

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol) en vue de permettre la délégalation de tâches de police à d'autres collectivités publiques ou à des personnes morales de droit public

1 EXPOSE DE LA PROBLEMATIQUE

Ces dernières années, la Police cantonale s'est régulièrement vu confier de nouvelles attributions légales, liées à l'entrée en vigueur de la procédure pénale unifiée ou à l'application des conventions de Schengen et de Dublin, notamment. Cette situation engendre une augmentation des tâches et une difficulté croissante pour le service à être présent sur tous les fronts. Pour cette raison, il apparaît indispensable de pouvoir lui fournir un appui en octroyant au Conseil d'Etat la possibilité de déléguer certaines tâches de police à d'autres collectivités publiques ou personnes morales de droit public en charge de missions de sécurité. Il en va ainsi du Corps des gardes-frontière (Cgfr), par l'intermédiaire de l'Administration fédérale des douanes, et de la police des transports, par exemple.

2 CADRE LEGAL

En application de l'article 44 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD), dans les limites de ses compétences, l'Etat détient le monopole de la force publique. Il assure l'ordre public ainsi que la sécurité des personnes et des biens. Cette attribution appartient également aux communes. Sur le principe, l'exercice des pouvoirs de puissance publique, dont font partie les tâches de police, relève ainsi de la compétence exclusive de l'Etat. Il en ressort que seul le législateur peut en déléguer l'exercice à des tiers (Pierre MOOR, Droit administratif, Volume III, éditions Staempfli & Cie SA Berne, 1992, p. 116).

En matière de police, on citera les délégalations de tâches suivantes à titre d'exemple :

- En application de l'article 97 de la Loi sur les douanes du 18 mars 2005 (LD), le Département fédéral des finances peut confier à l'Administration des douanes **l'exécution de tâches de police dans l'espace frontalier**, si les cantons le demandent. Pour ce faire, il conclut avec l'autorité cantonale un accord réglant les tâches et la prise en charge des frais ;
- la Loi fédérale sur la police des chemins de fer du 18 février 1878 stipule que chaque compagnie de chemin de fer désigne les employés et fonctionnaires **qui ont le droit d'exercer "la police de la voie"**. En tant qu'ils reçoivent des attributions de police, ces employés sont, en ce qui concerne leur caractère officiel, assimilés aux agents de la police cantonale et doivent être assermentés comme eux (article 12). De son côté, la future Loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transport du 18 juin 2010 (LOST), prévoit que les entreprises de transports, disposant d'une concession au sens de la législation

fédérale, **peuvent recourir aux services de la "police des transports"**. Celle-ci est constituée d'employés de l'entreprise auxquels une formation spéciale est dispensée. Ils exercent leurs activités en uniforme après avoir été assermentés par l'autorité cantonale. Ils ont notamment pour attribution de police d'arrêter provisoirement des personnes interpellées et de confisquer des objets. Dans la mesure nécessaire, ils peuvent recourir à des moyens de contrainte (article 4). Bien que la mission des autorités de police régulières ne soit pas concurrencée par la police des transports, celle-ci peut les soutenir lors de la poursuite des infractions (voir à ce propos le rapport de la Commission des transports et télécommunications du Conseil national du 3 novembre 2009, FF 2010 821) ;

- en droit vaudois, les surveillants de la faune et les garde-pêche se voient reconnaître la compétence de police judiciaire dans le cadre de leurs attributions fixées dans la législation sur la faune et sur la pêche (article 2 de la Loi sur la police judiciaire du 3 décembre 1940 - LPJu).

Si ces exemples légaux montrent que la délégation de tâches de police n'est pas exclue, ils confirment cependant qu'elle doit reposer sur une base légale formelle. Lorsque c'est le canton qui délègue une partie de l'exercice de sa puissance publique à une collectivité publique ou une personne morale de droit public - fût-elle de rang fédéral ou cantonal ou titulaire d'une concession de droit public - il doit asseoir cette délégation dans sa législation.

3 DELEGATION DE TÂCHES DE POLICE PAR LE CANTON

Référence étant faite au préambule, il existe aujourd'hui une nécessité pour le Conseil d'Etat de pouvoir confier une partie des tâches exercées par la Police cantonale également à d'autres autorités aptes à y pourvoir en parallèle. Cette délégation portera sur des missions spécifiques et détaillées et pourra être restreinte à une portion prédéfinie du territoire cantonal (ou à des lieux prédéfinis) en fonction du champ de compétence de l'organisation délégataire. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat indique qu'il souhaite prochainement conclure une convention avec le Département fédéral des finances, portant sur une collaboration entre la Police cantonale et le Cgfr, en accord avec celui-ci. Ce contrat repose sur l'article 97 LD précité et prévoit la délégation de certaines tâches de police, exercées dans une zone d'intervention définie (passages à la frontière, espace frontalier). En particulier, le Cgfr se verra attribuer un certain nombre de missions en lien avec l'exercice de la police judiciaire (notamment : poursuite et dénonciation de certaines contraventions liées à la Loi sur les stupéfiants et à la Loi sur la circulation routière). D'autres fonctions nécessitant l'exercice de la puissance publique lui seront attribuées en parallèle (sanction directe des contrevenants via la Loi sur les amendes d'ordre, séquestre d'armes en application de la Loi fédérale sur les armes, collaboration avec les autorités administratives compétentes et application des mesures d'éloignement et de renvoi des étrangers).

Ainsi qu'exposé ci-dessus, ce type de convention oblige le canton à disposer de la base légale correspondante. C'est l'objet du projet de loi présenté ci-dessous.

4 PROJET DE LOI

4.1 Généralités

Par le présent EMPL, le Canton de Vaud ancre le principe de la délégation de tâches de police à des tiers dans sa législation cantonale sur la police. En l'occurrence, s'il est prévu de confier certaines attributions liées à l'exercice de la police judiciaire, tel sera également le cas d'autres missions de police. De sorte, il paraît préférable d'inscrire le principe dans la Loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol), base légale générale, plutôt que dans la LPJu. En conséquence, il est proposé d'insérer un nouvel article 7b) au sein du Chapitre I traitant des dispositions générales, à la suite des règles se rapportant aux missions exercées par la Police cantonale.

4.2 Article 7b, alinéa 1 LPol

Par "autres collectivités publiques ou personnes morales de droit public", il faut entendre la possibilité que des tâches de police soient déléguées aussi bien à une autorité fédérale (police fédérale, Cgfr, etc.) qu'à une autorité cantonale (p.ex. autres polices cantonales). Il s'agit également de réserver la possibilité que d'autres organismes, par exemple des établissements de droit public, puissent à l'avenir se voir déléguer des tâches de police par le canton. On citera notamment le cas des entreprises ferroviaires, titulaires d'une concession, auxquelles tant la loi actuelle que la future LOST confèrent la possibilité d'avoir recours à un service de police (de la voie ; des transports).

Dans tous les cas, afin de pouvoir signer un accord avec le Conseil d'Etat, ces organismes devront avoir pour mission exclusive l'exercice d'un service public légalement défini. Dans ce cadre, ils auront reçu des attributions liées au maintien de la sécurité publique, qui permettront sur le principe que le Gouvernement leur délègue ensuite certaines tâches de police.

Il va de soi que par cette disposition, le Conseil d'Etat n'entend en aucun cas confier une parcelle de l'exercice de la puissance publique à une entreprise privée, même si celle-ci est active dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens.

4.3 Article 7b, alinéa 2 LPol

Cette disposition précise que les attributions confiées par le Conseil d'Etat feront l'objet de conventions, à signer avec chaque organisation délégataire. Comme indiqué précédemment, l'accord portera sur la délégation de missions spécifiques et détaillées, pouvant être limitée à une portion prédéfinie du territoire cantonal (ou à des lieux prédéfinis) en fonction du champ de compétence de l'organisation délégataire. En ce sens, les tâches déléguées seront précisément circonscrites dans les accords conclus. Par ailleurs, l'Etat étant constitutionnellement tenu de garantir l'ordre et la sécurité publiques (article 44, alinéa 2 Cst-VD), une surveillance sera exercée sur l'autorité délégataire, dont les modalités seront définies au sein de l'accord.

5 CONSEQUENCES

5.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La Loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol) est modifiée.

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

S'agissant de l'accord qui serait passé avec le Cgfr, celui-ci pourrait, pour chaque constat de contravention, encaisser des amendes (sous forme de garantie), dont le 85% serait versé au canton (il conserverait 15% à titre de frais pour son intervention). On peut ainsi espérer un apport annuel supplémentaire d'environ CHF 300'000.-. Il faut en effet considérer le travail du Cgfr comme une plus-value : de cette façon, le canton dispose de points de contrôle aux frontières qui permettent le constat et la dénonciation de contraventions venant directement s'ajouter aux propres dénonciations de la Police cantonale sur le reste du territoire cantonal.

Le travail administratif pour le canton se limite à la comptabilisation du versement mensuel et à la rétrocession des frais encaissés pour le compte du Cgfr (15%).

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

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

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

Le présent projet est conforme à l'article 44 Cst-VD.

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

Néant.

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

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Néant.

5.13 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter le projet de loi modifiant la Loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975, ci-joint.

PROJET DE LOI
modifiant la loi sur la police cantonale
du 17 novembre 1975 (LPol)

du 14 septembre 2011

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Article premier

¹ La Loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975 est modifiée comme suit :

Art. 7 b Délégation

¹ Le Conseil d'Etat peut déléguer une partie des missions incombant à la police cantonale à d'autres collectivités publiques ou personnes morales de droit public en charge de tâches de sécurité.

² A cet effet, le Conseil d'Etat conclut une convention avec la collectivité ou la personne morale délégataire contenant le détail des tâches de police déléguées ainsi que les modalités de la délégation.

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 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Texte actuel

Projet

Donné, etc.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 septembre 2011.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean