

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

**Motion Stéphane Balet et consorts – Pour une mise en place rapide d'un statut unifié pour tous les
corps de police du canton de Vaud**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à Lausanne le mardi 25 septembre 2018 de 7h15 à 9h00 à Lausanne. Outre cet objet, durant la même séance, elle a également examiné le (18_MOT_034) Motion Fabienne Freymond Cantone et consorts – Pour une uniformité des taxations des interventions policières dans tout le canton.

La commission était composée de Mmes les Députées Florence Gross, Sarah Neumann et Anne Baehler Bech, ainsi que de MM. les Députés Jean-Daniel Carrard, Stéphane Rezso, Stéphane Balet, Alexandre Rydlo (en remplacement de Jean Tschopp), Philippe Ducommun, Marc Vuilleumier et le soussigné, président-rapporteur. M. le Député Serge Melly était excusé.

Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux, Cheffe du Département de l'intérieur et de la sécurité était également présente. Elle était accompagnée de Mme Christèle Borloz, Cheffe du service juridique EM (Police cantonale vaudoise) et de MM. Jacques Antenen, Commandant de la Police cantonale vaudoise, Frédéric Dupuis, Chef Direction RH EM (Police cantonale vaudoise) et André Etter, Secrétaire général du Conseil cantonal de sécurité (CCS).

Le secrétariat était assuré par Mme Fanny Krug, secrétaire de commissions parlementaires.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire rappelle que cette motion a pour but la mise en place rapide du statut unifié. Il mentionne également que la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) est entrée en vigueur au 1er janvier 2012, et que l'art. 52 LOPV dispose que « Le Conseil d'Etat soumettra au Grand Conseil, dans un délai de trois ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions légales nécessaires à la mise en vigueur du statut unifié des policiers ».

Le motionnaire s'étonne que la loi ne soit pas appliquée, malgré plusieurs interventions parlementaires qui ont traité de ce sujet. Il donne l'exemple du corps de police Jura-Nord vaudois qui avait des revendications par rapport à son statut, qui semblerait inférieur à celui d'autres corps de police. Il cite des chiffres qui ont été annoncés dans la presse sur l'écart salarial entre corps de polices. Des écarts jusqu'à CHF 2700.- par mois selon le type de fonction. Il mentionne également que toujours selon la presse la concurrence entre les différents corps de police amènerait des agents bien formés à quitter un corps de police pour un autre. Les différences de statut sont d'autant moins compréhensibles que les corps de police travaillent ensemble sur certaines opérations.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat rappelle que le 27 septembre 2009, les citoyens vaudois ont rejeté l'initiative « D'Artagnan » lui préférant la police coordonnée. La LOPV, approuvée par le Grand Conseil, est entrée en vigueur le 1er janvier 2012. Depuis lors, les corps de police se réorganisent en fonction de cette nouvelle architecture sécuritaire. Globalement, les travaux de mise en œuvre de la LOPV se déroulent selon le calendrier prévu.

La question du financement de la facture policière se pose encore ; elle fait l'objet de contestations par les communes autonomes en matière de police et d'interrogations de la part de communes dites délégatrices.

La Conseillère d'Etat rappelle qu'un protocole d'accord a été signé entre les associations de communes et le Conseil d'Etat en juin 2013 ; cet accord, valable jusqu'en 2017, prévoit que pour les années 2018 et suivantes, cantons et communes doivent négocier une solution. Toutefois, avec le paquet législatif RIEIII, approuvé par le Grand Conseil le 29 septembre 2015, le Conseil d'Etat a proposé aux communes de reporter les négociations à 2022. Les communes se sont ralliées à cette proposition.

Conformément au Plan d'Action Coordonné (PAC) validé par le Conseil d'Etat, le Conseil cantonal de sécurité (CCS) a constitué deux groupes de travail : un sur l'harmonisation des statuts des policiers et un sur l'inventaire global des coûts de la sécurité vaudoise – ce dernier a été mis en stand-by à la demande de l'union des communes vaudoises. Le groupe de travail sur l'harmonisation des statuts a conclu que toute modification dans le cadre des statuts des policiers aura, pour une grande partie des communes, une incidence en matière de coûts et pourrait restreindre de manière significative l'autonomie des communes, en tant qu'employeurs de policiers ou mandants de prestations auprès de la Police cantonale. Madame la Conseillère d'Etat rappelle également que, le CCS est un organe politique présidé par le ou la cheffe de Département avec le ou la représentant(e) des polices communales régionales / le ou la représentant(e) des communes délégatrices / la Ville de Lausanne. Y sont invités à titre consultatif, le Commandant de la Police cantonale et parfois d'autres commandants. Le CCS a entendu les conclusions du groupe de travail. Il a pris acte de la décision du Grand Conseil en 2015 d'attendre la réforme de la péréquation pour remettre l'ouvrage sur le métier concernant le statut unifié. En effet, il convient de régler d'abord la question de la facture policière. Sur proposition du CCS, le Conseil d'Etat a décidé de suspendre les négociations et les discussions sur l'art. 52 tant que les premières négociations financières ne sont pas engagées sur les finances policières. Ce que dit également le rapport de la Cour des comptes.

Pour autant, l'harmonisation est en route et des mesures ont été prises :

- harmonisation du code de déontologie
- recrutement uniformisé des aspirants
- harmonisation des salaires des aspirants
- harmonisation de la formation uniformée à l'Académie de police
- établissement du processus de sélection des commandants des polices cantonales
- harmonisation de la formation des cadres uniformés et de la formation amok
- intégration du groupe de maintien de l'ordre
- discussions sur des directives.

Sont en cours d'harmonisation :

- le statut des aspirants 1ère et 2e année
- les conditions de licenciement des aspirants.

En raison des réflexions en cours sur la facture policière et du principe de l'autonomie communale, ne sont pas harmonisés :

- salaires
- temps de travail
- prévoyance professionnelle
- évaluation du personnel
- processus de licenciement et voies de recours.

Le Secrétaire général du CCS explique qu'un des points clés du projet de réforme lancé en 2008, suite à la votation de 2009, est l'harmonisation des statuts dans les 5 à 10 ans avec une unification à terme. Il donne l'exemple de la Belgique pour expliquer comment l'harmonisation des statuts s'est faite dans d'autres systèmes. La Belgique avait à l'époque une gendarmerie nationale et une police judiciaire nationale avec quelques corps locaux. Suite à l'affaire Dutroux et face aux lacunes constatées dans la communication entre les grands corps, le système a été transformé. 196 polices indépendantes avec un statut unifié ont été créées. Il y a donc 196 corps de police (polices communales) chapeautées par la police fédérale. Le statut unifié a été réglé en prenant le meilleur de tous les statuts. Cela a coûté EURO 300 millions. Un même système au niveau cantonal – en prenant le meilleur des statuts - coûterait quelques millions de francs ; or il n'y a pas eu la volonté de donner des budgets supplémentaires. Néanmoins, tout ce qui a pu être harmonisé sur le plan opérationnel, l'a été fait comme, les directives, la formation et les outils de conduite. Mais il existe bien une difficulté à unifier les statuts, liée essentiellement aux salaires, aux caisses de pension, aux heures de travail et aux annuités.

Le Chef de la Direction RH à la Police cantonale explique que la collaboration a été développée pour le recrutement et la formation des cadres. Ces éléments n'ont pas directement une incidence financière. La volatilité entre les corps semble s'être calmée. Le problème semble plutôt se situer au niveau du recrutement (difficultés à trouver des candidats) essentiellement pour les polices municipales. Il indique que pour les aspirants, la question du statut n'est pas la première considération. Sont plutôt pris en compte l'intérêt de l'activité, les spécialisations, les possibilités de progression, les questions de territoire.

4. DISCUSSION GENERALE

Il est demandé si les écarts peuvent être aussi importants que la presse laisse entendre, soit jusqu'à CHF 2700.- par mois pour la même activité.

Le Chef de la Direction RH à la Police cantonale doute des montants évoqués, même si des écarts existent. Il informe que les chiffres récents de comparaison salariale ne sont pas disponibles.

Pour un député, la réforme de la police coordonnée choisie par le peuple a été mise en œuvre, mais peut-être pas jusqu'au bout. La question salariale n'est qu'une des composantes de la problématique du statut. D'autres aspects ne sont pas encore réglés, notamment la collaboration entre les différents corps de police. Il convient également de discuter d'autres réformes, comme par exemple la prochaine subordination opérationnelle de la police de l'ouest lausannois à la police cantonale qui fait penser à une forme de police unifiée. Sur ce sujet le député n'a pas obtenu de réponse claire de la part d'une Municipalité concernée, quant à l'intention précise par rapport à une telle restructuration. Il note également une impression de malaise au niveau du terrain. Le député soutient donc cette motion. Il rappelle que selon l'art. 52 LOPV, le Conseil d'Etat doit amener dans les 3 ans un certain nombre d'éléments, notamment un carnet de route. Or il n'a encore rien vu venir. Si des négociations sont intervenues sur la répartition financière des coûts, la question se pose de savoir si la mise en œuvre du statut harmonisé avance sur le bon chemin. Pour le député, le Conseil d'Etat devrait préciser le carnet de route ou expliquer quelles sont les intentions précises à court, moyen et long termes.

Madame la Conseillère d'Etat rappelle que le statut unifié répond à des questions RH. Les compétences des polices communales et régionales sont fixées dans la LOPV. Quant au projet pilote entre la police de l'ouest lausannois et la police cantonale, il vise une meilleure efficacité et une meilleure efficacité au service de la population - il n'y a pas de volonté d'imposer quoi que ce soit. Mais il faut savoir que la mise en œuvre de la police coordonnée est difficile. Avant de régler le statut unifié, une discussion sur la facture policière (dans le cadre de la péremption) doit avoir lieu, et ceci ne se fera pas avant 2022.

Pour un député, il n'y a pas besoin de poursuivre l'étude de cette question, puisque les discussions sur l'art. 52 LOPV sont suspendues. De plus, s'agissant des différences salariales, les chiffres évoqués lui paraissent élevées pour un simple agent ou inspecteur de terrain. Il précise que ces différences n'ont pas d'incidence au niveau des interventions sur le terrain. Le député demande si le Conseil d'Etat a répondu au postulat Postulat Jean Tschopp et consorts « Quelle efficacité pour la police coordonnée ? » (15_POS_106). Si ce n'est pas le cas, il conviendrait d'attendre la réponse avant de déposer une motion. Il pose la question de l'utilité de la motion maintenant sachant qu'il reste 3 ans pour la révision du statut (jusqu'en 2022). Accepter la motion rajouterait une couche à ce qui se fait peut-être déjà actuellement.

Madame la Conseillère d'Etat informe que le Conseil d'Etat a répondu au postulat Tschopp par un rapport intermédiaire, mais que décision a été prise d'attendre que des polices municipales soient accréditées pour répondre à la question de l'efficacité de la police coordonnées. Entre temps, le rapport de la Cour des comptes donne aussi un certain nombre d'éléments.

Suite à une demande sur le nombre de corps de police communaux sur le canton, il est de 9, et que toutes les communes ne sont pas concernées par les négociations. Ce dossier a été discuté au moment du décret RIEIII de 2015 (paragraphe concernant les négociations policières). Lors de ces échanges canton-communes il a été convenu que la facture policière serait revue d'ici 2022. Cet élément a été introduit dans le décret de 2015, dans le décret suivant et réaffirmé lors des négociations récentes.

Une députée confirme que la concurrence existe entre la police cantonale et les polices intercommunales. Elle ne comprend pas pourquoi les négociations sont suspendues alors que notamment la Cour des comptes et les personnes sur le terrain demandent un traitement en parallèle du statut unifié et du régime financier, ceci sans attendre 2022. En effet, si la péréquation a son importance, elle pourrait aussi repousser la mise en œuvre du statut unifié après 2022 ; or des personnes sur le terrain ont des attentes sur ce sujet.

En réponse, Madame la Conseillère d'Etat confirme que le CCS a pris en charge la recommandation de la Cour des comptes. Le groupe de travail « finances » comprenant des représentants des communes et du canton va commencer ses travaux d'ici fin 2018. L'idée est de préparer ces aspects financiers suffisamment à l'avance pour que tout soit prêt le moment venu. Il s'agit de faire un état des lieux avec un comparatif.

La Conseillère d'Etat relève une difficulté pour le Département, à savoir l'existence de plusieurs instances politiques, et qui sont en contradiction, soit

- D'un côté, le CCS – dont font partie la présidence des associations des polices communales et la Ville de Lausanne - demande de suspendre les travaux sur l'application de l'art. 52 LOPV jusqu'en 2022, pour régler la facture policière. Le Conseil d'Etat valide et approuve ces recommandations.
- Et de l'autre des interventions du Grand Conseil qui demande d'aller plus vite.

Face à ces positions contradictoires, il convient de travailler avec une stratégie. Et la stratégie mise en place par le CCS est d'abord de négocier sur les finances policières puis de traiter du statut.

Une députée se dit consciente de la situation complexe et difficile. Toutefois elle rappelle qu'une motion a été déposée il y a une année déjà ; cette intervention remettait en question notamment la gouvernance de la police coordonnée. Cette motion a été acceptée en commission et n'a pas encore été traitée devant le plénum, ce qui est regrettable. Si la police coordonnée apporte beaucoup, il y a encore beaucoup à faire pour qu'elle entre pleinement dans son fonctionnement maximum. La députée se dit consciente que les questions des communes, de leur autonomie, des finances et des relations difficiles canton-communes ne rendent pas la tâche facile. Elle fait toutefois part de son inquiétude pour l'efficacité de la police coordonnée et demande si on peut espérer qu'en 2022, les négociations seront à bout touchant. Si les négociations vont commencer en 2022, la pression du Grand Conseil risque de se faire plus forte, tant sur le canton que sur les communes.

Un député constate plusieurs interventions au Grand Conseil sur ce dossier. Chaque intervention ayant une vue partielle du problème, il demande s'il ne serait pas plus opportun ou courageux de remettre en question le système voté en 2009 pour un système plus cantonal. Le débat peut avoir lieu. A l'instar de la Belgique, il conviendrait d'introduire un statut unifié sur la base du meilleur statut, vraisemblablement celui de la Police cantonale. S'agissant des communes qui ont fait le choix politique d'avoir une police sur leur territoire, le député demande qui va payer pour le supplément de salaire si le statut est harmonisé avant que la question financière ne soit réglée ? Unifier le statut impliquerait-il de redonner toutes les compétences judiciaires à tous les policiers (y compris dans les communes qui n'en sont pas dotées actuellement) ou de créer un statut unifié à deux vitesses avec d'un côté les polices judiciaires et de l'autre côté les autres ?

Un député voit le texte de la motion d'un bon œil, car il dit assister à une course à la surenchère (salariale) entre les corps de police, les travailleurs préférant les corps où les salaires sont les plus importants et où on travaille moins. Pour les communes, cette situation est difficile ; un objectif socle pour tout le canton (plafond) serait une avancée, il éviterait la concurrence entre les différents corps.

Pour un autre député, la motion correspond à une des attentes des corps de police. Ces derniers ont des revendications financières car ils comparent et constatent des différences entre les corps. Si on va vers une harmonisation ou une unification des statuts, on va aller vers le haut (le meilleur statut) ; dans ce cas, les charges financières des associations, corps de police et communes seront augmentées en conséquence. Il semble que les transferts aient diminués, par contre les revendications ont augmenté. Partant d'une évolution de la police coordonnée, il y a une multitude d'interventions parlementaires pour lesquelles les réponses pourraient être décousues. Le député est d'avis qu'on ne peut s'éviter d'avoir une vision générale. Pour lui, une entrée en matière sur la motion de M. Balet impliquerait l'ouverture des négociations sur la facture policière en parallèle. Sans remettre en question la motion, le député indique que si elle devait aller à terme, il demandera une ouverture des négociations sur la facture policière en parallèle.

Pour Madame la Conseillère les textes déposés au Grand Conseil répondent aux interrogations des députés et de la Cour des comptes. Il faut prendre l'ensemble des recommandations de la Cour des comptes dans ce dossier. D'autre part, on ne peut pas traiter du statut (RH) sans parler des questions financières de la police ; cela implique la prise en considération de plusieurs éléments (coût du policier, LPP, points d'impôts, amendes perçues) et ces éléments/enjeux financiers doivent être documentés. Ce travail important a déjà commencé avec la constitution du groupe de travail sur la question financière. Il est indiqué que ce sont les communes qui devraient assumer financièrement un statut plus élevé. De plus, elles ont déjà la possibilité de se mettre d'accord entre elles au sein de leur association.

Pour un député, la collaboration sur le terrain des policiers n'est pas liée au salaire. D'autre part, les disparités salariales posent un problème qui doit être résolu. Il s'étonne que l'art. 52 LOPV ne soit pas appliqué malgré qu'il figure dans la loi. Selon lui, si l'autorité législative et la police ne sont pas capables d'appliquer cet article, cela met en évidence un problème sur le fonctionnement du système. De plus, qui avait autorité pour décider de mettre le processus en suspens ? Pour le député, on n'est pas dans la légalité par rapport à l'application d'un processus législatif.

Un député se demande ce qui empêche les communes d'unifier leurs statuts, car cela relève de leurs compétences et ne touche pas l'autonomie communale.

Un autre député relève que la mise en place de polices intercommunales a fait perdre aux communes une certaine maîtrise sur ce qu'elles souhaitent de leur police.

Le motionnaire relève que l'idée de la motion est « n'attendons pas 2022 ». Il demande de rouvrir ces négociations tout de suite pour avancer maintenant sur ces statuts.

Une question est posée, pourquoi les communes ne se mettent pas ensemble pour appliquer l'art. 52 LOPV ? Car l'harmonisation par le haut des statuts va coûter. Les communes qui paient déjà plus que la moyenne cantonale ne désirent pas en rajouter. Pour ouvrir une discussion sur l'art. 52 LOPV, il faut discuter en parallèle de la facture policière globale. La majorité des communes vaudoises sont des communes dites délégatrices. Les autres communes – qui représentent la plus grande partie de la population - sont en associations intercommunales ou seules, comme la Ville de Lausanne ; elles paient 12 à 18 points d'impôt supplémentaires pour la facture policière. Pour un député ceci ne semble pas juste, il demande de l'équité de traitement. Pour celui-ci, voter l'art. 52 seul aujourd'hui n'a aucun sens, car il faut retravailler la facture policière avant d'appliquer cet article.

En réponse, le Commandant de la police cantonale signifie que la marge de manœuvre de la Police cantonale est nulle dans ce dossier. Aucun employé de ce corps de police ne consentira à une réduction du salaire, au demeurant garanti par une loi cantonale. En d'autres termes, la seule solution est d'élever les salaires des polices communales à ceux de la Police cantonale. La situation se complexifie d'autant plus que les compétences sont différentes entre certaines polices communales et la Police cantonale (compétences judiciaires en particulier). La Police cantonale offre également une palette de métiers beaucoup plus vaste et un territoire d'action plus important que ceux de certaines police communales. Le système veut que la Police cantonale est plus attractive, indépendamment des salaires qu'elle offre. Pour le Commandant de la Police cantonale, la première démarche à faire – pour éviter la concurrence entre les police communales - serait que les communes se mettent d'accord à leur niveau sur un statut/salaire harmonisé entre les différents corps de police communaux. Au demeurant, des efforts ont été réalisés pour faire en sorte que les statuts se rejoignent, notamment au niveau de la formation, de la déontologie, etc. de sorte que les policiers sentent faire partie de

la police vaudoise. Ces discussions ne sont pas simples et elles doivent être placées dans un contexte plus large que celui du seul article 52 LOPV.

Pour un député, il semble prématuré d'affirmer que les communes devront assumer la prise en charge des coûts supplémentaires avant que les discussions financières ne commencent. Il est d'avis que cela devrait être un élément de discussion (la Ville de Lausanne pourrait aussi devenir une commune délégatrice).

En réponse, Madame la Conseillère d'Etat explique qu'elle a été transparente et que cela avait été discuté au CCS. Elle se demande également comment cette motion pourrait être traitée. Le CCS est l'organe politique qui prend des décisions en matière de police coordonnée, c'est ce qu'a voulu que le Grand Conseil de l'époque. Le CCS doit partir de deux prérequis indispensables : prendre comme référence le statut cantonal, volonté de travailler à la réalisation d'un statut harmonisé. A partir de ces prérequis, pourrait commencer une démarche de résolution de problèmes, avec :

- la mise sur pied d'un groupe de travail - une analyse générale des éléments constitutifs des statuts sociaux des policiers - une évaluation des incidences financières des différentes dispositions - une proposition d'harmonisation progressive, qui débute par les dispositions ayant les impacts financiers les plus faibles - dresser un inventaire des dispositions qui ne peuvent pas être résolues sans le règlement de la situation financière globale (négociations canton-communes de 2022) - suivi et coordination par la direction opérationnelle.

Ces éléments pourraient être proposés au CSS, sans garantie qu'ils soient acceptés car il faudrait partir des prérequis précités (que les autorités et corps de police communaux veuillent travailler à la réalisation d'un statut harmonisé et utiliser le statut cantonal comme statut de référence).

Le président de commission rappelle ce qu'est une motion, soit : une motion est une proposition de loi ou de décret. Pour le président, le texte débattu ne s'inscrit apparemment pas dans cette configuration. Selon la demande faite par la motion, celle-ci s'apparenterait plutôt à un postulat. Il propose dès lors de s'orienter plutôt vers un postulat qui permet au Conseil d'Etat de prendre une mesure (faire pression pour faire avancer les choses).

Un député propose la modification du texte suivante :

Malgré la volonté du Conseil cantonal de sécurité (CCS) de reporter la discussion sur l'article 52, nous demandons au Conseil d'Etat d'avancer sur ce projet afin de permettre une rapide mise en place d'un statut unifié pour tous les corps de police du canton de Vaud conforme à la Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) **et demandons d'ouvrir les négociations en parallèle sur la facture policière vaudoise.**

La modification de texte tel que proposée convient au motionnaire, car le but de la motion est d'ouvrir la négociation avant 2022. Par contre, la transformation du texte en postulat ne lui paraît pas utile. L'aspect contraignant lui convient mieux.

Un député rappelle également ce que vise une motion soit, un projet de loi ou de décret. Or par ce texte, le motionnaire demande de rouvrir les discussions. Le député ne comprend donc pas le choix du type d'intervention (motion). Il demande formellement la transformation de la motion en postulat.

Avant de procéder au vote, le président rappelle que toute modification du texte correspond à une prise en considération partielle.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Vote opposant la prise en considération totale contre partielle

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette motion à l'unanimité des membres présent-e-s.

A savoir, ajout du complément de texte suivant:

Malgré la volonté du Conseil cantonal de sécurité (CCS) de reporter la discussion sur l'article 52, nous demandons au Conseil d'Etat d'avancer sur ce projet afin de permettre une rapide mise en place d'un statut unifié pour tous les corps de police du canton de Vaud conforme à la Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) **et demandons d'ouvrir les négociations en parallèle sur la facture policière vaudoise.**

Vote sur la transformation de la motion en postulat avec la modification proposée

La commission recommande de ne pas transformer la motion en postulat par 6 voix contre 1 et 3 abstentions.

L'Auberson, le 08.11.2018

*Le rapporteur :
(signé) Yvan Pahud*