

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

Motion Serge Melly et consorts - Police coordonnée vaudoise : pour une gouvernance et un commandement unifiés

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 23 novembre 2017 à la Salle de la Cité, Rue Cité-devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Anne Baehler Bech, Myriam Romano Malagrifa, et de MM. Nicolas Croci Torti, Marc Vuilleumier, Serge Melly, Fabien Deillon, et de M. Jean-Daniel Carrard, 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. Cédric Aeschlimann (SGC) a assuré le secrétariat de la commission. Mme Gaëlle Corthay (SGC) a rédigé les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire a repris les considérations du rapport de la Cour des comptes de juin 2017. Plus particulièrement, les constatations suivantes : le système laisse trop de place à l'expression des divergences d'intérêts des différents acteurs, bloquant ainsi la mise en œuvre d'une véritable police coordonnée placée sous commandement unifié ; la gouvernance et la coordination de la police coordonnée présentent des défauts et n'est pas efficiente ; le plan d'action coordonné (PAC) ne distingue pas clairement ce qui doit être placé sous le commandement unifié du commandant de la police cantonale (PolCant) de ce qui relève de la compétence propre ou déléguée des polices communales (PolCom). Cette situation génère des tensions entre les différents acteurs et ne permet pas au commandant de la PolCant d'exercer le commandement unifié de toutes les polices qui exécutent leurs tâches sous son autorité.

Il rappelle que l'objectif de sa motion est d'améliorer et de renforcer le fonctionnement de la police coordonnée voulue par le peuple et en aucun cas d'affaiblir les PolCom. La police coordonnée doit être véritablement mise en place, sans retour en arrière vers un système de PolCom fonctionnant en vase clos. S. Melly demande ainsi au Conseil d'Etat de :

1. Clarifier la question de la gouvernance et en particulier des organes de conduite, à savoir le Conseil cantonal de sécurité (CCS) et la Direction opérationnelle (DO).
2. Renforcer le rôle du commandant, de manière à assurer une vraie coordination.
3. Revaloriser le plan d'action coordonné, examiner son contenu et sa périodicité.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La conseillère d'Etat B. Metraux considère qu'il lui importe également de renforcer la police coordonnée

et d'effectuer les améliorations nécessaires afin de répondre aux recommandations de la Cour des comptes.

Concernant la gouvernance, le Conseil d'Etat partage l'essentiel des constats de la Cour des comptes dont notamment la difficulté de trouver une solution et de prendre une décision qui conviennent à tous, alors que chacun a des effectifs et des enjeux différents. Il est nécessaire de mieux définir la répartition des tâches afin de renforcer la police coordonnée ; celles de proximités sont du ressort des polices communales et régionales et les autres sont du ressort du commandement unifié. Pour ce faire, le plan d'action coordonné (PAC) est très utile et doit être mis en avant. Le Conseil d'Etat et la Cour des comptes mettent en exergue auprès du Conseil cantonal de sécurité (CCS) le rôle important de la Direction opérationnelle (DO) et du commandant de la PolCant en insistant sur le fait que l'impulsion doit venir de la DO.

Les grands rôles de la PolCant dans le commandement unifié sont la mise en œuvre du PAC et la définition du processus de décisions. Le processus n'est pas toujours très clair et les missions parfois s'entrechoquent.

M. Antenen, chef de la DO et commandant de la PolCant relève que, à la fois à la tête de la police coordonnée et du plus important corps de police du canton, il se retrouve dans une posture parfois ambiguë. Ainsi, lorsqu'il dirige les séances de DO, il doit donner des gages aux policiers communaux et intercommunaux afin de prouver qu'il n'est pas que la voix de la PolCant. Inversement, il doit montrer à la PolCant qu'il n'est pas que chef de la DO, mais également leur commandant. Il souhaite distinguer efficacité et efficience ; malgré des chiffres positifs, il est peut-être possible de faire mieux avec moins de moyens. La clé du problème est l'article 22c LOPV. Celui-ci prévoit le commandant de la PolCant comme chef de la DO, mais une prise de décisions par consensus. Il y a un défaut dans le libellé de cette disposition ; avec cette formulation, toute solution qui n'est pas consensuelle a beaucoup de peine à être imposée dans la pratique. La pierre d'achoppement de la problématique actuelle se trouve dans le partage des compétences. La frontière entre le supra-régional - de la compétence de la PolCant - et le local, régional, ou de proximité - de la compétence du commandant local - est une frontière difficile à déterminer. Lorsque la PolCant souhaiterait aller vers une mise en commun des ressources, elle se heurte à des intérêts locaux ou régionaux, qui perturbent le raisonnement d'ensemble. Les commandants locaux se réfèrent alors à l'autonomie communale. Et soit à défaut d'un intérêt fondamental soit pour des questions financières, ils peuvent empêcher l'adoption d'un plan commun onéreux, comme par exemple l'informatique. M. Antenen rappelle qu'il y a actuellement neuf polices communales, de tailles et d'intérêts très différents. Le consensus est effectivement la solution idéale, mais dans la pratique il est très difficile de mettre d'accord des petits corps de police et des plus grands.

M. Gorka, commandant de la gendarmerie, donne quelques exemples des difficultés rencontrées avec le type de gouvernance actuelle.

- La rédaction d'une directive opérationnelle quant à l'utilisation des chiens de police dans le canton a duré près de deux ans pour arriver finalement à un consensus sur l'utilisation, les permanences, le nombre de chiens.
- La rédaction de la directive opérationnelle sur le maintien de l'ordre a également duré des années. Il s'agissait de permettre aux aspirants de polices communales, formés par le groupement latin de sécurité publique et de maintien de l'ordre (GMO), de travailler au sein du GMO.
- Dans le domaine du constat d'accident mortel, la PolCant dispose d'un système de scanner 3D. La Ville de Lausanne peut acheter ce dispositif, à plusieurs dizaines de milliers de francs, ou faire appel à la PolCant qui le met à disposition. L'absence de scanner 3D met en exergue des différences de traitements lors d'accident mortels dans le canton.
- Les différentes radios ; la gendarmerie ne peut pas écouter les radios des PolCom pour des raisons techniques. Les gendarmes qui travaillent concrètement dans les villes ne peuvent pas écouter les radios des PolCom alors même qu'ils voient passer des voitures de police en urgence. Une solution serait la décision du commandant obligeant l'ensemble des polices à

travailler sur le même groupe de radio. Mais pour l'instant il n'y a pas de consensus et aucune décision n'a encore pu être prise.

Il souligne encore que les difficultés sont liées à ce genre de situation, mais sur le terrain, dans l'urgence, la collaboration se fait très bien.

4. DISCUSSION GENERALE

Il convient d'abord de clarifier le débat dans lequel s'inscrit cette motion. Les vaudois ont refusé une police unique et voulu une police coordonnée. Cette volonté doit être pleinement respectée. Il n'est donc pas question ici ni d'un retour à la situation ex ante ni d'une création en catimini d'une police unique.

Des lacunes et des manquements dans la situation actuelle ont été identifiés en regard notamment de la gouvernance et de plans d'action coordonnés. Dans le cadre et le respect de la LOPV, la motion Melly demande au Conseil d'Etat de proposer des mesures au Grand Conseil pour y remédier.

Une coordination optimale entre les deux corps de police est nécessaire sans quoi la sécurité dans notre canton pourrait perdre en efficacité. Cette amélioration de la coordination nécessite que les prises de décision soient plus efficaces et prises au bon niveau. Un commissaire souligne que s'il est très attaché à un système décisionnel basé sur la négociation et la discussion ainsi qu'à l'autonomie communale, il considère aussi qu'en terme de sécurité il faut savoir décider pour pouvoir avancer.

Cette motion ne vise pas à brider l'autonomie communale ni à la remettre en question car elle ne touche pas ce qui est l'essence même de la police coordonnée, à savoir l'existence de plusieurs corps de police. Elle vise à une meilleure efficacité du système en place et plus spécifiquement du processus décisionnel. La police coordonnée est en charge de la sécurité, au sens large, dans le canton. Il faut une vision partagée par tous, comme par exemple sur les défis liés à la criminalité numérique, pour permettre une gouvernance claire de la police coordonnée. Pour répondre à une telle vision de la sécurité, il faut savoir dépasser les problèmes rencontrés sur le territoire d'une PolCom. La difficulté est de définir la frontière à partir de laquelle le niveau change et où l'intérêt n'est pas limité à un corps de police, mais s'étend à tous les Vaudois – voire tous les Suisses. Pour ces cas, le système décisionnel actuel consiste à la recherche systématique du consensus. Cela peut freiner voire empêcher la prise d'une décision. La perte de temps lors de cette recherche de consensus est énorme, mais, obligée par la loi.

En effet, il est nécessaire pour l'application d'une décision sur l'ensemble du territoire, d'avoir une adhésion des différents commandants. Un changement de formulation dans la loi est donc nécessaire en précisant clairement ici qu'il n'est pas question de donner au commandant de police la possibilité de prendre des décisions unilatérales. Il faut rappeler qu'une police communale ou intercommunale peut définir ses objectifs en ce qui concerne son territoire et que ceci n'est nullement remis en question. Soulignons à cet égard que lorsqu'elle le fait, elle utilise un certain nombre d'effectifs, qui ne seront plus mobilisables pour un plan commun. C'est alors la PolCant qui va assumer la tâche de cette mission commune, à titre supplétif.

Les PolCom ont aujourd'hui une grande marge de manœuvre, nullement remise en cause, qui leur permet de déterminer leurs priorités et on ne peut, comme tend abusivement à le faire la minorité de la commission, opposer la notion d'autonomie communale à cette demande de modification du processus décisionnel.

On ne peut également affirmer que la motion vise simplement à renforcer le pouvoir du commandant. En effet la loi précise déjà « qu'en cas de désaccord, son chef tranche ». Cette disposition n'est quasi pas appliquée car elle serait peu appréciée et ne correspond pas à l'esprit de la loi. Il s'agit là aussi de revoir le processus décisionnel et non simplement de donner un pouvoir contraignant supplémentaire au commandant.

Sollicité, le motionnaire refuse de transformer sa motion en postulat car un travail de fond a déjà été fait par la Cour des comptes. Un nouveau rapport mènerait le Conseil d'Etat aux mêmes conclusions dans la mesure où le Conseil d'Etat partage les principaux constats et recommandations de la Cour. Un postulat serait superfétatoire, les lacunes et manquements ayant déjà été identifiés, et ne ferait que

perdre un certain nombre d'années. Il ne s'agit plus maintenant de produire un enième rapport mais de réfléchir à des solutions pour avancer et permettre à la police coordonnée de pourvoir remplir toutes ses missions de la manière la plus efficiente possible.

La motion Melly demande de clarifier 3 points qui pourraient peut-être aboutir à des modifications législatives. Elle ne propose pas de pistes pour ce faire et laisse donc toute latitude au Conseil d'Etat pour y répondre comme par exemple associer toutes les parties à ces réflexions et à ces travaux afin de veiller à ce que l'esprit de la loi perdure, que les intérêts des personnes du terrain soient pris en compte de même que ceux des Vaudois/ses. Rappelons, en outre, que les mesures que le Conseil d'Etat pourraient retenir seront in fine proposées au Grand Conseil pour approbation et que si celui-ci estime qu'elles ne vont pas dans le sens souhaité, il peut les refuser.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, la majorité de la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 4 voix pour, 3 contre et 0 abstention, et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Riex, le 22 janvier 2018

*La rapportrice de majorité :
(Signé) Anne Baehler Bech*