

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

Postulat Romain Belotti et consorts au nom UDC - Police unifiée et plus efficace 2.0 :
En route vers l'excellence sécuritaire.

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à deux reprises, le mardi 30 avril 2024 et le jeudi 5 septembre 2024, à la salle Romane, Rue cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Cendrine Cachemaille, Florence Gross, Nathalie Jaccard ; de MM. Romain Belotti, Jean-Daniel Carrard, Julien Eggenberger, Didier Lohri, Charles Monod, Sébastien Pedroli (remplacé par Mme Thanh-My Tran-Nhu lors de la séance du 5 septembre 2024), Xavier de Haller ; et de M. Jerome De Benedictis, confirmé dans sa fonction de président-rapporteur. MM Sébastien Pedroli et Didier Lohri étaient excusés lors de la séance du 5 septembre 2024.

M. Vassilis Venizelos, chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), représentant du Conseil d'État, était accompagné de Mme Sylvie Bula, commandante de la Police cantonale.

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de la commission, Madame Marie Poncet-Schmid, secrétaire de commission, et M. Rémi Muyldermans, assistant de commissions parlementaires, ont établi les notes de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant indique que l'objectif de ce postulat est d'obtenir un état de situation en vue d'une police unique dans le canton.

Après l'initiative d'Artagnan de 2009, il pense que ce postulat arrive au bon moment. En effet, avec le système actuel, il constate que sur les neuf corps de police ainsi qu'à la gendarmerie, un certain nombre de policiers et policières quittent leurs corps respectifs pour des questions salariales, de caisse de pension ou de gouvernance. Ces changements pénalisent la sécurité du canton.

Or, d'une région à une autre, il est primordial que les citoyennes et nos citoyens bénéficient d'une sécurité uniforme, dans tout le canton. Avec une même école et une même formation, les futurs policières et policiers doivent pouvoir avoir les mêmes compétences à la fin de leur formation, ce qui n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui. La LOPV n'est à ce jour pas complètement en vigueur.

Pour faire un parallèle avec le canton de Neuchâtel, qui est passé à une police unique, les coûts de la sécurité ont diminué de l'ordre de 5%. Ramené au canton de Vaud, avec un budget de CHF 400 millions, tout corps confondu, cela représenterait un gain de 20 millions de francs.

À l'heure où la criminalité en tout genre est en expansion, il est important d'avoir une vision unique de gouvernance et une standardisation des procédures d'intervention. Il voit dans une future police unique un système de gouvernance simplifié, avec à l'image de l'armée, un chef, un ordre, une mission.

Il remarque que les policiers jusqu'aux grades de sous-officier sont plutôt favorables à une police unifiée tandis qu'à partir des grades d'officier il sent une certaine résistance à cette idée. Il observe que les agents sur le terrain sont donc plus favorables à une unification.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le chef de département relève que plusieurs questions ont été soulevées par la lecture du texte, pour savoir si le postulant souhaitait porter un message en faveur de la police unique ou au contraire proposer une nouvelle répartition des différentes tâches entre les différentes polices, ce qui a permis de mener différents échanges.

A ce stade, il constate une augmentation importante de la criminalité. Le recrutement de policiers connaît des difficultés, la profession étant extrêmement exigeante. Ce problème concerne d'ailleurs la plupart des corps uniformés. Les nouvelles générations souhaitent une meilleure conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Exercer le métier d'agent de police représente des sacrifices sur le terrain, mais aussi dans sa conciliation avec la vie privée. Renforcer l'attractivité de la profession est donc une préoccupation au quotidien. La mise en œuvre de la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) a connu différentes étapes. Suite à l'initiative d'Artagnan, cette solution d'organisation policière vaudoise a été votée en 2012. La Cour des comptes a effectué une analyse de ce dispositif en 2017, formulant différentes recommandations, dont la plupart ont été mises en œuvre. D'autres sont encore en cours d'analyse, notamment sur la question de l'uniformisation des statuts.

Le Conseil cantonal de sécurité (CCS), qu'il préside, est aussi composé de M. Jean-Marc Chevallaz, président de la Conférence des Directeurs des Polices communales vaudoises (CDPV) qui représente les communes disposant d'une police communale ou intercommunale, de M. Pierre-Antoine Hildbrand, municipal en charge de la police de la ville de Lausanne, et de M. Pierre-Alain Lunardi, représentant des communes sans police communale. Cet organe définit la stratégie et les différentes priorités en matière d'organisation policière vaudoise avec un plan d'action coordonné (PAC) qui définit les priorités, les différentes missions qui sont ciblées durant la législature. Ce document est validé par le Conseil d'État. Il permet ensuite de déployer l'ensemble du dispositif.

En parallèle, un dispositif appelé EVOPOL a été lancé au sujet de l'évolution de la police. Différents mandats ont été confiés à une cheffe de projet, qui travaille avec les différents acteurs et différents partenaires pour déployer le dispositif, déployer l'organisation policière vaudoise, et répondre à différentes interventions parlementaires.

Douze ans après l'entrée en vigueur de la LOPV, la sécurité du canton est à un moment charnière, avec une criminalité en hausse, des difficultés de recrutement, une volonté du politique de rendre les différents organes de police plus efficents, des budgets qui se resserrent dans les différents organes, que ce soit au niveau cantonal ou communal. Il y a une volonté de renforcer la coordination et de retrouver plus d'efficience.

Concernant la police unique, celle-ci a été abandonnée en son temps par suite du rejet de l'initiative, et l'organisation policière vaudoise actuelle a été privilégiée. Le programme de législature du Conseil d'État ne propose pas de réforme en profondeur de la LOPV pour aller vers une police unique. Il reconnaît néanmoins que certains éléments en termes de coordination entre les différentes polices doivent être améliorés et renforcés. Il rappelle que la coordination existe entre les polices sur le plan politique et sur le plan opérationnel. Le CCS a pu observer des difficultés pour atteindre certains objectifs définis dans la LOPV, notamment sur la question de l'harmonisation des statuts. Il est en outre politiquement extrêmement sensible de changer certains règlements communaux. Par exemple, le temps de travail des gendarmes est de 41,5 heures par semaine tandis que les agents de la police lausannoise doivent travailler 40 heures. Dans le cas d'une harmonisation, il faudrait prendre en compte non seulement les salaires, mais aussi les disparités et différents avantages et désavantages entre les différents corps de police.

L'objectif de la DO et du CCS est de faire en sorte que tous les citoyens bénéficient des mêmes prestations. Il estime que l'objectif est d'assurer la sécurité sur l'ensemble du territoire cantonal de façon équitable et que c'est de cette manière que travaille le CCS.

Plusieurs objets parlementaires sont en cours de traitement, et ce postulat recevra également une réponse dans le cadre des réflexions en cours sur les forces et faiblesses du dispositif actuel. Car il y a effectivement des éléments qui posent des problèmes aujourd'hui dans la coordination entre les différentes polices. Il est par

ailleurs difficile de répondre aux revendications de certaines polices communales. Certaines ne sont plus capables d'assurer leur mission de base, et la polcant doit souvent venir en appui des polices communales qui ont des problèmes, de recrutement ou de ressources, pour répondre à certaines missions. Ces éléments sont discutés et débattus de façon régulière au sein du CCS, qui nécessitent des ajustements au quotidien, mais aussi des discussions politiques avec les différents responsables.

Il insiste à dire que le Conseil d'État ne viendra pas avec un projet d'unification de la police. Il partage l'idée que le statu quo n'est plus possible notamment parce que les budgets vont se resserrer et que l'on doit tendre vers une mutualisation des ressources et une montée en puissance de la coordination. Le Conseiller d'État est par ailleurs persuadé que les polices communales soutiennent cela.

4. AUDITIONS

Afin de se forger une opinion en toute connaissance de cause, la commission a décidé d'auditionner plusieurs entités ayant un lien direct ou indirect avec l'organisation policière du Canton. Lors de la séance du 5 septembre 2024, la commission a entendu les organisations et personnes suivantes, dont les prises de position disponibles figurent en annexe du présent rapport :

Intersyndicale des polices vaudoises

- M. Kévin Golay, Président de l'APGV I Association Professionnelle des Gendarmes Vaudois
- M. Etienne Pillet, Membre du comité de l'AFPL I Association des Fonctionnaires de Police de Lausanne
- M. Christophe Chobaz, Président de l'AFPRV I Association de Fonctionnaires de Police de la Riviera Vaudoise.

Société des Officiers des Polices communales vaudoises (SOPV)

- M. Dan-Henri Weber, commandant de la Police Est lausannois, président SOPV
- M. Clément Leu, commandant de la Police Région Morges, vice-président

Conférence des Directeurs des Polices communales vaudoises (CDPV)

- M. Jean-Marc Chevallaz (municipal à Pully), président ;
- M. Pierre-Antoine Hildebrand (municipal à Lausanne), vice-président ;
- M. Pascal Petter, secrétaire général SOPV et CDPV.

Police cantonale vaudoise (polcant)

Mme Sylvie Bula, commandante de la polcant

Ministère public

M. Eric Kaltenrieder, procureur général, a pris position par écrit.

5. DISCUSSION GENERALE

Lors des discussions au cours des séances des 30 avril et 5 septembre 2024, les commissaires ont retenu les arguments suivants :

Le postulat rouvre un débat qui a fracturé le corps policier

Le débat sur l'initiative d'Artagnan a fracturé le corps policier en deux camps. L'initiative avait été lancée par des gendarmes. Une partie d'entre eux soutenaient cette initiative tandis que les polices communales étaient plutôt contre. A l'issue des auditions les positions n'ont visiblement pas changé.

Échelons institutionnels et autonomie communale

Outre les problématiques relevées par le postulant, et qui sont notamment inspirées de sa région, il faut également considérer les différents corps de police communaux et intercommunaux de tout le Canton.

En lien avec l'autonomie communale, même si la sécurité peut être abordée globalement dans le canton, elle peut être assurée aussi en partie par des polices communales. En effet, le canton est organisé en deux échelons

institutionnels, le canton proprement dit et les communes. Les deux échelons doivent exister et l'on doit en tenir compte dans les politiques publiques qui sont menées. Un conseiller communal doit pouvoir interpeller sa municipalité, mais pour cela il faut une part de maîtrise politique sur ce dossier.

Coûts de la police coordonnée

Concernant la question des coûts, si ceux-ci pouvaient poser des problèmes auparavant, une nouvelle péréquation a été mise en place et doit être prise en considération dans l'analyse.

D'autres objets parlementaires sont en cours de traitement sur le fonctionnement de la police vaudoise

De nombreux textes ont été déposés sur le sujet dont le postulat (22_POS_41) - Postulat Florence Gross et consorts - CoRé : une procédure d'urgence a-t-elle des raisons de perdurer ? Dans les conclusions de ce dernier objet figure une demande pour une stratégie pour la police vaudoise avec des points sur la mission et l'organisation. Les réponses à ce texte pourraient donc être plus utiles qu'une réponse au postulat Belotti débattu aujourd'hui.

Les conclusions du postulat se limitent à une police unifiée

Le postulat invite le Conseil d'État à étudier l'opportunité de créer une police unifiée, mais pas de voir comment peut être améliorée la police coordonnée.

Personne ne souhaitant le statu quo, il est nécessaire de définir une stratégie, mais sans aller nécessairement vers une police unifiée ou unique.

L'importance d'une formation unifiée des policières et des policiers a également été mise en évidence.

Plusieurs commissaires soutiennent le retrait de ce texte, afin d'en déposer un nouveau au nom de la commission avec les conclusions discutées en séance de commission. La commission demanderait au Conseil d'Etat :

- d'établir un rapport pour présenter un bilan de la police coordonnée ;
- de proposer des pistes pour améliorer le système actuel.

Dans cette perspective et pour faire évoluer le modèle, la commission souhaite l'étude de plusieurs variantes organisationnelles, et des pistes d'amélioration de celles-ci.

Retrait du postulat Belotti et dépôt d'un nouveau postulat

Le posutlant, qui souhaitait d'abord maintenir et modifier les conclusions de son texte, se rallie finalement à l'idée d'un retrait de son texte au profit d'un nouveau postulat déposé par la commission, reprenant les conclusions mentionnées ci-dessus.

Il annonce le retrait de son postulat.

Echandens, le 14 janvier 2025.

*Le rapporteur :
(Signé) Jerome De Benedictis*

Annexes :

- Présentation de la Société des Officiers des Polices communales vaudoises (SOPV)
- Présentation de la Conférence des Directeurs des Polices communales vaudoises (CDPV)
- Présentation de la Police cantonale vaudoise (polcant)
- Prise de position du Ministère public

Postulat 24_POS_2 Romain Belotti et consorts Police unifiée et plus efficace 2.0 : En route vers l'excellence sécuritaire

Argumentaire SOPV Audition du 5 septembre 2024

Mesdames, Messieurs les membres de la Commission,

Nous sommes heureux de pouvoir échanger avec vous sur les questions posées par le postulat qui abordent des thématiques fondamentales concernant l'avenir de l'organisation policière vaudoise. Nous vous remercions pour l'invitation, car il est primordial de prendre en compte la vision de l'ensemble des acteurs, dont les Polices communales vaudoises, dans l'analyse de ces enjeux.

Dans cette optique, la Conférence des Directeurs des Polices communales vaudoises (CDPV) évoquera les aspects politiques et financiers. En tant que Commandants, représentants de la Société des Officiers des Polices communales vaudoises (SOPV), l'association faîtière des 9 polices communales, nous apportons une expertise sur les éléments opérationnels abordés dans le postulat que sont : les défis de la coordination, les doublons et redondances, l'érosion des effectifs, l'unification des compétences et des formations ainsi que la standardisation des procédures.

De manière générale, nous estimons, 12 ans après le lancement de la Police coordonnée via la LOPV, qu'il est normal de se questionner sur sa mise en place et de rechercher des améliorations. Il s'agit aussi de favoriser la perspective d'une police 3.0. **Par contre, nous sommes convaincus qu'une police unifiée centralisée n'est pas la solution adéquate pour répondre aux défis sécuritaires.** Une évolution de la Police coordonnée est à nos yeux la meilleure option. La décentralisation et l'autonomie d'actions locales et régionales dans le domaine de la sécurité publique permettent en effet de conjuguer au mieux les enjeux cantonaux, régionaux et communaux.

Voici les arguments qui tendent à ces conclusions.

1. La LOPV a permis aux Polices locales de se structurer, pour atteindre les critères d'accréditation (toutes les Polices communales ont reçu leur accréditation définitive), mais surtout répondre aux attentes des communes membres de leur association. À ce jour, toutes ces communes sont satisfaites des prestations fournies, par leur Police, dans les 3 domaines que sont les missions générales de police, celles relevant de la police administrative, communément appelée 5^e processus, et les prestations en lien avec la sécurité publique au sens large. Ces dernières, peu souvent évoquées, sont pourtant primordiales pour les centres urbains et les zones périurbaines. On parle ici notamment des politiques publiques de mobilité, de stationnement, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de gestion des manifestations locales, qui sont des prérogatives communales.

Conformément aux prérogatives attribuées par la LOPV, les Polices communales sont initialement constituées et dimensionnées pour répondre à ces enjeux régionaux. Financées et dirigées au niveau local, elles se sont donc forcément spécialisées sur les 3 domaines d'activité précités. Pour donner satisfaction aux attentes de leurs autorités, elles sont devenues d'excellents outils aux services de leurs citoyens, car elles regroupent notamment, en plus du service de police, le service de signalisation, le contrôle et la gestion du stationnement et la police du commerce. Elles jouent de plus un rôle interdisciplinaire avec les acteurs de la cohésion sociale.

Secrétariat général CDPV – SOPV

Les vraies plus-values sont cette capacité à coordonner les activités des différents services, à agir de manière transversale, ainsi que la proximité entre le Corps de Police et l'Autorité communale. Cela permet d'anticiper et de mettre en œuvre rapidement des solutions. Ces éléments sont déterminants pour le sentiment de sécurité et la qualité de vie au niveau local.

En parallèle, la LOPV a confié à la Police cantonale 3 types de missions : les missions générales de police pour les communes délégatrices, les missions spécifiques de l'Etat et les missions judiciaires (ces dernières étant également une prérogative de la PML). Ceci oblige la Police cantonale à combiner la prise en charge d'enjeux locaux et cantonaux. Concernant les premiers, la Police cantonale doit s'adapter au fait que les communes délégatrices sont nombreuses, réparties sur un grand territoire et principalement de taille moyenne ou petite. Pour répondre à cette réalité, la Gendarmerie s'est structurée afin d'assurer les missions générales de police de manière adéquate et qualitative, par rapport aux risques encourus. Elle répond ainsi aux besoins sécuritaires des communes sous sa responsabilité. Cependant, elle n'a pas pour mission, et n'est pas dimensionnée pour, de leur apporter un soutien dans le cadre de la police administrative. Ces domaines sont du ressort des communes, qui font le lien avec les services de l'Etat comme la police du commerce cantonale et de la DGMR.

Concernant les enjeux cantonaux, ils imposent à la Police cantonale de se spécialiser dans des domaines particuliers qui nécessitent de nombreuses ressources ainsi que des compétences particulières. Avec d'un côté la gestion au quotidien des missions spécifiques de l'Etat et, de l'autre, la prise en charge de tous les évènements majeurs dans le canton comme le Tour de France, le Traité de Lausanne, la conférence pour l'Ukraine ainsi que toute la coordination intercantionale, nationale et internationale. Ces derniers nécessitent toujours la réaffectation de ressources au niveau de la PCV, mais aussi des appuis de la part des Polices communales. Ils sont d'ailleurs prévus par la LOPV. Toutes ces activités sont déterminantes pour continuer à assurer la sécurité de tous.les citoyen.ne.s, là où ils vivent, travaillent, font leurs achats, occupent leurs loisirs, même lors d'une visite d'Etat, d'une manifestation ou d'un match de football.

Par ces explications, nous souhaitons démontrer que les attentes cantonales et locales sont toutes autant importantes. Chaque partenaire de la LOPV s'est donc spécialisé dans son domaine d'activité. Par contre, les attentes étant croissantes aux 2 niveaux, C'est tout le défi à venir en matière de coordination.

Le défi pour l'avenir est de trouver un moyen de faire cohabiter de manière interdépendante les enjeux locaux, régionaux et cantonaux, sans que l'un prenne le pas sur l'autre. Dans cette optique, nous estimons qu'une police unifiée centralisée risque de faire passer les enjeux cantonaux avant les enjeux régionaux. La décentralisation et l'autonomie d'actions régionales dans le domaine de la sécurité publique permettent de garantir une réponse aux prérogatives locales tout en assurant une meilleure coordination pour la prise en charge des missions cantonales.

2. Il nous paraît important de différencier les notions de compétences, de prérogatives et d'unification mentionnées dans le postulat.
 - **Les compétences.** Elles ont déjà été unifiées depuis la mise en place d'un brevet fédéral. Qu'ils soient gendarmes ou policiers, tous ont le même niveau de compétences, car ils reçoivent le même diplôme.

- **Les prérogatives.** Elles sont réparties, par la LOPV, entre Police cantonale et Polices communales. Cela signifie qu'indépendamment des compétences, une fois sur le terrain, gendarmes et policiers ont chacun leurs prérogatives selon les missions qui leur sont attribuées. Celles-ci ont d'ailleurs évolué depuis la création de la LOPV avec une bascule de certaines missions de la PCV aux Polices communales vaudoises.
- **L'unification.** Exception faite de la PML qui dispose d'une police judiciaire, la répartition des missions devrait être définie par les organes opérationnels, en ayant pour but la qualité de service et l'efficience pour le citoyen.

Pour assumer de manière conjointe les besoins régionaux de sécurité publique et les enjeux cantonaux en terme judiciaire, il est plus pertinent de parler de complémentarité et non d'unification. En résumé, il s'agit de trouver un juste équilibre entre une présence policière effective sur le terrain et un traitement judiciaire rigoureux, garantissant ainsi une gestion efficace de la sécurité publique tout en répondant aux exigences du Ministère public.

3. Depuis la votation de 2009, le contexte sociétal, les attentes de la population et les exigences ont fortement évolué.

Au niveau local, les centres urbains se sont développés, la densité de population augmente et déborde sur les communes périurbaines, apportant avec elles des problématiques sécuritaires. Les citoyen.ne.s sont de plus en plus sensibles aux incivilités et sollicitent la police pour tout. Ils sont également de moins en moins tolérants, ce qui engendre la judiciarisation de l'activité policière. Aux problématiques connues du deal de rue et de la consommation de drogue s'en ajoutent de nouvelles comme, notamment, le harcèlement de rue, le littering, la lutte contre le bruit, le stationnement et le développement de la mobilité douce qui ont pris de l'importance, ainsi que la volonté croissante de prévention dans divers domaines qui demandent de la visibilité. Une Police proche de la population pour anticiper et régler les problématiques au niveau local est donc plus que jamais nécessaire, d'autant plus dans les zones urbaines à haute densité de population.

Au niveau cantonal, les évènements d'envergure se multiplient : manifestations, festivals, ZAD, opérations types Traité de Lausanne, rencontres sportives, visites d'État. La gestion de crise a également fait son apparition : crise sanitaire et énergétique, cyberattaques, tensions géopolitiques mondiales. Une Police capable d'anticiper et gérer ce type d'évènements est également essentielle.

La tendance pour les années à venir est à l'augmentation de ces 2 niveaux d'enjeux. Il ne s'agira pas de les mettre en concurrence ou de sacrifier l'un pour l'autre. La gestion de crise ou d'évènements d'envergure ne doit pas signifier un abandon de la qualité de vie au quotidien. Il faudra trouver comment les conjuguer. Or, une Police unique centralisée risque, de manière naturelle et systémique, de prioriser les enjeux cantonaux au détriment des enjeux locaux. La décentralisation et l'autonomie d'actions régionales dans le domaine de la sécurité publique permettent d'assurer un équilibre dans la prise en compte des besoins ainsi que de gagner en efficience dans la répartition des ressources.

Cette efficience se renforcera aussi dans la standardisation des procédures d'intervention. La dynamique est déjà en place, mais peut encore s'étendre à de nombreux domaines. Par contre, elle ne pourra pas se faire uniquement via le prisme cantonal.

La prise en compte des réalités urbaines est nécessaire pour avoir une police cohérente dans son fonctionnement au profit de tous.les citoyens.nes.

4. La problématique en termes d'effectifs policiers est posée dans le postulat sous l'angle de la migration d'agents des Polices communales vers la Police cantonale. Si cela peut en effet mettre sous tension l'organisation policière vaudoise, c'est surtout le manque d'effectif global qui est la source principale du problème. Il y a plus de 100 postes vacants au sein de l'OPV. Tous les Corps cherchent à engager des policiers formés, mais surtout des aspirants. Au niveau de l'OPV, nous sommes passés d'une septantaine d'aspirants vaudois en 2019 à plus de 100 depuis 2 ans. Mais, en réalité, c'est plus de 120 qu'il est prévu d'engager. Malheureusement, le nombre de postulants et la qualité de ceux-ci sont en baisse et cela ne permet pas d'atteindre le quota de recrutement souhaité. L'enjeu clé en termes d'effectifs n'est donc pas le passage d'un Corps à l'autre ; ces changements ont toujours eu lieu et sont même une richesse pour l'OPV. La priorité doit être de combler les postes vacants au niveau de l'OPV. Pour ce faire, il faut rendre le métier de policier attractif pour d'un côté attirer les jeunes générations et de l'autre conserver les policiers formés. De plus, l'OPV a un processus de recrutement complexe qui met les Corps de Police partiellement en concurrence ; c'est à ce niveau que des évolutions sont également nécessaires.

En conclusion :

Pour preuve de leur ouverture, les Polices communales vaudoises sont déjà impliquées dans des démarches visant des synergies. Nous sommes favorables à une évolution de la Police coordonnée et nous sommes conscients que le statu quo n'est pas une option. Pour accroître l'efficience et réduire les doublons ainsi que les redondances, nous plaidons pour une centralisation et unification des services transversaux comme le recrutement, la formation, la logistique, la centrale d'engagement et l'informatique. Un bel exemple de cette tendance d'évolution est la réalisation du Centre des polices à Nyon, qui regroupe la Police Nyon Région et la Police cantonale sous le même toit depuis une année. Toutefois, il est crucial que l'organisation policière vaudoise continue de répondre aussi bien aux enjeux locaux que cantonaux afin de garantir un service de qualité dans tous les domaines de la sécurité aux citoyens.

En conclusion, nous vous recommandons de préaviser négativement s'agissant de la prise en considération du postulat Romain Belotti et consorts « Pour une Police unifiée et plus efficace 2.0 ».

Lausanne, le 5 septembre 2024

Pour la SOPV :

Le président : Cdt Dan-Henri Weber, Police Est lausannois
Le vice-président : Cdt Clément Leu, Police Région Morges

Postulat 24_POS_2 Romain Belotti et consorts Police unifiée et plus efficace 2.0 : En route vers l'excellence sécuritaire

Polices
communales
vaudoises

www.polcom-vd.ch

Argumentaire CDPV Audition du 5 septembre 2024

Monsieur le Conseiller d'Etat,
Mesdames et Messieurs les Députées et Députés,
Madame la Commandante,
Mesdames et Messieurs les invités,

Nous vous remercions de permettre à une délégation du Comité de la Conférence des Directrices et Directeurs des Polices communales vaudoises (communément appelée CDPV) d'être entendue par votre commission. Elle se compose de Pierre-Antoine Hildbrand, vice-président, Pascal Petter, secrétaire général et moi-même Jean-Marc Chevallaz, président.

Le postulat déposé met le doigt sur un certain nombre de thématiques, d'ordre politique et opérationnel. Les questions relevant de ce dernier aspect ont été développées par les représentants des Commandants des Polices communales tout à l'heure, sous l'égide de la SOPV.

Dès lors, c'est davantage sur les aspects politiques, statutaires et financiers que nous axerons le présent propos au travers de réponses au questionnement des postulants. A ce stade, il est utile de rappeler que les Polices communales vaudoises – dénommées aussi les PolCom - par leur couverture géographique, avec près de 1'000 policières et policiers, inspectrices et inspecteurs, représentent la moitié des effectifs policiers du canton. A elles seules, les PolCom sont au service des quelque 60 % de la population vaudoise répartie sur 426 km².

Dans notre **communiqué de presse du 31 janvier 2024**, nous soulignions en préambule que, je cite :

« Soucieuses en effet des synergies possibles et nécessaires en vue de l'évolution du paysage policier vaudois (EVOPOL), les Polices communales comme la Police cantonale vaudoise ont entrepris de nombreuses démarches, administratives, techniques et opérationnelles afin de converger vers ce but. Et non vers une unification compliquée et coûteuse (10 employeurs, autant de statuts et 3 caisses de pensions différentes). Et sans réel profit pour la population. »

De manière générale donc, la CDPV s'oppose à ce nouveau projet d'unification des polices vaudoises, respectant en cela la décision populaire du 27 septembre 2009 par le rejet de l'initiative « D'Artagnan ». Les démarches entreprises depuis la LOPV de 2012, et plus particulièrement depuis la pandémie du COVID-19, vont en effet dans le sens d'un rapprochement et de synergies concrètes entre la Polcant et les PolCom. Nous n'avons pas les mêmes moyens, mais le but est le même soit de servir la population. Nous œuvrons pour que le sentiment de sécurité soit présent dans les esprits de chacune et chacun.

Les PolCom tiennent à relever leur rôle de complémentarité avec la Police cantonale. Une complémentarité qui assure une réelle qualité de services à la population de par leur proximité et leur réactivité en milieu urbain. Une complémentarité qui s'inscrit aussi en termes d'innovation, de formation initiée au niveau communal, puis étendue à l'ensemble du canton. C'est ce qui fait notamment la richesse de l'Organisation policière vaudoise (OPV) depuis 2012.

Secrétariat général CDPV – SOPV

Polices communales vaudoises • Rue du Valentin 12 • CH – 1400 Yverdon-les-Bains
T +41 24 423 66 36 • www.polcom-vd.ch • info@polcom-vd.ch

En parallèle, toute évolution du système actuel n'est pas à exclure, au contraire. Il s'agirait plutôt de favoriser la perspective d'une police 3.0, convaincus que nous sommes qu'une police unifiée centralisée n'est pas la solution adéquate pour répondre aux défis sécuritaires d'aujourd'hui et de demain. La poursuite de l'évolution de la Police coordonnée est à nos yeux ce qu'il convient de retenir. La décentralisation et l'autonomie régionale permettent en effet de conjuguer les enjeux cantonaux, régionaux et communaux actuels et futurs. Sans frais supplémentaires pour le contribuable.

La proximité et la solidarité au sein de la population sont des valeurs essentielles dans la construction d'une société sûre et unie. Ces notions vont au-delà de simples relations institutionnelles ; elles reflètent la qualité des liens qui existent entre les forces de l'ordre et les citoyens qu'elles servent.

Nos polices jouent un rôle crucial dans le maintien de l'ordre et de la sécurité. Cependant, au-delà de leur mission première, il est impératif de souligner l'importance de la proximité entre les forces de l'ordre et la population.

Elle est bien plus qu'une simple présence physique. C'est la capacité des policiers à comprendre les réalités locales, à connaître les habitants, à partager les préoccupations de la communauté. C'est tisser des liens de confiance, briser les barrières qui pourraient exister entre la population, les autorités et les forces de l'ordre.

Afin de préciser le propos, la CDPV vous communique ses réponses aux questions soulevées par le postulat, s'agissant de ses volets politiques et financiers (*la numérotation des paragraphes suivants fait référence à l'ordre d'apparition des thématiques abordées*).

1. Les défis de la coordination policière, entre doublons, unification des statuts et érosion des effectifs

La question de l'unification des statuts est souvent évoquée en corrélation avec les problèmes d'effectifs constatés. Or, il s'agit bien là d'un élément distinct. En effet, la source des tensions relevée au niveau de la gestion des effectifs tient dans le nombre de postes vacants, une centaine actuellement au niveau vaudois. Un statut unifié propre à l'ensemble des quelque 2'000 policières et policiers vaudois ne résoudrait pas le manque de postulations que l'on connaît depuis peu, tant au niveau cantonal que communal ; il faut bien l'admettre, l'évolution de la société explique sans doute le manque d'attractivité que rencontre aujourd'hui le métier de policier ; et qui, par ailleurs, souffre d'un processus de recrutement trop long.

2. Les limites de l'unification des statuts :

Cette question d'unification du statut du policier (art. 52 LOPV Statut unifié), prise au sens large de l'activité policière (formation de base et continue, matériel, procédures, logiciels informatiques, compétences opérationnelles, etc.), a « implicitement inclus » la problématique des salaires et des prestations de prévoyance des personnels concernés ; à tort ou à raison. Il convient néanmoins de rappeler que les statuts contractuels des gendarmes, policières et policiers restent de la compétence des 10 employeurs que compte le canton : Etat de Vaud pour la Police cantonale, Ville de Lausanne pour la PML et 8 associations intercommunales, soit un total de 9 Polices communales ; outre 3 caisses de pensions respectives : Etat de Vaud, Ville de Lausanne et Caisse intercommunale de pensions CIP. Tout projet d'unification de statuts se doit par conséquent de tenir compte de ces paramètres.

5. Coûts de la coordination policière

Seul un audit financier fondé sur une comparaison scientifique probante, du ressort d'experts rompus à l'exercice de la fonction publique et reconnus par l'ensemble des parties, serait en mesure de contredire le modèle opérationnel, politique et historique vaudois. Un modèle rappelons-le basé sur une police cantonale (gendarmerie et police de sûreté) et sur 9 Polices communales (dont celle de Lausanne avec police judiciaire). A défaut, il ne s'agit que d'appréciations faisant abstraction des réalités politico-géographiques et régionales vaudoises.

6. Vers un modèle inspiré de la Police Cantonale de Fribourg ou de Neuchâtel

Les modèles policiers de Fribourg et Neuchâtel n'offrent pas toutes les prestations servies sur territoire vaudois. En effet, dans ces deux cantons, ce sont des services de sécurité publique venus en renfort des policiers fribourgeois et neuchâtelois qui pallient les conséquences d'une police centralisée, laquelle est dès lors moins visible au quotidien. On assisterait au même cas de figure avec une police unique sur Vaud : les tâches de police administrative, par exemple, actuellement assurées par les PolCom, devraient être reprises par d'autres, dont des assistants de sécurité publique (ASP). Les cantons qui ont passé par une « unification » se sont en effet vus contraints de réinventer les polices locales, de recréer des entités dédiées aux problématiques urbaines qui touchent l'ensemble de la population : deal et consommation de drogues, contrôle des commerces et établissements nocturnes, prostitution, littering, stationnement, signalisation ou lutte contre le bruit pour n'en citer que quelques exemples. La proximité crée un environnement propice à l'échange d'informations, à la résolution de problèmes locaux et à la prévention des conflits.

8. Harmonisation des Caisses de pensions et des salaires :

Une récente analyse des salaires des policiers a été effectuée par un groupe de travail formé de représentants du canton et des communes. L'analyse du GT a porté sur les conditions offertes aux personnels des Corps en termes de salaires et de 2^{ème} pilier. Seule l'hypothétique création d'une caisse de pension unique, reprenant les actifs (des policiers) des 3 caisses actuelles, serait en mesure de répondre au vœu des postulants.

Cette éventuelle perspective, impliquant le départ, la perte de quelque 2'000 cotisants, ne serait bien sûr pas sans conséquences sur la santé financière des 3 caisses citées plus haut. Ces transferts de personnels leur coûteraient des dizaines de millions de francs au bas mot, susceptibles de porter atteinte à leur viabilité.

Un autre aspect qu'il faut naturellement garder à l'esprit tient dans la nécessaire négociation, entre employés et employeurs, qui préside à toute modification de prestations sociales, dont bien entendu celles liées aux retraites. Harmoniser voire unifier les trois modèles de pension actuellement en vigueur serait un défi supplémentaire auquel les autorités, législatives et exécutives, devraient faire face.

S'agissant des salaires, pour mémoire, et toujours selon l'OPV, les harmoniser signifie veiller à ce que des conditions équitables soient réservées à tous : pas que ces salaires soient uniformes de Nyon à Aigle en passant par Yverdon-les-Bains. Sans évoquer par le détail les disparités régionales existantes en termes de taux d'imposition communaux ou de conditions du marché du logement (prix des loyers et du m²), précisons qu'aucun corps de métier, aucune profession ne pratique dans le canton une politique salariale uniforme à l'ensemble des personnels concernés (les métiers de la santé en sont un exemple concret, entre le CHUV, permanences et/ou d'autres hôpitaux vaudois).

Enjeux locaux et régionaux

L'activité des polices, municipales à l'époque puis communales dans un cadre OPV régional à la faveur d'associations intercommunales, a marqué le canton depuis le 19^{ème} siècle. Et ceci en raison de la nécessaire présence de forces de l'ordre dans des zones urbaines en constant développement. Là où la gendarmerie ne pouvait assurer une présence permanente, donc principalement en ville, les communes ont dû s'organiser.

Leurs autorités ont dû dans la foulée financer les policiers affectés à assurer une sécurité proche de leurs habitants, favorisant ainsi un maillage étroit du territoire vaudois, urbain et suburbain composé d'entités régionales et cantonales. C'était, à l'origine, des commissariats de ville et des postes de gendarmerie disséminés dans le canton. Depuis, là où les compétences et prérogatives légales des policiers communaux s'arrêtent, notamment dans le judiciaire (exception faite de la police municipale de Lausanne), les compétences des gendarmes et de la police de Sûreté commencent ou continuent.

La connaissance du milieu urbain et de sa population concourt à l'efficacité des Polices communales et à la confiance que lui portent les « citadins » au sens large. Ces derniers peuvent ainsi, quasi en direct, interroger la municipalité ou le comité de direction, employeur des policières et policiers journalièrement côtoyés. Ils attendent une réponse rapide sur le terrain.

Une sécurité publique décentralisée et autonome gagne donc en efficacité (toujours sans les aspects judiciaires), aussi lorsque plusieurs services sont concernés par un événement. A l'échelon local ou régional, toutes les instances utiles sont mobilisées dans la foulée, assurant une réactivité immédiate. Car en matière de gouvernance communale, le chef de la police, le commandant, est également un chef de service dont l'impact est crucial en termes d'efficience et d'efficacité lors d'un sinistre, mais aussi en matière de coordination avec les autorités et les autres services concernés (SDIS, voirie, social etc.).

Au niveau sécuritaire, c'est bien connu, là où la police est présente, la criminalité, les incivilités ne s'y expriment guère, ou pas de la même façon. Et c'est bien dans les villes et agglomérations, là où la densité de population est forte, que la délinquance se développe et qu'il convient de la juguler. Comme déjà évoqué, les cantons qui ont renoncé à une police locale le regrettent en général : des ASP ne remplacent pas les policiers formés à la sécurité de proximité.

Conclusion

La CDPV vous recommande donc de préaviser négativement s'agissant de la prise en considération du postulat Romain Belotti et consorts « Pour une Police unifiée et plus efficace 2.0 » car les PolCom et la Polcant ont leur place sur le territoire vaudois.

Merci de votre attention.

Au nom de la CDPV,

*Jean-Marc Chevallaz, président, Pierre-Antoine Hildbrand, vice-président,
Pascal Petter, secrétaire général*

Lausanne, le 5 septembre 2024

Présentation à la Commission du Grand Conseil

5 septembre 2024

**Postulat - 24_POS_2 - Romain
Belotti et consorts au nom UDC -
Police unifiée et plus efficace 2.0 : En
route vers l'excellence sécuritaire.**

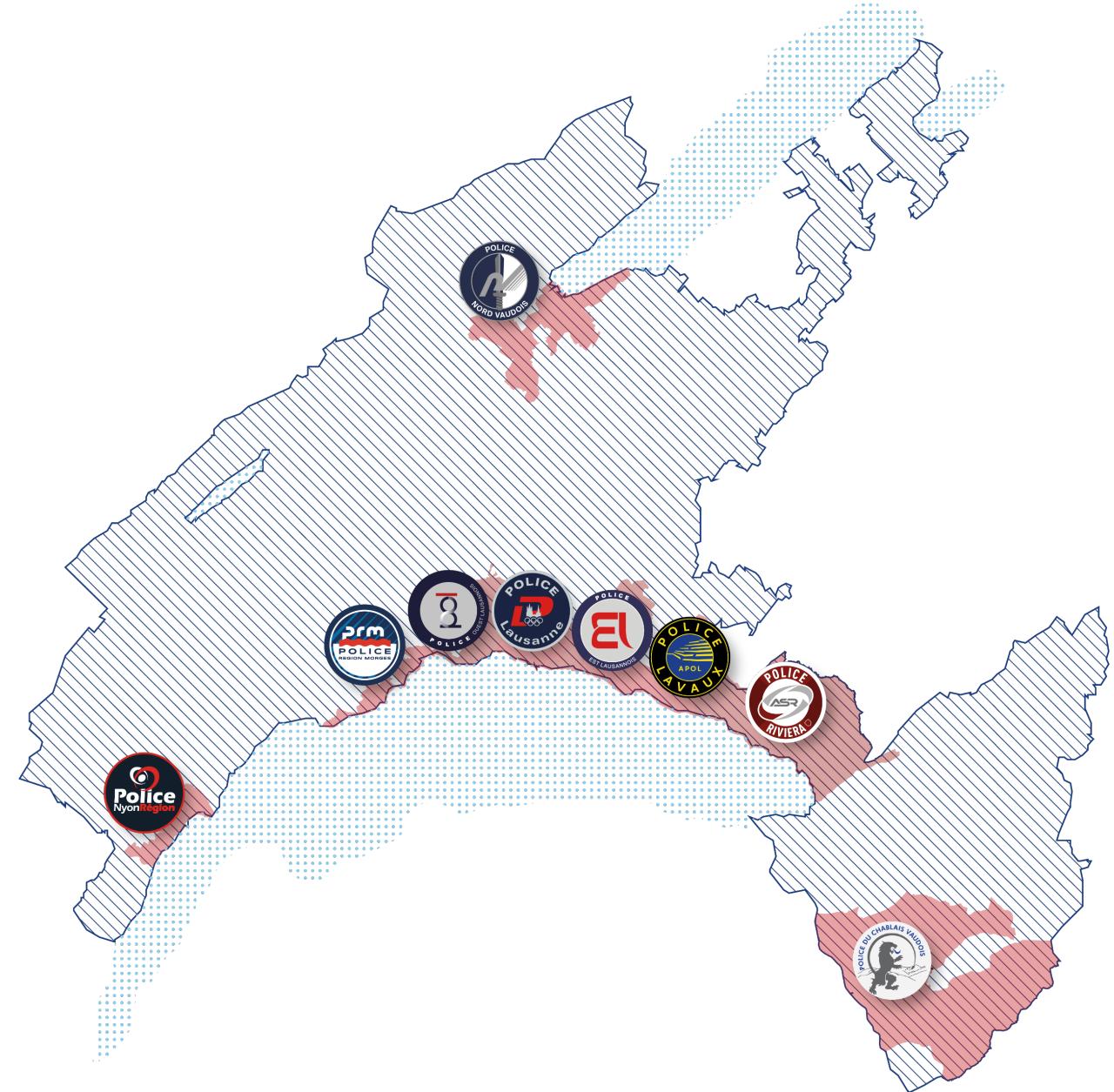
Sommaire

1. L'Organisation policière vaudoise (OPV)
 - a) Organisation
 - b) Gouvernance
 - c) Missions et compétences des polices
2. Les défis de l'OPV
 - a) Enjeux sécuritaires et évolution de l'activité policière
 - b) Enjeux liés aux effectifs
 - c) Statut unifié : vraiment faisable ?
 - d) Efficience des processus / synergies
3. Conclusion

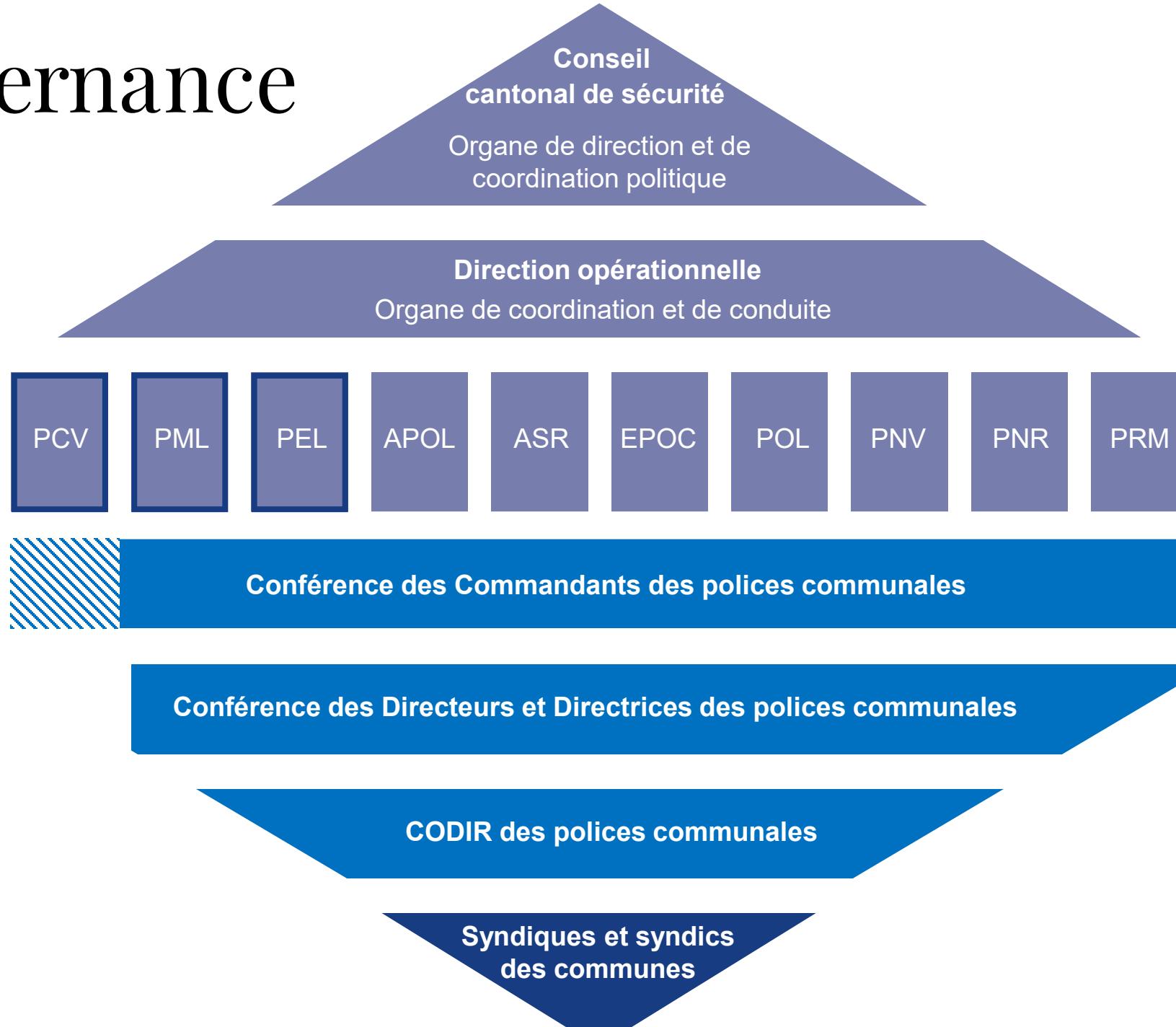
Organisation OPV

	PCV	PolCom
ETP policier·ère·s	977	954
Officier·ère·s	69	70
Communes	251 (300)	49
Surface	2'786 Km ²	426 Km ²

= PCV présente sur l'ensemble du territoire vaudois, au profit de l'ensemble de la population



Gouvernance OPV



Missions et compétences des polices

PCV

- Missions spécifiques de l'Etat (protection de l'Etat, protection rapprochée, etc.)
- Répondante au niveau cantonal, fédéral (fedpol, SRC, OFDF, TPO, etc.) et inter-cantonal, ainsi que pour les collaborations internationales bilatérales
- Domaines spécifiques : renseignement, police scientifique, analyse des traces techniques et technologiques, renvois, bureau des armes, police du lac, déminage et explosifs, protection rapprochée, agent infiltré, lutte anti-dopage, disaster victim identification, transferts, etc.

PCV

PML

- Enquêtes judiciaires
- Maintien et rétablissement de l'ordre
- Groupes d'intervention (DARD, GIPL)
- Brigades spécialisées (stupéfiants, mineurs, mœurs, cyber, financière, gestion des menaces, etc.)

- Conduite d'événements majeurs
- Centrale vaudoise police (CVP)
- Négociation

PCV
PML
PolCom

- Sécurité et ordre publics
 - Police-secours
 - Proximité
 - Prise de plaintes et premiers constats
 - Dénonciations au Règlement général de police
- Circulation
 - Prévention

PML
PolCom

- 5^{ème} processus

Enjeux sécuritaires



DÉMOGRAPHIE

- Population vaudoise : **+ 13.8 %** en 10 ans



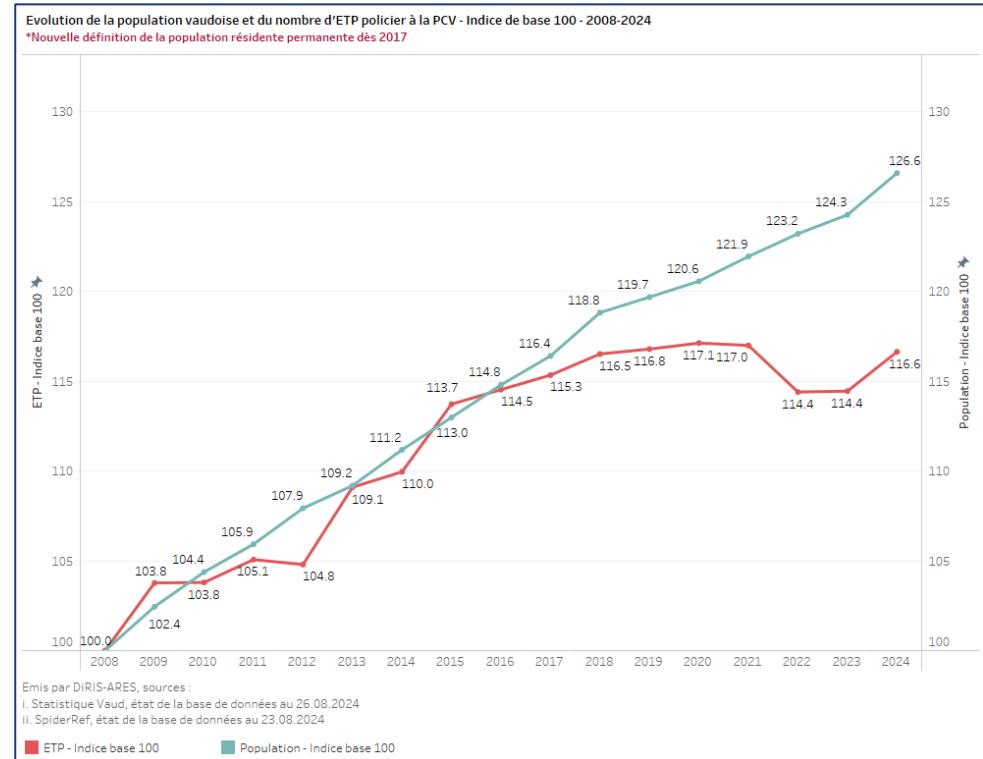
CRIMINALITÉ ET ACTIVITÉ POLICIÈRE

- Criminalité : **+ 23 %** infractions au Code pénal en 2023
- Nombre de plaintes : **+ 27.8 %** entre 2021 et 2023
- Appels d'urgence : **+ 45 %** entre 2018 et 2023
- Manifestations : **+ 25 %** entre 2019 et 2023



PHÉNOMÈNES ET SOCIÉTÉ

- Précarisation et populations vulnérables
- Gestion des séjours des gens du voyage
- Attaques et infractions cyber
- Consommation et trafic de stupéfiants
- Menace terroriste
- Hooliganisme
- ...



Enjeux liés aux effectifs

Constats sur les démissions de personnel policier OPV (chiffres 2022 et 2023) :

- Environ **31%** quittent le métier (66% pour la PCV)
- **43%** restent dans l'OPV
- Plus de **20%** restent policier·ère·s dans un autre canton ou une autre institution
- Env. **24%** des départs PolCom vont dans une autre PolCom (y compris PML)
- Un peu moins de **20%** des départs PCV vont dans une PolCom (y compris PML)
- **24%** des policier·ère·s qui quittent une PolCom (y compris PML) vont à la PCV

Corps ↓	Nombre de démissions de policier.ière.s / gendarmes / inspecteur.trice.s			
	2022		2023	
	Personnes	%	Personnes	%
PolCom (hors PML)	61	12.3 %	37	7.1 %
PML	33	7 %	19	4.1 %
PCV	13	1.48 %	14	1.55 %
Total	107	6.9 %	70	4.25 %

Défis :

- Attractivité du métier
 - Evolution des conditions de travail
 - Mobilité et cursus de carrière vs concurrence entre corps de police
- ☞ Non péjoration du taux de policier·ère·s au sein du canton
- ☞ Maintien de la capacité de mobilisation

Statut unifié : vraiment faisable ?

(art. 52 LOPV)

N°	Sujet
1	Horaire
2	Horaire annuel
3	Durée hebdomadaire
4	Durée quotidienne
5	Durée maximale
6	Temps de repos
7	Pauses payées (café, cigarette, ...)
8	Pauses midi
9	Solde d'heures
10	Heures supplémentaires
11	Vacances
12	Jours fériés et congés communaux
13	Jubilaires
14	Congé maternité / adoption
15	Congé naissance
16	Congé paternité
17	Congé enfant malade
18	Congés spéciaux — mariage
19	Congés spéciaux — décès
20	Congés spéciaux — déménagement
21	Congés spéciaux — proche aidant
22	Congés spéciaux pour assister en qualité de délégué aux assemblées des associations du personnel
23	Congés spéciaux — inspection d'arme

Durée du travail et divers congés

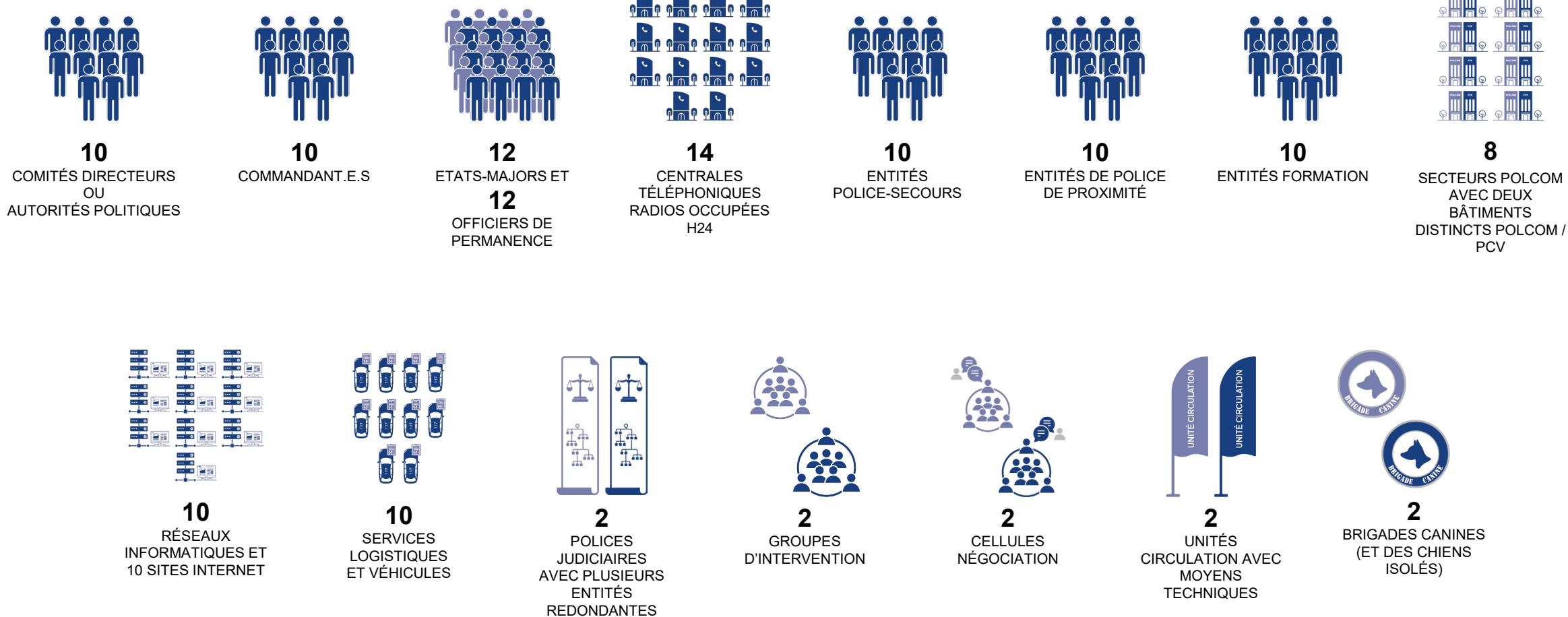
N°	Sujet	PCV	PML	EPOC	ASR	APOL	PEL	POL	PRM	PNR	PNV
24	Congés spéciaux — pour exercer les fonctions obligatoires de juré ou de membre de bureau électoral, comparaître devant un juge en qualité de témoin										
25	Congés spéciaux — pour participer à des cours professionnels ou des cours de formation syndicale, à la demande des associations du personnel										
26	Congé Jeunesse & Sport										
27	Congé pour charge publique										
28	Congé pour circonstances de famille importantes										
29	Formation										
30	Salaire annuel brut grade 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc.										
31	Inconvénients de fonction										
32	Allocation de résidence										
33	Prime ancienneté										
34	Caisse de pension										
35	Contribution de rappel caisse de pensions										
36	Indemnité heures de nuit										
37	Piquet										
38	Indemnité repas										
39	Place de parking mise à disposition pour le personnel en rotation										
40	Plan de mobilité / frais de déplacement										
41	Résiliation										
42	Assurance maladie prise en charge complémentaire										

Salaires et grades

Caisse de pension et contributions de rappel

Primes et indemnités

Efficience des processus / synergies



Conclusion

FORCES	FAIBLESSES	
<ul style="list-style-type: none">• Plan d'action coordonné (PAC) avec objectifs partagés et priorisés• Conduite Police-secours coordonnée• Appuis inter-police au quotidien, et réserve opérationnelle• Prise en compte des particularités régionales• CVP et gestion facilitée des bascules de forces	<ul style="list-style-type: none">• Gouvernance complexe, faible agilité et coût de la coordination• Gestion morcelée des ressources en cas d'événements majeurs d'importance cantonale, voire intercantonale / internationale• Redondances des structures et des équipes• Disparités dans les réponses aux citoyens et dans les prestations• Clivages	
		
<p>Statu quo n'est pas une option</p>	<p>Citoyen·ne au centre</p>	<p>Plusieurs variantes d'évolution sont envisageables</p>

Merci de votre attention

Par courriel

Monsieur
Jérôme DE BENEDICTIS, député au
Grand Conseil

N/réf
EKT/ajn
(à rappeler dans toute correspondance)

V/réf
Postulat - 24_POS_2

Date
2 septembre 2024

Postulat – 24_POS_2 – Romain BELOTTI et consorts au nom UDC

Monsieur le Président de Commission,
Mesdames et Messieurs les Député.e.s,

Comme souhaité par votre Commission, je vous livre ci-dessous quelques déterminations du Ministère public relatives au Postulat BELOTTI. Ces déterminations portent sur la question de l'activité judiciaire de la police, qui concerne directement le Ministère public. Elles ont pour vocation de mettre en évidence des pistes de réflexions qui pourraient se révéler utiles à votre Commission.

(i) Avant toute chose, il y a lieu de rappeler que la question de principe consistant à introduire dans le canton de Vaud une police unifiée est éminemment politique. Il n'appartient par conséquent pas au Ministère public de prendre position sur ce point. L'élément fondamental pour le Ministère public est que les prestations qu'il attend soient réalisées et de qualité.

(ii) Les compétences judiciaires nécessitent pour celles et ceux qui les exercent d'être très à jour quant aux règles procédurales applicables lors des enquêtes ; ces règles sont de plus en plus nombreuses et elles sont de plus en plus complexes ; cela nécessite pour celles et ceux qui y sont confrontés d'opérer de nombreux ajustements en continu. Il y a aussi une nécessité d'harmoniser les pratiques si l'on souhaite que la mission puisse être atteinte efficacement. Un très gros travail de mise à jour des compétence et un besoin de formation continue pourraient se révéler indispensables pour les policier.ère.s qui ne sont pas versés dans ces pratiques. Par ailleurs, l'évolution de la criminalité, notamment dans des domaines pointus, commande que le Ministère public puisse compter, dans le cadre de ses enquêtes, sur des compétences spécialisées au sein de la police. En effet, le suivi d'une affaire judiciaire, même « bénigne », nécessite de plus en plus des échanges et une collaboration en cours d'enquête avec les spécialistes des brigades spécialisées (cyber / mœurs / police scientifique / observation, etc...). Si ces compétences ne sont pas disponibles dans le corps concerné, la tâche en devient très compliquée pour l'autorité de poursuite pénale.

(iii) Il est nécessaire de disposer d'une capacité de contrôle de la qualité du travail judiciaire et des écrits judiciaires par la hiérarchie, qui doit donc être très bien formée à cet égard.

(iv) En matière de compétences judiciaires, les policier.ère.s qui investiguent doivent avoir en continu une très grande disponibilité pour pouvoir répondre et renseigner le Ministère public, surtout dans les cas urgents ; cette disponibilité est peu compatible avec des agent.e.s qui se trouvent souvent sur le terrain en intervention, en équipe de nuit, peu disponibles durant une certaine durée pour répondre durant les heures de bureau, etc. Il peut être rappelé que le travail judiciaire nécessite un suivi qui peut durer de nombreux mois (en effet, souvent le dossier n'est pas terminé après l'établissement d'un premier rapport ; des échanges ultérieurs dans le même dossier avec le procureur peuvent être nécessaires, des mesures d'investigation doivent être effectuées dans un deuxième temps, etc.). Les spécificités du travail judiciaire font que les personnes impliquées ne sont pas ou moins à disposition pour les autres activités de la police.

(v) L'organisation policière actuelle peut parfois être considérée comme un système lourd, compliqué, qui rend plus difficile la mise en œuvre d'une « unité de doctrine ». Dans ce contexte, un partage par trop large des compétences dans le domaine judiciaire pourrait, selon les situations, avoir des conséquences concrètes au niveau de la poursuite pénale. Il est fondamental que les compétences judiciaires s'appliquent de manière uniforme dans tout le canton, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, les policiers affectés à ces tâches dépendant de l'autorité de poursuite pénale et non des autorités politiques.

(vi) Aujourd'hui, la police peine de plus en plus à assurer ses missions, en raison notamment de manque de ressources. Or, l'organisation policière actuelle est composée d'autant d'états-majors et de structures locales qu'il y a de corps. Cette situation peut, suivant les situations, conduire à une perte de ressources qui, dans le cadre d'une autre organisation, pourraient/devraient être dédiées/réaffectées au terrain.

Veuillez croire, Monsieur le Président de Commission, Mesdames et Messieurs les Député.e.s, à l'expression de ma respectueuse considération.

Le Procureur général :



Eric KALTENRIEDER