur unique en matière de police. Il repose sur le principe d'un seul corps de police, les communes pouvant participer à la conduite des engagements de police. Il supprime tous les corps de police communaux ou régionaux et les intègre dans la Police cantonale. La répartition des responsabilités et des tâches entre le canton et les communes est néanmoins restée inchangée, les communes devant continuer d'acheter les prestations à la Police cantonale. Outre la ville et l'agglomération bernoises, qui sont organisées de manière spécifique, le canton est partagé en 4 régions et 60 postes de police répartis sur l'ensemble du territoire. Une police mobile est l'élément d'intervention permanent. La police judiciaire dispose d'une organisation propre et géographiquement différente.

La police est soumise à un seul commandement central, mais elle est organisée dans le terrain de manière décentralisée, avec des structures spécialisées qui se superposent au dispositif de base. Pour 80% des communes, cette réforme n'a entraîné aucun changement.

c) La vision zurichoise

L'exemple zurichois est aussi intéressant à plus d'un titre.

En 1983, le peuple zurichois rejette un projet de loi sur la police. En 2001, 168 collaborateurs de la police criminelle de la ville de Zurich sont rattachés à la Police cantonale. A la fin de cette même année, le peuple rejette une initiative visant à la création d'une police « unique ». A la fin de l'année 2005, la loi et le règlement d'application sont adoptés.

La Police cantonale exerce la police judiciaire, la police d'ordre et de la circulation pour l'ensemble du canton, à l'exception des compétences dévolues aux villes de Zurich et Winterthur.

Hors de ces deux villes, la Police cantonale est seule habilitée à répondre aux appels d'urgence et à ordonner les mesures appropriées. De même, elle est le seul interlocuteur des organes de sécurité de la Confédération.

La loi prévoit que les communes peuvent disposer de leurs propres forces de police. Dans ce but, elles peuvent former des ententes ou s'unir. Si une commune ne dispose pas d'une police municipale, la sécurité sur son territoire est alors assurée par la Police cantonale, moyennant un financement idoine. Les communes peuvent également initier un partenariat avec la Police cantonale au travers d'un contrat (équivalent du contrat de prestations tel que proposé sur Vaud).

En conclusion, le souci des compétences communales et des spécificités des régions ont été intégrées localement, afin de garantir l'efficacité du dispositif et le respect de tous les partenaires.

d) Le modèle argovien

Dans le cadre d'une réforme fondamentale de ses institutions, le gouvernement argovien a présenté en octobre 2001 son projet « Horizon 2003 » redéfinissant l'architecture sécuritaire du canton. Ce projet était le point de départ de l'organisation actuelle et reposait sur des principes de base bien définis, obligeant les communes à assurer la sécurité locale en fonction d'une liste de tâches prédéfinies, en disposant de leur propre force de police ou en s'associant avec d'autres communes. La Police cantonale assumait la responsabilité de la conduite des activités de police sur l'ensemble du territoire du canton et exerçait les tâches-clés prédéfinies.

La Police cantonale se concentre sur les compétences clairement définies que sont notamment le judiciaire, l'intervention et la circulation. Elle gère l'ensemble des interventions d'urgence par le biais de sa centrale d'engagement. Elle intervient dans le quart d'heure, grâce à sa police d'intervention mobile et assure un poste décentralisé dans un rayon de 10 km pour chaque citoyen. Les communes se sont regroupées en polices régionales qui assument les tâches de police de proximité dans les communes partenaires. La Police cantonale appuie les polices régionales dans les domaines de la formation et du matériel. Cette répartition des tâches permet une concentration de compétences clé sur les points sensibles et augmente la couverture en matière de police de proximité. Le travail de prévention de la police est renforcé dans tous les domaines.

La Police cantonale exploite une centrale d'appels d'urgence en coordination avec tous les services de secours, d'urgences, d'information du trafic et du feu ainsi qu'avec le numéro européen d'urgence 112.

Les principes ont été intégrés dans la nouvelle loi sur la police du canton. Les répartitions de compétences, l'organisation et les tâches sont réglées dans le décret de police qui est directement subordonné à la loi.

Dans le cadre de dispositions transitoires, les communes et la Police cantonale ont eu deux ans pour mettre la nouvelle architecture en œuvre en étant soutenus au niveau des ressources et des prestations.

Le modèle argovien privilégie le travail de proximité de la police. En résumé, le policier cantonal est un spécialiste qui intervient en deuxième échelon, alors que le policier communal est le généraliste qui effectue la première intervention et s'occupe du travail global de proximité.

Grâce à cette organisation, les activités de prévention sont renforcées, car elles sont effectuées par les organes aussi bien cantonaux que communaux.

Il a également permis de réglementer et d'optimiser la collaboration entre les entreprises de sécurité privées et les organes de police. La collaboration avec le Corps des gardes-frontière a encore permis d'optimiser l'allocation des ressources et des compétences.

e) La situation en Valais

Dans le canton du Valais les polices municipales nombreuses, restent pour l'instant séparées de la Police cantonale avec une autonomie qui dépend des prérogatives qui leur sont allouées en fonction principalement de leur taille et des villes dans lesquelles elles opèrent. Pour l'instant aucun projet de police unique n'est prévu, le système fonctionnant relativement bien grâce à répartition des tâches très claires entre le canton et les communes.

Annexe IV

Comparatif entre la convention, la motion et l'initiative

a. Compétences du Canton et des communes

	Convention	Initiative	Motion
Canton	Conserve les tâches actuelles, à l'exception de l'enregistrement des plaintes et des constats qui seront transférés aux communes.	Intégralité de l'exécution des tâches de sécurité	Tâches non-communales (enregistrement d'une partie des plaintes) et devoir de collaboration étroite
Communes	Tâches de police actuelles et enregistrement de toutes plaintes ainsi que les constats qui y sont liés	Intégration des communes dans le processus décisionnel (conseils régionaux de sécurité), mais pas de tâches d'exécution	Tâches d'exécution pour les grandes communes et associations intercommunales. Critères peu définis.

b. Modalités d'exercice des compétences

	Convention	Initiative	Motion
Canton	Pas de précision sur l'exercice des compétences par le canton.	Pas de précision sur les modalités pratiques de l'exercice des compétences par le canton.	Pas de précision sur l'exercice des compétences par le canton.
Communes	3 possibilités : - Communes avec taille critique - Association intercommunales - Contrat de prestations Accréditation des corps de police par le Canton selon des critères définis (avec retrait possible)	Pas de précision sur les modalités pratiques de l'exercice des compétences par les communes.	3 possibilités : - Communes avec taille critique - Association intercommunales - Contrat de prestations

c. Accréditation des corps de police municipale

Les modèles prévus tant par la motion Aubert que par la convention garantissent des compétences opérationnelles réelles aux corps de police municipaux. Les deux projets prévoient néanmoins que ceux-ci remplissent certains critères pour qu'ils puissent exercer les compétences attribuées. Ils doivent donc être « accrédités ».

	Convention	Initiative	Motion
Communes	La taille critique nécessaire est définie. Le corps doit assurer un service permanent et couvrir les interventions (indicateurs à définir)	Pas de description	Parle de taille critique, mais ne donne pas d'indicateurs qui permettent de l'évaluer

d. Financement

Convention	Initiative	Motion
Les communes et le Canton financent les tâches qui sont les leurs. Les communes bénéficient du transfert de deux points	Les modalités de financement ne sont pas précisées.	Les communes doivent participer solidairement au financement. Ce dernier peut être constitué par des points d'impôts et/ou en fonction

d'impôt cantonal pour assurer les tâches de sécurité de base. Les tâches assumées par le Canton pour les communes font l'objet d'une facturation (maximum 2 pts d'impôt). Les tâches supplémentaires sont financées par un contrat de prestation.		des prestations fournies.
--	--	---------------------------

e. Interface opérationnelle et politique

Convention	Initiative	Motion
Collaboration instituée par la Direction opérationnelle. La direction des opérations régionales et cantonales est unique et confiée au commandant de la Police cantonale. La collaboration politique s'opère par le Conseil cantonal de sécurité.	La police est uniquement cantonale. Commandement unique. L'intégration des communes au processus décisionnel se fait par les contrats de prestations.	Collaboration demandée entre les polices communales et cantonale en vue d'assurer une interface efficace. Les modalités de la collaboration ne sont pas définies, sous réserve de l'accès au système informatique cantonal par les corps communaux.

f. Harmonisation des statuts

Convention	Initiative	Motion
Harmonisation des statuts dans les 5 à 10 ans en vue d'une unification à terme.	Statut unique dans les 5 ans dès l'acceptation de l'initiative. Les modalités ne sont pas prévues.	Unification des statuts dans les 5 à 10 ans. Les modalités ne sont pas précisées.

g. Processus éthique/déontologique

Convention	Initiative	Motion
Intégration de la réflexion sur la démarche éthique commune dans l'harmonisation des statuts, avec mise sur pied d'un code déontologie commun pour les polices communales et cantonale.	La question n'est pas abordée.	Mise sur pied d'un code déontologie commun pour les polices communales et cantonale.

Lignes générales d'un calendrier des délais des différentes procédures

Opération	1^{er} semestre 2009	2^{ème} semestre 2009	1^{er} semestre 2010	2^{ème} semestre 2010	1^{er} semestre 2011	2^{ème} semestre 2011	Dès 2012
1. Travaux parlementaires	X						
2. Votation sur l'initiative populaire « Pour une police unifiée et plus efficace »		X					
3. Validation du concept de formation du CCP (CODEX)		X					
4. Décision des communes quant au choix de l'organisation policière prenant en charge la sécurité (3 modèles)			X				
5. Formation échelonnée CODEX			X	—————→			
6. Elaboration de la loi impliquant la révision des lois sur la police, sur les communes,			X	—————→			
7. Introduction du CPP (projet CODEX_2010 "Procédure pénale")					X		
8. Introduction de la loi impliquant la révision des lois sur la police, sur les communes,					X	—————→	
9. Accréditation des communes					X		
10. Introduction échelonnée de la nouvelle péréquation					X	—————→	
11. Déploiement du nouveau dispositif							X ———→

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative populaire "Pour une police unifiée et plus efficace"

du 18 mars 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 78 à 82 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu le projet de décret approuvant la convention sur la réforme de l'organisation policière conclue entre Conseil d'Etat, l'Union des communes vaudoises et l'Association de communes vaudoises

vu le présent projet de décret présenté par le Conseil d'Etat.

décète

Art. 1

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

"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 ?

Art. 2

¹ Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de cette initiative.

Art. 3

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 4

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 mars 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean

PROJET DE DÉCRET

approuvant la convention sur la réforme de l'organisation policière conclue entre le Conseil d'Etat, l'Union des communes vaudoise et l'Association de communes vaudoise

du 18 mars 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Art. 1

¹ La ratification par le Conseil d'Etat 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 est autorisée

Art. 2

¹ Si l'initiative populaire "Pour une police unifiée et plus efficace" est acceptée par le peuple ou par le Grand Conseil, le présent décret est caduc.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. 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 18 mars 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean