

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

**EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJET DE LOI sur la facturation des prestations  
matérielles fournies par les services de l'Etat lors de manifestations et**

**PROJETS DE LOI modifiant :**

- **la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol)**
- **la loi sur les subventions du 22 février 2005 (LSubv)**

La commission s'est réunie le 14 septembre 2012. Elle était composée de Mesdames Laurence Creteigny, Brigitte Crottaz, Florence Golaz, Patricia Dominique Lachat, Pierrette Roulet-Grin, Graziella Schaller et de Messieurs Dominique-Richard Bonny, Olivier Epars, Hans Rudolf Kappeler, Raphaël Mahaim, Maurice Treboux, Eric Züger ainsi que Monsieur François Brélaz, confirmé dans sa fonction de président.

Ont également participé à cette séance Madame Jacqueline de Quattro, Conseillère d'Etat et Cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement (DSE) ainsi que Messieurs Jacques Antenen, Commandant de la Police cantonale (Polcant) et Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif (SJL).

Les notes de séance ont été prises par Monsieur Florian Ducommun.

## **INTRODUCTION**

Ce projet de loi a pour objectif de régler la problématique des frais encourus par les différents services de l'Etat pour assurer la sécurité et l'ordre public lors de manifestations culturelles, sportives ou autres. Les manifestations à caractère politique sont exclues du champ d'application de ce projet de loi.

Il est apparu que les frais de police ne sont pas les seuls frais supportés par l'Etat lors de manifestations, d'autres services étant également sollicités tels que le Service des routes ou encore le Service de la santé publique. Il convient dès lors d'harmoniser les règles afin de résoudre ces questions de facturation du coût des manifestations, tant en terme de personnel que d'infrastructures.

Le vocable manifestation publique recouvre notamment des manifestations sportives ou culturelles. Celles-ci sont parfois de grande ampleur et représentent des charges importantes pour le canton. Il s'agit de couvrir une partie des frais assumés par le canton par le prélèvement d'émoluments auprès des organisateurs. Actuellement, seule la police cantonale dispose d'une base légale pour facturer ses interventions (LPol). Le but du présent EMPL est donc d'adapter le cadre légal de manière générale afin de permettre à chaque service de l'Etat de facturer ses propres prestations.

Le projet prévoit la possibilité d'exonérer partiellement ou totalement certaines manifestations, ce qui a amené les différents services de l'Etat à prendre part à cette réflexion. Dans trois cas une exonération est possible :

- La manifestation représente un intérêt particulier ou contribue au rayonnement du canton ;
- Lorsqu'une exonération se justifie en opportunité (comptes déficitaires, faible bénéfice) ;
- Les manifestations sont régulières tels les matchs de football ou de hockey (montants importants engagés suite à la montée du hooliganisme notamment).

D'autre part, compte tenu de la nouvelle Loi sur les subventions (LSubv), la police cantonale est tenue de facturer un certain nombre de ses prestations et, dans la mesure où les montants ne seraient pas recouverts, de compenser ces coûts. Par exemple, un match de championnat ou de Coupe suisse de football peut représenter un montant conséquent d'environ CHF 35'000.- pour la police cantonale : ces frais sont parfois susceptibles de ne pas être entièrement couverts par les organisateurs.

Cette nouvelle loi offre donc la possibilité d'exonérer totalement ou en partie les organisateurs des frais de sécurité. La décision d'exonérer obéissant à un système de "paliers", elle appartient à la police cantonale jusqu'à CHF 5'000.- et au chef du département de la sécurité jusqu'à CHF 10'000.- ; au delà de ces montants, la décision est du ressort du Conseil d'Etat.

Il existe également un problème de base légale concernant la perception des émoluments. La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) a considéré que la Loi sur les émoluments en matière administrative n'était pas suffisante, en particulier pour les actes matériels (émoluments perçus hors d'une décision administrative). Cela a amené le Conseil d'Etat à modifier la LPol mais également à envisager des mesures dans le domaine sportif particulièrement, les frais d'intervention ne se limitant pas à la seule police cantonale.

Dans un premier temps, une modification de l'article 44a de la LPol, soit une disposition transitoire, est entrée en vigueur mais n'a désormais plus cours. Par la suite, cette disposition devait être définitivement transposée dans la nouvelle Loi sur l'éducation physique et le sport (LEPS) mais il a été constaté que cette problématique ne se limitait pas aux manifestations sportives et qu'il convenait d'élargir le champ de la base légale afin de couvrir tous les types de manifestations, ce qui a conduit à une loi nouvelle que la présente commission s'est chargée d'étudier.

## **DISCUSSION GÉNÉRALE**

De la discussion générale, il ressort que :

- La présente loi règle les frais d'intervention de la police cantonale et des différents services de l'Etat. La décision de facturer aux organisateurs les frais d'une police communale est du ressort de la commune. Toutefois, si des ressources de la police cantonale sont demandées en renfort pour une manifestation, c'est le canton qui va facturer en partie ou totalement les frais d'intervention à l'organisateur.
- Les communes regroupées en police intercommunale doivent assumer elles-mêmes leur sécurité.
- Des manifestations sportives tel que le Marathon de Lausanne mettent en avant l'image du canton sous un jour favorable. Il paraît donc logique d'encourager ce type d'évènement par une exonération partielle ou totale. En ce qui concerne la durée de 5 ans, le projet de loi prévoit effectivement que des conventions puissent être passées avec les organisateurs. Par exemple, une équipe de football ou de hockey accédant à l'échelon sportif supérieur pourrait nécessiter l'engagement régulier de troupes policières supplémentaires pour assurer la protection lors des matchs. Si après 2 ans l'équipe en question était reléguée, ces prestations ne seraient plus nécessaires et il conviendrait de modifier la convention. Le cas échéant, en cas d'incertitude quant au maintien du club dans un échelon sportif, la convention pourrait être conclue pour uniquement 1 an.
- L'intérêt des manifestations peut être économique ou touristique, il est donc important que le Conseil d'Etat dispose d'une certaine marge de manoeuvre car il n'est pas possible de détailler d'emblée toutes les manifestations qui pourraient présenter un intérêt pour le canton, certaines étant récurrentes alors que d'autres se produisent de manière ponctuelle.
- En ce qui concerne les manifestations d'ordre politique, celles-ci peuvent parfois nécessiter l'engagement de ressources au niveau sécuritaire. Si ce rassemblement est considéré comme une expression de la liberté d'opinion, il est exclu du champ d'application. Il faut aussi

admettre que les organisateurs de ce type d'évènements sont parfois difficilement identifiables et qu'il est dès lors compliqué de facturer les prestations.

- Quant à savoir s'il y a une différence entre une manifestation payante ou non payante, il est répondu qu'une appréciation doit être effectuée afin de savoir si celle-ci est considérée comme d'utilité publique ou comme lucrative dans le cas où une éventuelle demande d'exonération est présentée par l'organisateur. Il est précisé aussi qu'une manifestation à but lucratif intègre dans le prix du billet une part fixe destinée à la sécurité, ce qui permet à l'organisateur de réserver à l'avance un montant facturable par les autorités compétentes.
- Il est relevé qu'il est difficile de prévoir si un évènement va dégénérer ou pas. Avant la tenue d'un évènement sportif, une appréciation est faite par la police cantonale ainsi que par le biais de la cellule "Hooligans". Cette dernière est mise en contact avec les autorités faitières (hockey/football ainsi que les polices des différents cantons) afin de déterminer la dangerosité ou le risque de dégénérescence d'une manifestation sportive. Si des supporters à risque effectuent le déplacement, des mesures doivent être prises et des forces de police doivent être engagées. Il convient aussi de mettre en place le principe de précaution par le biais de moyens préventifs. Les forces de police sont dissuasives de par leur visibilité et permettent de calmer l'atmosphère.
- Il est évoqué le cas du "Lausanne-Sport". Le Conseil d'Etat a décidé que la commune de Lausanne et le club conviennent d'une convention mais avec l'implication de la police cantonale, dans la mesure où celle-ci fournit des renforts aux effectifs communaux lors de certains matchs.
- Un député souhaiterait connaître les montants facturés et exonérés en 2011. Il remarque qu'il était indiqué dans l'ancienne loi que les manifestations à but idéal n'étaient en principe pas facturées alors que dans le nouveau texte il est seulement fait mention des manifestations à caractère politique. Il lui est répondu que la notion de manifestation à but idéal est difficile à définir et à appliquer. Dans la nouvelle loi, la volonté est d'indiquer que le système est valable pour toutes les manifestations et par la suite se demander si la voie de l'exonération est jugée possible ou non. D'autre part, certains clubs ne remboursent parfois pas les montants facturés par l'Etat.
- D'autres députés souhaitent également connaître les montants exonérés en 2009 - 2010 - 2011, afin de comparer la proportion entre ce qui est facturé et ce qui est exonéré. Il est rappelé que l'exonération était possible jusqu'à mi-2011 mais que maintenant c'est terminé. Ces chiffres seraient ainsi peu révélateurs de ce que coûtent effectivement les interventions sur le terrain et par extension de ce qui aurait été possible d'exonérer, faute de base légale. Un député estime que le projet discuté va éclairer la situation pour le futur et souligne de ce fait que ces chiffres n'amèneraient rien. Un représentant de l'Etat cite l'exemple du match de Coupe suisse de football entre Echallens et Zürich et qu'il n'était bien entendu pas possible d'anticiper la tenue de cet évènement ni les frais inhérents à la sécurité, dus au hasard du tirage au sort.
- A la question de savoir si un règlement va normaliser les principes d'égalité de traitement pour les exonérations, il est répondu que les autorités compétentes ne peuvent pas faire n'importe quoi et que certaines lignes directrices vont être spécifiées au travers d'un règlement d'application afin de notamment justifier les refus d'exonération par des critères d'analyses objectifs. Les décisions d'exonération reposant sur un choix politique, celles-ci peuvent faire l'objet d'une voie de recours.
- Un député estime que la notion de manifestation politique est plus restreinte que la formulation de manifestation à but idéal, notamment si une voie de recours est déposée. Il prend en exemple une manifestation organisée par une association caritative et se demande si cette manifestation pourrait être considérée comme étant à but politique. La réponse est

positive et il y aura une confirmation de Madame la Conseillère d'Etat lors du débat au plénum pour confirmer cette volonté de large conception. Dans la mesure où certains événements ne sont pas prévisibles, il est encore précisé que le Conseil d'Etat n'empêchera pas les gens d'effectuer une demande d'exonération ultérieurement.

## **COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE**

### **Article 1 Principe**

Il est précisé que tous les services de l'Etat impliqués dans l'apport de prestations matérielles, tels que le Service des routes pour assurer la circulation ou encore le Service de la santé publique, sont englobés dans la notion « *sécurité et ordre public* » de l'alinéa 1.

De même, les manifestations politiques qui ne sont pas autorisées peuvent être concernées par la perception de frais.

### **Article 2 Exonération**

La formulation de l'alinéa 1 « *pour lesquelles une exonération se justifie en opportunité* » signifie que l'idée est de donner un maximum de marge de manoeuvre à l'autorité qui octroie l'exonération afin de prendre en compte toutes les circonstances qui justifieraient cette exonération.

### **Article 3 Recours**

Il est relevé que le fait de recourir directement au Tribunal fédéral à l'encontre d'une décision d'exonération rendue par le Conseil d'Etat prête à discussion. Le Grand Conseil pourrait ainsi décider qu'il ne s'agit pas d'un caractère politique prépondérant et que ces décisions auraient droit de recours auprès du Tribunal cantonal.

Il est répondu que le SJL et la CDAP considèrent que ces décisions relèvent d'une politique globale cantonale car elles ne sont pas justiciables : les éléments pris en compte sont subjectifs et appartiennent à l'autorité compétente pour octroyer l'exonération et ne devraient pas faire l'objet d'un recours à la CDAP. Il convient donc de permettre à l'autorité compétente de garder une marge de manoeuvre importante afin de tenir compte de l'ensemble des circonstances dans l'octroi d'une exonération.

## **EXAMEN DU PROJET DE LOI ARTICLE PAR ARTICLE ET VOTE**

### **PROJET DE LOI sur la facturation des prestations matérielles fournies par les services de l'Etat lors de manifestations**

#### *Article 1*

Un député se demande s'il ne faudrait pas réfléchir à une formulation indiquant le fait que les manifestations politiques autorisées ainsi que les manifestations idoines soient concernées par l'alinéa 4 afin de ne pas donner l'impression de n'accorder que des privilèges à la sphère politique.

Il propose également que Madame la conseillère d'Etat effectue une déclaration en ce sens au plénum, ce qui sera fait.

**VOTE** L'article 1 du projet de loi est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

#### *Article 2*

**VOTE** L'article 2 du projet de loi est adopté par 12 voix pour et une abstention.

#### *Article 3*

**VOTE** L'article 3 du projet de loi est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

## **PROJET DE LOI modifiant la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975**

*Article 1*

**VOTE** L'article 1 du projet de loi est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

## **PROJET DE LOI modifiant la loi sur les subventions du 22 février 2005**

*Article 8*

**VOTE** L'article 8 du projet de loi est adopté à l'unanimité des 13 membres présents.

## **ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI**

La commission accepte de n'effectuer qu'un seul vote pour les trois projets de loi.

<b>Nombre de voix pour</b>	<b>13</b>
<b>Nombre de voix contre</b>	<b>0</b>
<b>Abstention</b>	<b>0</b>

En conséquence, la commission recommande l'entrée en matière des trois projets de loi au Grand Conseil à l'unanimité des 13 membres présents.

Cheseaux-sur-lausanne, le 15 novembre 2012

Le rapporteur  
(signé) *François Brélaz*