

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Grégory Devaud concernant Pocama - rapport sur son fonctionnement et son évolution

1 RAPPEL DU POSTULAT

Par le présent postulat, nous demandons à obtenir un rapport sur le fonctionnement du système POCAMA après bientôt une année d'utilisation. Ce rapport aura pour but de renseigner le Grand Conseil sur la mise en place, le fonctionnement, la réputation et l'évolution du système POCAMA. Il aura également pour but de renseigner le Grand Conseil sur les résultats du groupe de travail mis en place début 2012 et, donc, les améliorations que ce groupe propose.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Historique

2.1.1 Recommandations du 23 juin 1999

A la suite d'une motion Yves GUISAN du 5 juillet 1995 demandant notamment l'élaboration de directives en matière sanitaire lors de manifestations, le Conseil d'Etat a adopté, le 23 juin 1999, des "recommandations à l'usage des autorités compétentes en matière d'autorisations et de contrôle" afin de définir la procédure d'autorisation dans ce cadre (détermination du type de manifestation, évaluation des risques, préavis, décision, responsabilité, etc).

En application de la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC) et de la loi sur les auberges et débits de boissons du 26 mars 2002, l'autorité municipale est compétente pour délivrer les autorisations indispensables à la tenue d'une manifestation publique sur son territoire. Comme le préconisent les recommandations du 23 juin 1999, les documents nécessaires doivent préalablement être transmis à la Police cantonale, laquelle rend un préavis quant à la faisabilité de cette manifestation d'un point de vue sécuritaire et émet des recommandations à cet effet. En pratique, celles-ci n'ont cependant aucune force contraignante et il arrive parfois que des communes passent outre le préavis négatif de la Police cantonale en autorisant quand même le déroulement de la manifestation ou en prenant une décision divergente quant aux horaires et à la vente d'alcool. Il arrive également que les communes ne transmettent pas les informations nécessaires ou le fassent très tardivement, rendant de ce fait difficile l'examen du dossier.

Le portail Pocama découle de cette situation, à laquelle il avait notamment pour objet de remédier.

2.1.2 Situation sans Pocama

Hors de Pocama, l'organisateur qui sollicite une commune pour y organiser une manifestation reçoit de multiples documents, différents d'une commune à l'autre. En matière de sécurité et de prévention, ce sont des spécialistes des polices cantonale et communales qui effectuent les analyses sécuritaires.

Il est ressorti de la pratique, avant la mise en service de Pocama:

- des inégalités de traitement, par exemple : exigences sécuritaires différentes, autorisation d'horaires différents de vente d'alcool, formulaires différents d'annonce de la manifestation ;
- des annonces tardives, ce qui péjorait la qualité de l'analyse et rendait souvent impossible les mesures correctrices ; parfois, même, l'annonce était faite après la manifestation.

2.1.3 Origines du projet "Pocama"

Le 5 décembre 2007, le Conseil d'Etat a chargé le Département de la sécurité et de l'environnement (DSE) et le Département de l'intérieur (DINT) d'examiner les conditions et les modalités qui permettraient au DSE de formuler un préavis ou d'être consulté avant la délivrance des autorisations de manifester données par les autorités communales compétentes, lorsque les risques pour l'ordre public le justifient ou lorsque l'appui de la Police cantonale est requis.

Cet examen devait déboucher sur des propositions formulant, d'une part, les termes d'une base conventionnelle entre l'Etat et les communes pour faire admettre par celles-ci ce préavis ou cette consultation et, d'autre part, les adaptations qu'il conviendrait d'apporter au cadre légal et réglementaire pour rendre obligatoire ce préavis ou cette consultation.

Déposée en janvier 2008 et revenant sur la manifestation du 31 décembre 2007 au Palais de Beaulieu, l'interpellation Christa Calpini s'interrogeait sur l'information préalable transmise par les organisateurs de manifestations à la Police cantonale, afin que celle-ci puisse prévoir les mesures de sécurité nécessaires. Dans sa réponse du 20 mai 2008 à cette interpellation, le Conseil d'Etat a précisé que les communes décidaient seules de l'autorisation d'une manifestation et n'informaient pas la Police cantonale de leurs décisions, voire passaient outre le préavis négatif que celle-ci aurait émis.

Le Conseil d'Etat a considéré que cette situation était insatisfaisante. Parallèlement à la réponse à l'interpellation, il a constitué, dès janvier 2008, deux groupes de travail, l'un pour étudier les bases légales, l'autre pour faire le point sur les mesures de prévention à adopter lors de manifestations publiques. Ces groupes de travail étaient globalement chargés de faire des propositions pour modifier le dispositif et le rendre plus contraignant envers les communes. Le Conseil d'Etat n'excluait alors pas de rendre cette consultation des autorités cantonales, via le DSE, obligatoire pour les communes.

A la fin de l'année 2009, les groupes de travail cités ont pris les conclusions suivantes :

- Il était exclu de retirer la compétence d'autoriser les manifestations publiques aux communes.
- L'approche sécuritaire et préventive devait se faire sur une base participative, en collaboration avec les communes et les organisateurs (grandes organisations, comme par exemple la Fédération vaudoises des jeunesses campagnardes, FVJC).
- Toutefois, pour uniformiser et clarifier les pratiques, une modification de la loi sur les communes ou la signature d'une convention, voire l'établissement d'une directive du Conseil d'Etat, s'avérait souhaitable, en accord avec les communes. Cette démarche a finalement abouti à la constitution du portail informatique Pocama.
- Il était envisagé, à plus long terme, d'élaborer une loi spécifique sur les manifestations, cette option présentant l'avantage de traiter spécifiquement de l'entier de la problématique des manifestations.

2.1.4 Aspects juridiques

Conformément à la jurisprudence (ATF 118 Ib 433 consid. 3a notamment), il existe une obligation constitutionnelle de coordination matérielle et formelle de l'application du droit lorsque différentes dispositions de droit matériel doivent être appliquées et qu'il existe entre ces dispositions un rapport si étroit qu'elles ne peuvent pas être appliquées de façon séparée et indépendante les unes des autres. Le Tribunal administratif (actuellement Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, CDAP) a aussi relevé que, s'agissant d'une activité supposant la délivrance de plusieurs autorisations impliquant elle-même une pesée générale des intérêts en présence, et de dispositions légales ne pouvant être appliquées indépendamment les unes des autres, le principe de coordination imposait un examen de l'ensemble des intérêts en jeu et la prise d'une seule décision réalisant la synthèse de toutes les autorisations nécessaires (RDAF 1995 p. 168, et la réf. citée). Depuis le 1er janvier 1997, ce principe figure d'ailleurs expressément dans la législation (art. 25a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, introduit en 1995 ; ROLF 1996 p. 965). Il postule que lorsque plusieurs autorités doivent prendre une décision, l'une d'entre elles doit être chargée de la coordination de manière à éviter des contradictions (arrêt du Tribunal administratif, AC.1999.0029).

Appliquant le principe de coordination, la Police cantonale peut, dans ces conditions, fonctionner comme "guichet unique", récoltant les différentes autorisations spéciales requises pour le déroulement de la manifestation. Il s'agit là d'une "collection" d'autorisations spéciales notifiée globalement sous l'égide d'un organisme dépourvu de pouvoir d'appréciation propre. Tel est le cas notamment s'agissant des déterminations fournies à la Police cantonale par la Direction générale de l'environnement, compétente pour appliquer la législation en matière environnementale, mais dont les autorisations en matière de manifestations peuvent être intégrées après coup dans une décision globale de la Police cantonale.

La répartition des compétences entre les communes, les associations intercommunales - notamment de police - et le canton est fixée par chacune des lois relatives aux domaines touchés par une manifestation déterminée. La variété des types de manifestation étant infinie, la palette des lois et organes touchés change donc de cas en cas (exemple : manifestations terrestres/nautiques ; avec/sans utilisation des routes cantonales ; avec/sans service de mets ou de boissons, etc.). Le principe de coordination permet aux autorités concernées de déterminer chaque fois dans quelle mesure l'une ou l'autre doit statuer sur une demande donnée. Les dispositions légales en vigueur sont ainsi respectées.

En informatisant ce processus, Pocama permet un gain de temps et évite les inégalités de traitement. Il n'existe toutefois aucune obligation d'utiliser ce système de gestion afin qu'une manifestation soit ou non autorisée. En revanche, la loi peut selon le cas d'espèce rendre obligatoire la décision préalable d'une autorité précise. Il n'existe à cet égard, pour les services de l'Etat, aucune marge d'interprétation des dispositions légales.

2.1.5 Description du système

En préambule, il est important de préciser que le formulaire Pocama concerne les autorisations ou les préavis relevant de la compétence du canton, ainsi que les permis temporaires pour la vente d'alcool. Il ne crée pas sur le fond de nouveaux paramètres, mais les regroupe et les organise. Les exigences des différents services de l'Etat concernés par les manifestations publiques, comme celles des communes, sont restées les mêmes. Quel que soit le système de gestion de la demande de manifestation, l'organisateur doit obligatoirement fournir un certain nombre de documents.

A cet égard, Pocama constitue un site Internet unique donnant à l'organisateur tous les renseignements nécessaires pour faire sa demande d'autorisation de manifestation, y compris des recommandations en

matière de prévention (alcool, entre autres). A cet effet, Pocama met à disposition un formulaire pour guider l'organisateur dans la réalisation de son dossier de manifestation. Pocama simplifie ainsi la tâche de l'organisateur en le guidant depuis le début dans la réalisation de sa demande d'autorisation. En constituant sa demande, l'organisateur est certes amené à prendre en compte tous les aspects de sa manifestation. Il y va de la mise en application de l'ensemble des directives, préavis et lois cantonales, y compris et surtout les directives sur la mise en place des dispositifs médico-sanitaires des manifestations. Pour une manifestation de petite envergure, il faut compter 20 à 30 minutes pour remplir le questionnaire. A noter qu'un organisateur qui fait périodiquement une demande d'autorisation pour la même manifestation, chaque année par exemple, peut réutiliser le formulaire en le mettant simplement à jour.

Pocama comprend un système rapide de transmission et de gestion des dossiers entre l'administration cantonale et les communes (travail en réseau), ainsi qu'un moteur de recherches ouvert à toutes les autorités pour avoir une vision régionale ou cantonale. Le système diffuse de la sorte l'information à toutes les autorités concernées, par la mise en réseau d'un dossier à jour de la manifestation proposée. Il aide en particulier les communes, en leur fournissant un dossier complet leur permettant de statuer en connaissance de cause sur la décision d'autoriser ou non la manifestation.

Pocama permet de mieux supporter le volume des manifestations, en constante augmentation, tant pour le canton que pour les communes (rapidité des réponses, simplification administrative, meilleure communication entre autorités, respectivement entre le canton et les communes, vision locale, régionale et cantonale).

Par ce moyen, les diverses autorités concernées, mais aussi l'organisateur lui-même, peuvent :

- anticiper les problèmes d'urgences médicales en faisant appliquer les directives médico-sanitaires et en permettant aux organes de secours (144) de planifier leurs besoins,
- appréhender et gérer les problèmes de sécurité publique,
- augmenter la visibilité des recommandations nécessaires en matière de prévention contre la surconsommation d'alcool entre autres.

2.1.6 Mise en service

Des présentations globales du système ont été faites aux municipaux et syndics du canton lors de nombreuses rencontres entre les préfets et les autorités communales. En avril 2011, le personnel des communes a été convié à participer à plusieurs séances d'information sur le système, puis des bulletins d'informations ont été envoyés à toutes les communes, dès le mois de juillet 2011. Une ligne téléphonique a aussi été créée à l'attention des communes pour répondre à leurs questions.

Dans l'ensemble, le système fonctionnait correctement dès la fin de l'année 2011. Plus de 700 demandes de manifestation avaient déjà été traitées à satisfaction. De nombreux organisateurs sont satisfaits du système, dont les Jeunesses campagnardes, organisateurs importants de manifestations.

Néanmoins, le formulaire pouvait certes être considéré comme trop "lourd" pour des manifestations de faible envergure.

Le 9 novembre 2011, un communiqué a transmis aux communes l'information suivante :

"Après 7 semaines de fonctionnement du Portail cantonal des manifestations et traitement de près de 540 demandes de manifestation, [il est apparu] que l'utilisation de ce système pour certaines manifestations n'est pas nécessaire. Cependant, il est indispensable de remplir le questionnaire Pocama pour les manifestations qui nécessitent des autorisations et/ou des préavis cantonaux et/ou des permis temporaires.

Pour que le système colle au plus près des besoins de tous, organisateurs, communes et services de l'Etat, il a été décidé de mettre en place un "groupe de travail utilisateurs". Il comprendra des représentants des communes comme des polices communales qui gèrent les manifestations pour plusieurs communes.

Ce groupe de travail va étudier la mise en place d'un formulaire simplifié pour certains types de manifestation. Il aura également pour mission de suivre, corriger, améliorer et faire évoluer le système mis en place".

Le groupe de travail en question a commencé ses travaux en janvier 2012.

2.2 Evolution du dossier depuis 2012

La version initiale de Pocama était considérée comme mal adaptée, voire inadéquate, pour les manifestations dites "petites". De plus, un certain nombre de communes s'insurgeaient contre les règles d'utilisation de Pocama et n'étaient pas d'accord que la police du commerce perçoive des émoluments pour certaines manifestations de bienfaisance.

A noter toutefois que le formulaire Pocama n'exige pas des organisateurs des éléments supplémentaires par rapport à ceux qui devaient de toute façon être fournis avant la mise en œuvre de ce système. Pocama regroupe et organise ces informations déjà exigées par les différentes législations. Les besoins des différents services de l'Etat concernés par les manifestations publiques comme ceux des communes sont restés les mêmes. Quel que soit le système de gestion de la demande de manifestation, l'organisateur devra fournir un certain nombre de documents.

Dès le début de l'année 2012, Pocama a été complètement repensé. Pour simplifier et améliorer le système, un groupe de travail "utilisateurs" a été créé et placé sous la direction d'une équipe de projet. Outre les représentants des services de l'Etat concernés, il comprenait des représentants de l'Association de communes vaudoises (ADCV), de l'Union des communes vaudoises (UCV), de quatre autres communes ou groupes de communes (Sécurité Riviera, Lausanne, Moudon, Chexbres et St-Prex), de l'Association Vaudoise des Secrétaires Municipaux, de deux organisateurs importants (FVJC et association cantonale vaudoise de gymnastique, ACVG) ainsi que de deux représentants du corps préfectoral. Afin d'épauler l'équipe de projet, un groupe de travail plus restreint, issu du groupe de travail "utilisateurs", a également été mis en place, composé d'un représentant de l'UCV, des secrétaires municipaux, d'un grand organisateur, du service de la santé publique, de la police cantonale du commerce et d'un préfet.

Suite à ces échanges, le nouveau formulaire tient compte d'une approche pyramidale permettant à l'organisateur de ne répondre qu'aux questions qui le concernent. Cette approche permet de réduire le formulaire de base à six étapes dont trois pages de saisie. Les formulaires pour les lotos, tombolas et la vente de tabac en font désormais partie. La gestion des documents annexes à fournir a également été simplifiée. Par exemple, la production des statuts des sociétés organisatrices et de la carte d'identité de l'organisateur ne sera plus obligatoire, mais pourra être demandée si nécessaire.

Pour simplifier la tâche des administrations communales, la partie gestion (back-office) de Pocama a été améliorée. Les communes pourront notamment imprimer directement le permis temporaire pour vente d'alcool et les autorisations de loto ou de tombola, par exemple.

La commune garde sa totale autonomie pour décider de la tenue ou non de la manifestation, tout en tenant compte des décisions cantonales lorsque l'autorisation d'un service de l'Etat est requise. Elle a la responsabilité de délivrer à l'organisateur sa propre décision, et si besoin celles du canton, dans les délais convenus.

L'outil Pocama est mis à disposition des organisateurs et des communes conformément à la stratégie "Cyberadministration" du Conseil d'Etat. Son utilisation n'est pas obligatoire, mais

recommandée. Pour l'organisateur, Pocama est un outil facultatif de transmission des demandes d'autorisation de manifestation auprès des communes, et si besoin auprès des services de l'Etat, analogue au système "CAMAC", lequel est utilisé de longue date en matière de saisie, traitement et suivi des demandes de permis de construire et des dossiers de construction. En effet, Pocama intègre une plateforme de validation pour les services étatiques lorsque les requêtes nécessitent une ou plusieurs autorisations cantonales. Cet outil ne doit pas remplacer le contact entre l'organisateur et les autorités communales pour régler certains points très pratiques de logistique (tables, vaisselle, raccordements électriques, etc...).

Le nouveau formulaire a été mis en service au début du mois de décembre 2012. Le 11 décembre 2012, la Cheffe du DSE a rencontré des représentants du comité de l'UCV, qui se sont déclarés satisfaits de l'évolution du projet. Par la suite, des cours de formations ont été proposés aux communes.

Enfin, on remarque depuis l'automne 2012 que les organisateurs ont tendance à faire leur demande de plus en plus tôt, près d'une année à l'avance, ce qui est bénéfique.

2.3 Statistique

Du 1^{er} septembre 2011, soit dès la mise en production du portail Pocama, au 31 juillet 2013, 5'685 demandes ont été déposées et traitées par l'intermédiaire de POCAMA. Sur ce nombre, 1'947 l'ont été pendant la période courant du 1^{er} janvier 2013 au 31 juillet 2013.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 21 août 2013.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean