

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

**Postulat Florence Gross et consorts - CoRe : une procédure d'urgence a-t-elle
des raisons de perdurer ?**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 3 février 2022 de 10h à 11h15 dans la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13 à Lausanne. Étaient présent-e-s : Mme Elodie Gollaz Grilli, Présidente et rapporteuse ainsi que Mmes Florence Gross, Joëlle Minacci, Sylvie Pittet Blanchette, Oriane Sarrasin (remplace M. Romain Pilloud), Graziella Schaller (remplace M. Jacques-André Haury) et MM. Kilian Duggan, Stéphane Jordan et Charles Monod (remplace M. Alexandre Berthoud).

M. Vassilis Venizelos, Chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), accompagné de Mme Sylvie Bula, Commandante de la Police cantonale vaudoise.

Pour le secrétariat de la commission était présente Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires qui s'est chargée de la rédaction des notes de séance.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

Madame la postulante Florence Gross est membre du Conseil intercommunal de l'APOL (Police Lavaux).

Le postulat concerne le projet de collaboration renforcée des polices vaudoises, le projet CoRe mis en place dans le cadre du plan ORCA (Organisation et coordination des secours en cas d'accidents majeur ou de catastrophe) lors de la pandémie dès mars 2020 et poursuivi à ce jour. Ce projet concerne de nombreuses polices communales et intercommunales qui ont d'ailleurs depuis souhaité entrer et maintenir leur présence dans les développements de la police coordonnée. En parallèle le projet REGIO avait été mis place, une collaboration également entre la Police cantonale (Polcant) et la Police de l'Ouest lausannois (PolOuest) qui se poursuit également, soit deux projets qui semblent avoir de nombreux points communs.

La postulante sollicite un bilan à ce sujet ainsi que des informations quant au devenir de ces nouvelles organisations, ceci sans remise en cause de ces projets : le partage de connaissances entre polices communales et Polcant est certainement enrichissant. La postulante a toutefois aussi entendu le besoin du terrain de connaître la stratégie à moyen terme du dispositif sécuritaire vaudois, le besoin de « savoir où ils vont ». Si elle comporte de nombreux avantages, la police coordonnée, respectivement les patrouilles mixtes, impliquent en effet une rotation dans les équipes qui peut mettre à mal la bonne collaboration et l'esprit de corps.

La postulante avait par ailleurs déjà déposé un postulat en mai 2020 sur le projet REGIO, sans réponse à ce jour malgré la mention par la précédente Conseillère d'Etat de rapports existants à ce sujet. Le but est donc de faire un bilan de ces projets et également, si possible, d'obtenir des informations sur la vision et la stratégie à moyen terme de la sécurité du Canton.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

M. le Conseiller d'Etat rappelle en préambule que la police coordonnée est une volonté du législateur, inscrite dans la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV). Il dresse l'historique de la police coordonnée :

- 2018, le projet pilote REGIO a été enclenché entre la Polcant et la PolOuest, soit avant la crise sanitaire qui a permis de déployer de façon encore plus concrète cette police coordonnée avec le projet ORCA (organisation en cas de catastrophe) dès mars 2020.
- Mars 2020 dans le cadre du plan ORCA, ce sont l'ensemble des services de l'Etat et des communes qui sont intégrés sous une ligne de commandement unique. Ce dispositif de conduite unifiée s'est notamment traduit par des patrouilles mixtes pour palier au besoin d'assurer la sécurité sur l'ensemble du territoire et de faire preuve d'une certaine agilité et de réactivité aux différents événements.
- Juin 2020 au moment de levée le dispositif ORCA, quatre polices communales ont souhaité poursuivre ce mode de collaboration : s'inspirant des expériences vécues durant la crise sanitaire et du projet REGIO, le projet CoRe a alors été créé.
- Octobre 2020 rebascule en mode ORCA.
- Avril 2022 levée du dispositif ORCA.

Cette gestion de crise a permis de tirer certaines leçons positives, notamment de faire plier certaines barrières psychologiques à la collaboration entre différents corps de police et de fluidifier le partage d'informations et de renseignements. Des évaluations de ces différentes expériences ont été menées, les principaux thèmes qui en ressortent sont la différence de statuts, la question des équipements, le vécu (différences de culture) et des éléments en lien avec la formation continue. Une troisième évaluation, menée conjointement par la Polcant et les polices communales sur les prestations à la population durant la crise sanitaire a ensuite été menée.

Le Conseiller d'Etat souligne que les patrouilles mixtes ne sont qu'une facette de la police coordonnée, raison pour laquelle le Conseil cantonal de la sécurité (CCS), présidé par le Chef de département en charge de la sécurité, du Président de la Police de Lausanne, du Représentant des PMV et d'un représentant des communes délégatrices (cf. art. 17 LOPV) a mandaté une cellule nommée EVOPOL pour « évolution du paysage policier vaudois » qui a pour mission de proposer une évolution de la police coordonnée à 10 ans. Cette cellule travaille par projet. Elle devra notamment dans un premier temps travailler sur la question du recrutement et de la mobilité des policiers d'un corps à un autre suite au constat de la nécessité de renforcer l'attractivité de la profession, aussi bien au niveau communal que cantonal.

Deuxième mandat joint à ce portefeuille porté par EVOPOL, la question de la formation continue qui suscite beaucoup d'attentes puisque, d'une part elle implique des enjeux sociétaux et politiques importants et que, d'autre part, elle devra répondre à la nécessité de mutualiser les ressources afin aussi de renforcer la coordination en répondant aux mêmes critères et objectifs.

Toute une série de projets matérialisent et illustrent cette volonté d'appliquer le principe de la police coordonnée à côté des patrouilles mixtes. Le Conseiller d'Etat en cite trois :

- Le projet de police mixte du côté de Nyon : la Polcant va partager les locaux avec la Police régionale de Nyon, ce qui implique une mutualisation des ressources, mais aussi des processus.
- Le projet de regroupement des centrales d'appels de la Polcant et de la Police municipale de Lausanne.
- Le projet Odyssée, à savoir le renouvellement du système d'information centrale des polices vaudoises qui vise une harmonisation des processus à l'engagement et le partage d'informations.

Si toute une série de projets pilotes se déploient déjà, les patrouilles mixtes vont encore nécessiter une analyse sur la base des évaluations menées. Quoi qu'il en soit, la volonté, d'ailleurs affichée dans le Plan de législation, est claire autant du côté de la Polcant que des polices communales de poursuivre et de renforcer cette police coordonnée à travers divers projets spécifiques. Aussi, ce postulat permettra au Conseil d'Etat de faire ce premier bilan.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Différentes questions sont posées par les membres de la commission.

Quelles ont été les raisons invoquées par les communes ayant décidé de quitter les patrouilles mixtes à la levée du dispositif ORCA ?

Le projet CoRe comporte 15 mesures allant de la gouvernance stratégique (direction opérationnelle présidée par la commandante de la Polcant qui regroupe les commandants des polices communales en charge de faire des propositions stratégiques) à l'informatique, aux canaux radio, soit des éléments très opérationnels auparavant séparés.

Les patrouilles mixtes sont l'une de ces 15 mesures. Parmi les polices communales, les trois qui ont voulu en sortir continuent néanmoins de travailler sur les 14 autres mesures, ce qui est primordial afin de construire une vision commune et globale du futur de la police coordonnée qui doit maintenant monter en puissance après ses 10 premières années d'expérience. Pour ce faire, des projets pilote sont menés et permettent de tester un mécanisme de police coordonnée avant de le déployer chez tous. C'est indirectement le cas du système de patrouilles mixtes mis en place dans le contexte du dispositif ORCA qui a néanmoins permis de tester ce qui fonctionne ou pas sur la durée avec ce type d'organisation.

Le projet pilote de la centrale vaudoise de police permet par exemple de constater que deux corps de police aux statuts différents, aux horaires différents, peuvent travailler ensemble pour offrir une réponse efficace à la population en termes de gestion du 117. Passées les phases pilote, des réflexions quant à l'efficacité à répondre à la demande citoyenne, mais aussi en matière de gestion des ressources sont menées, la ressource policière étant devenue rare au regard des défis de recrutement auxquels elle fait face.

Quelles sont les causes des difficultés de recrutement constatées ?

La question de l'attractivité se pose à l'échelon suisse. Il est pour l'heure difficile de savoir s'il s'agit d'un effet post-covid (plein emploi) ou de l'évolution des attentes de la jeune génération en matière de conditions de travail. Il est relevé qu'en parallèle, beaucoup de retraités partent.

Si les conditions de travail se sont flexibilisées et que le partage de poste est maintenant possible, la présence sur le terrain ne pourra par contre jamais être remplacée par du télétravail, rendant la profession moins concurrentielle que d'autres sur ce point. Il y a également une réticence de la nouvelle génération au tournus de nuit ; la police a aussi de plus en plus de mal à trouver des gens qui veulent s'investir dans des fonctions de cadres.

Si la confiance générale reste élevée (des sondages à ce sujet sont faits régulièrement), le climat général se tend, ce qui freine peut-être certains jeunes à s'orienter vers une carrière policière. C'est une profession contraignante et la réalité est que les policiers sont parfois mis en danger, pris pour cible, à côté d'autres moments d'excellents rapports avec la population.

Si les raisons de cette difficulté à recruter ne sont pas encore claires, pour l'heure le Département travaille avec les polices communales à redéfinir l'approche de la population pour « vendre le métier » et à élaborer une communication plus unifiée entre les deux corps de police. L'idée est aussi de faciliter la mobilité d'un corps à l'autre afin de pouvoir répondre au mieux aux attentes des policiers, attentes qui évoluent en fonction de leur moment de vie et d'ainsi éviter qu'un policier formé dans le Canton ne parte dans le privé ou dans un autre canton.

Les politiques ont-elles été consultées pour l'élaboration des projets de police coordonnée ?

Le pilotage politique et stratégique de l'organisation policière vaudoise est cadré par la LOPV qui inscrit le CCS comme organe de coordination et de direction politique. Il supervise la Direction opérationnelle de la police coordonnée vaudoise. Aussi, le Département, respectivement le Conseil d'Etat, ne peuvent pas prendre de décisions seuls sans nécessairement s'appuyer sur ce conseil. Les décisions sont prises de manière concertée à travers cet organe.

Quelle était la nécessité d'opter pour des patrouilles mixtes puisque, les deux corps de police ont la même fonction ou presque, et si cette pratique servira de base au développement futur de la police coordonnée ?

La Polcant est dotée de certaines compétences qui n'appartiennent pas aux polices communales (compétences judiciaires, tâches d'Etat en matière de maintien de l'ordre, par exemple). Si la formation première, notamment l'année à Savatan est la même pour tous, les formations diffèrent ensuite selon les

orientations prises et dotent les aspirants de compétences propres au corps dans lequel ils vont exercer leur activité.

Les patrouilles mixtes ont été nécessaires pour faire face à la pénurie de personnel en mars 2020, lorsque des décisions formelles ont interdits aux personnes vulnérables de sortir de chez elles. Ces enjeux ont porté jusqu'à 25% de remise en question de la disponibilité du personnel. Il était dès lors nécessaire d'optimiser le fonctionnement sur le terrain pour quand-même assurer la sécurité. Dans un fonctionnement classique, la police communale répond en premier à un évènement, puis si l'évènement présente un enjeu judiciaire, la Polcant est ensuite appelée. L'idée a été de mixer les équipes afin d'éviter la mobilisation de deux patrouilles, soit un lissage des effectifs au niveau du territoire cantonal en dotant les patrouilles des deux compétences.

S'agissant de la pérennisation ou non des patrouilles mixtes, il s'agit d'une étape intermédiaire du projet CoRe qui doit maintenant se modeler par des décisions sur les éléments qui doivent, ou non, être mutualisés dans les différents champs d'action policiers. Ce travail là de réflexion n'a pas encore été fait, c'est la prochaine étape. Le Canton est dans l'attente d'avoir des interlocuteurs définitifs étant donné les nombreux changements aux différents postes clé (commandants des polices communales à Nyon, à Yverdon, à la Police de l'ouest lausannois, changements dans les comités directeurs suite aux élections communales). Considérant le changement de direction au niveau cantonal également, un temps d'arrêt a été nécessaire pour la prise en main des dossiers, mais aussi pour gérer la menace de pénurie d'électricité : aurait-il été judicieux de pousser le développement du projet CoRe en novembre alors même que planait la menace du passage au dispositif ORCA en janvier qui aurait bloqué le processus ? Certainement pas, le signal auprès des collaborateurs aurait été mauvais.

Quelles sont les résultats des études au sujet de l'impact des patrouilles mixtes sur les prestations à la population et l'importance pour la population de garder des lieux d'accès de proximité à la police, qu'elle soit cantonale ou municipale ?

S'agissant des services de proximité, toute une série de communes n'ont pas de police communale ; ce sont des communes délégatrices. La Polcant n'est pas moins capable d'assurer un service de proximité qu'une police communale.

Les prestations à la population du dispositif CoRe, notamment la capacité pour la centrale d'engagement d'engager toutes les patrouilles du Canton ont permis de gagner en temps d'intervention, surtout dans des territoires au découpages communaux complexes. Le fait d'avoir une vision d'ensemble des forces sur le territoire permet aussi d'apporter la solution la plus rationnelle en termes d'engagement des patrouilles. La mutualisation des forces a ainsi permis d'améliorer le service police secours. Le partage d'information, lorsqu'une personne est recherchée, ou pour l'observation de l'émergence d'un phénomène dans une commune dont on se demande s'il va se généraliser, a également permis une meilleure efficacité.

Les points de vigilance portent plutôt sur les questions RH : pertes de sens, de cohésion, la question de la différence des statuts se pose aussi régulièrement, des conditions de travail, de la prise de poste dans un lieu différents de celui pour lequel un policier a été engagé et de son intégration dans cette équipe qui n'est pas la sienne. Elle souligne que le métier de policier requiert de l'esprit de corps qui se crée aussi par le travail partagé. En ce sens le tournus des 6 jours du dispositif CoRe est compliqué, ce qui n'est par contre pas le cas du projet REGIO qui prévoit un tournus de 4 mois. Il est intéressant de voir qu'il existe déjà deux modèles qui présentent des avantages et des inconvénients qu'il s'agira de prendre en compte.

L'article 52 de la LOPV adoptée en 2011 dans lequel il était question que le Conseil d'Etat soumette au Grand Conseil dans un délai de 3 ans les dispositions légales nécessaires à la mise en vigueur du statut unifié des policiers. Est-il prévu dans le projet de police coordonnée d'aborder notamment le passage des ressources d'un corps à l'autre ?

Les compétences, les rôles des uns et des autres ne sont pas les mêmes ; s'ensuivent logiquement des conditions de travail et salariales différentes d'une police à une autre. Il relève que les polices communales ne sont pas non plus harmonisées entre elles. Il faudrait que le législateur précise l'intention qu'il a voulu porter à travers cet article ; pour l'heure un statut unifié pur et parfait semble difficile. Si, sur certains aspects, notamment la formation ASP (1^e année à Savatan), la volonté du législateur d'avoir un statut unifié peut être traduite, d'autres aspects ne pourront jamais être totalement unifiés à moins d'avoir une police unique qui alors contreviendrait au vœu du législateur d'avoir une police coordonnée. Il s'agit maintenant

d'accepter qu'il y ait des corps de police aux missions et rôles différents et de travailler à ce que la collaboration, là où elle doit se matérialiser, soit efficace.

Qu'elles-sont les différences de compétences entre gendarmes et policiers ; à quoi se réfère le terme de « petit judiciaire » ?

La différence porte essentiellement sur les compétences judiciaires en main de la Polcant par l'intermédiaire de la police de sûreté et de la gendarmerie et à la police municipale de Lausanne par l'intermédiaire de la police judiciaire de Lausanne. Les polices communales n'ont pas de compétences judiciaires à proprement parler, sauf de petites délégations sur certaines prises de constat en tant que primo-intervenant (lors de violence domestique, pour prononcer l'expulsion du domicile, par exemple). Aussi, l'expression « petit judiciaire » n'a aucun ancrage légal. La police est un des outils de la poursuite pénale pilotée par le ministère public, il y'a des exigences strictes qui nécessitent une formation continue, des contrôles, une organisation dans le corps pour pouvoir y répondre et clairement aujourd'hui il n'y a pas de volonté d'étendre ces compétences judiciaires.

Au sujet de l'unification des statuts, si des harmonisations d'horaires ou d'indemnités sont possibles, l'unification totale est vite freinée par les différences entre, d'une part les législations communales entre elles, puis entre législations communales et cantonale. Par exemple le congé paternité qui se traduit différemment selon les communes. Très vite une uniformisation impliquerait des modifications légales ou réglementaires qui impacteraient non plus uniquement les policiers, mais toute une série d'autres collaborateurs, ce qui rend les choses extrêmement difficiles.

Le statut unifié ne serait pas freiné par la facture policière ?

La facture policière est aujourd'hui plutôt favorable aux communes délégatrices suite à des arbitrages politiques menés à l'époque ; des discussions sont néanmoins en cours sur la péréquation.

5. VOTE DE LA COMMISSION

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Renens, le 28 février 2023

*La rapporteuse :
(Signé) Elodie Golaz Grilli*