

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

• modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes

- modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes (contre-projet à la motion Marc Vuilleumier demandant que les titulaires d'un permis C puissent exercer le métier de policier dans le Canton de Vaud)

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion Marc Vuilleumier demandant que les titulaires d'un permis C puissent exercer le métier de policier dans le Canton de Vaud (07_MOT_002)

1 PRÉAMBULE

Par une motion développée le 11 septembre 2007, M. le Député Marc Vuilleumier a demandé que les titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) puissent exercer le métier de policier dans le Canton de Vaud.

A l'appui de son intervention, M. le Député Marc Vuilleumier a invoqué les difficultés rencontrées par les collectivités publiques pour recruter des policiers, particulièrement en période de haute conjoncture. Il voit à la solution proposée deux avantages principaux : accroître le nombre de personnes susceptibles d'être intéressées à exercer le métier de policier et rendre le corps de police sociologiquement plus proche de l'ensemble de la population.

La discussion subséquente au Grand Conseil a révélé qu'il s'agissait d'étudier les questions suivantes :

- convient-il d'assortir la proposition du motionnaire d'un certain nombre de cautèles, comme la bonne intégration du policier en Suisse, le fait qu'il soit né sur le territoire et soit de la deuxième ou troisième génération, son intérêt pour le pays et pour la profession ?
- est-il judicieux qu'un policier privé du droit de vote puisse s'intégrer et exercer son métier de policier ?
- une perspective de naturalisation est-elle souhaitable, s'agissant d'un engagement montrant un attachement au pays ?
- généralement, la formation de policier commence après la formation militaire, présentant un grand avantage pour les futurs policiers ; si l'on ouvre la candidature aux permis C, qu'en est-il du service militaire en cas de naturalisation subséquente ?

La motion a été renvoyée directement au Conseil d'Etat par 72 voix contre 50, sans abstention.

2 SITUATION EN SUISSE ROMANDE

Par rapport au critère de la nationalité, les cantons romands connaissent les exigences suivantes en matière de conditions d'engagement des policiers cantonaux :

- Berne : nationalité suisse (art. 6 al. 1 de la loi du 20 juin 1996 sur la police cantonale) ;
- Fribourg : nationalité suisse (art. 17 al. 1 de la loi du 15 novembre 1990 sur la police cantonale) ;
- Jura : permis C (art. 26 al. 1 de la loi du 4 décembre 2002 sur la police cantonale) ;
- Neuchâtel : permis C et domicile dans le canton depuis 5 ans au moins (art. 14 al. 1 litt. a de la loi du 20 février 2007 sur la police neuchâteloise) ;
- Valais : nationalité suisse (art. 9 litt. a de la loi du 20 janvier 1953 sur la police cantonale) ;
- dans le Canton de Genève, la législation ne contient aucune règle à ce sujet. Depuis l'année 2004, les titulaires de permis C peuvent s'inscrire à l'école de police, mais sous réserve de se naturaliser et ils ne sont nommés que

s'ils ont obtenu la nationalité suisse.

Aucun de ces cantons n'a édicté de prescriptions légales spécifiques sur les conditions à remplir pour être engagé en qualité de policier communal.

3 SITUATION ACTUELLE EN DROIT VAUDOIS

3.1 Police cantonale

En vertu de l'art. 10 de la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale (LPol), le Conseil d'Etat est compétent pour fixer les conditions spéciales que les candidats doivent remplir, en plus des conditions générales d'accès aux fonctions publiques cantonales, pour pouvoir être nommés fonctionnaires de police.

Le règlement d'application de la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale du 30 juin 1976 (RLPol, art. 12 al. 1 litt. a ch. 1, auquel renvoient les art. 12 al. 1 litt. b ch. 1 et 12 al. 1 litt. c) prévoit que, pour être admis à l'école d'aspirants, il faut être de nationalité suisse.

3.2 Polices municipales

La loi du 28 février 1956 sur les communes (LC, art. 68a al. 2) prévoit que les agents des polices municipales doivent être de nationalité suisse.

En outre, la loi du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR, art. 2, ch. 6) donne au Conseil d'Etat la compétence de désigner les communes dont le corps de police est autorisé à exercer la police de la circulation et de définir les compétences de ces corps en matière de constatation et de dénonciation des infractions aux règles fédérales ou cantonales de circulation routière, en tenant compte de l'importance et de l'organisation de ces corps de police, ainsi que de la formation et des aptitudes de leurs agents.

Ainsi, le règlement du 2 novembre 1977 d'application de la loi vaudoise sur la circulation routière (RLVCR, art. 9) évoque la compétence des "agents de nationalité suisse" des communes.

3.3 Ecole d'aspirants et assermentation

La LC définit les conditions pour être engagé à proprement parler dans le corps de police, c'est-à-dire pour être assermenté, tandis que le RLPol définit les conditions pour entrer à l'école d'aspirants de police, qui dure une année et débouche sur l'assermentation.

Une solution commune devrait retenir des critères identiques aux polices municipales et à la cantonale, pour être admis à l'école d'aspirants, d'une part, et pour être assermenté, d'autre part.

4 INTÉRÊT PUBLIC ET PROPORTIONNALITÉ

4.1 Droit européen

Les tâches de police tombent dans la définition européenne des emplois liés "à l'exercice de la puissance publique et destiné[s] à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques" (art. 10 de l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes). Sont en particulier concernées ici la défense nationale, la sécurité intérieure, les finances publiques, la justice et les affaires intérieures. En soi, d'après le droit européen, ces emplois peuvent ainsi être réservés à des ressortissants nationaux.

Ainsi, dans les pays qui nous entourent, les fonctions policières sont en principe réservées aux nationaux et la Suisse n'a conclu avec ces pays aucune convention qui permettrait, en cas d'ouverture aux étrangers des conditions cantonales d'admission au sein de la police, de bénéficier d'une quelconque réciprocité.

4.2 Justification du droit actuel

L'exigence de la nationalité, contenue dans la loi du 22 mai 1989, introduisant l'art. 68a al. 2 de la loi du 28 février 1956 sur les communes, se justifiait comme suit (Bulletin du Grand Conseil, BGC, 1989, p. 244) :

"S'agissant des policiers, il n'est pas inutile de se souvenir que, par rapport aux autres fonctionnaires, ils disposent d'un pouvoir extraordinaire de contrainte que la loi leur confère sur les administrés, suisses ou étrangers. Par là, ils reçoivent directement une parcelle du pouvoir de l'Etat.

Or, dans la mesure où les communes exercent une partie de la puissance publique, il tombe sous le sens que leurs policiers doivent être de nationalité suisse, puisque c'est la puissance publique suisse et vaudoise qui est en cause. En serait-il autrement que nombre de citoyens risqueraient de ne plus se reconnaître dans leurs forces de police, a fortiori si l'exercice de ce pouvoir de contrainte décrit plus haut devait se révéler dommageable."

4.3 Critères connexes

4.3.1 Domicile

Le critère du domicile dans le canton, tel qu'il est prévu par la législation neuchâteloise (art. 14 al. 1, litt. a de la loi du 20 février 2007 sur la police neuchâteloise), ne paraît pas adéquat. En effet, un policier cantonal en exercice peut actuellement être résident de n'importe quelle commune du territoire national. La seule exigence, relevant d'une directive adoptée en application de l'art. 32 RLPol, est qu'il soit en mesure d'atteindre son lieu de prise de service dans un délai de 30 minutes, quand il est de piquet ou de permanence.

4.3.2 Naissance

La condition que le candidat policier soit né sur le territoire et soit de la deuxième ou de la troisième génération ne semble pas non plus être praticable. Une personne, née dans le canton ou en Suisse, peut s'en être absentée pendant longtemps, puis y être revenue. A l'inverse, quelqu'un peut être né à l'étranger mais être arrivé très jeune dans le pays.

4.3.3 Service militaire

L'art. 18 al. 1 litt. f de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) exempte du service militaire, tant qu'ils exercent leur fonction ou leur activité, les membres professionnels des services de police organisés astreints au service militaire mais qui ne sont pas absolument indispensables à l'armée pour l'accomplissement de tâches de police. Cependant, l'art. 18 al. 5 LAAM nuance la portée de cette exemption en ce sens que les personnes mises au bénéfice de la disposition citée ne sont dispensées qu'après avoir accompli l'école de recrues.

Dans les circonstances actuelles, le citoyen suisse rejoint le corps de police après avoir, en général, accompli son école de recrues. Si l'on considère l'hypothèse où le policier se naturaliserait après son assermentation, l'admission des titulaires d'un permis C au sein de la police exposerait celle-ci à l'absence de ce collaborateur pendant la durée de l'école de recrues, dès le moment où il aurait obtenu la nationalité suisse. En effet, les personnes naturalisées et recrutées accomplissent l'école de recrues l'année qui suit celle de la naturalisation (art. 27 al. 2 de l'ordonnance concernant les obligations militaires du 19 novembre 2003, OOMi), la limite d'âge générale pour les obligations militaires étant fixée au plus tard à la fin de l'année où est atteint l'âge de 34 ans (art. 13 al. 2 litt. a LAAM).

De telles situations nuanceront l'efficacité de la mesure proposée par le motionnaire, destinée en premier lieu à remédier à une carence chronique d'effectifs.

4.3.4 Autres critères

Outre le critère de la nationalité, l'art. 68a al. 2 LC exige que le candidat policier :

- ait l'exercice des droits civils ;
- bénéficie d'une bonne réputation ;
- n'ait pas été condamné pour des actes contraires à la probité ou à l'honneur.

Pour les policiers cantonaux, les conditions autres que la nationalité, posées par l'art. 12, litt. a, chiffres 2 à 6 et litt. b, chiffres 2 à 4 RLPol sont les suivantes :

- jouir d'une bonne réputation et ne pas avoir encouru de condamnation pour des actes contraires à la probité ou à l'honneur ;
- être âgé en principe de 20 ans au moins et de 28 ans au plus ;
- être au bénéfice d'une bonne instruction et, si possible, d'un certificat de capacité (CFC) ou d'une formation équivalente ;
- posséder les qualités de caractère et les aptitudes intellectuelles et physiques nécessaires ;
- avoir en principe une taille d'au moins 172 cm pour les hommes et 160 cm pour les femmes.

Pour la Police de sûreté, l'exigence d'une bonne instruction et d'un CFC ou formation équivalente est complétée par celle d'avoir des connaissances suffisantes d'une deuxième langue (art. 12 litt. b, ch. 2 RLPol).

Quant à la motivation du candidat, comprenant notamment son attachement au pays et aux institutions, il s'agit d'un pur critère d'évaluation en matière de ressources humaines, n'ayant pas besoin de trouver son assise dans un texte légal. Il convient de rappeler qu'à cet égard l'autorité est parfaitement libre dans sa sélection et n'a pas à justifier un éventuel rejet de candidature.

4.4 Lien avec l'exercice des droits civiques

La question de l'accès à la fonction de policier est intimement liée à celle de la qualité d'électeur (Rapport de la commission "Police" au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la police neuchâteloise, du 18 janvier 2007, p. 8) :

"La proposition de la commission fait coïncider les conditions d'admission au sein de la police avec celles d'électrice et d'électeur sur le plan cantonal, ce qui permet de garantir une certaine cohérence (...)."

Reprenant les dispositions correspondantes de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (art. 74 al. 1 et 142 al. 1), la loi du 2 juillet 2003 modifiant la loi du 16 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) prévoit qu'ont qualité d'électeur :

- en matière cantonale, les Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans le canton (art. 5 al. 1 LEDP) ;
- en matière communale (art. 5 al. 2 LEDP), les Suisses, hommes et femmes, âgés de dix-huit ans révolus et qui ont leur domicile politique dans la commune, ou les personnes étrangères, hommes et femmes, âgées de 18 ans révolus, domiciliées dans la commune, qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliées dans le canton depuis trois ans au moins.

L'extension des droits politiques à certains étrangers sur le plan communal représente certes une nouveauté par rapport à la situation prévalant lors de l'adoption de la loi du 22 mai 1989, introduisant l'art. 68a al. 2 LC. Au vu des dispositions citées, les citoyens titulaires d'un permis C bénéficient en général du droit de vote sur le plan communal (cf. art. 34 al. 2 litt a de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005, LEtr).

Cependant, ces arguments relatifs à la capacité civique, qui pourraient être évoqués en relation avec la qualité de policier communal, ne sauraient en revanche être repris tels quels s'agissant des policiers cantonaux. La situation du droit de vote au plan cantonal, en effet, n'a pas évolué (cf. art. 5 al. 1 LEDP, cité ci-dessus).

Or, pour des raisons d'opportunité et de cohérence, il convient de prévoir, pour les policiers cantonaux, les mêmes conditions d'accès à la profession que pour les policiers communaux s'agissant du critère de la nationalité.

Le critère du droit civique ne s'avère dès lors pas applicable, car il aboutirait à différencier fortement le statut des policiers communaux par rapport à celui des policiers cantonaux, démarche contraire aux perspectives d'harmonisation du statut de tous les policiers dans le canton.

5 DESCRIPTION DU PROJET DE LOI

Le texte résultant de la motion Vuilleumier modifierait l'article 68a al. 2 LC. Désormais, il prévoit que les agents des polices municipales doivent être de nationalité suisse ou titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), en sus des autres conditions déjà contenues dans cette disposition, lesquelles restent inchangées.

En outre, le Conseil d'Etat modifiera dans le même sens, en cas d'adoption du projet de loi issu de la motion :

- l'art. 12 al. 1 litt. a ch. 1 RLPol, en prévoyant que, pour être admis à l'école d'aspirants, il faut être de nationalité suisse ou titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C) ;
- l'art. 9 du règlement du 2 novembre 1977 d'application de la loi vaudoise sur la circulation routière (RLVCR), en supprimant l'allusion à la "nationalité suisse" des agents de police communaux.

6 CONTRE-PROJET PROPOSÉ PAR LE CONSEIL D'ETAT

Les considérations exposées sous chiffres 2 à 4 ci-dessus mettent en lumière certains inconvénients liés à l'admission pure et simple de personnes n'ayant pas la nationalité suisse pour la fonction de policier. Est critiquée en particulier l'absence de droit de cité cantonal pour ces personnes.

Ainsi, lors du débat d'entrée en matière sur la motion Vuilleumier, une remarque a été émise au Grand Conseil selon laquelle, dans la perspective d'un droit autorisant l'engagement de policiers titulaires d'un permis C, la naturalisation subséquente de ceux-ci n'en demeure pas moins souhaitable.

Or, il est possible d'adopter une pratique uniforme pour les policiers communaux et cantonaux, tout en respectant l'esprit de la motion Vuilleumier. A cet égard, la meilleure solution consiste à prévoir que le titulaire d'un permis C peut être admis à l'école d'aspirants des polices vaudoises, c'est-à-dire aussi bien des polices municipales que de la Police cantonale, mais uniquement s'il s'est engagé dans une procédure de naturalisation devant être terminée au plus tard à la fin de l'année de formation, avant l'assermentation. Il s'agit de la solution déjà appliquée avec succès dans le Canton de Genève. Pour le Canton de Vaud, cette solution est déjà introduite dans la pratique et a fait ses preuves.

Le texte du contre-projet proposé par le Conseil d'Etat modifie dans ce sens l'article 68a al. 2 LC. Désormais, il prévoit que les agents des polices municipales doivent être de nationalité suisse "au plus tard au moment de leur assermentation", en sus des autres conditions déjà contenues dans cette disposition, lesquelles restent inchangées. Cette nouvelle formulation implique automatiquement la possibilité d'admettre des titulaires de permis C à l'école d'aspirants de police. Ces personnes devront simplement faire l'objet d'une procédure de naturalisation, de manière à être Suisses au moment de leur assermentation.

En outre, le Conseil d'Etat modifiera dans le même sens, en cas d'adoption du contre-projet, l'art. 12 al. 1 litt. a ch. 1 RLPol,

en prévoyant qu'il faudra être de nationalité suisse pour être "assermenté" et non plus pour être "admis à l'école d'aspirants". Quant à l'art. 9 RLVCR, il n'a pas besoin d'être modifié, concernant une situation postérieure à l'assermentation et non touchée par le présent projet.

7 CONSEQUENCES

7.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Outre la modification de la LC, le Conseil d'Etat modifiera l'art. 12 al. 1 litt. a ch. 1 RLPol (que ce soit en cas d'adoption de la motion ou du contre-projet) et l'art. 9 RLVCR (seulement en cas d'adoption de la motion). Ces modifications réglementaires entreraient en vigueur en même temps que celle de la LC.

7.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

7.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

7.4 Personnel

Néant.

7.5 Communes

En cas d'adoption du projet de loi résultant de la motion Vuilleumier, les communes pourront engager à l'école d'aspirants des policiers suisses ou titulaires d'un permis d'établissement (permis C).

En cas d'adoption du projet de loi résultant du contre-projet, les communes pourront engager à l'école d'aspirants des policiers suisses ou titulaires d'un permis d'établissement (permis C), à condition qu'ils soient engagés dans une procédure de naturalisation devant être terminée au plus tard à la fin de l'année de formation, avant l'assermentation.

7.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

7.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

7.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

7.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

7.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

7.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

7.12 Simplifications administratives

Néant.

7.13 Autres

Néant.

8 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'approuver le rapport à la motion Marc Vuilleumier demandant que les titulaires d'un permis C puissent exercer le métier de policier dans le Canton de Vaud ;
- de ne pas entrer en matière sur le projet de loi ci-après, élaboré conformément à la motion précitée ;
- d'entrer en matière et d'adopter le contre-projet ci-après.

Texte actuel

Art. 68 a Corps de police

¹ Les municipalités peuvent constituer un corps de police formé d'un ou plusieurs agents.

² Ceux-ci doivent être de nationalité suisse, jouir de l'exercice des droits civils, bénéficier d'une bonne réputation et ne pas avoir été condamnés pour des actes contraires à la probité ou à l'honneur.

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes

du 11 novembre 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ La loi du 28 février 1956 sur les communes est modifiée comme il suit :

Art. 68 a Corps de police

¹ Inchangé.

² Ceux-ci doivent être de nationalité suisse ou titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), jouir de l'exercice des droits civils, bénéficier d'une bonne réputation et ne pas avoir été condamnés pour des actes contraires à la probité ou à l'honneur.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 3, de la constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 novembre 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean

Texte actuel

Art. 68 a Corps de police

¹ Les municipalités peuvent constituer un corps de police formé d'un ou plusieurs agents.

² Ceux-ci doivent être de nationalité suisse, jouir de l'exercice des droits civils, bénéficier d'une bonne réputation et ne pas avoir été condamnés pour des actes contraires à la probité ou à l'honneur.

Projet

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 28 février 1956 sur les communes (contre-projet
à la motion Marc Vuilleumier demandant que les titulaires d'un
permis C puissent exercer le métier de policier dans le Canton de
Vaud)

du 11 novembre 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ ...

Art. 68 a Corps de police

¹ Inchangé.

² Ceux-ci doivent être de nationalité suisse au plus tard au moment de leur assermentation, jouir de l'exercice des droits civils, bénéficier d'une bonne réputation et ne pas avoir été condamnés pour des actes contraires à la probité ou à l'honneur.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, alinéa 3, de la constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 novembre 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean