

**RAPPORT INTERMÉDIAIRE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Postulat Jean Tschopp et consorts – Quelle efficacité pour la police coordonnée ?

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 6 juillet 2015 à la Salle de conférence, Montchoisi 35, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Claire Richard et Claudine Wyssa, et de MM. Olivier Kernén, Jean Tschopp, Marc-André Bory, Cédric Pillonel et de M. Jean-François Cachin, confirmé dans sa fonction de président rapporteur.

Ont également participé à cette séance :

Mme Béatrice Métraux (Cheffe du DIS), M. Jacques Antenen (Commandant de la Polcant), M. Alain Gorka (Commandant de la gendarmerie), M. André Etter (Secrétaire général du Conseil cantonal de sécurité, coordinateur romand de la formation policière).

M. Cédric Aeschlimann (SGC) a tenu les notes de séance.

2. TABLE DES MATIÈRES

Page 1	Rapport intermédiaire de la commission du 25 juillet 2015
Page 7	Rapport de la commission du 26 avril 2016
Page 12	Annexe : Rapport du DIS à l'attention de la Commission du Grand Conseil en charge du postulat Tschopp et consorts (15_POS_106)

3. POSITION DU POSTULANT

Le postulant résume les motivations qui l'ont menées à déposer son postulat et explique qu'il y 6 ans, la population vaudoise s'exprimait sur l'initiative de la police unique qui était opposée au contre-projet indirect du Conseil d'Etat (CE) sur la police coordonnée. Il pense que le fait qu'un contre-projet indirect ait été proposé montrait que les réponses apportées par l'initiative n'étaient pas les bonnes par rapport aux questions posées. Les vaudois ont accepté le contre-projet indirect qui a abouti à la Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV), conformément à l'accord qui avait été trouvé avec les communes. Suite à sa redéfinition, la nouvelle organisation policière, avec la Police cantonale (Polcant), les communes délégatrices et les polices communales ou intercommunales, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Par ailleurs, les derniers chiffres concernant l'évolution de la criminalité sont plutôt encourageants, avec une baisse ininterrompue de la criminalité depuis 2 ans de 13% pour le canton, de 18% pour Lausanne.

Cependant, la criminalité transfrontalière reste élevée et il faut se garder de tout triomphalisme dans ce domaine, notamment concernant les brigandages et les cambriolages, qui représentent 70% des infractions au niveau cantonal et qui restent une préoccupation importante.

La situation reste difficile, même si des éléments de réponse ont déjà été apportés au niveau du renforcement de la présence policière, avec une meilleure coordination de la chaîne pénale, et avec la prévention, qui montre ses premiers résultats avec l'opération STRADA.

Le postulant estime que le moment est venu de faire le point. A cet effet, il a consulté plusieurs municipaux de police qui lui ont fait part de préoccupations par rapport à police de proximité, dont la mise en œuvre est particulièrement difficile pour les communes délégatrices.

Il relève également que les modules de formation sont les mêmes, quels que soit le type d'organisation policière, et qu'ils doivent permettre une meilleure coordination entre les différents corps de police. A quoi s'ajoutent les problèmes récurrents qui peuvent intervenir dans un périmètre défini.

Face à ces difficultés, il souhaite savoir comment se met en œuvre et se déroule cette coordination, avec des enseignements à tirer. Enfin, la question de la répartition de la péréquation entre le canton et les communes ainsi que l'affectation du solde de péréquation indirecte préoccupe également les municipaux et syndic concernés.

Forts de ces questions, les signataires du postulat ont estimé que c'était le bon moment pour avoir une évaluation et un monitoring, qui pourrait être l'occasion de donner mandat à un expert indépendant pour aborder ces différents points et dégager des enseignements et des pistes d'améliorations éventuelles.

Même si un rapport ne constitue pas la panacée, il constate que le rapport Marty a mis en évidence les problèmes concernant la surveillance au sein de l'ordre judiciaire. Il se réjouit de constater qu'avec la composition des députés siégeant au sein de la commission, toutes les formes de police sont représentées.

4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat constate que le postulant intervient sur plusieurs niveaux.

Sur le plan institutionnel, le Grand Conseil (GC) a adopté la LOPV et ses adaptations légales y relatives le 13 septembre 2011, suite à un débat homérique. La LOPV est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, avec la constitution des organes de conduite. La mise en route a été effective à partir de juillet 2012, ce qui signifie que la police coordonnée est en fonction depuis 3 ans tout juste. La police coordonnée s'articule de la manière suivante.

La Direction opérationnelle (DO) est présidée par le commandant de la Polcant.

Le Conseil cantonal de sécurité (CCS) était présidé en 2013 par Jacqueline de Quattro, puis en 2014 et 2015, par elle-même. Il est également constitué de Jean-Christophe de Mestral, représentant des communes (UCV et AdCV), de M. Lyonel Kaufmann, syndic de La Tour de Peilz, représentant de l'association des communes qui ont une police municipale ou intercommunale, de M. Grégoire Junod, représentant la ville de Lausanne, et de M. André Etter, qui assure le secrétariat général. Le commandant de la Polcant y siège à titre consultatif.

Le CCS est chargé de par la loi de construire la politique de la police coordonnée et un chapitre précise ses compétences, les chiffres qu'il doit produire et les analyses que les communes doivent lui fournir. La stratégie de la police coordonnée est menée par le CCS sur la base d'éléments chiffrés qui sont fournis par les communes et la Police cantonale.

Au niveau organisationnel, la police coordonnée compte 9 polices municipales ou intercommunales, dont la seule qui est pour l'heure accréditée est la police de Lavaux (APOL). Deux autres polices seront accréditées fin 2015, soit la police de l'Ouest lausannois (Polouest) et de la Riviera (Police Riviera). Ces accréditations suivent un processus défini au moment des négociations et sont le résultat de critères comme la population, le nombre d'interventions, qui se traduisent en ETP. Lausanne n'est par exemple pas accréditée. Avec une seule police accréditée sur les 9, il apparaît que le postulat est prématuré pour pouvoir tirer un bilan et évaluer le résultat voulu par le GC, ce même si 3 polices seront accréditées à la fin de l'année.

Concernant la criminalité, les polices tiennent une conférence de presse sur la base des données de l'Office fédérale de la statistique. Elle confirme la tendance à la baisse tant pour Lausanne que pour le canton. Les chiffres de la criminalité par commune sont fournis par l'Office fédéral de la statistique et elle doute qu'un expert indépendant puisse apporter d'autres chiffres. Il lui apparaît important de

laisser les polices se déployer, ce tant pour les polices municipales et intercommunales, que pour la Polcant et la gendarmerie, et cette demande de bilan lui paraît prématurée.

Concernant le mandat d'un expert indépendant, elle relève que la problématique est bien différente de celle de la surveillance de l'ordre judiciaire. De plus la LOPV indique que le CCS, avec les polices municipales et intercommunales, fait déjà ce travail de récolte et d'analyse de données. Elle ne voit pas la plus-value d'un expert dès lors que la loi donne la compétence au CCS de le faire (art. 18 LOPV). Cela reviendrait à retirer cette compétence au CCS pour la confier à un expert indépendant qui aurait besoin du CCS pour avoir des données.

Concernant la coordination de la police, les dernières opérations tant à Lausanne qu'à Montreux concernant les négociations entre les Etats-Unis et l'Iran constituent un exemple pratique et concret qui montre que sur le terrain, la coordination fonctionne très bien, même s'il reste des ajustements à apporter. Le CCS doit jouer son rôle stratégique et l'opérationnel doit rester entre les mains des professionnels de la police.

Concernant la formation, l'école de Savatan forme tant les aspirants de la Polcant que des polices municipales et intercommunales. Le Valais et prochainement Genève y forment leur policier sur une année, tant sur les plans pratiques que théoriques.

Une discussion a lieu au niveau fédéral pour étendre cette formation à un diplôme sur deux ans. La formation de Savatan répond à un plan de formation cadre avec des enseignements qui correspondent au niveau des polices suisses.

La coordination au niveau de la formation, au niveau intercantonal, de la CFDJP, de la Conférence des polices romandes ou de la Conférence générale des commandants de police est indispensable car l'on n'assure pas de sécurité sur un tout petit territoire. Ainsi, la police coordonnée se met en place, et elle trouve l'évaluation demandée prématurée.

Le Secrétaire général du CCS donne quelques précisions concernant la constitution du CCS.

D'après la loi, un représentant des communes sans police communale y siège. M. de Mestral, municipal de la police à Aubonne, a bien été choisi par l'UCV et l'AdCV, mais comme membre représentant de ces communes.

L'AVCD (Association vaudoise des communes déléгатrices) n'est en effet pas officiellement reconnue par le CE puisque toutes les communes qui n'ont pas de police communale n'en font pas partie.

Concernant la réforme de la police, il l'a vécue comme chef de projet depuis le début en 2008. Ce projet majeur, qui a fait suite à la votation de 2009, a connu un long processus et la LOPV est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Cette entrée en vigueur a été suivie d'une montée en puissance de la formation et de la prise en charge de nouvelles tâches par les polices communales, avec l'enregistrement des plaintes et les constats. Ces nouvelles tâches ont été reprises au 31 juillet 2012, avec une série d'ajustements jusqu'à fin 2012.

En parallèle, la signature des contrats en vue d'une accréditation définitive a eu lieu. Chaque demande de police intercommunale qui avait émis la volonté de se constituer en police communale ou intercommunale a été prise en considération et celles-ci se sont vues octroyer une accréditation provisoire.

En vue de l'accréditation définitive, le contrat propre à chaque police comporte une annexe qui fixe une série de mesures que ces polices doivent prendre, dans un certain délai. Il cite par exemple l'effectif affecté aux missions générales de police, de l'équipement et du contrôle de l'activité, les infrastructures, la formation, le pilotage de la gestion qualité.

Une montée en puissance doit être effectuée notamment au niveau des effectifs. Chaque association intercommunale avec police s'est vue fixer un délai. La première, qui a respecté un délai court, de 2 ans, était l'APOL.

Les deux prochaines sont Police Riviera et Polouest. Certaines ont un délai allant jusqu'à 5 à 6 ans.

Une évaluation du dispositif final devrait intervenir après l'arrivée à maturation du dispositif. Après 3 ans, pour un si grand changement, des ajustements se font pas à pas au niveau opérationnel. Mais pour avoir une image objective d'une situation arrivée à maturité, il faut se donner le temps de le faire. C'est d'ailleurs prévu par la LOPV dont l'art 43 évoque la gestion de la qualité par un organe constitué des répondants de la gestion qualité dans le cadre de la police coordonnée. Il est prévu dans ce dispositif que la gestion de la qualité fasse l'objet de mesures et notamment de l'accréditation définitive.

Il y aura donc un bilan. L'amélioration est permanente dans le cadre des séances opérationnelles ainsi que du CCS.

Il pense prématuré de dresser un bilan global après 3 ans dans un système en pleine évolution. Il cite l'exemple de la Belgique qui a réformé sa police et a établi un bilan après 10 ans et insiste sur le fait qu'il ne sert à rien de faire des correctifs sur des éléments qui vont arriver à maturation. Si l'on corrige trop vite, les corrections peuvent s'avérer fausses.

Le processus fonctionne selon les feuilles de route qui ont été déterminées et le projet avance comme prévu, même si au niveau opérationnel et courant, des corrections doivent encore être apportées. Il se faisait initialement du souci pour l'enregistrement des plaintes et des constats. Or la magistrature se félicite que cela fonctionne bien.

Le Commandant de la Polcant ajoute que sur le plan sécuritaire global, « il n'y a pas le feu au lac » à l'heure actuelle.

L'évolution est positive, avec une situation sécuritaire saine, y compris en comparaison internationale. Tous les acteurs concernés par la sécurité peuvent donc se sentir rassurés. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas porter de regard critique ou accepter un regard critique extérieur sur son activité.

Il déclare que ce n'est pas une situation de crise qui doit dicter un tel examen. Il indique qu'un des éléments qui va jouer un rôle essentiel dans la collaboration future entre les polices, et qui n'est pas encore achevé, est le système d'aide à l'engagement commun.

Il s'agit de la possibilité pour le CET, qui gère le 117, de pouvoir visualiser en temps réel l'entier des patrouilles en actions sur le canton, qu'elles soient cantonales ou communales. Cet instrument entrera en vigueur en 2016, et petit à petit, les communes vont faire l'acquisition des modules qui permettront au CET d'avoir la possibilité d'engager en temps réel, de manière coordonnée, les patrouilles où elles sont le plus nécessaires.

Ainsi, on est en présence d'un processus qui n'est pas encore totalement abouti. Il est possible de mettre en place un audit ou un contrôle, même si le CCS devrait le faire, mais il faut savoir que ces experts externes statueront le cas échéant sur un processus en voie d'élaboration et qui n'est pas fini.

Le postulant remercie pour les précisions reçues et revient sur un certain nombre de points.

Il relève que la procédure parlementaire prend toujours un certain temps. Avec une loi entrée en vigueur en 2012, si la commission prenait en considération ce postulat, il serait renvoyé au CE fin 2015 début 2016, ce qui correspond à un recul de 4 ans.

Mais ce n'est pas le seul argument ni le seul élément qui l'a incité au dépôt de son objet. Il entend bien qu'au niveau institutionnel, la question des accréditations, qui sont au début du processus, mettront un certain temps à être mises en œuvre. Mais le but premier n'est pas de rediscuter l'aspect institutionnel et la nouvelle architecture, avec le CCS, qui a sa raison d'être, et qui peut apporter beaucoup sur les questions de sécurité.

Il revient sur les questions posées par le postulat. Sa première question demande une évaluation de l'efficacité et de l'efficience du dispositif en lien avec les défis sécuritaires actuels et futurs, amenant un élément prospectif pas directement lié à un développement institutionnel qui suit son cours.

Ensuite, il demande un examen de l'évolution des coûts des missions générales de police, de l'affectation du solde du mécanisme de péréquation et la répartition des coûts entre canton, polices intercommunales et communes d'une part, et entre les communes elles-mêmes d'autre part. Il s'agit d'une préoccupation qui vient du terrain et des communes.

Il veut connaître les besoins en termes d'effectifs de police et les modalités liées à la coordination, au déploiement et au renforcement d'une police de proximité, avec des éléments chiffrés qui sont certainement déjà en main du CCS. Il serait intéressant d'avoir ces éléments notamment pour les communes.

Enfin, le dernier élément, plus délicat et sur lequel il reste prudent, concerne la question de l'harmonisation du statut, qui est un serpent de mer entre les différentes forces de police.

Il ne demande pas une synthèse ultime sur un processus abouti, mais s'intéresse aux problèmes qui peuvent se produire sur le terrain. Il estime que ce rapport garde une pertinence pour maintenir le lien avec les communes et pouvoir répondre aux questions qui vont se poser au fur et à mesure.

5. DISCUSSION GENERALE

La majorité des membres de la commission font remarquer :

- que le postulat est intéressant tout en le considérant comme trop prématuré pour évaluer une situation encore transitoire ;
- qu'il est important de ne pas précipiter les choses et d'aboutir à une réforme de la réforme sur la base de ce bilan ;
- qu'il faut laisser le temps de digérer les réformes ;
- que la demande de mandater un expert indépendant ayant pour objectif d'établir une étude sur la mise en œuvre de la police coordonnée revient à demander un audit ;
- que les demandes vont au-delà des statistiques et que le CCS est l'organe compétent pour l'analyse des données statistiques ;
- que la LOPV est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 ;
- qu'il est difficile de soutenir ce postulat suite aux réponses apportées par Madame la Conseillère d'Etat et par le Commandant de la Polcant et le Secrétaire général du Conseil cantonal de sécurité.

Le postulant insiste pour dire que ce postulat ne demande pas d'audit car il n'y a effectivement pas de situation de crise.

Il salue les chiffres encourageants en termes d'évolution de la sécurité même s'il faut rester prudent. Cependant, hors situation de crise, l'on est mieux positionné pour se poser des questions politiques, issues du terrain. Il entend bien le problème que pose la question du calendrier mais il rappelle que le peuple a voté en 2009.

Fort des explications reçues, il est d'avis que 2017 serait le bon moment à partir duquel ce rapport pourrait être commandé.

Il propose d'amender son postulat dans ce sens : « *Fondé sur ce qui précède, le député prie le CE de mandater un expert indépendant en 2017, ayant pour objectif d'établir une étude...* » sans modifier le reste.

Il trouverait dommage de classer ce postulat car les questions soulevées font sens, selon les interventions des membres de la commission, avec encore un risque que le bilan soit oublié en cours de route. Il estime que certaines questions méritent des réponses, notamment concernant l'efficacité et l'efficience, avec un aspect prospectif.

Concernant les coûts, le but du postulat n'est pas de négocier à la place de la plateforme canton-commune, mais d'avoir des outils qui puissent servir dans le cadre des négociations. Quant à l'harmonisation des statuts, elle figure dans la loi. Il trouve préférable d'abroger l'article de loi s'il est impraticable. Ces questions répondent à une attente des communes.

Un membre de la commission considère que le rapport de la commission pourrait très bien faire cet exercice avec tous les éléments disponibles à compléter au niveau factuel. Le même exercice a été

accompli concernant le Postulat (14_POS_090) Mathieu Blanc et consorts – Possibilités et limites de la délégation de certaines missions de police à des agents de sécurité privés.

Toutes les lois existent pour répondre à ces questions et la démonstration a été faite que les outils à disposition suffisaient pour aller dans le sens du postulant.

Compte tenu des explications et du rapport de la commission, le député trouve que le postulat devrait être provisoirement retiré car l'on ne sait pas où le mettre dans le temps. De plus, les questions peuvent être amenées à évoluer et à changer. Il faudra de toute façon faire l'expertise demandée, la question du mandat de cette expertise restant ouverte.

Le Président rapporteur de la commission indique qu'il a vécu un tel cas avec un postulat. Ce serait une option pour autant que le CE s'engage à fournir un rapport circonstancié, avec les éléments donnés en séance de commission, fourni entre octobre et décembre 2015. L'on pourrait retirer le postulat, ce document permettant de revenir ultérieurement avec un nouveau postulat.

Madame la Conseillère d'Etat propose à la commission de suspendre ses travaux. Sur la base des notes de séance et du rapport de commission, elle saisira le CCS pour lui demander de compléter le rapport de la commission. La commission se réunira pour discuter des informations complétées concernant les questions posées d'ici la fin de l'année. Ce mode de faire répondra à la préoccupation du postulant d'avoir une vision de la police coordonnée et d'informer les communes.

Le postulant déclare que compte tenu de l'aspect prématuré du postulat et constatant l'opportunité des questions qui y figurent, il peut à ce stade se satisfaire de la proposition qui est faite. Il souligne l'intérêt des communes et du GC d'être éclairés sur ces questions avant que le processus d'accréditation n'ait atteint son terme.

Il accepte que les travaux soient suspendus dans l'attente d'un rapport circonstancié.

6. VOTE DE LA COMMISSION

Suspension des travaux, remise d'un rapport par le DIS et nouvelle séance.

La commission accepte à l'unanimité de suspendre ses travaux et d'attendre la remise d'un rapport du DIS.

Le Président rapporteur suspend les travaux et lève la séance à 15h30. Il indique qu'une nouvelle séance sera agendée une fois reçu le rapport intermédiaire du DIS.

Il souhaite un bon été à tous les participants et remercie le Secrétaire de la commission pour les notes de séance.

7. NOUVELLE SEANCE DE LA COMMISSION

Cette séance est prévue le lundi 29 février 2016, de 13h45 à 15h45, à l'Avenue de Montchoisi 35 à Lausanne.

Lausanne, le 25 juillet 2015

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-François Cachin*

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Postulat Jean Tschopp et consorts – Quelle efficacité pour la police coordonnée ?

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie les 6 juillet 2015 et 29 février 2016 à la Salle de conférence, Montchoisi 35, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Claire Richard (excusée lors de la séance du 29 février 2016) et Claudine Wyssa, et de MM. Olivier Kernén (excusé et remplacé par Mme Annick Vuarnoz pour la séance du 29 février 2016), Jean Tschopp, Marc-André Bory, Cédric Pillonel et de M. Jean-François Cachin, confirmé dans sa fonction de président rapporteur.

Ont également participé à ces séances :

Mme Béatrice Métraux (Cheffe du DIS), M. Jacques Antenen (Commandant de la Polcant), M. Alain Gorka (Commandant de la gendarmerie), M. André Etter (Secrétaire général du Conseil cantonal de sécurité, coordinateur romand de la formation policière).

M. Cédric Aeschlimann (SGC) a tenu les notes de séance.

Le Président rapporteur ouvre la séance le 29 février 2016 à 13h45. Il remercie chaleureusement Madame la Conseillère d'Etat pour les documents remis par ses collaborateurs suite à la 1^{ère} séance du 6 juillet 2015.

2. CONCLUSION SUITE À LA 1ÈRE SÉANCE DU 6 JUILLET 2015

En fin de la 1^{ère} séance de commission, il a été décidé à l'unanimité des membres de suspendre les travaux de commission et d'attendre la remise d'un rapport par la DIS d'ici la fin de l'année 2015. (voir rapport intermédiaire de la commission du 25 juillet 2015).

Il demande si des questions sont posées ou des modifications sont demandées suite au rapport intermédiaire du 25 juillet 2015. Aucune remarque ou question ne sont posées par les participants.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat indique que la commission a reçu la documentation demandée lors de la séance du 6 juillet 2015. Concernant le processus, il était convenu de répondre aux questions sur l'origine et les diverses réalisations de la police coordonnée.

Ce rapport a été discuté au sein du Conseil cantonal de sécurité (CCS), qui ne l'a cependant pas approuvé car cela n'est pas de son ressort.

Les remarques du Municipal de Lausanne et du président de la Conférence des Directeurs des Polices Municipales Vaudoises (CDPMV) ont été en grande partie prises en considération et intégrées au texte.

Suite aux échanges entre secrétariats généraux du CCS et de la CDPMV, des informations supplémentaires ont également pu être intégrées. La Direction opérationnelle (DO) a été consultée. Elle précise que ce rapport n'a pas été approuvé par les autorités de la police coordonnée, car c'est une compétence de la commission, qui fera sien ce rapport ou non. A ce stade, avec ce rapport le plus

exhaustif et le plus large possible, il n'est pas possible d'apporter plus d'informations. Elle ajoute que le Cour des comptes va se pencher sur la police coordonnée.

Le Commandant de la Police cantonale (Polcant) précise que le mandat de la Cour des comptes concerne l'analyse de l'efficacité de la police coordonnée et de son financement aujourd'hui et dans le futur.

4. POSITION DU POSTULANT

Le postulant remercie Mme la Conseillère d'Etat pour ce rapport qui constitue une bonne synthèse, transparente, de la réforme.

Celle-ci est plus avancée qu'il n'imaginait, et il retient notamment que les accréditations avancent bien, avec 3 corps de police déjà accrédités en 2016, 3 à 4 qui le seront d'ici fin 2017, sur les 9 corps de police.

Le renforcement des effectifs, de l'ordre de 10% dans tous les corps, le code de déontologie commune, les modèles de formation attirent particulièrement son attention.

Il a apprécié le tableau synoptique des différents articles de la loi, qui donne un statut clair sur le niveau d'avancement et sur ce qui reste à accomplir pour mettre cette réforme d'envergure sous toit.

Il note que le présent rapport ne prend pas position au nom des communes. L'intérêt du postulat sera de recouper les déterminations et les éléments de réponse de la Polcant avec ceux mis en perspective par les autres corps, mais aussi par les communes.

Ce sera le travail d'un expert indépendant, selon la demande principale du postulat. S'agissant des conclusions, il note que suffisamment de temps s'est écoulé pour apprécier la mise en œuvre du système, dans les limites du rapport fourni, et que le rapport ne peut être considéré comme une évaluation exhaustive de la réforme, notamment du point de vue de la consultation des communes.

L'analyse de l'efficacité du dispositif devra être effectuée à terme en intégrant les expériences des cantons voisins.

Les conclusions légitiment l'existence de ce postulat pour mesurer l'efficacité opérationnelle, institutionnelle, les défis sécuritaires à venir et la façon dont les différents corps vont s'y adapter. Ces éléments ne sont à son avis pas de la compétence de la Cour des comptes.

Il prend bonne note du fait que les conclusions de ce rapport reprochent au postulat d'arriver trop tôt, le département souhaitant attendre entre 3 et 5 ans pour y répondre. Il y souscrit, mais pense que la réforme n'a pas besoin d'être bouclée pour y répondre, notamment concernant la question du statut.

5. DISCUSSION GENERALE

La majorité des membres de la commission, suite au rapport remis par Madame la Conseillère d'Etat, demandent des explications, des renseignements complémentaires ou font des remarques. Les principales sont les suivantes :

- La question de la répartition financière demeure ouverte (voir page 19 du rapport sur les coûts de la sécurité vaudoise au groupe de travail ad hoc, stoppé suite au mécontentement exprimé par UCV).
- Les accréditations prennent du temps, avec 3 corps accrédités sur les 9 soit l'APOL, Police Riviera et Polouest. Selon les projections, les prochaines accréditations seront vraisemblablement Lausanne, Chablais et Nyon.
- Un des critères nécessaires pour obtenir l'accréditation définitive est l'exigence tendant à pouvoir disposer de deux patrouilles 24 heures sur 24 sur le territoire accrédité et de garantir une présence permanente au poste.
- Le CCS a estimé que ce qui figurait dans la convention de 2013, à savoir le coût du policier, n'était pas suffisant. L'objectif était d'avoir une vision globale du coût de la sécurité, avec une

vue générale, purement technique, qu'avait commencé un groupe de travail dont le travail a été stoppé.

- Le manque de transparence en matière de communication des informations entre la Polcant et les polices communales est évoqué. Cet aspect n'est pas mentionné dans ce rapport et devrait être clarifié dans le rapport d'un mandataire externe. Lorsqu'une plainte pénale est transmise au canton, on ne sait plus ce qui se passe ensuite. Il est essentiel du point de vue des communes d'avoir un retour de la Polcant (attention, la communication concernant les affaires judiciaires et en main du procureur et échappent à la Polcant. Tant qu'il y a enquête, il n'y a pas de communication et il n'appartient pas à la police de communiquer sur quelque chose qui n'est plus de son ressort).
- Le postulant est d'avis que le mandataire devrait étudier cette problématique sous ces deux angles. La nécessité d'un renforcement de l'entraide reste d'actualité et est l'un des enjeux auquel il sera possible d'apporter des réponses et des pistes. Concernant le financement, son postulat soulève les questions de l'examen de l'évolution des coûts des missions générales de police, de l'affectation du solde du mécanisme de péréquation et la répartition des coûts entre canton, polices intercommunales et communes d'une part, et entre communes d'autre part. Ces éléments ne sont pas disponibles à l'heure actuelle.
- La Cheffe de département précise qu'elle met l'accent sur le niveau de communication entre les polices. En effet, au niveau du CCS, la communication a lieu entre les partenaires politiques (Cheffe de département, J.-C. de Mestral, L. Kaufmann et G. Junod) et au niveau de la DO entre les partenaires opérationnels (MM Raemy, Pittet, Gorka, Girod et Mme Garcia, SG des Polices communales). Le financement des polices municipales et la répartition des coûts entre communes ne sont pas disponibles, et le mandataire n'aura pas accès à ces données. A son avis, le mandataire ne pourra pas faire tout ce que le postulant demande, et notamment aller dans les communes pour demander quelle est la répartition financière entre Yverdon et Montagny. Elle pense que c'est une illusion de croire qu'un mandataire puisse à la fois avoir une vision financière, politique, sécuritaire et opérationnelle. Elle ne voit pas quel type de mandataire pourra répondre à toutes ces interrogations. Il va analyser la situation actuelle, comme l'a fait le département en toute objectivité et transparence, mais ne pourra pas aller au-delà. Elle rappelle que le canton a mis 15 ans à mettre au point un système de police coordonnée. Le mandataire ne pourra pas se substituer aux polices communales ou à la Polcant. Elle n'est pas certaine de la pertinence du rapport de ce mandataire et de ce qu'il apportera de plus dans 5 ans. Elle ne voit pas l'intérêt d'une telle analyse lorsqu'il faudra par ailleurs négocier le financement avec les communes. Concernant la coordination, elle tient à dire qu'elle se fait naturellement. Elle cite l'exemple de Bex, dont les autorités politiques ont demandé une intervention de la Polcant. Le commandant de la gendarmerie et de la Polcant ont écouté les demandes de la commune. La coordination entre la Police du chablais vaudois (EPOC) et la Polcant a bien fonctionné, et il y a moins de dealer.
- Le postulant explique que suite à ses consultations des milieux politiques et policiers divers, des préoccupations demeurent sur le terrain par rapport à une réforme complexe et difficile. Il pense que ce mandat permettrait de se doter d'un instrument d'analyse qui soit prospectif sur l'évolution des enjeux sécuritaires des prochaines années et qui soit une aide à la décision. Il serait dommage de se priver d'un instrument d'analyse de questions qui font écho aux préoccupations du terrain et permettrait aux autorités politiques de se déterminer en toute connaissance de cause, notamment sur l'épineuse question de l'harmonisation des statuts.
- La Cheffe de département répond que cette question est liée aux caisses de pensions et qu'il n'y a pas besoin d'un expert pour le dire. Le blocage a aussi lieu au niveau du passage d'un grade à l'autre et des salaires. L'harmonisation bloque sur ces questions financières parce que les statuts ne sont pas les mêmes. Elle relève que le postulant ne demande pas une évaluation de la politique publique, qui reviendrait par exemple à analyser, au niveau sécuritaire, ce qu'amène la police coordonnée, ou si le niveau sécuritaire est supérieur aux autres cantons ou à la France voisine. Parler de communication, de statut, etc. relève de la discussion entre le canton et les responsables

communaux. Le GC n'a rien dit concernant la convention de 2008. La LOPV était bouclée avec les communes et n'a pas fait l'objet de nombreuses discussions au GC à l'exception des contrats de prestation. Elle répète qu'il est trop tôt pour une évaluation et que ce rapport n'atteindra pas le résultat escompté.

- Le postulant cite les conclusions du rapport qui précise qu'une analyse de l'efficience du dispositif devra être effectuée à terme, en intégrant également les expériences des réformes des cantons voisins. Ainsi, soit la Polcant, soit les polices intercommunales soit un mandataire externe réaliseront cette analyse. L'avantage d'un mandataire externe est qu'il peut entendre tous les acteurs. Avec 23 systèmes différents d'organisation des polices, il sera intéressant de voir ce qui s'est fait ailleurs, ce qui serait possible pour améliorer le dispositif. Les questions du postulat préoccupent les personnes qu'il a consultées qui ont des attentes et des interrogations. Il réitère sa position, indiquant aussi que rien ne presse. Il estime que le rapport présente le point de vue de la Polcant et ne prend pas position pour les communes.
- La Cheffe de département estime que pour dresser un bilan, les polices doivent être accréditées, il doit y avoir une stabilisation des corps policier sur l'ensemble du territoire. Elle n'est pas sûre que les corps de police déposeront leur demande dans le temps imparti. Elle est d'avis que pour l'instant, le département a répondu aux questions qui se posent.
- De manière générale, le système fonctionne assez bien. Il n'y a pas d'attaques contre le fonctionnement de la police, qui est plutôt satisfaisant. Le rapport est bien fait et apporte un certain nombre d'informations, mais il représente le point de vue du canton.
- Dans une situation aussi délicate, où beaucoup de dimensions sont imbriquées entre le canton et les communes, les points de vues peuvent aussi être très différents entre les communes au bénéfice d'une police intercommunale et celles qui sont déléгатrices.
- Le postulant demande un regard extérieur et une commissaire trouve que c'est une bonne idée. Elle abonde dans le sens de ne pas faire cette démarche toute de suite, ce qui peut figurer dans le rapport, avec un postulat ouvert sur la durée, qui permet de donner une réponse plus tard. Il devra montrer des points de vue différents. Et en vue des travaux qui auront lieu sur la question financière, agendée après 2020, cela pourra constituer une base de discussion.
- En disposant de chiffres solides, dont on ne peut pas soupçonner qu'il leur est donné tel éclairage du canton ou des communes, cela pourrait être un avantage pour des travaux futurs qui devront de toute façon avoir lieu entre communes et canton et entre les communes elles-mêmes. Elle propose s'accepter le postulat avec une ouverture sur la question du calendrier. Elle suggère d'intégrer la question de la communication de façon globale, et non uniquement sur les aspects judiciaires.
- Le postulant propose à la commission de voter une détermination qui consiste à dire que le CE est prié de mandater un expert au moment où le processus d'accréditation est terminé. Cela évite d'hypothéquer sur des délais.
- un commissaire propose d'amender le texte du postulat en précisant quelles polices devraient être accréditées pour déclencher le travail de l'expert. Cela évite aussi l'écueil de l'article 111 LGC. Il se voit indiquer par le commandant de la Polcant que ne pas intégrer la police de Pully est problématique car elle se situe à côté de l'APOL. Mais préciser que toutes les accréditations sont nécessaires est aussi problématique, car pourrait remettre le rapport de manière indéterminée si une nouvelle région mettait en place une police intercommunale.

En conclusion il est proposé d'amender le texte du postulat de la manière suivante :

« Fondés sur ce qui précède, les députés soussignés prient le Conseil d'Etat de mandater un expert indépendant ayant pour objectif d'établir, dès l'accréditation des polices de Lausanne, du Nord Vaudois, de Morges et de Nyon acquise, une étude sur la mise en œuvre de la police coordonnée et des missions générales de police incluant..... »

Au vote, l'amendement est adopté à l'unanimité des membres présents

6. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Le Président rapporteur lève la séance à 15h20 et remercie le secrétaire de la commission pour les notes de séance et Madame la Conseillère d'Etat pour le rapport remis aux membres de la commission, rapport qui sera également remis au Membres du Grand Conseil avec ledit rapport.

Lausanne, le 26 avril 2016.

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-François Cachin*

Annexe :

- Rapport du DIS à l'attention de la Commission du Grand Conseil en charge du postulat Tschopp et consorts (15_POS_106)

Postulat Jean Tschopp et consorts

Quelle efficacité pour la police coordonnée? (15_POS_106)



Rapport à l'attention de la
Commission du Grand Conseil
compétente

Quelle efficacité pour la police coordonnée ?

Table des matières

Introduction	3
1. Historique	4
2. De la Convention à la LOPV.....	6
2.1. Objectif de la Convention.....	6
2.2. Organisation – Mission générale de police.....	6
2.3. Organisation de la conduite.....	7
2.4. La question des statuts	8
2.5. La question de la facture policière.....	10
2.6. Organisation territoriale et déploiement du personnel.....	11
3. Etat de situation au 31 décembre 2015.....	14
3.1. Evaluation de l'état de la mise en œuvre de la loi.....	14
3.2. Eléments d'exemples de mise en œuvre de la réforme.....	17
4. Conclusion.....	20
4.1. Questions financières	20
4.2. Mise en œuvre opérationnelle.....	21
4.3. Les améliorations envisagées	22

Introduction

La commission du Grand Conseil chargée d'examiner le Postulat Tschopp et consorts s'est réunie le 6 juillet 2015. Elle a pu entendre Mme Béatrice Métraux (Cheffe du DIS), M. Jacques Antenen (Commandant de la Police cantonale), M. Alain Gorka (Commandant de la Gendarmerie), M. André Etter (Secrétaire général du Conseil cantonal de sécurité, Coordinateur romand de la formation policière).

Suite à la discussion, il a été convenu de compléter le rapport à la commission. Ce document contient les informations complémentaires demandées par la commission, dont les travaux ont été suspendus dans l'intervalle.

L'intérêt des communes et du Grand Conseil d'être éclairés quant aux performances du nouveau dispositif sécuritaire vaudois est également partagé par le CCS, qui a discuté lors de sa séance du 7 décembre 2015 le contenu du rapport. Les membres du CCS soulignent qu'une comparaison intercantonale de l'efficacité des mesures de réorganisation mises en œuvre durant les deux dernières décennies en Suisse mériterait une étude approfondie, tout en étant conscient de la difficulté de réaliser dite étude.

Ce rapport a pour objectif de repositionner le développement de la sécurité vaudoise dans son contexte général. Il doit permettre à tous les acteurs de la sécurité et de la société civile de mieux comprendre les enjeux de cette réorganisation ainsi que de montrer le processus d'amélioration continue dans lequel se trouve l'organisation policière dans son ensemble. Il tentera d'apporter, là où en l'état c'est possible, les réponses aux questions soulevées par le postulant. Enfin, il esquissera les axes de développement futurs, et de la prochaine législature en particulier, sous réserve évidemment des décisions des organes compétents, tant politiques qu'opérationnels.

Ce rapport exprime une vision globale du dispositif policier sous l'angle cantonal. Dans le respect de l'autonomie communale, ce rapport ne peut prendre position au nom des communes. Ce rapport ne mentionne pas non plus les dispositions prises par les communes sans police propre, ou communément appelées « communes déléгатrices ».

Toutes les mesures prises par les communes et le canton contribuent à la mise en place d'une police coordonnée. Quand bien même sa mise en œuvre n'est pas encore achevée, elle avance conformément aux prévisions.

Le rapport s'articule en 5 parties. La première résume la genèse de la LOPV en décrivant la situation de départ avant Police 2000, la mise en place des zones pilotes dans ce cadre particulier, le lancement de l'initiative du Syndicat de la Gendarmerie appelée « initiative D'Artagnan » et la réponse de la plateforme Canton-communes. Ensuite, elle explique le processus de la réforme policière telle qu'amorcée en 2009 avec les dates clés jusqu'à ce jour. Elle évoque aussi les discussions en cours et le protocole d'accord financier Canton-Communes du 23 juin 2013.

La deuxième partie précise la démarche choisie dans le cadre de la rédaction de la LOPV en démontrant le strict respect de la Convention. Elle définit également les termes importants tels que les missions générales de police, le territoire d'accréditation, le contrat en vue de l'accréditation définitive, le passage de contrats de prestations aux prestations complémentaires et finalement le mécanisme financier actuel.

La troisième partie reprend tous les points de la LOPV et décrit le niveau d'application au 31 décembre 2015. Il évoque aussi les critiques ou déficits constatés à ce jour et, lorsque définies, les mesures de corrections envisagées afin d'optimiser le processus. Cette présentation est faite sous forme de tableau.

La quatrième partie tire les conclusions sur les éléments saillants de la partie précédente et esquisse des pistes de solution. Elle positionne aussi le plan d'action coordonné comme l'instrument légal permettant au Conseil d'Etat et aux membres du Conseil cantonal de sécurité (CCS) de piloter la suite de la mise en œuvre. Finalement, elle dresse une projection sur les actions qui devront être définies lors de la prochaine législature.

1. Historique

En Suisse, les cantons sont souverains dans le domaine de la police. La Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) stipule en effet à son article 4, al. 1 que "Chaque canton est responsable au premier chef de la sûreté intérieure sur son territoire". La Confédération est responsable de tâches très spécifiques.

La Police cantonale vaudoise existe depuis la promulgation, le 26 mai 1943, de la première "Loi d'organisation de la police cantonale" remplacée par la Loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale. Ainsi, jusqu'à la fin 1940, Gendarmerie et Police de sûreté demeurèrent des corps totalement indépendants l'un de l'autre. Ce fut tant le besoin de créer une police à direction unique que celui de coordonner les activités des deux corps qui rapprochèrent ceux-ci. Ainsi, depuis plus de 60 ans, la Police cantonale vaudoise a évolué dans une structure régulièrement adaptée à ses besoins tout en prenant note du développement des polices municipales et des entreprises privées de sécurité.

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 vaudoise prévoit 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. Cela contraint les collectivités publiques des deux échelons à participer conjointement à l'exécution de cette tâche selon les modalités prévues par la loi.

Pour rappel, 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, les autres polices municipales n'ayant pas de compétences judiciaires particulières. De plus, ces dernières, avant la réforme, étaient réparties en 5 catégories, avec des compétences différentes en matière de loi sur la circulation routière, la police de Lausanne étant le seul corps en catégorie 5.

Un nombre non négligeable de nouvelles dispositions légales ont conduit les autorités à lancer le projet de réforme Police 2000 à la fin du siècle passé afin de concilier une activité criminelle en hausse avec une obligation de réduire sensiblement les dépenses.

Le concept de Police 2000 a fait l'objet d'un protocole d'accord signé par le Conseil d'Etat et l'Union des communes vaudoises (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 (5ème processus). La gestion globale du système, soit la centrale d'engagement ou encore le recrutement unifié complétaient le scénario.

L'expérience sur le terrain, notamment en milieu urbain dans la zone pilote de la Riviera, a démontré 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, soit l'absence d'un commandement unique et la mise à l'écart des responsables politiques locaux. Ceci sans compter la création dans les faits de deux catégories de policiers aux compétences d'intervention différentes selon le corps dans lequel ils travaillent.

En 2003, l'introduction de l'examen de brevet fédéral pour les policières et les policiers garantit une formation de base uniforme pour tous les policiers suisses. Dans la foulée, et afin de répondre aux besoins d'uniformisation de la formation, les écoles des polices vaudoises se sont regroupées et l'Académie de police du Chablais a été fondée. Dès ce moment, tous les aspirants de police vaudois sont formés dans la même école avec le même diplôme de fin de formation. Cette situation crée la condition indispensable pour une organisation de police coordonnée et permet une délégation de compétences aux policiers communaux.

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 les organisations parallèles.

La motion Doris Cohen-Dumani et consorts "pour une police d'avenir", déposée le 10 janvier 2006, avait pour objectif d'intégrer dans un concept de police coordonnée, 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 un commandement coordonné entre les autorités municipales et l'autorité cantonale. 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 pris en considération le 11 septembre 2007.

En réaction, l'Association Professionnelle des Gendarmes Vaudois (APGV) a lancé une initiative populaire « Pour une police unifiée et plus efficace », dite « initiative d'Artagnan ». Cette dernière a abouti le 30 mai 2007 par la récolte de 22'340 signatures.

Dans le courant de l'année 2008, le Département de la sécurité et de l'environnement (DSE) et les communes ont mené un travail de rapprochement par l'ouverture d'une réflexion conjointe. Le DSE a saisi l'occasion de la création de la plateforme de discussion pérenne entre le Canton et les communes pour obtenir du Conseil d'Etat la soumission du dossier de réforme policière. Cette plateforme a réuni des représentants désignés par l'Etat, soit M. Philippe Leuba, Chef du Département de l'intérieur (DINT), président de la plateforme, Mme Jacqueline de Quattro, Cheffe

du Département de la sécurité et de l'environnement (DSE), Mme Anne-Catherine Lyon, Cheffe du Département de la formation de la jeunesse et de la culture (DFJC), les présidents de l'Union des communes vaudoises (UCV) et de l'Association de communes vaudoises (AdCV), ainsi que six de leurs représentants. Trois groupes de travail ont été constitués, dont les travaux ont abouti à la Convention Canton-communes, à la base de l'actuelle Loi sur l'Organisation Policière vaudoise (LOPV), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Pour rappel, l'initiative d'Artagnan, soumise le 27 septembre 2009 au peuple vaudois, a été refusée à 54% validant ainsi le contre-projet indirect que le Conseil d'Etat avait proposé sous forme de la Convention Canton-communes.

2. De la Convention à la LOPV

Comme mentionné, la Convention a été rédigée sur la base des travaux de la plateforme Canton-communes instaurée par le Conseil d'Etat et décrite dans la partie précédente.

2.1. Objectif de la Convention

Cette Convention a défini le cadre de l'organisation policière. Le Conseil d'Etat s'est appuyé sur la Convention pour élaborer une loi reprenant ses principes, ainsi que ceux de la motion Aubert. La Convention prévoyait que le système financier de la nouvelle loi sur la police coïnciderait avec l'achèvement des travaux de la nouvelle péréquation, laquelle entrera en vigueur en même temps. Pour respecter ces délais, le calendrier d'élaboration d'un projet de loi a été synchronisé et avancé au 1^{er} janvier 2012.

2.2. Organisation – Mission générale de police

La Convention s'inscrit dans le cadre constitutionnel de la répartition des compétences entre l'Etat et les 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.

Le premier axe de la réforme visait à renforcer et à harmoniser les compétences opérationnelles attribuées aux communes par l'instauration d'un tronc commun sécuritaire appelé à l'origine socle de base. Le changement tient à la clarification de la répartition des tâches communales et cantonales pour ce socle de sécurité de base. La LOPV a défini ce socle de base en décrivant les missions générales de police (MGP) dont sont responsables les polices accréditées en tant que prestation sécuritaire minimale, en complément des autres missions. Ainsi le canton et les communes sont conjointement responsables de ces MGP. La Police cantonale et les Polices communales se retrouvent donc en complémentarité présentes sur le terrain opérationnel. La Convention prévoit que les communes financent les MGP. Elles auront la responsabilité de les assurer 24h/24, lorsqu'elles disposent d'une police communale ou inter-communale, le Canton en portant la responsabilité lorsqu'il n'y a pas de corps constitué sur le territoire communal.

Les missions générales comprennent les missions dites de police secours et tous les actes préliminaires à l'ouverture de l'enquête pénale, à savoir les activités judiciaires de première intervention. Cela se traduit de la manière suivante :

- En matière de circulation routière, tous les agents des corps de police communaux peuvent constater et dénoncer les contraventions aux règles fédérales, 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 et l'établissement des constats leur a été confiés (depuis juillet 2012,), ainsi que les diverses interventions qui y sont liées, sans opérations d'enquêtes.

Le second axe de la réforme consistait à renforcer les compétences de l'Etat en tant que garant du bon fonctionnement de l'ensemble du système. Le Canton a 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. Ce processus a été repris aux articles 14 ss LOPV. Cette autorisation sera accordée, sur préavis du Conseil cantonal de sécurité, si la commune dispose d'un corps de police répondant à des critères de qualité et de rapidité de prise en charge des interventions, ainsi que d'une cohérence territoriale et opérationnelle. La LOPV a prévu la conclusion de contrats d'accréditation provisoire qui définissent exactement les modalités d'octroi de l'accréditation définitive. La commune qui choisit de ne pas mettre en place un corps de police communal ni d'adhérer à un corps de police intercommunal, sera couverte d'office, pour les prestations MGP, par la Police cantonale.

Les Polices communales, accréditées provisoirement en 2012, ont entrepris plusieurs démarches pour s'ajuster à la nouvelle répartition des tâches. En milieu urbain, la réalisation des MGP par des entités communales a contribué à une perception sécuritaire majoritairement positive.

2.3. Organisation de la conduite

La Convention prévoit la création d'un Conseil cantonal de sécurité (CCS) et d'une Direction opérationnelle (DO). Cela a trouvé sa concrétisation à l'article 17 LOPV. Le premier organe, politique, a pour but de mettre sur pied des stratégies globales. Le second, opérationnel, a pour missions de conduire et de coordonner les actions policières régionales et cantonales, ainsi que d'émettre des directives opérationnelles (DOPER en annexe) sur les pratiques policières (Directives concernant l'engagement des aspirants de police lors des stages, utilisation des chiens, formation et engagement dans le cadre du Service d'ordre, échanges d'informations, etc.). Conformément à cette vision, le projet de réforme a institué un commandement opérationnel 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 et des dispositifs régionaux et cantonaux est sous la responsabilité du Commandant de la Police cantonale, Chef de la Direction opérationnelle.

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

Pour que cette conduite unifiée soit coordonnée et validée tant par les communes que par le Conseil d'Etat, qui reste responsable de la sécurité sur le territoire cantonal, le plan d'action coordonné (PAC) fixe annuellement les axes stratégiques et les efforts principaux opérationnels. Ce PAC est préparé par les organes de conduite (DO puis CCS) et validé par le Conseil d'Etat. Le PAC 2014 est annexé au présent rapport.

De plus, et afin de soutenir un processus d'optimisation et de coordination en matière sécuritaire, la Conférence des Directeurs de Polices Municipales a engagé une Secrétaire générale depuis 2014. Son rôle consiste à coordonner les travaux au sein des organisations policières communales, notamment en participant aux séances et aux projets en relation avec la sécurité.

2.4. La question des statuts

Les membres de la plateforme Canton-communes ont fait le constat que les policiers bénéficiaient de statuts très différents selon le corps auquel ils appartenaient. Ces divergences menaient à une concurrence importante entre les corps qui pouvait nuire à une politique efficace des ressources humaines, tant pour la police cantonale que pour les polices municipales. Pour rappel, les policiers bénéficiaient d'une seule et même formation de base depuis l'instauration du brevet fédéral en 2004 et la Convention prévoyait d'accorder davantage de compétences aux policiers des communes. Par conséquent, l'existence de statuts du personnel policier différents entre les corps de police ne se justifiait pas. Une harmonisation de ceux-ci semblait pouvoir résoudre ce problème. Elle aurait aussi pour avantage de permettre une plus grande mobilité professionnelle et donc, à terme, d'unifier les pratiques policières. L'efficacité du système en bénéficierait.

Dans le cadre des analyses menées autour de l'avancement du projet Police 2000, la Députée Josiane Aubert a proposé une solution de police coordonnée en expliquant que « 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 (...) ».

Les initiants de l'APGV, *quant à eux, ont proposé un concept de « police unifiée et plus efficace »* en mai 2007, argumentant l'importance que tous les policiers vaudois, qui ont la même formation, puissent aborder toutes les phases de leur métier, sans qu'ils soient limités dans certaines de leurs missions (judiciaires, spécialistes, etc.).

L'harmonisation projetée devait, pour les membres de la plateforme, porter sur les éléments du statut des policiers : salaires, horaires de travail, prévoyance professionnelle, etc. Conscient qu'un tel projet nécessite des réflexions poussées et des négociations avec les partenaires concernés, la Convention a prévu un délai de 5 à 10 ans pour aboutir à « des statuts harmonisés, en vue d'une unification à terme ». Au moment des travaux de rédaction de la loi, les négociations relatives notamment à la prévoyance professionnelle étaient en cours pour l'ensemble de la fonction publique vaudoise. Ne voulant interférer dans ce processus et éviter de faire de la question des statuts un facteur d'échec de la réforme, le législateur a introduit un délai supplémentaire de 3 ans dès l'entrée en vigueur de la LOPV (Art 52 LOPV).

La commission parlementaire, lors de la discussion préalable du projet de loi a résumé la question de la manière suivante : **"Concernant l'harmonisation des statuts, un nombre conséquent de problématiques a été identifié en travaillant sur la Convention. Du temps sera nécessaire pour traiter cet objectif final. Un délai de 3 ans a été fixé dans les dispositions légales, afin de ne pas trop traîner, mais l'aspect humain est privilégié. Cette question doit se régler en parallèle, car le système peut être mis en place et fonctionner sans que tous les policiers aient le même statut"**. Depuis 2009, les efforts n'ont pas été ménagés pour faire avancer ce dossier. Tant les partenariats opérationnels et politiques, tant des communes que de l'Etat, ont été associés par le biais de plusieurs groupes de travail aux analyses et à la recherche de solutions. Les syndicats ont également participé à ces travaux. Le CCS a traité ce sujet durant la plupart des séances qu'il a tenues depuis l'entrée en vigueur de la loi. Le COST, prédécesseur du CCS, avait du reste inscrit dans sa proposition de premier « Plan d'Action Coordonné » (PAC 2012), validé par le Conseil d'Etat, les actions à mener dans ce domaine difficile. De janvier 2010 à mars 2011, un groupe de travail « GT Statut » a étudié de manière approfondie la question de l'harmonisation des statuts. Après 11 séances de plus d'une demi-journée chacune et un immense travail de

recensement et d'analyse des conditions contractuelles par le biais d'un questionnaire envoyé à tous les corps de police du canton, un corpus important de données a été recueilli. Le choix des "5 corps de police références" (Polcant, PML, Association Sécurité Riviera, Police de l'Ouest lausannois, PM de Pully (avant la création de la PEL)) a été validé par la direction de projet afin de simplifier l'analyse et la rendre possible dans le temps à disposition.

L'analyse des divers statuts a mis en exergue certains critères prépondérants qui engendrent des différences importantes, tels que : le recrutement (salaires des aspirants et dédites) ; la formation de base et continue ; l'administration (salaires et indemnités) ; le développement personnel (plan de carrière) ; l'évaluation personnelle et ses conséquences ; les caisses de pensions.

Des questions de principe s'opposent les unes aux autres et se heurtent aux éléments suivants :

- l'autonomie des employeurs dans une économie de marché libre;
- les impératifs de recrutement propres à chaque entité, en opposition avec ceux d'une police coordonnée vaudoise;
- la classification équitable des fonctions policières, sans outil de comparaison (description des postes ; cahier des charges) ;
- la souveraineté et l'autonomie communale en matière de gestion du personnel ;
- les questions de coûts (salaires, indemnités et caisses de pension).

L'analyse de ces facteurs a mis en évidence l'extrême complexité d'une harmonisation des statuts.

Cependant un premier pas a été réalisé dans le cadre de la ratification et de la mise en œuvre du code de déontologie (en annexe) de l'ensemble des polices vaudoises (cf. ci-dessous).

Durant les années 2013 et 2014, plusieurs propositions ont été présentées. Tous les travaux se sont déroulés en associant l'ensemble des parties prenantes, soit les représentants des communes, de l'Etat, des syndicats ainsi que des chefs des polices.

Au niveau opérationnel, des mesures tout à fait concrètes, et exigées dans le cadre de cette harmonisation des statuts, ont été réalisées. A titre d'exemple:

- En matière de recrutement: les procédures ont été uniformisées et la conduite du recrutement de la relève devant faire ses classes à l'école de police a été coordonnée.
- Formation des cadres: toutes les polices répondent aujourd'hui aux exigences définies par l'Institut suisse de police (ISP) dans le cursus des cadres de police.
- Formation du premier niveau de conduite: la police cantonale a mis en place et élargi, avec la certification ISP, le Cours de Conduite I commun. Ce cours est ouvert aux polices communales. Les instructeurs des corps des polices communales participent, aux côtés des instructeurs de la police cantonale, à l'enseignement sous l'égide du Chef de la DO.
- Formation de base: tous les policiers engagés par des corps de police de l'organisation policière vaudoise suivent la même formation en vue d'obtenir le brevet fédéral à l'Académie de police du Chablais à Savatan.

Un modèle de réglementation « idéale » a également été présenté, courant de l'automne 2013, par le biais de séances bilatérales avec toutes les parties prenantes, ceci comme base de discussion. Ce projet semblait être une base acceptable pour une ouverture de discussion pour les opérationnels

et les représentants des associations professionnelles. En revanche, les représentants politiques des communes ont estimé, d'une part, que ce projet ne respectait pas assez l'autonomie des communes et, d'autre part, que l'impact financier pour les communes devait être discuté en même temps que les autres éléments du financement de l'organisation policière vaudoise.

Ainsi, il est ressorti des discussions que le lien entre le dossier des statuts et de la facture policière est indissociable. Les travaux ne pourront dès lors pas reprendre avant que ne débute le débat sur le financement de la sécurité vaudoise, conformément au calendrier décidé par le Grand Conseil lors de l'adoption de la RIE III. Le Conseil cantonal de sécurité, dans sa séance du 2 mars 2015, a pris connaissance des rapports des groupes de travail. Il a décidé, au vu du lien étroit entre la facture policière et l'art. 52 LOPV, de reporter la discussion sur la question des statuts au moment où la facture policière sera traitée. Il a également été décidé que les organes de conduite de l'organisation policière vaudoise, la Direction Opérationnelle en particulier, poursuivent et procèdent aux travaux d'harmonisation dans tous les domaines ne nécessitant pas une intervention ou une décision politique tant sur le plan des statuts que de l'opérationnel (recrutement commun, formation continue et spécifique, doctrine et tactique d'engagement, communication, renseignements, etc.).

Cette manière de procéder a l'avantage de permettre une coordination de l'ensemble des grands dossiers sans surcharger l'agenda des communes. Il respecte l'esprit de la décision populaire qui prévoit une période de 5 à 10 ans en vue de l'harmonisation des statuts des policiers et permet d'appréhender les réflexions en relation avec la facture policière d'une manière globale et systémique.

Le Conseil d'Etat, dans sa séance du 2 décembre 2015, a pris acte de la décision du Conseil cantonal de sécurité de reporter la discussion sur l'article 52 LOPV relatif au statut unifié des policiers à une date ultérieure à la décision sur la facture policière. Le Conseil d'Etat a demandé de veiller à ce que, dans l'intervalle, les responsables se concertent préalablement à toutes modifications envisagées des statuts et règles professionnelles concernant les policiers, ceci afin d'éviter que les écarts se creusent.

2.5. La question de la facture policière

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 ses tâches. Dans la mesure où les communes confient les MGP à la Police cantonale, elles se doivent de les financer. Ces prestations fournies à ce jour par la Police cantonale dans les communes avaient été évaluées à un montant d'environ Frs 55'000'000.- (chiffres 2008 sur la base des bilans 2006), équivalant à la valeur de deux points d'impôt (2008). 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 aidant à 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 a choisi d'assurer l'exécution de ses tâches en matière de sécurité et l'organisation de sa police.

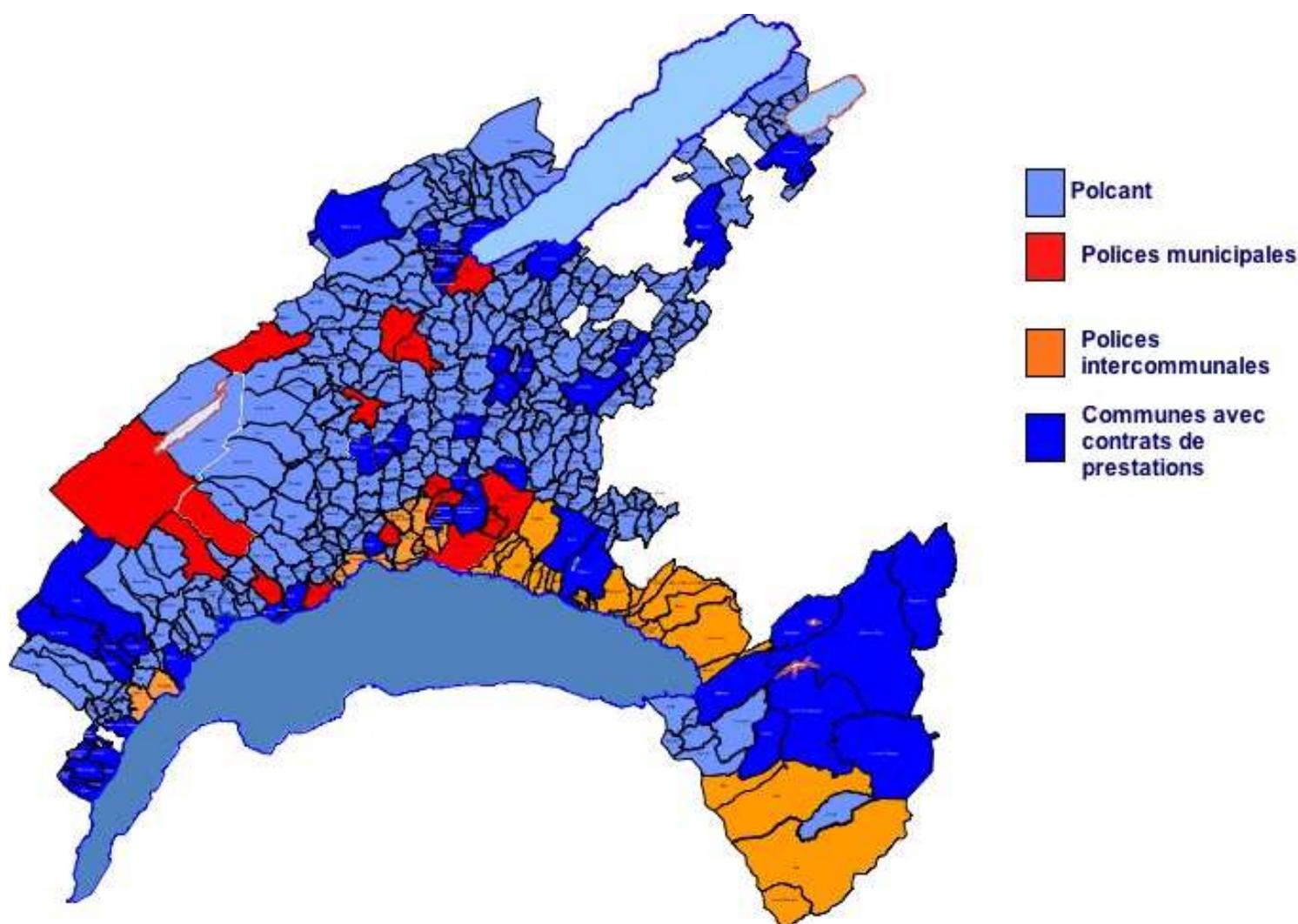
La LOPV, à son Titre IV, applique exactement ce mécanisme proposé par la plateforme Canton-communes en respectant le principe de la neutralité des coûts pour l'Etat et les communes dans

leur ensemble. Ainsi, basé sur la LOPV les communes participent à couvrir la différence générée par l'application du mécanisme de bascule décrit ci-dessus.

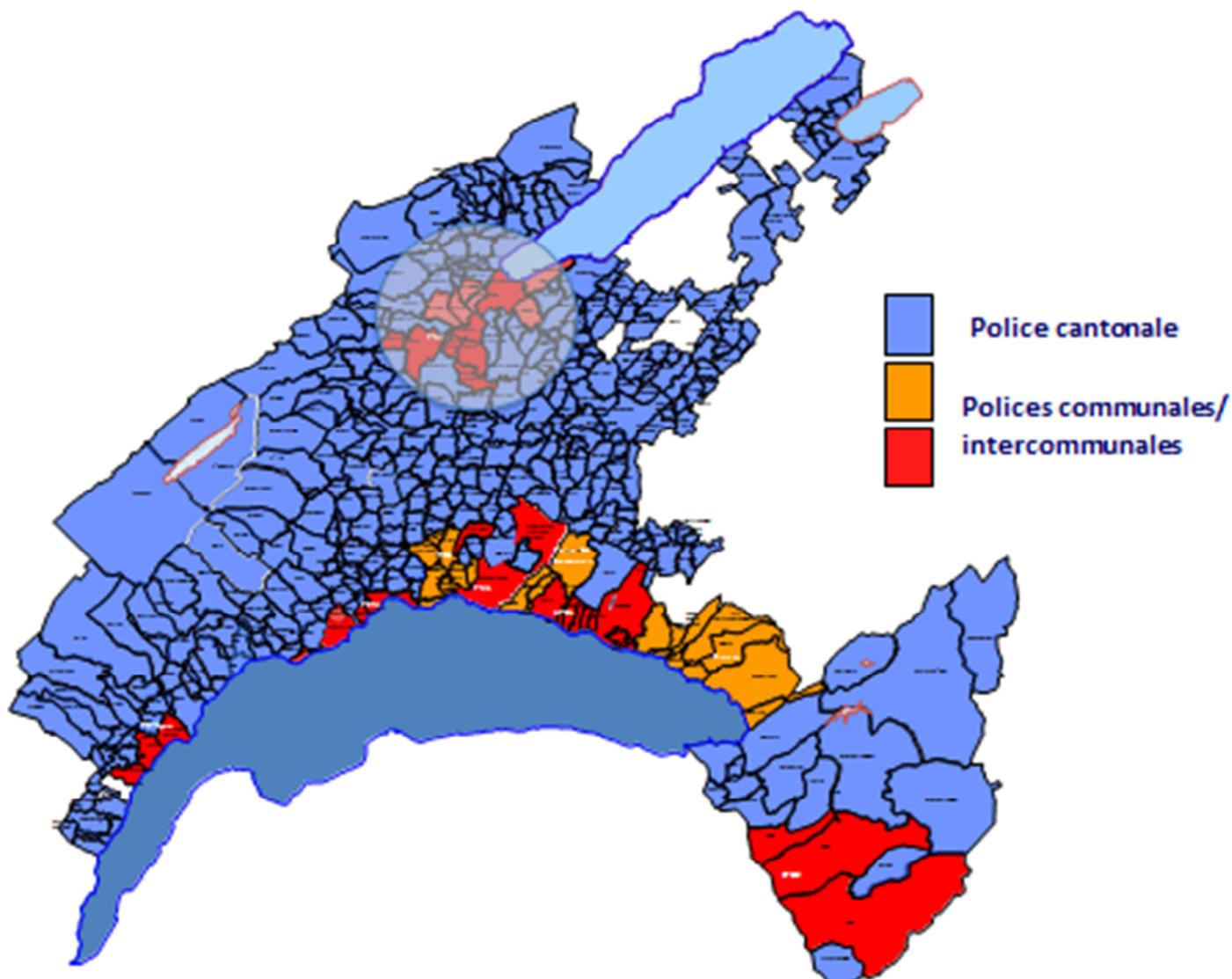
2.6. Organisation territoriale et déploiement du personnel

Les efforts conjoints des communes et de l'Etat se concrétisent dans l'organisation territoriale et le déploiement des ressources humaines affectées à la sécurité.

En comparant les cartes des dispositifs de 2009 et de 2015, force est de constater une concentration des forces de polices communales dans les régions urbaines et périurbaines, réalisant ainsi l'un des objectifs de la réforme policière voulue par le peuple lors de la votation du 24 septembre 2009.



Organisation territoriale 2009



Organisation territoriale 2015

On constate que le dispositif n'est pas encore entièrement stabilisé, certaines associations pouvant voir un changement d'adhésion de communes à leur dispositif (p. ex Nord vaudois). Sous l'effet des discussions autour des fusions de communes notamment, les organisations policières peuvent être amenées à évoluer, comme c'est le cas actuellement dans le Nord-vaudois.

L'effort consenti par l'Etat et les communes s'illustre aussi par l'évolution des effectifs de policiers déployés dans le terrain (ces besoins sont définis grâce à l'Outil d'analyse des besoins sécuritaires (OABS), développé en collaboration avec l'Ecole de sciences criminelles de Lausanne).

Police coordonnée	Effectif 2011	Effectif 2015	en formation
Police municipale de Lausanne	342	370	31
Association police Lavaux*	19	36	1
Association Sécurité Est Lausannois	33	45	-
Association intercommunale de l'Ouest Lausannois*	87	106	3
Entente des polices du Chablais	30	45	2
Sécurité Riviera*	96	103	7
Police du Nord Vaudois	48	69	3
Police communale de Nyon	34	53	2
Police Morges	35	53	-
Gendarmerie	590	691	21
Total	724/1314	880/1571	49/70

Tablelle de l'évolution des effectifs des policiers uniformés des corps

** Corps de police accrédités définitivement*

La Convention visait à agir sur le redéploiement du personnel en fonction des nouvelles attributions sur le plan cantonal et municipal. Certains grands corps de police déjà existants ont dû engager du personnel, pour remplir toutes les tâches qui leur sont dévolues dans le cadre de l'accord. Les policiers cantonaux, en particulier ceux provenant du corps de la Gendarmerie, qui ont été libérés des activités qu'ils exerçaient jusqu'alors du fait du transfert de ces tâches aux communes, ont été redéployés dans le cadre du grand projet de réorganisation de ce corps, projet mis en œuvre depuis 2013. Un renforcement de la présence de la gendarmerie dans les zones ne disposant pas de polices municipales ainsi que la poursuite de l'appui à la lutte contre la criminalité locale avec une part prépondérante dans les centres urbains en est le résultat. Ce dispositif déployé au profit de l'ensemble du territoire, a été constitué afin de gagner en souplesse et pour répondre à l'ensemble des situations, des événements, et des demandes des communes. Le travail de proximité a été intensifié.

Pour les communes sans corps de police, la LOPV a défini une catégorie d'agents non-policiers et en principe non-armés, les Assistants de sécurité publique (ASP). Actuellement tant le Canton, les

communes avec et celles sans corps de police engagent des ASP pour répondre à diverses tâches ne nécessitant pas les compétences d'un policier.

Les ASP ont pris en charge notamment le contrôle du trafic au repos (stationnement), l'application de normes du règlement de police communal, certaines tâches de prévention routière (enfants au passages piétons, sortie des écoles) mais aussi en rendant visible une présence uniformée sur le territoire communal.

3. Etat de situation au 31 décembre 2015

La LOPV est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012. A partir de ce moment, les bases légales ont permis de débiter le transfert de compétences, sous conditions, aux corps de police communaux.

Dès lors, les corps de police communaux ont pu former leurs agents dans les domaines du judiciaire pour la prise en charge des constats et des plaintes, de la LCR, de la gestion des violences domestiques et de la gestion des rapports. La Police cantonale a organisé, gratuitement et par anticipation dès 2011, les modules de formation idoines, soit des milliers d'heures de formation. Cette formation a été achevée en juillet 2012 et a permis de déléguer progressivement les compétences prévues par la loi aux polices communales.

En parallèle, les polices communales sont montées en puissance dans l'objectif d'être accréditée définitivement, et donc d'assumer de manière autonome à 100% les tâches prévues par la loi. Cette montée en puissance concerne essentiellement les effectifs, mais aussi les infrastructures et la logistique. Au 31 décembre 2015, 3 corps de police sont accrédités définitivement. Selon les estimations, 3 à 4 corps demanderont leur accréditation définitive en 2016 / 2017. Le processus devrait se terminer au plus tard en 2022.

Comme déjà évoqué, le code de déontologie commun a été élaboré et déployé début 2014 dans tous les corps de police. Il a conditionné la mise sur pied du collège des répondants afin de respecter les articles 14 à 16 dudit Code (en annexe), organe de contrôle qui par conséquence assure aussi le développement de la qualité au sein de l'Organisation policière vaudoise. Chaque corps de police a un représentant dans le collège, qui est non seulement l'organe répondant des questions de déontologie pour l'ensemble de l'organisation, mais aussi l'organe qui prépare et conduit les procédures d'accréditation définitives. Ce collège émet des recommandations à l'attention de la DO et du CCS. Ses membres sont formés dans le cadre d'un cours spécifique au Centre d'éducation permanent de l'Etat de Vaud. La participation à ce collège fait partie des conditions en vue d'une accréditation définitive, reprise à l'article 43 LOPV.

Au cours des trois procédures d'accréditation définitive, le collège a démontré sa capacité à travailler de manière efficace et constructive. Le collège est actuellement présidé par un officier de la police municipale de Lausanne.

3.1. Evaluation de l'état de la mise en œuvre de la loi

La table suivante reprend les éléments de la LOPV et décrit leur niveau d'application ou de réalisation :

Titre I : Disposition générale

Art	Libellé	Objectif	Etat	Remarques
1	But et Objet	<ul style="list-style-type: none"> fixer l'organisation générale et les principes directeurs du fonctionnement des polices 	réalisé	La LOPV a repris tous les principes énoncés dans la Convention et constitue ainsi la base légale de l'organisation policière
		<ul style="list-style-type: none"> assurer une sécurité publique permanente de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal 	garantie	La Police cantonale supplée là où les communes ne peuvent pas encore remplir complètement la condition
		<ul style="list-style-type: none"> instaurer une collaboration étroite entre les autorités responsables de la sécurité publique 	réalisé	Le CCS et la DO, notamment, sont les organes principaux de coordination prévus par la loi
		<ul style="list-style-type: none"> améliorer l'efficacité de l'action policière par une meilleure coordination entre les polices 	En construction	<ul style="list-style-type: none"> Grâce aux directives opérationnelles Fonctionne bien sur les événements d'importance régionale et cantonale
		<ul style="list-style-type: none"> supprimer la concurrence liée aux statuts des policiers 	Partiellement réalisé	<ul style="list-style-type: none"> Formation de base, des cadres, continue
2	Champ d'application	<ul style="list-style-type: none"> Définir le rôle cadre de cette loi 	réalisé	<ul style="list-style-type: none"> Cette loi s'applique aussi aux entités des polices communales et des ASP des communes
3	Terminologie	<ul style="list-style-type: none"> Formulation épiciène-- 	--	<ul style="list-style-type: none"> --
4	Les polices	<ul style="list-style-type: none"> Police cantonale 	100%	<ul style="list-style-type: none"> Réorganisation Gendarmerie réalisée Mise en œuvre de la plateforme rens op
		<ul style="list-style-type: none"> Polices communales 	En construction	<ul style="list-style-type: none"> 3 polices accréditées
5	Devoirs et responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> Coopération entre polices 	En construction	<ul style="list-style-type: none"> Nombreuses collaborations au quotidien Dépend encore d'outil informatique (SAE 2015) Dépend du niveau d'accréditation (effectifs)
7	MGP	<ul style="list-style-type: none"> Assurer les MGP selon Contrat accréditation 	En construction	<ul style="list-style-type: none"> La majorité des polices assument les MGP La Police cantonale intervient en appui lorsque les ressources manquent
8-10	Missions de la police cantonale			<ul style="list-style-type: none"> Seule Lausanne dispose de compétences étendue dans le domaine judiciaire
11	Collaboration intercantonale / internationale			<ul style="list-style-type: none"> Le chef de la DO règle de manière précise la participation des polices communales
12	Collaboration intra-cantonale	<ul style="list-style-type: none"> Entraide policière, appuis réciproque, subsidiarité 	En construction	<ul style="list-style-type: none"> Lié aux accréditations (effectif) Liés aux moyens techniques (SAE 2015) Liés aux réglementations pour les spécialistes (en cours de définitions)
13	Prestations complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> Densification sécuritaire 	Pas demandé	<ul style="list-style-type: none"> À ce jour pas de demande et donc pas de contrat. Dépend des effectifs des polices communales et de la police cantonale

Titre II : Autorités et intervenants

Art	Libellé	Objectif	Etat	Remarques
14	Conseil d'Etat	<ul style="list-style-type: none"> Responsable de la police coordonnée 	réalisé	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'action coordonné (PAC) en vigueur
15	Département	<ul style="list-style-type: none"> Accréditations 	En cours	<ul style="list-style-type: none"> Procédure en place et fonctionnelle Jamais eu besoin d'arbitrage sur une accréditation

Postulat Tschopp et Consorts : rapport à l'attention de la Commission du Grand Conseil

16	Communes	<ul style="list-style-type: none"> Responsable communale police 	En cours	<ul style="list-style-type: none"> Constitution d'associations Accréditation Demandes nouvelles L'organisation territoriale communale est encore en évolution
17 / 18 / 19	Conseil cantonal de sécurité	<ul style="list-style-type: none"> Conduite stratégique Commission permanente du CE Gestion qualité 	réalisé	<ul style="list-style-type: none"> Le CCS a élaboré le PAC et prépare celui de 2017 Prend position et propose en fonction des dossier soumis par le CE, par le biais du DIS Traite les accréditations dans les délais Dispose d'un collège Qualité, Accréditation et déontologie et gère le système qualité de la LOPV
20 / 21 / 22	Direction opérationnelle	<ul style="list-style-type: none"> Coordination et conduite opérationnelle des polices 	réalisé	<ul style="list-style-type: none"> Conduit la police coordonnée et les actions d'importance régionale ou locale Elabore les directives opérationnelle (DOPERS) Traite les dossiers à l'attention du CCS
23	Commandant police cantonale	<ul style="list-style-type: none"> Responsable cantonale police Chef police judiciaire 	réalisé	<ul style="list-style-type: none"> Assiste aux séances du CCS
24	Commandants polices communales	<ul style="list-style-type: none"> Responsables de leur corps Responsables mise en œuvre DOPER 	réalisé	
25	Policiers	<ul style="list-style-type: none"> Remplissent les tâches de police 	En construction	<ul style="list-style-type: none"> Les effectifs des polices communales ne sont pas encore tous atteints Statuts pas encore harmonisés / unifiés
26	Assistants de sécurité publique	<ul style="list-style-type: none"> Employés non policiers 	--	<ul style="list-style-type: none"> Bonnes expériences jusque là

Titre III : Organisation

Art	Libellé	Objectif	Etat	Remarques
27	Prérogatives police cantonale	<ul style="list-style-type: none"> Règle les compétences générales 	réalisé	<ul style="list-style-type: none"> Processus d'optimisation structurelle en cours sous l'égide du Chef d'Etat-major de la Police cantonale
28	Prérogatives police cantonale au profit des communes sans police	<ul style="list-style-type: none"> Coordination MGP 	réalisé	<ul style="list-style-type: none"> Ces prérogatives regroupent toutes les activités des missions générales de police tant sur le plan réactif et proactif, sans qu'un catalogue n'ai été établi, les missions générales restant dans la cible de tout problème sécuritaire faisant son apparition.
29	Polices communales constitution	<ul style="list-style-type: none"> Base légale constitution 	fonctionne	<ul style="list-style-type: none"> Extension d'association en cours Il est possible que des associations se constituent ou se dissolvent, avec des impacts importants, en particulier financiers, sur l'ensemble du dispositif
30	Polices Communales Prérogatives	<ul style="list-style-type: none"> Assurer MGP 24/7 sur leur territoire conformément aux conditions accréditation Participer à la police coordonnée 	En construction	<ul style="list-style-type: none"> Accréditation en cours Augmentation des effectifs Conditions matérielles et techniques
31-43	Accréditation	<ul style="list-style-type: none"> Assurer un processus conforme et garantissant une opérabilité des polices communales 	fonctionne	<ul style="list-style-type: none"> Les mécanismes et les organes fonctionnent de manière efficace Le processus est encore en cours pour la majorité des polices communales Le collège qualité est formé, organisé et effectif

Titre IV : Financement

Art	Libellé	Objectif	Etat	Remarques
44	Financement, principes généraux	<ul style="list-style-type: none"> Les communes financent les missions générales de police au sens de l'article 7 de la présente loi, soit en finançant directement leur police communale, soit en versant à l'Etat un montant pour les prestations de la police cantonale (art. 44 LOPV) 	réalisé	<ul style="list-style-type: none"> Le mécanisme de financement fait l'objet de discussion dans le cadre de la plateforme Canton-communes Un protocole d'accord a été signé le 23 juin 2013 à ce sujet
45	Financement prestation police cantonale pour MGP	<ul style="list-style-type: none"> Régler le mécanisme péréquatif de la facture policière 	En négociation	Les négociations (répartition de la facture financière Canton-communes) sont liées à RIE III
46	Prestations complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> Facture pour densification sécuritaire 	Pas utilisé	Pas de demande à ce jour
47	Recettes	<ul style="list-style-type: none"> Règle l'affectation des recettes 	Réalisé	En négociation pour les dénonciations

Titre V : Dispositions transitoires et finales

Art	Libellé	Objectif	Etat	Remarques
52	Statut unifié	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser une politique des ressources humaines harmonisée et éviter la concurrence entre polices 	En cours	<ul style="list-style-type: none"> Le CE, dans sa séance du 2 décembre 2015, a pris acte de la décision du CCS de reporter l'harmonisation complète à une date ultérieure après les négociations sur la facture policière, demandant à la DO de procéder aux harmonisations dans le domaine opérationnel, soit, entre autres, dans les procédures et la formation.

3.2. Eléments d'exemples de mise en œuvre de la réforme

Directives Opérationnelles

Depuis le 1er janvier 2012, la Direction opérationnelle a élaboré des directives communes à toutes les polices concernant les différentes techniques et tactiques déployées, ainsi que les mesures d'organisation mises en place au sein de l'organisation policière. Actuellement, ce sont près de 20 directives opérationnelles (DOPER) qui sont appliquées ou en phase de mise en oeuvre. Ces documents règlent, par exemple, les détails d'un engagement coordonné (STRADA), l'application d'une nouvelle mesure en matière de gestion stupéfiants (Amendes d'Ordre Stup), les conditions requises en matière de permanence des cadres (en vertu de la délégation de compétence et de l'application du principe qu'un chef d'engagement habilité doit être en permanence atteignable, cf. contrats d'accréditation), l'intégration des aspirants de l'Académie lors des stages pratiques dans les coprs de police, la formation en matière de maintien de l'ordre et service d'ordre, etc.

Ces DOPERS sont des documents opérationnels et, en principe, destinés à usage interne uniquement, puisqu'ils fixent des processus de travail des polices.

La liste ci-dessus n'est évidemment pas exhaustive, les exemples choisis tendant à démontrer la volonté de coordination entre les polices communale et la police cantonale par le biais de cet outil.

Exemples chronologiques

Ci-après nous énumérons quelques évènements ayant marqué la mise en oeuvre de la réforme. Il ressort de cette chronologie la volonté constante de tous les acteurs d'optimiser le dispositif.

Evènement		Remarque
1^{er}.01.2012	Entrée en vigueur de la LOPV et constitution des organes de conduite.	
24. 01.2012	Rapport des officiers des polices de la nouvelle organisation	
31.07.2012	Délégation des compétences en matière de circulation, violences domestiques et rapport pour les polices communales (échelonnement depuis le 1 ^{er} janvier 2012).	Cette délégation fait suite à 6 mois de formation continue pour environ 350 policiers, assurée par la police cantonale.
Décembre 2012	Sur proposition de la DO et du CCS, le CE approuve la mise en œuvre de l'opération STRADA, qui est une opération de police coordonnée d'envergure, associant la Gendarmerie, la Police municipale de Lausanne, les polices intercommunales et la police de sûreté.	Cette opération met en œuvre la coordination, y compris avec les autres acteurs de la chaîne pénale.
31.03.2013	Le Code de déontologie commun des polices vaudoises est approuvé par le CE. Les polices ont un délai d'une année pour le mettre en œuvre conformément à la LOPV.	Après près de 4 ans de travaux, un premier pas important dans le cadre des points relevant de l'harmonisation des statuts est réalisé avec l'aide des associations professionnelles et des cadres des polices.
1^{er}.07. 2013	Le collège des répondants qualités et déontologie débute les travaux en vue du premier processus d'accréditation des polices	Les polices communales jouent un rôle dans la mise en œuvre du collège qualité et déontologie.
23.06. 2013	Le CE et les Associations de communes signent un protocole d'accord sur la facture policière.	Le moratoire sur les coûts est lié à un engagement des parties à trouver une solution d'ici au 1 ^{er} juillet 2016. Ce délai a été prolongé à 2022 dans le cadre du paquet législatif RIE III, approuvé par le Grand Conseil le 29 septembre 2015
Juin 2013	Première formation continue en matière de maintien de l'ordre à Chamblon avec les polices communales et la police cantonale	
7.07.2013	Le CE approuve le premier Plan d'Action Coordonné qui fixe les mesures et la stratégie en matière sécuritaire	Le PAC 14 est reconduit en 2014 par le CE et est valable jusqu'à la fin de la législature. Le PAC 2017 sera rédigé en 2016
6.09.2013	Première demande d'accréditation définitive par l'Association Police Lavaux.	
23.06 2014	La Cheffe du DIS remet l'accréditation définitive au Président de l'APOL et au chef de corps.	
Octobre 2014	Premier Coursus de formation des cadres (CCI) commun piloté par la Police cantonale	Formation reconnue par l'ISP, qui a très bien fonctionné et qui permet ainsi une unité de doctrine

		forte dans ce domaine.
1^{er} semestre 2015	Les conférences internationales (Pistache et Atome), les manifestations sportives internationales, des actions de pressions sur des foyers criminogènes (Bex, Yverdon,...) mettent en œuvre la coordination	Les polices communales n'ont pas toutes encore terminé leur montée en puissance et atteignent parfois des limites de capacité
2.02.2015	Remise du rapport sur les coûts de la sécurité vaudoise par le groupe de travail ad hoc	
12 / 13 mars 2015	Demandes d'accréditations définitives de la Police Ouest Lausannoise et de l'Association Sécurité Riviera	
7 décembre 2015	Accréditation définitive de la Police de l'Ouest lausannoise et de l'Association Sécurité Riviera	Ces 2 nouvelles accréditations sont parfaitement dans le timing planifié initialement

Activités des polices communales et intercommunales

Avec l'entrée en vigueur de la LOPV, les corps municipaux aux missions restreintes (exception faite de la Police municipale de Lausanne) se sont constitués en corps intercommunaux assurant les missions générales de police.

L'augmentation des effectifs de plus de 10% (en conformité avec l'outil OABS) depuis l'entrée en vigueur de la LOPV permet une occupation de l'espace urbain, avec un impact sur la situation sécuritaire au niveau régional, en collaboration avec la Police cantonale.

Avec la police coordonnée, les polices communales sont intégrées au niveau politique (Conseil cantonal de sécurité) et au niveau opérationnel (Direction opérationnelle). Ceci implique, au niveau des polices communales, une plus grande coordination.

Compte tenu du report de la discussion portant sur les statuts harmonisés, les polices communales ont décidé de prendre certaines mesures afin de faire face aux enjeux financiers et de recrutement rencontrés, ainsi qu'au besoin de réviser en tout ou partie leur Statuts/Règlements communaux ou intercommunaux. Ainsi, elles ont dressé un tableau synthétique de leurs conditions sociales afin d'éviter les écarts.

Campagnes de prévention

Depuis 2012, une commission Prévention et communication des polices propose un plan d'action de prévention. Sous la présidence du responsable de la Direction prévention et communication de la Police cantonale, elle est composée des spécialistes en la matière des polices communales. La DO discute et informe le CCS des concepts de la commission. Ces concepts sont ensuite mis en œuvre dans toutes les polices, avec des moyens communs, des affiches semblables et une documentation identique.

De plus, dans le cadre des campagnes de prévention, la DO fixe, sur proposition de la commission, les dates durant lesquelles des actions coordonnées et communes sont réalisées. Ces actions sont destinées à sensibiliser le public à des moments particuliers, par exemple durant les périodes avant les fêtes de Noël, pour lutter de manière ciblée contre les vols ou les cambriolages.

D'autres campagnes sont coordonnées entre les polices communales, la Police cantonale et des acteurs privés, comme le contrôle de l'aptitude hivernale des véhicules en 2013.

Parfois, la DO organise des mesures coordonnées pour faire pression sur un secteur géographique donné (Yverdon, Bex, Lausanne, Nyon...) pour lutter contre un phénomène particulier (deal de rue, vol, incivilités...).

Enfin, une coopération avec les actions de prévention dont les Préfets sont responsables est également garantie par la présence d'un représentant de la DO au sein des Conseils régionaux de prévention et de sécurité (CRPS), groupes de travail de prévention dirigés par les Préfets.

Les polices communales ont, en complément de ces mesures, renforcé leur capacité de réponse et leurs dispositifs de police de proximité. Libres sur leur territoire d'accréditation, chacune s'est adaptée au contexte et aux besoins de sa population.

4. Conclusion

Dans son texte, le postulant souhaite un bilan et une évaluation de l'efficacité de la police coordonnée au regard des objectifs visés au départ ainsi que face aux défis futurs en terme de criminalité. Il considère que suffisamment de temps s'est écoulé aujourd'hui pour permettre d'apprécier la mise en œuvre du système. Le CCS, lors de la discussion du présent rapport, relève que ce document ne peut pas être considéré comme une évaluation exhaustive de la réforme. Tous les membres du CCS soulignent la nécessité de poursuivre le travail et considèrent qu'une analyse de l'efficacité du dispositif sécuritaire devra être effectuée à terme, en dépassant le simple cadre cantonal, mais en intégrant également les expériences des réformes dans les cantons voisins.

Même si seules 3 polices sont actuellement accréditées, le dispositif est opérationnel avec une montée en puissance des effectifs. Par contre, les principes de coordination ne sont pas encore complètement standardisés. Il faut toutefois relever que les contacts réguliers entre les cadres des polices communales et les responsables de la police cantonale favorisent une coopération.

Le CCS a remercié le Département des institutions et de la sécurité de lui avoir permis de prendre connaissance de ce rapport avant sa remise à la commission parlementaire compétente.

4.1. Questions financières

Il ressort de l'analyse ci-dessus que l'ensemble du processus de mise en œuvre de la réforme policière et d'application de la LOPV suit son cours selon le rythme escompté, à l'exception des négociations financières. Cette question a fait l'objet d'un protocole d'accord entre les Associations de communes et le Conseil d'Etat, renvoyant les négociations au 1^{er} juillet 2016. **Ce délai a été prolongé à 2022 dans le cadre du paquet législatif RIE III, approuvé par le Grand Conseil le 29 septembre 2015.**

Le CCS a procédé, durant l'été 2014, à une analyse détaillée du coût de la sécurité vaudoise. Il a mandaté à cet effet un groupe de travail technique représentatif. Les associations de communes (avec et sans police), les polices communales, la Ville de Lausanne et le Canton y sont paritairement représentés. En raison des décisions concernant le paquet législatif RIE III, les travaux de ce groupe ont été suspendus.

L'harmonisation des statuts, quant à elle, doit aussi être vue sous l'angle financier. A ce stade, alourdir les discussions concernant la facture policière par l'adjonction de questions sur un barème de salaire uniforme, d'indemnités identiques, et de jours de vacances harmonisés n'est pas pertinent. Une unification des statuts aurait un impact pour les communes du point de vue des

réglementations. En effet, le processus devrait, avec la mise en place de Defco Sysrem, reprendre les dispositions qui régissent le statut des policiers cantonaux. De plus, les incidences d'une harmonisation sur les questions de caisse de pension, alors que les négociations dans ce domaine viennent de se terminer, nécessiterait la réouverture de ces dernières tant au niveau de l'Etat que des communes. Le Conseil d'Etat a donc pris acte et validé le rapport du CCS du 2 mars 2015 dans lequel il est décidé de reporter ces travaux à une date ultérieure.

4.2. Mise en œuvre opérationnelle

La police coordonnée n'a pas achevé sa mutation. Aucune commune n'a demandé de prestations complémentaires à ce jour. Trois polices communales ont été accréditées à l'heure actuelle, ce qui ne permet pas de tirer des conclusions pertinentes. Le collège des répondants qualité, sous l'égide du Conseil cantonal de sécurité, reste actif au niveau de l'évaluation des dispositifs dans le cadre des procédures en vue des accréditations définitives, processus qui est prévu sur plusieurs années.

La réforme policière a permis l'augmentation des effectifs policiers tant attendue depuis 1989 et elle n'est pas encore terminée, puisque tous les corps de police ne sont pas encore accrédités. Pour rappel, la Police cantonale a repris à sa charge les policiers sous contrat de prestations, afin de ne pas alourdir la facture communale. Les polices communales ont de leur côté fourni un effort considérable en augmentant les effectif dévolus au MGP de plus de 150 ETP. Chaque année, les organes de la police coordonnée évaluent les besoins. Ils s'appuient sur l'outil d'analyse des besoins sécuritaires (OABS) construit par l'Ecole des Sciences Criminelles de l'Université de Lausanne sous l'égide du Prof. Pierre Margot, alors Directeur de l'entité. Cet instrument et ce processus, inscrits dans la LOPV (art 21), permettent de proposer les adaptations nécessaires en tout temps.

L'augmentation des effectifs a eu une incidence sur l'évolution de la criminalité, mais n'est pas le seul élément qui a une influence sur les résultats obtenus. Par définition, l'évolution de la criminalité doit composer avec un nombre important et imprévisible de facteurs, notamment les modifications législatives (à noter, à ce titre, une nouvelle modification des droits des sanctions pour 2016), les événements géopolitiques, la situation économique mondiale, etc. Comme le relève le postulant, les chiffres de la criminalité sont en baisse depuis 2013. Au 31 octobre 2015, le canton de Vaud affiche une baisse d'environ 30% du nombre de cambriolages par rapport à la même période l'année passée. Ce résultat peut s'expliquer par une multitude de motifs sans qu'il soit possible de l'attribuer au modèle policier choisi, quand bien même la collaboration entre la Ville de Lausanne et le canton, notamment en termes de prévention mais également de renforcement de certaines opérations, ont contribué à lutter contre ce phénomène.

Les organes de conduite continuent à mettre en œuvre des synergies en matière opérationnelle (DOPER) pour la formation, les engagements, le travail de recherche de renseignements et d'information, les campagnes de prévention, le recrutement, pour ne citer que quelques domaines.

En matière de formation de base, les corps de police disposent d'un tronc commun, par le biais du Brevet fédéral. Tous les policiers bénéficient désormais de la même formation initiale dans leur domaine de compétence, dispensée par la même institution. Chaque corps de police peut ainsi voir évoluer ses policiers dans son domaine de compétence tout en contribuant au déploiement de la police coordonnée.

4.3. Les améliorations envisagées

De manière générale, la réforme policière se déroule selon les prévisions. La coordination entre les acteurs communaux et l'Etat fonctionne globalement bien, et une culture d'amélioration permanente s'est établie au sein de l'organisation policière vaudoise. Cependant, un certain nombre de points d'amélioration a été constaté après ces quelques années d'expérience afin de renforcer le dispositif de la police coordonnée. Chaque année, le Conseil d'Etat valide un Plan d'Action Coordonné (art 18 LOPV). Celui-ci définit les corrections, efforts principaux et actions à mener sur le moyen et le long terme. Par conséquent, l'optimisation du fonctionnement de la Direction opérationnelle, avec la mise en œuvre d'une véritable plateforme de pilotage, permettra d'augmenter l'efficacité de l'organisation policière dans le futur. Cette plate-forme s'appuiera sur les compétences des spécialistes de l'info-centre de la Police cantonale, ainsi que sur des officiers, répondants opérationnels provenant de tous les corps et des services de police. Cette transformation permettra à terme une approche plus prospective et préventive. Doublée des améliorations technologiques qui sont en voie d'être introduites, l'organisation policière a une marge de progression certaine. Le système d'aide à l'engagement (SAE 2015), permettra de suivre sur la carte des opérations les patrouilles et dispositifs en place en temps réel. Sa performance dépendra en revanche aussi de la participation et de l'intégration complète ou partielle des polices communales.

S'agissant de la police citoyenne et de proximité, elle est mise en œuvre par les polices communales mais aussi par la Gendarmerie, notamment en tant que police des communes « déléгатrices ». Les groupes de Gendarmerie territoriale, constitués depuis début 2013, assument ce travail sur l'ensemble du territoire, en particulier sur celui des communes sans police. Les répondants de proximité de la police sont en contact non seulement avec les autorités des communes, mais aussi avec les représentants de la vie associative, les écoles, et se coordonnent avec l'action des Préfets. En outre, la création de quatre unités de Gendarmerie mobiles, organisées en 5 sections dès 2013, répond également au besoin d'intervention rapide sur l'ensemble du territoire et de renforcement ponctuel d'un dispositif de prévention dans un secteur donné. Les brigades de proximité, de prévention ou canines des polices communales permettent de densifier ce dispositif déjà performant.

En conclusion, une évaluation complète d'un projet s'effectue en général au terme de sa mise en œuvre. Or, au vu de ce qui précède, force est de constater qu'il est trop tôt pour procéder à une appréciation concluante du système, toujours en évolution.

Tout en tenant compte des préoccupations du postulant, une évaluation de l'efficacité du dispositif sécuritaire devra être débutée à la prochaine législature, en harmonie avec la fin de sa mise en œuvre dans les domaines de l'accréditation, des statuts et de la facture policière.

Lausanne, le 17 février 2016

Département des institutions et de la
sécurité (DIS)

Annexes : - mentionnées

Liste des DOPER

Annexe 1

N°	Titre	Entrée en vigueur
1	Saisie du permis d'élève conducteur ou du permis de conduire pour vitesse excessive et autres infractions Nouvelle version en vigueur dès le	01.04.2013 29.10.2014
2	Transfert de personnes par les services de police	01.04.2013
3	Principes de collaboration sur le site du M2	01.04.2013
4	Stationnement de gens du voyage hors des places officielles	01.05.2013
5	Factures émises par le corps médical – Mise en œuvre de la procédure convenue avec le service de la santé publique	01.06.2013
6	Règles d'engagement des aspirants policiers dans le cadre des stages pratiques	01.07.2013
7	Équipe de soutien d'urgence (ESU) Nouvelle version en vigueur dès le	11.07.2013 20.01.2015
8	Dépôt de plaintes par internet (e-plainte)	15.12.2013
9	Procédure d'amende d'ordre – Contraventions commise par la consommation de produits stupéfiants de type cannabique	01.10.2013
10	Permanence des cadres de commandement d'élaboration	en cours
11	Protection du patrimoine archéologique vaudois	26.06.2014
12	Constats, enquêtes et rapports concernant la pollution des eaux et la contamination d'eau potable	19.01.2015
13	Mineurs – Autorisations de voyager à l'étranger	03.11.2014
14	Détection précoce des candidats au Djihad – Pocketcard	12.01.2015
15	Usage de l'arme – Modification du RLPol Non publiée dans Intranet mais figure au RSPC	21.04.2015
16	Gestion des moyens canins et permanence des chiens d'élaboration spécialisés au sein de la police coordonnée	en cours
17	Phénomène "Tireur actif/tueur de masse" – Concept AMOK/AMOK 2.0	21.12.2015

Liste des DOPER

Annexe 1

N°	Titre	Entrée en vigueur
18	Maintien de l'ordre – GMO – Sous-groupement opérationnel vaudois d'élaboration	en cours
19	Cellule "graffitis" – traitement des plaintes pénales	02.11.2015
xx	Infractions de circulation commises avec des véhicules d'intervention d'élaboration constatées par les bureaux du radar vaudois	en cours
