

# Efficacité de la mise en œuvre de la réforme policière vaudoise

Audit 5 ans après  
son entrée en  
vigueur



**Rapport n°41**  
**du 13.06.2017**

A des fins de concision, il n'a pas été systématiquement procédé à la féminisation de la terminologie. Cependant, de manière générale, la désignation de personne, de statut, de fonction ou de profession utilisée dans le présent document peut s'appliquer indifféremment aux femmes et aux hommes.

**Photo de couverture :**

Logo du Conseil cantonal de sécurité

## RÉSUMÉ

La réforme policière vaudoise, qui consacre le principe de la police coordonnée, a permis un accroissement significatif des effectifs policiers cantonaux et communaux (ainsi qu'une division par trois du nombre de corps de police) et une amélioration du service à la population, notamment avec la possibilité de déposer une plainte dans n'importe quel poste de police. Elle a également réduit les inégalités entre les communes, toutes participant dorénavant au financement des missions générales de police (MGP). Plus de cinq ans après son entrée en vigueur, la Cour des comptes a établi un bilan intermédiaire de la mise en œuvre de cette réforme policière vaudoise. Pour ce faire, elle s'est fondée sur trois objectifs centraux prévus par la loi vaudoise du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière (LOPV), à savoir la gouvernance et la coordination, le système financier et l'unification à terme des statuts entre les différents corps.

S'agissant du premier objectif, la Cour constate que tant la gouvernance que la coordination souffrent encore de défauts de jeunesse qu'il est important de corriger dans les meilleurs délais. En matière de gouvernance, les organes mis en place n'ont pas pleinement investi leurs rôles respectifs et les outils stratégiques et de pilotage présentent des lacunes. Quant à la coordination voulue par le législateur, elle manque de systématique et fonctionne au coup par coup. L'interopérabilité entre les différents corps est insuffisante et les problèmes relationnels entre eux bien présents.

Le deuxième objectif concerne le système financier mis en place. Arrivée au terme de ses travaux, la Cour constate que celui-ci présente des défauts conceptuels majeurs que les acteurs contributeurs ont tenté de régler politiquement et de manière itérative. Définir un mécanisme de financement fondé sur une valeur de points d'impôt, qui plus est figé à un moment donné, ne saurait garantir la couverture du coût des missions générales de police. La Cour souligne qu'un financement n'est pas un coût. La Cour regrette que les comptabilités cantonale, communales et intercommunales ne permettent ni de connaître avec exactitude les coûts engendrés par la police ni ceux afférents aux missions générales de police MGP. S'agissant de l'évolution du dossier financier de la réforme, la Cour a pris acte avec regrets de la décision politique visant à reporter les négociations financières relatives à la facture policière à 2022 au plus tôt. En effet, la non résolution des problèmes liés au financement de la réforme génère des tensions de plus en plus vives entre les différents contributeurs.

La Cour constate et déplore également que le dossier du très vaste chantier de l'unification à terme des statuts des policiers (qui constitue le troisième objectif) soit gelé jusqu'en 2022. Cette situation est en effet porteuse du maintien, voire du renforcement de la concurrence des polices à laquelle le législateur a voulu mettre un terme, prévoyant au départ que le Conseil d'Etat présenterait au Grand Conseil les dispositions s'y rapportant dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la LOPV.



# TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux .....	3
Liste des figures .....	3
Liste des principales abréviations utilisées.....	4
<b>1. Contexte de la réforme policière vaudoise .....</b>	<b>6</b>
1.1    Bref historique.....	6
1.1.1    Premières tentatives de réforme, projet « Police 2000 » .....	8
1.1.2    La Convention Etat-Communes de 2008.....	9
1.1.3    La Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV).....	12
1.2    Evolution de l'organisation policière vaudoise .....	16
1.2.1    Répartition des compétences.....	16
1.2.2    Organisation territoriale.....	17
1.2.3    Les effectifs et leur évolution .....	19
1.2.4    Les changements issus de la démarche CODEX .....	20
1.3    Autres éléments en lien avec la réforme .....	21
1.3.1    Technologie, cybercriminalité et réforme.....	21
1.3.2    Renseignement criminel et réforme .....	21
1.3.3    La police de proximité .....	22
<b>2. Les objectifs et l'approche de l'audit .....</b>	<b>24</b>
2.1    L'objectif de l'audit.....	24
2.2    Les axes de l'audit.....	24
2.2.1    Axe I : Gouvernance et coordination.....	25
2.2.2    Axe II : Coûts et financement .....	26
2.2.3    Axe III : Statuts des personnes en charge de la sécurité .....	27
2.3    L'approche.....	27
2.3.1    La collecte et l'analyse des informations .....	28
2.3.2    Les conclusions et le rapport.....	28
<b>3. Les résultats de l'audit .....</b>	<b>30</b>
3.1    Axe I : Gouvernance et coordination.....	32
3.1.1    Organes de gouvernance : les enjeux de leur fonctionnement .....	32
3.1.1.1    PAC et autres outils stratégiques.....	32
3.1.1.2    Evaluation des missions du CCS et de la DO .....	33

3.1.1.3	<i>Importance de la définition des rôles</i> .....	33
3.1.2	La coordination entre corps de police .....	34
3.1.2.1	<i>Systématique et interopérabilité entre les corps de police</i> .....	34
3.1.2.2	<i>Limite des compétences des PolCom : où commence l'investigation ?</i> .....	35
3.1.2.3	<i>Les relations inter-polices</i> .....	36
3.2	Axe II : Coûts et Financement .....	37
3.2.1	Réforme financièrement neutre ou neutralité des coûts ? .....	38
3.2.1.1.	<i>Réforme financièrement neutre</i> .....	38
3.2.1.2	<i>Neutralité des coûts</i> .....	41
3.2.2	Analyse du système de financement .....	45
3.2.2.1	<i>La répartition de la facture entre les communes</i> .....	46
3.2.2.2	<i>Conséquences d'un changement d'équilibre entre PolCom et communes déléгатrices</i> .....	50
3.2.3	Le cas particulier des frais informatiques .....	51
3.3	Axe III : statut des personnes en charge de la sécurité .....	52
3.3.1	Unification du statut des policiers .....	52
3.3.2	Compétences des ASP .....	53
4.	<b>Conclusion</b> .....	<b>60</b>
5.	<b>Remarques des entités auditées</b> .....	<b>61</b>
	<b>Annexes</b> .....	<b>68</b>

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Répartition de la population et des infractions au Code pénal et à la Loi sur les stupéfiants en 2011 et 2015-----	18
Tableau 2 : Répartition et évolution des effectifs policiers uniformés des corps -----	19
Tableau 3 : Evolution des coûts de sécurité du Canton et des communes vaudoises----	42
Tableau 4 : Evolution de la répartition de la facture policière-----	47
Tableau 5 : Répartition de la facture policière : décompte 2015 -----	49

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Comparaison intercantonale de l'évolution de la fréquence des infractions au Code pénal -----	7
Figure 2 : Historique des événements marquants de la Réforme policière vaudoise (2008 – 2016) (Source : Cour des comptes)-----	15
Figure 3 : Organisation Policière Vaudoise en 2009 (Source : Etat de Vaud)-----	17
Figure 4 : Organisation Policière Vaudoise en 2012 (Source : Etat de Vaud)-----	18
Figure 5 : L'organisation de la police coordonnée en tant que système (corpus) (Source : Cour des comptes)-----	31
Figure 6 : Description des flux financiers entre l'Etat et les communes (Source : présentation du canton à l'UCV et l'AdCV) -----	37
Figure 7 : Tableau de synthèse du financement des MGP effectuées par la PolCant ---	40
Figure 8 : Organisation et financement des MGP selon la LOPV -----	46
Figure 9 : Coûts et recettes des communes liés au financement des MGP réalisées par la PolCant : décompte 2015 -----	48
Figure 10 : Proportion et tâches des ASP au sein des communes délégatrices (Source : Cour des comptes) -----	54

## LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

<b>ACPMV</b>	Association des Chefs des Polices municipales vaudoises
<b>AdCV</b>	Association de communes vaudoises
<b>AOSS</b>	Autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité
<b>APGV</b>	Association Professionnelle des Gendarmes Vaudois
<b>ASP</b>	Assistant de sécurité publique
<b>BIC</b>	Bureau d'information et de communication de l'État de Vaud
<b>CCF</b>	Contrôle cantonal des finances
<b>CCS</b>	Conseil cantonal de sécurité
<b>CDPMV</b>	Conférence des Directeurs des Polices municipales vaudoises
<b>CODEX</b>	Réforme relative à la mise en œuvre du nouveau Code de procédure pénale unifié (sur le plan fédéral)
<b>DO</b>	Direction opérationnelle
<b>DOPER</b>	Directives opérationnelles
<b>EMPD</b>	Exposé des motifs et projet de décret
<b>EMPL</b>	Exposé des motifs et projet de loi
<b>ESC</b>	Ecole des sciences criminelles
<b>ETP</b>	Equivalent temps plein
<b>INTOSAI</b>	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
<b>LOPV</b>	Loi sur l'organisation policière vaudoise
<b>MGP</b>	Missions générales de police
<b>OABS</b>	Outil d'analyse des besoins sécuritaires

<b>OFS</b>	Office fédéral de la statistique
<b>PAC</b>	Plan d'action coordonné
<b>PolCant</b>	Police cantonale
<b>PolCom</b>	Police communale ou intercommunale
<b>RIE III</b>	Troisième réforme de la fiscalité des entreprises
<b>SAE</b>	Service d'aide à l'engagement
<b>SSV</b>	Syndicat de la Sûreté Vaudoise
<b>TC</b>	Tribunal cantonal
<b>UCV</b>	Union des communes vaudoises

# 1. CONTEXTE DE LA RÉFORME POLICIÈRE VAUDOISE

Depuis les années soixante, l'activité policière est devenue une préoccupation de plus en plus importante du monde politique. Tout comme d'autres, le canton de Vaud a entamé des réflexions sur cette politique publique. Celles-ci ont abouti au maintien par le peuple d'un partage de compétences entre l'Etat - garant de la sécurité publique - et les communes, seules ou regroupées. Les débats pendant la campagne qui a précédé ce choix ont révélé les craintes et les attentes aux projets proposés (police unique *versus* compétences partagées). En même temps, le paysage des problèmes sécuritaires s'est notablement modifié. A la criminalité traditionnelle s'est ajouté un développement important d'une criminalité située dans un monde virtuel et basée sur l'utilisation de technologies de l'information et de la communication<sup>1</sup>. Les auteurs de crimes et délits ont rapidement utilisé tous les progrès technologiques pour commettre leurs méfaits en recherchant l'impunité. C'est donc à un double défi (organisationnel et sécuritaire) que la réforme entamée dans le canton doit répondre.

La Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV), qui vise une optimisation du dispositif policier, consacre l'option retenue par le peuple. Ce choix vise un partage de compétences entre les acteurs cantonaux et communaux. Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la LOPV décline le système à mettre en place par les différents corps de police, soit la Police cantonale (PolCant), et les polices communales et intercommunales (PolCom). Sur les 309 communes<sup>2</sup> que compte le canton, 52 sont membres d'une PolCom dont Lausanne qui est la seule à disposer de sa propre police. Les 257 communes restantes, qui représentent un peu plus de 40% de la population vaudoise, ont renoncé à une police communale et confié leur sécurité publique à la PolCant.

Le présent rapport examine l'ensemble de la situation sous l'angle des missions générales de police, en retenant qu'une durée de plus de cinq ans est nécessaire pour mener à bien une telle réforme. C'est sur ces bases que la Cour a audité l'efficacité de la mise en œuvre de ce système qui vise à coordonner les différentes polices, unifier leurs statuts et obtenir un bilan financièrement neutre pour l'Etat et les communes prises dans leur ensemble.

## 1.1 BREF HISTORIQUE

Dans le domaine de la sécurité publique, le système helvétique de gouvernance multiniveaux (Confédération, cantons, communes) confie la sécurité extérieure à la Confédération<sup>3</sup> et laisse aux cantons la responsabilité d'assurer la sécurité sur leurs territoires<sup>4</sup>, ceux-ci devant fournir à la Confédération certaines données nécessaires, dont celles qui ont trait au Renseignement

---

<sup>1</sup> Commentant un rapport d'Europol de mars 2015 intitulé *Exploring Tomorrow's Organised Crime*, l'association EU-Logos écrivait : « Dans le royaume de la cybercriminalité est en train de naître un marché criminel dynamique, lequel va s'étendre sur les domaines qui appartiennent maintenant à la criminalité traditionnelle, c'est-à-dire le trafic des stupéfiants, la facilitation de l'immigration illégale, le blanchissement d'argent, l'exploitation des enfants et du sexe, en plus de la violation de la propriété intellectuelle, les vols d'identité et les fraudes diffusées sur internet. ». <https://europe-liberte-securite-justice.org/2015/03/24/la-menace-virtuelle-du-crime-organise-et-son-avenir-un-rapport-de-europol-et-les-strategies-a-adopter/>. Consulté le 5 mai 2017.

<sup>2</sup> Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Au 31 décembre 2016, le canton de Vaud comptait encore 318 communes (dont 54 membres d'une Polcom).

<sup>3</sup> Art. 46, al. 1 et 3, art. 57, al 1 et art. 185 al. 2ss Cst-féd.

<sup>4</sup> Cela étant, en vertu de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) du 21 mars 1997, la Confédération prend aussi les mesures relatives au maintien de la sûreté intérieure. Elle est chargée de prendre des mesures préventives « pour détecter précocement et combattre les dangers liés au terrorisme, au service de renseignements prohibé, à l'extrémisme violent et à la violence lors de manifestations sportives » (art. 2 al. 1 LMSI).

criminel<sup>5</sup>. Dans le canton de Vaud, la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 prévoit que la sécurité publique est assurée de manière concourante par l'Etat et les communes (système dit de « police à deux niveaux »).<sup>6</sup>

Dans les pays occidentaux, depuis quelque vingt ans, les réformes policières ont généralement (re)décentralisé leurs structures pour disposer de polices locales en les axant sur le concept de sécurité de proximité. La Suisse connaît le mouvement inverse (centralisation), **le Canton de Vaud retenant le choix d'une concentration qui conserve une « police à deux niveaux »**. En outre, comme dans de nombreux pays qui nous entourent, les cantons ont introduit et développé les polices de proximité (« *community policing* ») et la managérialisation<sup>7</sup>. Les explications à la base de ces choix ne sont pas retenues dans le cadre du présent rapport, car elles sortent du champ de l'audit.

En matière statistique, comparé aux autres Etats occidentaux, le taux de délinquance en Suisse demeure à un niveau relativement faible. Après trois années de hausse entre 2009 et 2012<sup>8</sup>, la tendance dans le canton de Vaud est à la baisse, comme partout en Suisse. La figure ci-dessous illustre cette situation en présentant l'évolution de la fréquence des infractions au Code pénal dans la majorité des cantons romands, ainsi qu'à Berne, Zurich, et pour l'ensemble de la Suisse :

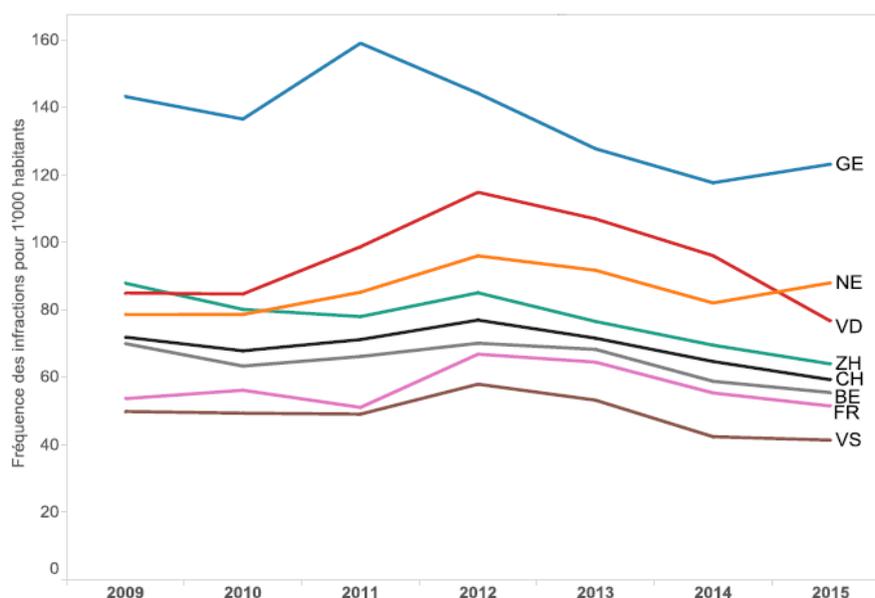


Figure 1 : Comparaison intercantonale de l'évolution de la fréquence des infractions au Code pénal (Source : PolCant, Office fédéral de la statistique - OFS)

Cela étant, lors de la présentation du bilan 2015 de la criminalité dans le canton de Vaud, le Commandant de la PolCant a souligné « l'importance de maintenir les efforts coordonnés, la criminalité ne connaissant aucune frontière, ni cantonale, ni nationale. ». Malgré la poursuite de cette baisse en 2016, tant les politiques que les représentants des polices dans le canton se sont gardés de tout triomphalisme, de nombreux éléments exogènes pouvant favoriser une baisse ou

<sup>5</sup> Le renseignement criminel est constitué d'informations collectées et analysées permettant à la police de mener des actions. Il répond à un cycle particulier défini dans la littérature spécialisée. Il fait l'objet d'une brève présentation dans la partie 1.3.2.

<sup>6</sup> Sur ce thème, cf. en particulier l'étude de Jacot-Descombes, C. & Niklaus, J. (2016).

<sup>7</sup> Bonvin, B. (2004).

<sup>8</sup> Depuis 2009, la statistique de la criminalité est marquée par le passage à la Statistique policière de la criminalité (SPC) fédérale. La comparaison systématique avec les statistiques de la criminalité des années précédentes n'est possible que depuis cette date.

une hausse de la criminalité dans des délais très courts, nécessitant alors une véritable et rapide adaptation des moyens aux nouveaux besoins sécuritaires.

### **1.1.1 Premières tentatives de réforme, projet « Police 2000 »**

Dès 1993, l'évolution de la criminalité et le souci de réaliser des économies ont incité l'Etat à réformer l'organisation policière vaudoise. C'est ainsi qu'en 1999, le concept de « Police 2000 » a vu le jour. Il a ensuite été développé par un groupe de travail inter-police, dirigé par le Commandant de la PolCant<sup>9</sup>. Sur cette base, en février 2001, un protocole d'accord relatif à une réforme a été signé par l'UCV et le Conseil d'Etat. Il comprenait quatre axes prioritaires, à savoir : l'unification des statuts de policier, la mise en place d'une nouvelle répartition des tâches administratives, la sécurité de proximité et le financement du système sécuritaire vaudois.

Fondé au départ sur un modèle relevant essentiellement du système dit de « police unique » (par opposition de celui de « police à deux niveaux »), "Police 2000" retenait trois zones pilotes : Echallens, Riviera et Yverdon-les-Bains. La Ville de Lausanne constituant un cas particulier, sa situation a été traitée pour elle-même. "Police 2000" attribuait au Canton les tâches de police secours et la lutte contre la moyenne et la grande criminalité, les tâches de police de proximité<sup>10</sup> revenant aux communes (système dit « de silos »). A la suite de fortes résistances et de tensions entre le Canton et les communes tant en matières opérationnelle que financière, ce projet a été abandonné en 2006.

Cet échec a alors conduit au développement de plusieurs concepts réformistes, parmi lesquels trois motions parlementaires<sup>11</sup> et l'initiative populaire « Pour une police unifiée et plus efficace » dite « initiative d'Artagnan ». Lancée par l'Association professionnelle des gendarmes vaudois (APGV), cette initiative a été refusée le 27 septembre 2009 par 54% des votants, avalisant, par voie de conséquence, le contre-projet indirect proposé par le Conseil d'Etat pour aplanir les dissensions politiques entre l'Etat et les communes. Mené dans l'esprit de la motion Josiane Aubert pour une police coordonnée, ce long chemin a abouti à la Convention Canton-communes

---

<sup>9</sup> Les travaux qui ont abouti à l'accord de 2001 entre l'Etat et l'UCV précisait que les partenaires postulaient que la ligne générale d'évolution du paysage sécuritaire vaudois allait dans le sens d'une police intégrée, voire après évaluation vers une police unique. Les objectifs stratégiques prévus consistaient à optimiser l'efficacité générale du système policier vaudois afin qu'il soit adapté aux besoins sécuritaires de la population sur tout le territoire vaudois en se fondant sur une organisation cohérente, composée d'éléments aptes à agir à l'échelon qui était le leur en se renforçant les uns et les autres si de besoin. Parmi ces objectifs figurait aussi celui de supprimer les redondances et les freins à la collaboration des polices vaudoises, des barrières internes entre elles et des différences entre les statuts. Un chapitre important était consacré à l'introduction de la police de proximité dans chaque commune, le coût de celle-ci devant être assumé par toutes les communes sur la base des prestations fournies par leur police, par une police intercommunale ou par la gendarmerie à défaut de police locale. Mention était faite de la nécessité de lutter contre la moyenne et la grande criminalité, y compris la cybercriminalité. De nature judiciaire, cette mission était assignée au canton tout comme celle de la lutte contre le trafic de drogues, d'armes et de personnes ainsi que contre la criminalité financière et économique. Ce travail a été entériné dans le cadre de l'accord de 2001 (cf. communiqué de presse du Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (BIC) du 07.02.2001).

<sup>10</sup> Appelée aussi police communautaire (de l'anglais *community policing*), la police de proximité vise à prévenir la criminalité et l'insécurité en établissant des partenariats avec la population, ainsi qu'avec d'autres partenaires publics et privés. Prônée par la présidente de la Conférence des Directeurs des polices municipales vaudoises (CDPMV) lors des assises de la sécurité en avril 2006, elle constitue un élément central du modèle vaudois de police coordonnée. Sa mise en œuvre dans le canton prévoit des actions ciblées sur la méthode dite de la « résolution des problèmes » (*problem-oriented policing*). Elle permet aussi de récolter les informations qui doivent être partagées au sein d'un système stratégique qui doit comprendre, dans une approche globale, la mise en place et en œuvre de processus transversaux et coordonnés. Elle fait l'objet d'une brève présentation dans la partie 1.3.3.

<sup>11</sup> La motion De Preux « pour une police unique », rejetée par le Grand Conseil, la motion Cohen-Dumani et consorts « pour une police d'avenir » qui proposait une variante de police unique régionale, retirée au profit de la motion Josiane Aubert et consorts « pour une police coordonnée ».

signée en décembre 2008 qui a servi de base à la LOPV adoptée par le Grand Conseil le 13 septembre 2011.

### **1.1.2 La Convention Etat-Communes de 2008**

Le « *protocole d'accord établi par la Plate-forme Canton-Communes en vue de la conclusion d'une convention* » constitue le **document fondateur** et la première étape de la réforme policière entrée en vigueur en 2012. Cet accord s'inscrit dans le cadre constitutionnel de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière de sécurité et d'ordre publics<sup>12</sup>.

Comme le rappelle aussi l'Exposé des motifs et projet de décret (EMPD) de mars 2009<sup>13</sup> relatif à la votation portant sur le choix offert au peuple vaudois entre une police unique et une police coordonnée, cet accord-cadre retient les idées forces suivantes :

- la création **d'une gouvernance** formée de deux organes :
  - le Conseil cantonal de sécurité (CCS), qui est placé à la tête de la gouvernance. Il est composé de représentants politiques cantonaux et communaux et a pour mission essentielle de définir la politique sécuritaire globale du canton qui sera soumise au Conseil d'Etat et
  - la Direction opérationnelle (DO) qui est subordonnée au CCS. Formée de professionnels de la sécurité, elle est notamment chargée d'appuyer le CCS dans ses tâches et de l'alimenter en matériaux sécuritaires actualisés. Placée sous l'autorité du Commandant de la PolCant, elle doit aussi conduire et coordonner les actions policières régionales et cantonales. A cette fin, elle émet des directives sur les pratiques policières ;
- l'instauration **d'un commandement unifié**, plaçant les corps de police communaux et intercommunaux sous l'autorité du Commandant de la PolCant pour les actions opérationnelles d'intérêt cantonal et régional ;
- la suppression de la concurrence entre les corps de police par une **harmonisation** de leurs statuts et de leurs conditions de travail (salaires, grades, fonctions, etc.) dans les 5 à 10 années qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme, en vue de leur **unification à terme** ;
- l'instauration d'une **neutralité financière** de la réforme pour le canton et les communes prises dans leur ensemble à travers une bascule de deux points d'impôts<sup>14</sup> cantonal aux communes, le chiffrage des effets financiers devant être arrêté au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. Sur le plan financier, la convention retient aussi le principe d'un rééquilibrage entre les communes sans police qui ne payaient aucune charge sécuritaire (couvertes par le biais des impôts cantonaux) et les communes dotées d'une police dont elles assumaient les coûts;

---

<sup>12</sup> Trois groupes de travail ont mené des discussions portant respectivement sur l'organisation, les statuts des policiers et le financement de la réforme afin d'aboutir à cet accord. Consultées par leurs deux associations faitières que sont l'Association de communes vaudoises (AdCV) et l'Union des communes vaudoises (UCV), les communes ont approuvé ce protocole d'accord à plus de 80%.

<sup>13</sup> EMPD N° 166 ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative populaire « Pour une police unifiée et plus efficace », et autorisant la ratification de la convention sur la réforme de l'organisation policière conclue entre une délégation du Conseil d'Etat, l'UCV et l'AdCV.

<sup>14</sup> Le point d'impôt permet de mesurer la richesse des habitants d'une commune. Ce dernier est égal au produit d'une année fiscale de l'impôt des personnes physiques divisé par le coefficient fiscal communal appliqué à l'année en question.

- la **facturation** des prestations fournies par la PolCant à une commune à leur coût réel<sup>15</sup> ;
- **l'instauration d'un système d'accréditation** des corps de polices municipaux et intercommunaux qui disposent d'une taille leur permettant d'assurer les tâches qui leur incombent de manière permanente, soit 7 jours/7, 24 heures/24. NB : **si le critère de la taille suffisante est retenu pour les effectifs des corps de police, il ne l'a pas été pour celle des territoires à couvrir** ;
- **l'accroissement des compétences communales** en matière d'infractions à la loi fédérale sur la circulation routière (LCR), d'enregistrement de plaintes et de constats à la suite d'infractions de nature judiciaire simple et de violences domestiques.

La convention de 2008 est le fruit de compromis politiques entre les différents acteurs cantonaux et communaux. Ceci est notamment illustré par la position du gouvernement figurant dans le texte de l'EMPD de mars 2009 en ces termes :

*En 2006, le Conseil d'Etat s'est déterminé en faveur d'une police unique. Il constate que cette voie n'est pas réalisable aujourd'hui pour des questions avant tout politiques mais aussi pratiques. L'autre voie, celle prévue par la convention signée avec les associations de communes, est réalisable : par elle, un pas peut donc être fait dans la voie de la réforme policière. Le Conseil d'Etat, opposé au statu quo et donc attaché à ce que le système actuel change, estime qu'il vaut la peine de faire ce pas, quand bien même il ne conduit pas pour l'heure vers une unification de la police vaudoise.*

(EMPD N°166 de mars 2009, p. 13)

La brochure de votation sur l'initiative d'Artagnan résume les attentes des tenants de la police unifiée et de la Convention de la façon suivante :

**Ce que les initiants attendent de la police unifiée :**

- une organisation simple, transparente et efficace,
- un commandement unique permettant une circulation efficace des informations et des actions immédiates avec tous les moyens nécessaires,
- la participation de toutes les communes à la définition des besoins sécuritaires et, en conséquence, la mise à disposition de policiers habilités à intervenir en toutes circonstances,
- la suppression de doublons coûteux grâce à la fusion de structures et d'états-majors disparates et concurrents, permettant un meilleur partage des agents sur le terrain,
- un seul répondant pour l'ordre et la sécurité publique,
- une égalité de traitement pour tous,
- un contrôle de qualité uniforme et démocratique de l'action des policiers sur tout le territoire cantonal,
- la suppression de la surenchère salariale entre les corps de police due à des statuts différents,
- une sécurité de proximité renforcée, grâce à une meilleure répartition des effectifs,
- un coût moindre avec un financement clair, transparent, équitable

<sup>15</sup> « Les prestations fournies par la Police cantonale à une commune (...) sont facturées à leur coût réel. Le montant total de la facture ne peut néanmoins être supérieur à la valeur de deux points d'impôts brut de dite commune. » (art. IV.2).

#### **Ce que les autorités cantonales attendent de la convention entre le Canton et les communes :**

- une autonomie communale préservée, en respectant la Constitution,
- un maintien d'une police de proximité forte dans les régions urbaines,
- une conduite politique et opérationnelle coordonnée,
- une rapidité de mise en œuvre avec une optimisation des structures des corps de polices municipaux (8 à 10 corps),
- un accroissement des compétences municipales (enregistrement des plaintes et constats),
- une meilleure répartition territoriale (redéploiement des effectifs),
- une prise en charge identique pour tous les citoyens,
- une suppression de la concurrence due à l'harmonisation,
- une amélioration de la recherche et de l'exploitation du renseignement,
- une participation de toutes les communes à la sécurité du canton,
- un financement neutre pour l'Etat et les communes prises dans leur ensemble.

L'organisation sécuritaire du canton constitue l'enjeu du scrutin. Comme l'évoque ce qui précède, le choix et les attentes des uns et des autres diffèrent assez fondamentalement (police unique *versus* police à deux niveaux dans le respect de l'autonomie communale). Le 27 septembre 2009, le peuple vaudois a préféré le contre-projet indirect qui lui a été proposé par le biais de la convention de 2008 sur une police coordonnée au projet de police unique des initiants. Ceci a amené l'Etat à générer un avant-projet de loi-cadre fondé sur la conservation d'une police à deux niveaux (PolCant – polices communales/intercommunales) qui aboutira *in fine* à la loi du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière (LOPV). Il s'avère dès ce moment qu'un des enjeux de la réforme consistera vraisemblablement à éviter les conséquences de l'amertume des perdants de la votation et le triomphalisme des gagnants.

Par ailleurs, entre 2008 et 2010, un autre enjeu a consisté à déterminer les données de base à prendre en compte pour l'avenir. En dehors de la suppression des contrats de prestation au profit d'un concept de prestations complémentaires, les données chiffrées retenues ont été les suivantes :

#### **Données retenues à la base de la réforme**

- Environ 40 communes choisissant de faire partie d'une PolCom (sur 375 communes), les communes désireuses d'adopter ce choix ayant un délai au 31.03.2010 pour transmettre cette option à l'Etat.
- 440 Equivalents temps plein (ETP) de gendarmerie dévolus aux futures missions générales de police (MGP). Sur ce 100 % d'activité, 20% du temps de travail évalué pour remplir des activités administratives et judiciaires sont à déduire.
- Montant de la bascule de deux points d'impôts = CHF 55 millions (base 2007).
- Répartition de la facture des MGP évaluée à CHF 55 millions (base 2007) de la façon suivante : CHF 25 millions aux communes sans police, le solde de CHF 30 millions étant réparti sur l'ensemble des communes selon la loi sur les péréquations intercommunales (LPIC).
- Détermination du coût complet du gendarme (les MGP n'étant pas isolées) : CHF 211'400. Ce coût, présenté dans l'Exposé des motifs et projet de loi (EMPL) d'avril 2011, doit servir de base à l'établissement de la facture policière. Ce critère sera repris par la suite à l'art. 45, al. 1 LOPV.

### 1.1.3 La Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV)

Approuvée par le Grand Conseil en juin de la même année et ratifiée par le peuple lors du rejet de l'initiative d'Artagnan, la convention de 2008 trouve sa **transposition légale** dans la LOPV entrée en vigueur au premier janvier 2012. Il s'agit de mettre en place une réforme de fond qui doit assurer sur l'entier du territoire cantonal une sécurité homogène, fondée sur la cohésion et la collaboration entre les différents corps de police. Les communes ont dû faire connaître leur choix, à savoir disposer d'une PolCom ou déléguer leur sécurité publique au Canton (communes dites délégatrices) dans un délai échéant à fin mars 2010. Les buts de la LOPV sont précisés dans son article premier sous la forme suivante :

#### Art. 1 But et objet

<sup>1</sup> La présente loi définit l'organisation policière vaudoise ainsi que son financement.

<sup>2</sup> Elle a pour but de :

- a. fixer l'organisation générale et les principes directeurs du fonctionnement des polices ;
- b. assurer une sécurité publique permanente de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal ;
- c. instaurer une collaboration étroite entre les autorités responsables de la sécurité publique ;
- d. améliorer l'efficacité de l'action policière par une meilleure coordination entre les polices ;
- e. supprimer la concurrence liée aux statuts des policiers.

<sup>3</sup> A cet effet, elle définit :

- a. les principes, notions et institutions régissant l'exercice de l'activité policière sur le territoire du canton ;
- b. les différents types de missions dont s'acquittent les polices ;
- c. la répartition cohérente et coordonnée des missions, tâches et compétences entre les polices en vue de l'intérêt sécuritaire commun des citoyens ;
- d. les autorités qui dirigent les polices et les intervenants qui accomplissent les missions des polices ;
- e. les conditions permettant aux polices d'exister et de s'intégrer de façon cohérente dans le dispositif policier du canton ;
- f. les devoirs d'entraide et de coopération entre les polices à l'intérieur et à l'extérieur du territoire cantonal ;
- g. le financement de l'activité policière sur l'ensemble du territoire cantonal, sous réserve du financement de l'activité de leur police par les communes.

Reprenant les principes établis par la convention de 2008, la LOPV précise aussi ceci :

- S'agissant de la **gouvernance**, les missions du Conseil cantonal de sécurité (CCS) en matière stratégique-politiques sont décrites aux art. 17 à 19 LOPV, celles de la Direction opérationnelle (DO) aux art. 20 à 22 LOPV. La nature et la portée de l'autorité du Commandant de la PolCant est reprise à l'art. 22 LOPV. En vertu de cette dernière disposition, le Commandant de la PolCant est le chef de la DO et assure le commandement unifié des polices qui exécutent leurs tâches sous son autorité.
- Le domaine de **l'harmonisation visant l'unification à terme** des statuts, est repris sous l'intitulé « unification des statuts » à l'art. 52 LOPV, qui précise expressément que le

gouvernement devra soumettre au parlement les dispositions légales nécessaires à la mise en œuvre du statut unifié des policiers dans un délai de trois ans dès l'entrée en vigueur de la loi. Ce délai a finalement été reporté par le gouvernement à une date ultérieure, fixé après les négociations sur la facture policière elles-mêmes repoussées à 2022.

- La teneur des **missions générales de police (MGP)** qui sont communes à tous les policiers du canton est déclinée de manière non exhaustive à l'art. 7 LOPV.
- Les questions relatives à l'**accréditation** sont développées aux art. 31 à 43 LOPV.
- Concernant le **financement du système**, toutes les communes participent au financement des MGP, soit par leurs propres deniers, lorsqu'elles sont membres d'une police communale, ou en versant à l'Etat un montant pour les prestations de la PolCant si elles ont délégué leur sécurité au Canton. Le système prévoit que les PolCom conservent les deux points d'impôts de la bascule cantonale afin de financer leur police, les communes délégatrices les restituant (après un éventuel plafonnement) en contrepartie des prestations de la PolCant. Le mécanisme prévoit en outre que le différentiel entre le montant total des coûts des MGP réalisées par la PolCant et le total des deux points d'impôts facturés aux communes délégatrices est financé par l'ensemble des communes avec ou sans PolCom conformément aux règles de la péréquation indirecte. Lors des débats, les députés ont voté un amendement en vertu duquel le montant facturé aux communes fait l'objet d'un processus de régulation instauré d'entente entre le Conseil d'Etat et les communes<sup>16</sup>. Les articles 44 et 45 LOPV présentent les principes généraux et le financement des MGP de la façon suivante :

#### **Art. 44 Principes généraux**

<sup>1</sup> Les communes financent les missions générales de police au sens de l'article 7 de la présente loi, soit en finançant directement leur police communale, soit en versant à l'Etat un montant pour les prestations de la police cantonale.

<sup>2</sup> L'Etat finance toutes les autres missions des polices dans la mesure où elles ne sont pas déléguées à une police communale.

#### **Art. 45 Financement des prestations de la police cantonale pour les missions générales de police**

<sup>1</sup> Le montant total des coûts pour l'exercice des missions générales de police par la police cantonale correspond au coût complet annuel des policiers affectés à ces missions.

<sup>2</sup> La différence entre le montant défini à l'alinéa 1 et le total des montants facturés aux communes ne disposant pas d'une police communale est financée par toutes les communes selon le mécanisme de la péréquation indirecte prévu par l'article 6 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales.

<sup>3</sup> La facturation aux communes des prestations de la police cantonale pour l'exercice des missions générales de police est faite selon les modalités prévues par l'article 13 de la loi du 15 juin 2010 sur les péréquations intercommunales.

<sup>4</sup> Le montant facturé aux communes fait l'objet d'un processus de régulation instauré d'entente entre le Conseil d'Etat et les communes.

<sup>16</sup> Amendement Gay Vallotton, Bulletin du Grand Conseil, séance du 30.08.2011.

Comme le prévoit la convention de 2008, les compétences des polices communales et intercommunales ont été étendues en matière d'infractions à la loi fédérale sur la circulation routière<sup>17</sup>, d'enregistrement de plaintes et de constats à la suite d'infractions de nature judiciaire simple et de violences domestiques<sup>18</sup>.

En outre, à la suite de l'entrée en vigueur de la LOPV, différents événements qui seront développés plus loin ont encore marqué la mise en œuvre de la réforme policière vaudoise, en particulier en matière financière. La page suivante représente sur la ligne du temps les principales étapes de cette réforme depuis la fin de l'année 2008.

---

<sup>17</sup> En vertu des modification de la loi vaudoise sur la circulation routière (LVCR)

<sup>18</sup> En vertu des modification de la loi vaudoise sur la police judiciaire (LPJU) et de la loi vaudoise sur la Police cantonale (LPOI)

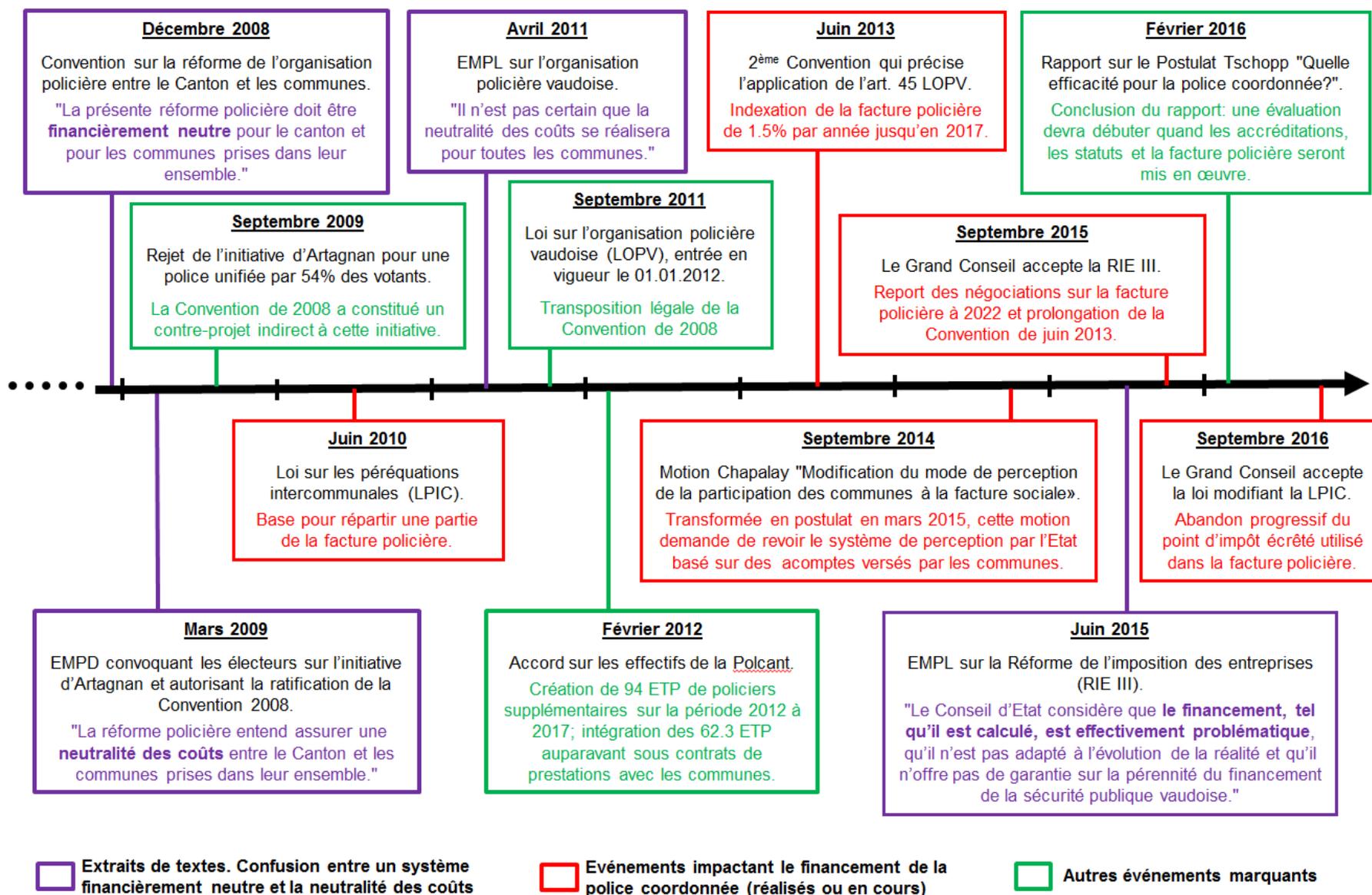


Figure 2 : Historique des événements marquants de la Réforme policière vaudoise (2008 – 2016) (Source : Cour des comptes)

## 1.2 EVOLUTION DE L'ORGANISATION POLICIÈRE VAUDOISE

### 1.2.1 Répartition des compétences

Le partage des compétences entre l'Etat et les communes n'a pas été fixé par la Constitution<sup>19</sup>. Il a été déterminé dans la LOPV. La Cour rappelle ici quelques pré-requis :

- L'art. 44 Cst-VD attribue à l'Etat (dont le Conseil d'Etat en est le garant, art. 124 Cst-VD), dans les limites de ses compétences, le monopole de la force publique. Il prévoit à son 2<sup>ème</sup> alinéa qu'il lui appartient, ainsi qu'aux communes, d'assurer l'ordre et la sécurité des personnes et des biens. Deux lois spéciales régissent la matière en sus de la LOPV, à savoir la Loi sur la police cantonale du 17.11.1975 (LPol) et la Loi sur la police judiciaire du 03.12.1940 (LPJu) ;
- L'art. 139, litt. e Cst-VD précise que les communes disposent d'une certaine autonomie<sup>20</sup> en matière d'ordre public. Les compétences constitutionnelles y afférentes sont déclinées au sein de la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC ; cf. en particulier les art. 2, litt. d sur la nature de ces compétences, et 43 sur leur contenu).

La LOPV complète ce dispositif et distingue trois domaines principaux dans les missions assignées à la sécurité publique (art. 6 à 9 LOPV) :

- les missions générales de police, assumées conjointement par la PolCant et les PolCom et financées sur la base d'un mécanisme lié au point d'impôt (cf. partie 3.2);
- les missions spécifiques de l'Etat (navigation, autoroutes, etc.), exercées exclusivement par la PolCant ;
- les missions judiciaires, dont le sort est réglé par la loi vaudoise sur la police judiciaire. Elles relèvent de la compétence du Canton (cf. la loi vaudoise sur la police judiciaire), Lausanne disposant des mêmes compétences en la matière depuis 1941 (à l'exception de certaines activités spécifiques).

Les neuf PolCom (regroupant 52 communes en 2017) effectuent, comme la Gendarmerie, des missions générales de police, tout en mettant un accent particulier dans le domaine de la police de proximité au service des citoyens, élément prévalant durant la campagne qui a abouti en 2009 au choix des Vaudois. Si, à l'exception historique de Lausanne, elles n'ont pas de compétences d'investigation judiciaire<sup>21</sup>, elles se sont vues attribuer depuis 2012 des missions supplémentaires consistant à établir les constats, enregistrer les plaintes, gérer les violences domestiques sur leur territoire et certaines infractions à la LCR. Les PolCom sont intégrées dans le dispositif de maintien de l'ordre<sup>22</sup> géré par la PolCant lorsque cela est nécessaire (conférences

---

<sup>19</sup> Sur ce sujet, cf. notamment dans l'ordre chronologique : 1) les débats de l'Assemblée constituante des 13.10.00 (art. 2.3.4) et 23.11.01 (art. 47) 2) la page 13 du « Commentaire du projet de nouvelle constitution » de mai 2002 énoncé sous l'intitulé « Art. 44 Sécurité et police » que « *les tâches de police, soit le maintien de l'ordre public et la protection des personnes et des biens, incombent tant à l'Etat qu'aux communes* » 3) En outre, sur la répartition des compétences, il convient de se référer à l'arrêt du Tribunal cantonal (TC) référencé CCST.2008.0005, CCST du 28.08.2008, Arn, et consorts c/Grand Conseil VD, qui énonce que « *l'art. 139 Cst-VD ne cristallise pas la répartition des compétences entre canton et communes, même en matière de police. Il ne garantit notamment pas aux communes un droit à disposer de leur propre corps de police. La Constitution ne serait violée que si les communes étaient complètement dispensées ou évincées en matière d'ordre public(...)* ».

<sup>20</sup> Et non de l'autonomie, ce qui viserait la complétude.

<sup>21</sup> La Loi sur la police judiciaire précise cependant que « *Le Conseil d'Etat peut décider sur préavis du Conseil cantonal de sécurité et de la Direction opérationnelle qu'une police communale ou une section de police communale a compétence de police judiciaire sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie d'une accréditation.* » (art. 3 al. 1 LPJu).

<sup>22</sup> Sur le maintien de l'ordre, cf. notamment l'article de Rémy, M. (2008b), ainsi que celui de Monjardet, D. (1988).

internationales, manifestations sportives à risques, manifestations de protestation, etc.). Comparativement à d'autres lieux et pays qui nous entourent, les événements imprévus nécessitant une intervention de maintien de l'ordre sont peu fréquents<sup>23</sup>.

### 1.2.2 Organisation territoriale

La volonté de procéder à une réforme policière vaudoise remonte à 1993. Au nombre de 70 à cette époque, il n'existait plus qu'une trentaine de corps de police au moment de la votation sur l'initiative d'Artagnan en 2009. Entretemps, une cinquantaine de communes ont profité de la possibilité offerte depuis 2001 de conclure des contrats de prestations<sup>24</sup> de sécurité complémentaires à celles ressortant de la mission générale de la PolCant.

Forte de ces éléments, en 2009, l'organisation de la sécurité sur le territoire vaudois était la suivante :

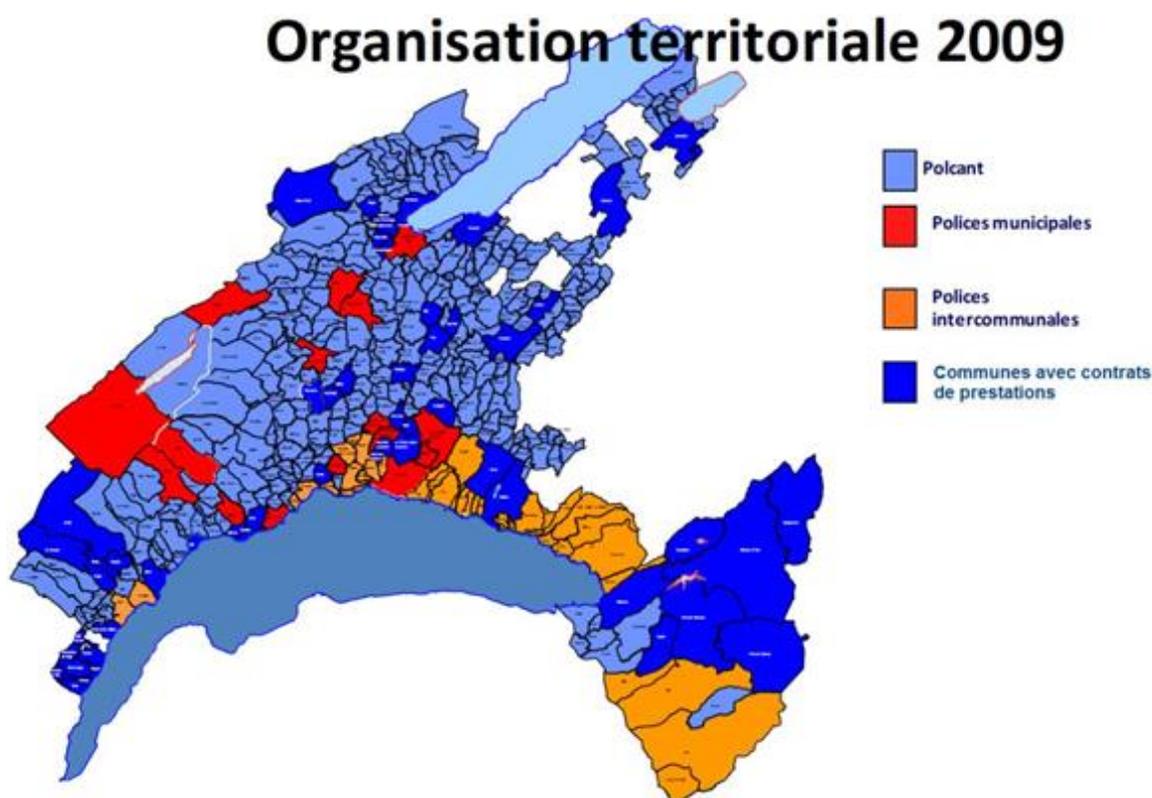


Figure 3 : Organisation Policière Vaudoise en 2009 (Source : Etat de Vaud)

Avec l'entrée en vigueur de la LOPV, le nombre de corps de police actifs sur le canton a passé à dix (PolCant incluse), et les contrats de prestations ont disparu (remplacé dans la loi par les

<sup>23</sup> L'ordre public comprend essentiellement la sécurité de l'Etat et des citoyens (ou sécurité publique), la tranquillité publique (le citoyen étant en droit d'attendre de l'Etat une prestation policière lui permettant de pouvoir jouir d'un calme compatible avec le repos), ainsi que la santé et la salubrité publique.

<sup>24</sup> Le contrat de prestations était conclu entre l'autorité communale et l'autorité cantonale. Il permettait jusqu'au 31.12.2011 aux communes de convenir à l'avance de tâches sécuritaires décrites dans le contrat et exécutées par la police cantonale. Les effectifs nécessaires ont été déterminés d'un commun accord et ont débouché sur un montant annuel à payer par la commune. La Police cantonale mettait alors sur ces missions le nombre de gendarmes correspondant au nombre d'ETP financés par la commune. Lors du changement de système, 62.3 ETP étaient engagés sous contrat de prestations.

prestations complémentaire dont aucune commune n'a souhaité bénéficier à ce jour). Le panorama de la sécurité sur le territoire vaudois se présentait dès lors de la façon suivante :

## Organisation territoriale 2012

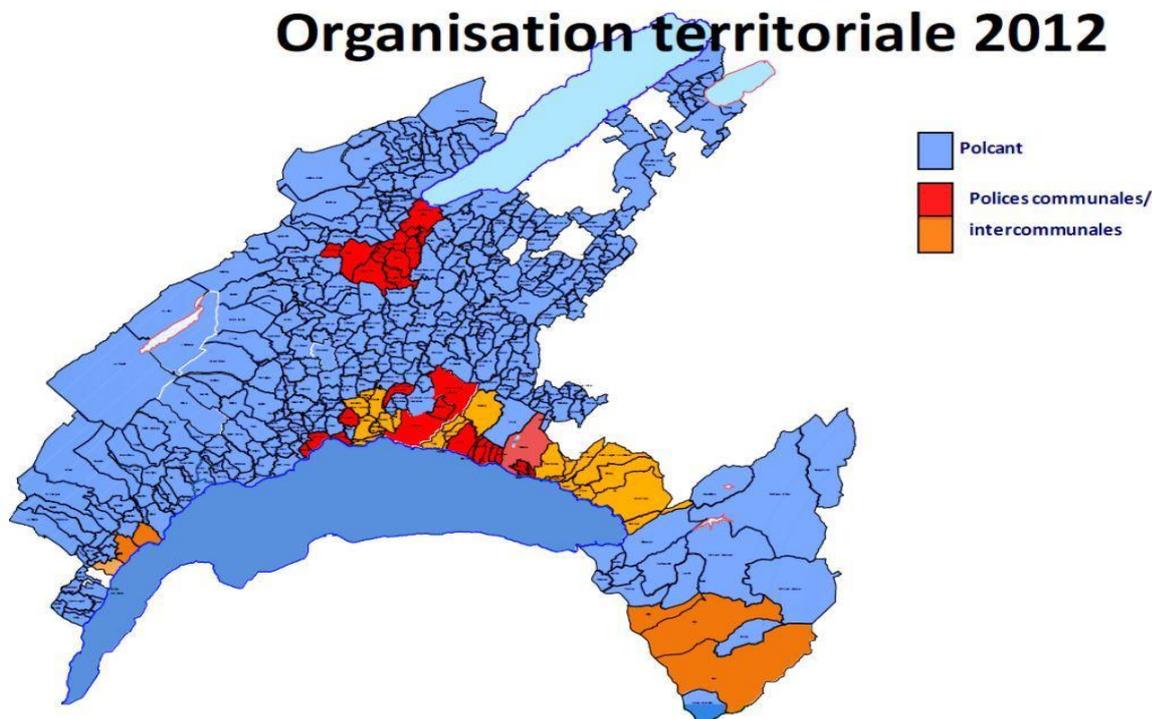


Figure 4 : Organisation Policière Vaudoise en 2012 (Source : Etat de Vaud)

Il ressort du schéma qui précède que les neuf PolCom (regroupant 46 communes en 2012) couvrent principalement les zones urbaines et périurbaines, tandis que les 280 communes qui délèguent leur sécurité à la PolCant se trouvent très majoritairement en zones rurales où l'activité criminelle est plus faible, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

**Tableau 1 : Répartition de la population et des infractions au Code pénal et à la Loi sur les stupéfiants en 2011 et 2015 (Source : PolCant, StatVD)**

	2011			2015		
	Population	Nombre d'infractions		Population	Nombre d'infractions	
		CP	LStup		CP	LStup
Communes avec police	427'285	52'433	9'949	450'933	41'645	9'760
(% du total)	59.22 %	74.49 %	86.72 %	58.75 %	71.38 %	85.58 %
Communes délégatrices	294'276	17'959	1'177	316'564	16'698	1'644
(% du total)	40.78 %	25.51 %	13.28 %	41.25 %	28.62 %	14.42 %
Total Vaud	721'561	70'392	11'126	767'497	58'343	11'404

### 1.2.3 Les effectifs et leur évolution

La réforme a eu des conséquences sur les effectifs de policiers et leur évolution. En prenant en compte les inspecteurs de la police de sûreté et de la police judiciaire de Lausanne, la Police cantonale et l'ensemble des Polices communales ont des effectifs relativement proches, l'effectif des policiers cantonaux étant légèrement supérieur à celui des PolCom au 1er janvier 2012, lors de l'entrée en vigueur de la LOPV (849 policiers à la PolCant, 832 au sein des PolCom). Au 1er janvier 2016, cette tendance s'est inversée, les PolCom disposant de 21 policiers de plus que la PolCant (966 policiers à la PolCant, 987 au sein des PolCom)<sup>25</sup>. Le nombre de policiers uniformés (sans la police de sûreté du Canton ni la police judiciaire de Lausanne) se répartit de la façon suivante :

**Tableau 2 : Répartition et évolution des effectifs policiers uniformés des corps (Source : Cour des comptes et Rapport de la commission chargée d'examiner le postulat Tschopp<sup>26</sup>)**

	Effectif 2011	Effectif 2015		Effectif 2011	Effectif 2015
	590	691		30	45
	342	370		96	103
	19	36		48	69
	33	45		34	53
	87	106		35	53
			<b>Total</b>	<b>1314</b>	<b>1571</b>

La lecture de ce tableau révèle que plus des 2/3 des policiers uniformés sont regroupés au sein de la gendarmerie et de la police municipale de Lausanne. Si au sein des PolCom ces policiers

<sup>25</sup> Source : Conférence des Commandants des polices cantonales, [www.kkpk.ch/?action=get\\_file&id=77&resource\\_link\\_id=760](http://www.kkpk.ch/?action=get_file&id=77&resource_link_id=760)

<sup>26</sup> Postulat Jean Tschopp et consorts de mars 2015 : « Quelle efficacité pour la police coordonnée ? »

sont presque tous affectés aux missions générales de police, la gendarmerie possède un certain nombre de spécialistes de différents domaines qui n'effectuent pas ce type de missions<sup>27</sup>.

Afin de fixer l'effectif policier minimal de chaque PolCom et conformément à l'art. 21 al. 4 lit. d LOPV<sup>28</sup>, le canton a développé, en collaboration avec l'Ecole des sciences criminelles (ESC) de l'Université de Lausanne (UNIL), un outil d'analyse des besoins sécuritaires (OABS) qui se concentre sur les MGP. Si toutes les PolCom ont atteint les effectifs fixés en 2012 dans les annexes à leurs contrats d'accréditation, les effectifs recommandés par l'OABS en 2015 dépassent largement les effectifs réels au sein des différents corps. A l'inverse, la gendarmerie dispose d'effectifs supérieurs aux recommandations de l'OABS, ce qui s'explique notamment par ses compétences qui ne se limitent pas à l'exécution des MGP. L'OABS étant utilisé par la PolCant pour effectuer le suivi annuel du nombre de policiers affectés aux MGP, il conviendrait de le mettre à jour si celui-ci n'est plus adapté.

Au vu de l'importance des écarts entre les effectifs constatés et les recommandations de l'OABS, la Cour estime nécessaire de s'assurer que cet outil mis en place lors du passage à la nouvelle organisation policière vaudoise corresponde toujours aux réalités actuelles.

### **1.2.4 Les changements issus de la démarche CODEX**

Aux modifications induites par la Convention de 2008 et l'entrée en vigueur de la LOPV (cf. points 1.1.2 et 1.1.3 ci-dessus), il faut ajouter celles qui trouvent leur source dans la démarche CODEX, nom donné par le canton de Vaud à un vaste programme regroupant plusieurs réformes judiciaires initiées par la Confédération dont la mise en œuvre affecte le travail des policiers. Le volet consacré à la procédure pénale<sup>29</sup>, entré en vigueur au premier janvier 2011, transfère la responsabilité de l'instruction pénale aux procureurs qui ont remplacé les juges d'instruction du système antérieur. Alors que la police ne rendait précédemment au juge d'instruction un rapport de synthèse qu'au terme de ses investigations, le procureur délivre des mandats d'investigation précis à la police qui rend régulièrement et rapidement des rapports écrits. Enfin, CODEX prévoit des droits renforcés pour la défense des prévenus, entraînant des modifications architecturales nécessaires pour disposer de salles d'audition<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> La police de Lausanne dispose d'unités spécialisées qui effectuent également des MGP.

<sup>28</sup> L'art. 21 al. 4 lit. d LOPV stipule qu'il appartient aux autorités compétentes de « fixer l'effectif policier minimal de chaque police communale en se fondant sur le système d'évaluation des besoins sécuritaires ». Quant au protocole d'accord signé en juin 2013 entre le Canton et les organisations faitières communales, il prévoit à son art. III.4 que « la Police cantonale effectuera un suivi annuel global du nombre de policiers affectés à la mission générale de police sur la base du journal des événements de police ou d'autres indicateurs existants. Ce suivi sera communiqué aux communes. »

<sup>29</sup> Le Code de procédure pénal (CPP) unifié a été adopté par le peuple et les cantons le 05.10.2007 pour entrer en vigueur le 01.01.2011. La réforme vaudoise découlant de l'introduction du CPP a été adoptée par le Grand Conseil le 19.05.2009. Comme le précise A. Sigrist dans son étude, la police est désormais « sous l'égide des procureurs ». Police et procureurs sont des autorités de poursuite pénale (c. art. 154, 16, 307 et 312 CPP). A ce titre, l'art. 15, al. 2 CPP précise que la police enquête sur des infractions de sa propre initiative, sur dénonciation de particuliers ou d'autorités ainsi que sur mandat du ministère public; dans ce cadre, elle est soumise à la surveillance et aux instructions du ministère public. En outre, lorsqu'une affaire pénale est pendante devant un tribunal, celui-ci peut donner des instructions et des mandats à la police. Le CPP a également induit des changements perceptibles dans les rapports de la population avec la police. L'EMPD 185 d'avril 2009 accorde un crédit cadre de CHF 13'990'000 pour financer les travaux d'aménagement mobilier et immobilier des locaux de l'Ordre judiciaire, du Ministère public et de la PolCant.

<sup>30</sup> Les locaux d'audition, situés en zone police, servent aux entretiens avec les prévenus, les témoins et les plaignants. Dans son numéro de mars 2010, le magazine PolCant info précisait : « Les locaux actuels, d'une surface moyenne de 7,5 m<sup>2</sup>, sont souvent configurés pour accueillir 3 à 4 personnes, à savoir deux policiers, si besoin un interprète et la personne entendue. Dès 2011, avec l'entrée en scène des acteurs de la défense, voire d'autres parties, ils devront recevoir en moyenne 6 personnes dans une surface minimale de 12 m<sup>2</sup>. La table du prévenu et de son avocat sera obligatoirement séparée de la table des enquêteurs. » (p. 19).

## 1.3 AUTRES ÉLÉMENTS EN LIEN AVEC LA RÉFORME

### 1.3.1 Technologie, cybercriminalité et réforme

Depuis des années, à travers le monde, la révolution numérique bouleverse profondément et durablement notre société. Elle a introduit de nouveaux modes de relations avec le grand public et généré de nouvelles formes de criminalité recourant à la technologie (cybercriminalité). Mais la technologie a aussi optimisé l'impact des actions grâce à l'exploitation massive des données et le gain de temps (ou réduction des coûts) par la refonte des processus<sup>31</sup>. Force est donc de constater que, suite à ces profondes mutations de la criminalité, comme à d'autres périodes de son histoire, la police se trouve à un carrefour dans son approche de la délinquance en termes de formation de base, de besoins accrus de spécialistes (en économie, en traces numériques, etc.) et d'outils appropriés.

Il existe de nombreuses définitions de la notion de « cybercriminalité », ce qui rend l'établissement et la comparaison de statistiques complexes, amenant certains Etats à y renoncer. Selon l'Office fédéral de la police, il s'agit d' « *actes pénalement répréhensibles qui sont commis au moyen des technologies de l'information et des réseaux de communication électroniques* »<sup>32</sup>.

A ce jour, en Suisse, les statistiques ne distinguent pas les infractions relevant du monde virtuel de celles qui appartiennent au monde incarné. Or, le nombre des actes délictueux commis par le biais du cyberspace connaît une augmentation exponentielle<sup>33</sup>.

Dans le canton de Vaud comme ailleurs se pose la question des investissements relatifs aux outils technologiques concernant tant les moyens de communication entre les policiers permettant d'intervenir plus rapidement là où il le faut (Polycom<sup>34</sup>, téléphones intelligents (smartphones), tablettes, ordinateurs, etc.) qu'avec le grand public (informations par le biais de différents sites). Dans le cadre de la répression, la police est contrainte de disposer d'outils performants et actualisés pour effectuer prévention (veille active, etc.) et répression ce qui induit des coûts importants.

### 1.3.2 Renseignement criminel et réforme

La sécurité publique a toujours été tributaire de la qualité du Renseignement<sup>35</sup>. Fondé sur des informations issues de la masse de données qui envahit le monde incarné et le monde virtuel

<sup>31</sup> Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (2016)

<sup>32</sup> [www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/kriminalitaet/cybercrime.html](http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/kriminalitaet/cybercrime.html)

<sup>33</sup> En 2013, le coût mondial total de la cybercriminalité était de 113 milliards de dollars américains, et le nombre de victimes de cybercriminalité était estimé à 378 millions (CGI, 2014). De plus, selon le Bureau britannique de la Statistique Nationale, plus de la moitié des crimes commis en 2015 relève de la cybercriminalité (National Crime Agency Strategic Cyber Industry Group, 2016).

<sup>34</sup> Polycom est le réseau radio national de sécurité qui fournit une infrastructure de communication homogène à l'ensemble des autorités et des organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS) au niveau fédéral, cantonal et communal.

<sup>35</sup> En Suisse, ce domaine est régi par la loi fédérale du 21.03.1997 instituant des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure (LMSI; RS 120) qui précise notamment qu'il faut prendre les mesures relatives au maintien de la sûreté intérieure, ce qui implique de « *prendre des mesures préventives pour détecter précocement et combattre les dangers liés au terrorisme, au service de renseignements prohibé, à l'extrémisme violent et à la violence lors de manifestations sportives* ». En outre, le 25 septembre 2016, le peuple a accepté la nouvelle loi sur le renseignement à 65,5 % de voix. Le peuple a accepté les arguments des tenants de la LRens au vu du développement des risques sur la toile que peut courir la population (courriels, WhatsApp, Instagram, Facebook, etc.). Sur cette question, cf. Lemieux, F. (2005) qui souligne dans son chapitre 8 "Le renseignement criminel en Suisse : le cas de la police cantonale de Vaud, de Genève et du Centre de coopération policière et douanière franco-suisse" que le développement de l'activité de

aujourd'hui, il intègre une notion d'utilité pour l'action de sécurité concernée (Brodeur 2005) et constitue la base de la prise de décision fondant les actions de prévention, de répression ou de gestion d'un événement présentant une certaine urgence<sup>36</sup>.

Dans le canton de Vaud, la gestion du renseignement criminel est de la compétence du canton. Les actions et les processus en provenance de la Confédération transitent par le canton pour être transmis aux PolCom. A l'inverse, les informations recueillies dans les PolCom doivent être partagées avec le Canton. Connaissant extrêmement bien leur territoire et leur population, elles sont souvent les mieux à même de percevoir la pertinence d'une information susceptible d'être par la suite traitée par qui de droit. En cela, leur fonction de police de proximité est essentielle.

Le processus du renseignement constitue un cycle qui suit les étapes suivantes :

- identification des besoins et adéquation besoins/réponse
- recherche/collecte d'informations (sources humaines et techniques)
- exploitation (vérification, traitement, analyse, synthèse) des informations
- diffusion aux acteurs concernés
- action
- évaluation des résultats de l'action.

### **1.3.3 La police de proximité**

De manière générale, la mission de la police consiste à protéger les personnes physiques et morales en prévenant ou en mettant un terme aux atteintes à l'ordre et à la tranquillité publics<sup>37</sup>. A l'intérieur de cette réalité, la particularité de la police de proximité est qu'elle est « décentralisée, acceptée par la population » et « intervient dans le cadre d'un mandat élargi pour mieux traiter la pluralité de demandes de sécurité »<sup>38</sup>. Autrement dit, elle n'est pas seulement garante de l'application de loi, mais introduit une démarche participative.

La police de proximité est née aux Etats-Unis dans les années 1980. Son implantation en Suisse remonte au début des années 1990. Elle a pour but d'interagir avec son environnement, à savoir la population et les autres acteurs locaux (sociaux, etc.). Police de contact fonctionnant au sein d'un système sécuritaire cohérent, autonome mais coordonné, elle repose de manière fort importante sur la composante humaine. Elle est surtout pratiquée au niveau local, donc dans le canton de Vaud en particulier par les PolCom qui ont une connaissance pointue de leur environnement (géographique, humain, socio-économique, nature du sentiment local d'insécurité par sa visibilité). La Gendarmerie territoriale a également renforcé son action en matière de police de proximité, avec notamment la mise en place de deux postes de gendarmerie mobiles qui sillonnent depuis deux ans<sup>39</sup> les communes qui ne disposent pas d'un poste de police. Mettant l'accent sur la prévention, la police de proximité récolte les informations qui vont, le cas échéant, devenir la base du renseignement criminel et judiciaire, élément cardinal du maintien de cette sécurité. Polyvalente, pratiquant à la fois la prévention et

---

renseignement criminel est étroitement lié à la déperdition d'efficacité des appareils policiers dans les années 1980-1990, notamment parce que la police était souvent dans l'incapacité de détecter les changements et les évolutions survenues dans l'environnement criminel.

<sup>36</sup> Selon Brodeur (2005), une donnée est un matériau brut récolté dont la signification n'a pas été établie et qui ne devient une information que lorsque sa pertinence a été établie en fonction de l'analyse.

<sup>37</sup> Sur ce point, cf. notamment Rémy, M. (2008a).

<sup>38</sup> Définition extraite de Malochet, V. (2007). Cf. également Roché, S. (2005) et Skogan, W. (2006).

<sup>39</sup> Le premier poste de gendarmerie mobile a été mis en fonction en août 2015, suivi en juillet 2016 d'un second poste mobile.

la répression, elle peut se fonder sur différents modèles, tels que « la police des points chauds », « la police guidée par l'information », « la police de résolution des problèmes », etc.

## 2. LES OBJECTIFS ET L'APPROCHE DE L'AUDIT

La Cour des comptes s'est saisie elle-même du sujet de l'audit en raison de l'importance croissante de la politique sécuritaire, tant pour les élus qu'au sein de la population, et des moyens financiers qui y sont consacrés par le canton et les communes (plus de CHF 400 millions bruts, cf. Tableau 3). Près de cinq ans après l'entrée en vigueur de la LOPV, il s'agit de déterminer si l'organisation policière vaudoise et son financement répondent aux attentes fixées par le législateur.

### 2.1 L'OBJECTIF DE L'AUDIT

Le but supérieur de la convention de 2008, repris dans l'art. 1<sup>er</sup> LOPV, vise à « *assurer une sécurité publique permanente de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal* ». Le présent audit étant ciblé uniquement sur la mise en œuvre de la réforme, il n'a pas pour objet d'évaluer l'atteinte de cet objectif en tant que tel.

L'art. 1<sup>er</sup> LOPV précise aussi que ladite loi doit atteindre les objectifs suivants :

- instaurer une collaboration étroite entre les autorités responsables de la sécurité publique ;
- améliorer l'efficacité de l'action policière par une meilleure coordination entre les polices ;
- supprimer la concurrence liée aux statuts des policiers.

La LOPV définit à cet effet « *le financement de l'activité policière sur l'ensemble du territoire cantonal* », la Convention de 2008 précisant que la réforme « *doit être financièrement neutre pour l'Etat et les communes prises dans leur ensemble* ».

Sur la base de ces différents éléments et des observations qu'elle a effectuées, la Cour a défini trois axes d'audit, afin de répondre à la question suivante :

**La mise en œuvre de la réforme policière est-elle efficace ?**

La Cour reprend ainsi dans ses trois axes d'audit que sont la gouvernance et la coordination, le financement du système, et le statut des policiers (auquel se rajoute la question des compétences des assistants de sécurité publique) les thématiques qui ont occupé les groupes de travail à l'origine de la convention de 2008. Dans le cadre de cet audit, la Cour a mis en relief ce qui a été réalisé, ce qui doit encore l'être (y compris les risques au report de ces mesures) et ce qui devrait, selon ses analyses, être revu.

### 2.2 LES AXES DE L'AUDIT

Les axes d'audit envisagés comprennent des éléments qui ont fait l'objet de changements fondés sur des accords issus de négociations politiques dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation policière.

**En matière financière** tout d'abord, le financement par les communes de la facture policière a été négocié avec une échéance fixée au 31.12.2017 dans un protocole d'accord signé en juin 2013 par l'Union des communes vaudoises (UCV), l'Association des communes vaudoises (AdCV) et le Conseil d'Etat pour le Canton<sup>40</sup>. Pour les années 2018 et suivantes, il était convenu d'ouvrir des négociations qui devaient être finalisées au 1<sup>er</sup> juillet 2016.

**En ce qui concerne l'unification des statuts**, en vertu de l'art. 52 LOPV sous l'intitulé « Statut unifié », le Conseil d'Etat devait soumettre au Grand Conseil les dispositions légales nécessaires à la mise en vigueur de ce statut unifié dans un délai de trois ans dès l'entrée en vigueur de la loi, soit pour le 31 décembre 2014.

Ce calendrier a été remis en question avec le dossier de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). Comme cette réforme aura un impact financier important sur les communes vaudoises et affectera le fonctionnement et le résultat de la péréquation intercommunale, le Conseil d'Etat a proposé aux communes, comme pour la réforme sur la péréquation, de reporter les négociations sur la facture policière à 2022, et ce malgré d'importantes réserves sur le système actuel :

***Le Conseil d'Etat considère que le financement, tel qu'il est calculé, est effectivement problématique, qu'il n'est pas adapté à l'évolution de la réalité et qu'il n'offre pas de garantie sur la pérennité du financement de la sécurité publique vaudoise.***

(EMPL N° 239 de juin 2015, p. 35)

Ce report figure dans l'EMPL RIE III adopté par le Grand Conseil le 29 septembre 2015. Considérant que la question de l'unification des statuts est étroitement liée à la facture policière, le Conseil d'Etat a également décidé de reporter la discussion sur les statuts une fois la question de la facture policière réglée, soit après 2022.

Malgré ces décisions de surseoir au délai prévu par la loi et de le proroger jusqu'après les négociations sur la péréquation intercommunale, la Cour a considéré qu'il était nécessaire d'examiner la situation.

### **2.2.1 Axe I : Gouvernance et coordination**

L'équipe d'audit a examiné le fonctionnement de ces organes afin de déterminer s'ils étaient en cohérence avec le système global dans lequel ils s'inscrivent au sein de la chaîne de la gouvernance et du commandement, et si les missions et tâches qui leur sont assignées sont remplies dans le cadre de ce système. Par contre, l'audit ne comprend pas l'analyse des problèmes inhérents aux associations de communes qui a été traitée dans le cadre d'un précédent rapport<sup>41</sup> de la Cour des comptes.

S'agissant de la gouvernance, les travaux de la Cour ont cherché à établir si :

<sup>40</sup> Cet accord a été ratifié par le Grand Conseil le 5 novembre 2013.

<sup>41</sup> Cour des comptes du canton de Vaud, « Organisation, financement et contrôle démocratique des associations de communes vaudoises », Rapport n°38, novembre 2016. [www.vd.ch/autorites/cour-des-comptes/rapports-et-communiqués/](http://www.vd.ch/autorites/cour-des-comptes/rapports-et-communiqués/)

- Les organes prévus par la LOPV (CCS et DO) ont été mis en place et si chacun d'entre eux remplit le rôle et la fonction qui lui sont assignés dans le système retenu;
- Les organes de gouvernance disposent des outils stratégiques et de pilotage leur permettant de remplir les missions stipulées par la LOPV ;
- Le commandement unifié sous l'autorité du Commandant de la PolCant a été mis en place tel que la loi le prescrit.

S'agissant de la coordination entre les corps de police, la Cour a examiné si :

- Une systématique comprenant des processus et des procédures a été mise en place et, si tel est le cas, s'ils sont suffisants pour faire fonctionner la sécurité vaudoise au sein d'un système cohérent, efficace et coordonné ;
- Les rôles et les compétences des différents corps de police sont définis et cadrés, pour tous les protagonistes et, si tel est le cas, si ces rôles et compétences ont été acceptés dans et par tous les corps de police, afin d'éviter de créer des conflits inter-corps et inter-personnels susceptibles d'entraver *in fine* l'action policière ;
- L'interopérabilité entre les corps (bascule de forces) fonctionne à satisfaction ;
- Il existe une coordination dans l'acquisition et l'utilisation des moyens techniques (tels que les radars).

### **2.2.2 Axe II : Coûts et financement**

La Cour a analysé la mise en œuvre de la rubrique « Financement » prévu dans la partie IV de la Convention de 2008, car c'est sur elle que se fonde le système de financement de la police coordonnée repris ensuite dans la LOPV (bascule d'impôt, prestations de la Police cantonale et effets financiers). Elle a recherché et, le cas échéant, analysé les valeurs et la traçabilité des éléments servant de base au système financier mis en place dans le cadre de la réforme. Devant la difficulté de mesurer les coûts des MGP, tant pour la PolCant que pour les PolCom, elle s'est attachée à analyser le modèle de financement retenu.

Ses travaux ont consisté à déterminer si :

- Le principe inscrit dans la Convention de 2008 en vertu duquel la réforme policière « *doit être financièrement neutre pour le canton et les communes prises dans leur ensemble* » est bien respecté<sup>42</sup> ;
- Le financement des MGP est intégralement assuré par les communes, comme le prévoit l'art. 44 LOPV ;
- Les différents éléments fondateurs<sup>43</sup> retenus dans le cadre de la réforme ont fait l'objet d'une réévaluation ;

<sup>42</sup> En 2010, l'EMPL N° 272 sur les péréquations intercommunales évoquait également cette notion : « *La bascule doit postuler la neutralité des coûts pour chacun des partenaires, raison pour laquelle un système d'équilibrage est mis en place et sera activé dans le cadre de la réforme policière.* » (p. 26). L'EMPL d'avril 2011 relatif au projet de la future LOPV rappelle que « *le modèle de financement prévu par la Convention et présenté dans l'EMPD y relatif de mars 2009 indique que la réforme doit avoir pour objectif un bilan financièrement neutre pour l'Etat et les communes prises dans leur ensemble.* » (p. 34). Un grand nombre de communes n'exécutant aucune tâche sécuritaire et ne les finançant pas davantage dans le système qui a pris fin en décembre 2011, le Conseil d'Etat précisait dans ce même EMPD : « *Il n'est pas certain que la neutralité des coûts se réalisera pour toutes les communes* » (p. 10).

<sup>43</sup> Cf. l'encadré « Données retenues à la base de la réforme » en page 11.

- La réduction des importantes inégalités entre les communes sans police, dont la majorité ne payait aucune charge autre que les impôts généraux pour les services offerts par la PolCant dans l'ancien système, et les communes qui assument le coût de leur propre police a été réalisée ;
- Le principe de solidarité en matière de financement de la réforme a été réalisé, la facture policière ne dépendant pas des interventions effectuées sur leur territoire.

### **2.2.3 Axe III : Statuts des personnes en charge de la sécurité**

Si la gouvernance et le financement du système sont les deux principaux axes développés durant cet audit, les questions du statut des policiers, de celui des enquêteurs spécialisés, et les missions des assistants de sécurité publique (ASP) ont également été abordées.

Un des buts de la LOPV est de « *supprimer la concurrence liée aux statuts des policiers* »<sup>44</sup>. Si la Convention de 2008 prévoit une harmonisation des statuts, le législateur a retenu la solution de leur unification dans la LOPV afin d'éviter de voir les jeunes policiers rejoindre un autre corps de police disposant de meilleures conditions de travail.

- A ce titre, La Cour a examiné si le report des négociations sur le statut unifié au-delà de 2022 prêterait l'avancement de la réforme policière. Elle a en outre analysé l'ampleur de ce chantier sous différents angles relatifs à sa mise en œuvre (respect de l'égalité de traitement, etc.).

Quant à la question des ASP, elle est traitée à l'art. 26 LOPV qui précise notamment : « *Les missions confiées aux assistants de sécurité publique sont celles dont l'exécution est complémentaire aux missions générales de police, mais qui n'exige ni la formation et les prérogatives du policier, ni les moyens de la police, ni l'usage de la force publique.* ».

- A cet égard, la Cour a examiné si les missions confiées aux ASP sont clairement distinctes des missions policières.

## **2.3 L'APPROCHE**

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « *Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits* ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Madame Anne Weill-Lévy, magistrate responsable, de Monsieur José Formaz, chef de mandats d'audit, et de Madame Christina Maier, cheffe de mandats d'audit. Dans le cadre de ses travaux, la Cour a fait appel à des experts du domaine concerné.

---

<sup>44</sup> Art. 1 al. 2 litt. e. LOPV

### **2.3.1 La collecte et l'analyse des informations**

Les informations probantes à la base des conclusions de l'audit proviennent des sources suivantes :

- **L'examen des principaux textes de lois.** La base légale de référence est la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) du 13 septembre 2011 ;
- **Des entretiens avec les différentes parties prenantes.** La Cour a mené des entretiens avec plus de 40 personnes, en particulier au niveau des responsables politiques et policiers du Canton, de Lausanne et des autres communes. Pour les communes disposant d'une police, toutes les associations de police intercommunales ont été consultées, de même que les représentants de la Conférence des Directeurs des Polices municipales vaudoises (CDPMV) et de l'Association des Chefs des Polices municipales vaudoises (ACPMV). Près de la moitié des personnes rencontrées l'ont été à plusieurs reprises ;
- **Un questionnaire,** établi par la Cour et soumis aux experts, a été adressé par internet aux 264 communes déléгатrices, qui a débouché sur un taux de réponse supérieur à 80% ;
- **L'examen de la documentation.** La Cour a réalisé une revue de la littérature sur le sujet et a examiné la documentation fournie par les différentes personnes rencontrées (procès-verbaux du CCS, rapports des groupes de travail sur l'harmonisation des statuts et sur le financement de l'organisation policière vaudoise, tableau comparatif des conditions contractuelles des différentes PolCom, etc.).

Dans le cadre de ses analyses l'équipe d'audit s'est fondée essentiellement sur :

- La nécessité de connaître l'ensemble de la problématique en consultant les documents nécessaires et en récoltant le point de vue des principaux acteurs du système, ceci depuis le début du processus qui a abouti à la réforme auditée ;
- Une analyse des risques et des difficultés induites ou pouvant l'être par la mise en route de la nouvelle organisation policière, que ce soit pour répondre aux exigences légales ou pour atteindre les objectifs fixés.

A ce propos, l'équipe d'audit a analysé si et dans quelle mesure la réforme policière, qui a certes réduit le nombre des corps de polices d'une trentaine à dix (PolCant incluse), a pu diminuer les risques et problèmes soulevés par la coexistence de ces dix entités en termes de chaîne de commandement et de coordination.

### **2.3.2 Les conclusions et le rapport**

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constatations et recommandations ont été formulées dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener une valeur ajoutée.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Le processus a été ensuite celui appliqué à tous les audits de la Cour. Les séances de clôture, qui se sont tenues entre le 11 et le 25 avril 2017, ont permis de restituer les conclusions de l'audit et de présenter les constatations et recommandations aux représentants du CCS et de la DO.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 19 mai 2017 puis adressé aux représentants du CCS et de la DO le même jour afin qu'ils puissent formuler leurs observations. Ces observations sont reproduites aux pages 60 à 66 du présent rapport.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 13 juin 2017 a adopté le présent rapport public en présence de Madame Eliane Rey, présidente, Madame Anne Weill-Lévy, vice-présidente, ainsi que Monsieur Frédéric Grognez, vice-président.

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

### 3. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

Il convient en préambule de préciser que le développement complet d'une réforme policière prend du temps. Cela étant, si la mise en place prend plus de cinq ans, elle se doit d'aller de l'avant afin de concourir à l'atteinte des objectifs fixés dont le but supérieur est de garantir la sécurité des personnes et des biens sur l'ensemble du territoire vaudois.

Force est d'admettre qu'un chantier d'une telle ampleur s'accompagne de difficultés imprévues et inévitables. Celles-ci doivent être reconnues et résolues dans les meilleurs délais.

Parmi les points positifs de la réforme policière vaudoise salués par tous les acteurs politiques et de terrain, la Cour retient avant tout :

- L'accroissement considérable des effectifs qui n'aurait pas été aussi important sans la réforme<sup>45</sup> ;
- La division par trois du nombre de corps de police (d'une trentaine à dix), les conditions d'accréditation ne permettant pas aux petites polices de subsister ;
- L'amélioration du service au citoyen, ce dernier pouvant notamment se rendre dans n'importe quel poste de police ouvert 7j/7 24h/24 pour déposer une plainte, alors qu'auparavant seuls les postes de gendarmerie pouvaient les enregistrer.

Dans les lignes qui suivent, la Cour constate, au titre d'un bilan intermédiaire, les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la réforme policière vaudoise et émet des recommandations visant à corriger ces écueils sous forme de pistes d'amélioration du système.

La Cour souligne que l'ordre dans lequel elle traite les axes d'audit ne relève d'aucune hiérarchie. Il suit simplement celui qui figure dans la LOPV. Elle rappelle également que le présent audit porte exclusivement sur l'efficacité de la mise en œuvre du système de police coordonnée retenu par le peuple en 2009, et sur sa transposition légale au travers de la LOPV. Il n'a pas pour objectif d'examiner l'efficacité de l'action policière.

---

<sup>45</sup> L'effectif total des policiers est passé de 1681 ETP au 1<sup>er</sup> janvier 2012 à 1953 ETP au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (Source : Conférence des Commandants des polices cantonales)

# L'organisation de la police coordonnée en tant que système

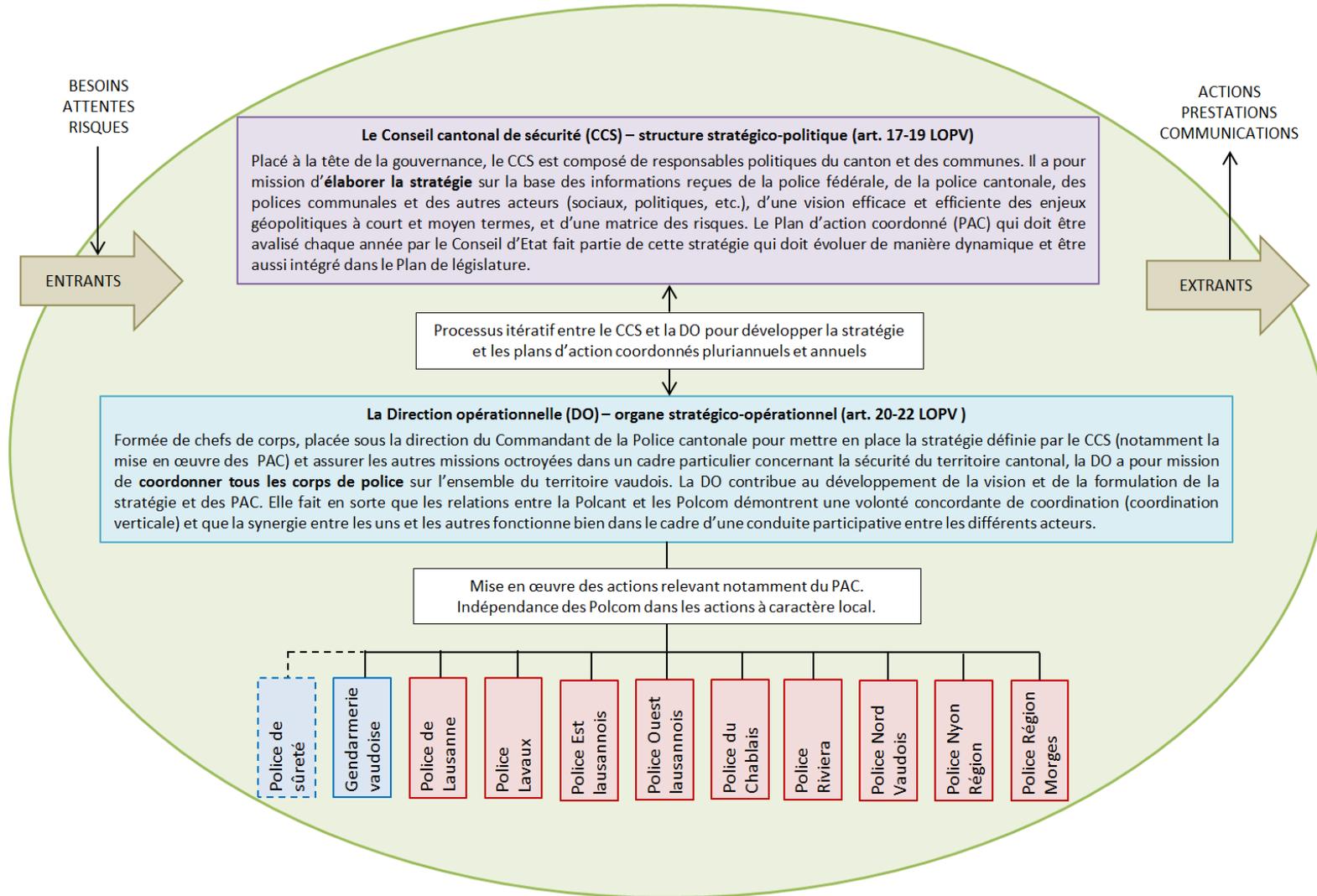


Figure 5 : L'organisation de la police coordonnée en tant que système (corpus) (Source : Cour des comptes)

## 3.1 AXE I : GOUVERNANCE ET COORDINATION

### 3.1.1 Organes de gouvernance : les enjeux de leur fonctionnement

Le schéma ci-avant illustre l'organisation de la police coordonnée en tant que système (corpus) telle que prévue par la loi. Pour rappel, la gouvernance de ce système est assurée par deux structures liées hiérarchiquement (dont les missions ont été décrites au chapitre précédent) : le CCS, organe stratégique-politique et la DO, organe stratégique-opérationnel. Quant au fonctionnement du système, il est fondé sur la mise en œuvre d'une stratégie globale, formalisée selon la loi dans un plan d'action coordonné (PAC) annuel qui doit être présenté et avalisé par le Conseil d'Etat durant le premier trimestre de l'année précédant sa mise en œuvre.

Sur la base des éléments recueillis dans le cadre de l'audit, la Cour constate qu'un certain nombre de problèmes entravent le fonctionnement des organes de gouvernance du système de police coordonnée. Ces problèmes sont dus à la nature complexe du système de gouvernance mis en place par la législation, à l'insuffisance des outils développés dans ce contexte, ainsi qu'au mécanisme de financement problématique sur lequel le système repose (ce point sera traité au chapitre 3.2).

#### 3.1.1.1 PAC et autres outils stratégiques

La Cour a constaté que, si les organes de gouvernance ont été mis en place et que l'action policière est réalisée par les PolCom ou déléguée à la PolCant conformément à la loi, le PAC, outil stratégique destiné à guider le fonctionnement de la police coordonnée, ne répond pas, dans sa version actuelle, aux objectifs fixés par la législation. Le document existant, établi en 2012 par le CCS et avalisé par le Conseil d'Etat en 2013, ne contient en effet que des éléments généraux issus du plan de législature (alors qu'à l'inverse le plan de législature devrait s'appuyer sur le PAC) et n'est pas ciblé sur les problématiques sécuritaires actualisées (à titre d'exemple, le PAC ne fait pas mention des problèmes croissants liés à la cybercriminalité). La Cour a en outre relevé que la version du PAC de 2013 a été reconduite telle quelle les années suivantes, sans même avoir été avalisée formellement par le Conseil d'Etat, ce qui est contraire à l'art. 14 LOPV.

En outre, la Cour relève que le PAC ne fixe que les lignes stratégiques générales et ne distingue pas clairement ce qui doit être placé sous le commandement unifié du Commandant de la PolCant de ce qui relève de la compétence propre ou déléguée des PolCom. Cette situation génère des tensions entre les différents acteurs et ne permet pas au chef de la DO d'exercer le commandement unifié de toutes les polices qui exécutent leurs tâches sous son autorité (art. 22 LOPV).

Des outils d'aide au pilotage, sur lesquels les orientations stratégiques devraient se fonder, sont également lacunaires. En effet, aucune analyse formelle de la situation sur la base d'une **matrice des risques** n'a été réalisée. La Cour estime qu'un tel outil, qui doit mettre en exergue et en lien l'importance des risques et son croisement avec la fréquence de leur survenance, est indispensable à l'élaboration d'un PAC conforme à la législation. Ceci facilitera la mission d'arbitrage des priorités et des choix à retenir pour le CCS.

### **3.1.1.2 Evaluation des missions du CCS et de la DO**

En l'absence d'un cadre stratégique adapté aux besoins de l'organisation d'une police coordonnée, que le CCS n'a lui-même pas fixé, on relève que la composition de cet organe stratégico-politique laisse trop de place à l'expression de divergences de vues liées aux fonctions et aux responsabilités de chacun de ses membres. Il est en effet très compliqué de prendre des décisions par consensus lorsque l'on représente des intérêts différents *ès fonction*. Concrètement, les divergences peuvent survenir entre le représentant du Canton et ceux des communes, entre ceux des communes suivant qu'elles font ou non partie d'une PolCom, ainsi qu'entre Lausanne et les autres représentants des communes. Cette situation provoque des blocages renforcés par le fait que le financeur du système n'est pas celui qui décide. En effet, le pouvoir de trancher en cas de désaccord revient au Canton (par son représentant qui préside le CCS), tandis que ce sont les communes qui financent intégralement les missions générales de police (selon l'art. 44 LOPV). Dans la situation actuelle, le mode de financement peut ainsi paralyser le système de gouvernance, les communes se sentant légitimées par leur rôle de financeur à imprimer leur volonté dans les décisions prises par le CCS. Ainsi, le CCS relève davantage d'une plateforme d'information et de discussion que d'un réel organe de conduite stratégique, alors qu'en vertu de la loi il en constitue la tête de la gouvernance.

Les blocages évoqués ci-dessus pour le CCS valent *mutatis mutandis* pour la DO. En effet, il est difficile d'aboutir à un consensus autour des thèmes à proposer pour l'établissement du PAC entre les représentants du canton et ceux des communes (le Commandant de la police de Lausanne pour Lausanne et le président de l'ACPMV pour les huit autres PolCom). A ceci s'ajoute la difficulté pour le représentant des huit PolCom d'arriver à la DO avec un message unique, puis de faire accepter les décisions qui redescendent vers les PolCom et les autorités communales concernées. L'absence de cadre stratégique adéquat, le manque d'impulsion venant du CCS et le fait que le décideur diffère du financeur entraînent ainsi également une situation de blocage au niveau du fonctionnement de la DO, l'empêchant de mener à bien des missions à accomplir dans le cadre d'une police coordonnée. Par exemple, une des prérogatives de la DO définie par la LOPV, qui s'avère de fait être une tâche indispensable au bon fonctionnement du système, consiste à « *définir les objectifs de sécurité régionaux et cantonaux, qui priment sur les objectifs locaux des communes* » (art 21 al.1). Sans un PAC adéquat et actualisé, il est difficile pour la DO de remplir cet objectif.

### **3.1.1.3 Importance de la définition des rôles**

Il est nécessaire que les rôles soient clairs à tous les niveaux de la chaîne de gouvernance et de commandement, chacun devant connaître sa place dans la chaîne qui le concerne, ainsi que la limite de ses compétences matérielles et formelles. Or, au vu des lacunes constatées dans les outils stratégiques et de pilotage, les rôles sont peu clairs et leur définition n'est pas formalisée. Une clarification des rôles et responsabilités est d'autant plus indispensable qu'il existe dans le système de gouvernance actuel des risques de conflits d'intérêt dus au cumul des fonctions, probablement inévitables, du fait que le président du CCS et le chef de la DO oeuvrent sous différentes casquettes. Il peut en effet être très complexe de toujours concilier le rôle de président du CCS avec celui de chef de département (rôle de chef de l'administration départementale) et de conseiller d'Etat (rôle politique), les intérêts de ces différents rôles

pouvant être divergents. Il en va de même pour le chef de la DO qui dirige également la PolCant (gendarmerie et police de sûreté).

Dans son rôle stratégique-opérationnel, la DO doit fournir au CCS les éléments permettant à celui-ci d'effectuer des arbitrages sur des éléments métiers concrets et d'élaborer une véritable stratégie sur laquelle baser les actions policières (notamment au travers le PAC). En outre, elle constitue la tête de la chaîne de commandement dans le cadre de la conduite et de la coordination des différents corps de police pour l'accomplissement des MGP. A ce titre, la Cour constate que la DO joue insuffisamment le rôle moteur du système voulu par la réforme et ne dispose pas de l'espace suffisant pour alimenter les réflexions du CCS. Or, cela est essentiel pour permettre à ce dernier d'élaborer une véritable stratégie fédérant les différents corps de polices en charge de MGP autour d'objectifs communs.

En conclusion, force est donc de constater que le CCS a insuffisamment rempli le rôle qui lui est assigné par la réforme (en particulier ses missions relatives au PAC), n'ayant pas réussi à surmonter les différences de point de vue liées aux fonctions qu'il représente. Il est donc nécessaire qu'il mette sur pied les moyens de générer la stratégie qu'il entend retenir en se fondant sur les éléments fournis par la DO qui doit exercer un rôle moteur dans le système. En outre, une clarification et une formalisation des rôles et responsabilités des intervenants à tous les niveaux de la chaîne de gouvernance est à établir.

### ***3.1.2 La coordination entre corps de police***

#### ***3.1.2.1 Systématique et interopérabilité entre les corps de police***

L'efficacité du concept de police coordonnée implique la mise en place d'une structure de gouvernance où les rôles et responsabilités sont clairement définis et fonctionnant selon une stratégie précise et actualisée. Elle demande aussi une **systématique dans la chaîne de commandement** définissant les tâches, compétences et relations des différentes instances. Si les Directives opérationnelles (DOPER) constituent un élément central de coordination, elles ne remplacent pas la nécessité de disposer de processus clairement définis et systématisés.

De manière générale, la Cour a constaté que si la coordination et la collaboration fonctionnent bien dans les cas prévus (tels que manifestations, conférences internationales, événements sportifs), ainsi qu'au coup par coup, lorsque la gravité d'une situation l'exige (par esprit de corps), il n'existe pas de réelle systématique en matière de coordination. Ainsi, en dehors des situations décrites ci-dessus, la coordination entre polices est à géométrie variable. Le commandement unique prévu à l'art. 22 de la loi, qui ne peut donc s'appuyer sur une systématique formalisée, fonctionne de fait sur un mode volontaire, ce qui est contraire aux objectifs de la réforme policière.

La question de la coordination en matière de renseignement doit également être traitée avec priorité. Cette évidente nécessité en termes de bonnes pratiques policières revêt une importance toute particulière dans le système fédéraliste de police coordonnée vaudois compte tenu de la place laissée à l'autonomie communale qui présente le risque de favoriser un certain cloisonnement.

La coordination implique également une **interopérabilité entre les différents corps de police** comprenant des bascules de forces, peu de choses ayant changé par rapport au système

antérieur. En effet, soucieuses de leur autonomie, les PolCom tardent à solliciter l'aide des autres corps de police pour traiter un problème qui sort du strict intérêt local et qu'elles n'arrivent pas à résoudre. L'art. 12 al. 2 LOPV précise à cet égard que cette interopérabilité peut être obtenue dès l'instant où une requête est soumise au Commandant de la PolCant pour autorisation (sauf en cas d'urgence).

La Cour s'inquiète aussi de la difficulté à mettre en place le service d'aide à l'engagement (SAE) qui localise les patrouilles de tous les corps de police, permettant ainsi à la patrouille qui se trouve le plus près du lieu incriminé d'intervenir très rapidement, aspect central pour l'efficacité policière. Or, certaines PolCom tardent à s'associer au déploiement du SAE. Dans un EMPD de septembre 2013<sup>46</sup>, le Grand Conseil a accordé un budget spécifique de près de CHF 5 millions pour cet outil. Il ressort de cet EMPD que « *chaque entité concernée pourra librement décider d'entrer ou non dans le projet* », ce qui certes donne un signal à la part d'autonomie communale, mais risque de générer des pertes d'efficacité en terme de coordination, élément fondamental du système voté par le peuple.

L'interopérabilité des corps de police implique d'autre part leur recours à des systèmes d'information et de communication communs ou tout au moins compatibles. A ce sujet, le Grand Conseil a accordé en mai 2013 plus de CHF 9 millions au Conseil d'Etat pour financer la modernisation du système d'information de la PolCant<sup>47</sup>. Faute d'un accord préalable sur la participation financière des communes, l'intégration des PolCom aux outils de cet EMPD qui les concernent est bloquée (cf. partie 3.2.3). Une reprise rapide d'un dialogue constructif entre l'Etat et les communes est souhaitable, sachant que tous les acteurs sont conscients de l'importance de ces outils non seulement à acquérir, mais aussi à mettre à jour et à renouveler.

La coordination entre la PolCant et les PolCom fait défaut dans d'autres domaines, par exemple en ce qui concerne les radars, que ce soit au niveau de leur acquisition et de leur emplacement. Si la Cour n'ignore pas la réalité de l'autonomie communale, elle considère néanmoins qu'une coordination minimale devrait être instaurée dans ce domaine.

### **3.1.2.2 Limite des compétences des PolCom : où commence l'investigation ?**

La PolCant est seule à assurer les missions d'investigation judiciaire, avec une compétence historique accordée à la police municipale de Lausanne. Si les compétences des PolCom se limitent aux constatations, il existe cependant une zone grise qui rend parfois difficile de discerner la frontière entre les constatations et l'investigation.

S'il est difficile de vouloir supprimer cette zone de flou, la Cour constate qu'elle est cependant source de conflit larvé entre les gendarmes et les policiers des PolCom, ces derniers se voyant reprocher dans certains cas d'entreprendre certaines actions allant au-delà de leurs compétences (interrogation de témoins ou d'auteurs d'accidents ou autres infractions), alors qu'à d'autres occasions, ils sont sollicités de le faire. Même si, dans ce domaine, la cause de ces tensions est sans doute davantage à rechercher dans le relationnel entre les corps et les personnes que dans des problèmes objectivables, il est nécessaire de trouver des solutions à cette situation. Ainsi la Cour suggère, dans le cadre du développement d'une systématique de

<sup>46</sup> EMPD N° 93 accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 4'813'000.- pour financer le remplacement du système d'aide à l'engagement du centre d'engagement et de transmissions de la Police cantonale vaudoise

<sup>47</sup> EMPD N° 65 accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 9'097'000.- pour financer la modernisation du système d'information de la Police cantonale vaudoise.

coordination et d'une clarification des rôles dans le système de police coordonnée, de formaliser avec davantage de précision la limite des compétences des Polcom (constats).

### **3.1.2.3 Les relations inter-polices**

Les analyses auxquelles la Cour s'est livrée démontrent que des problèmes restent à résoudre dans le relationnel entre les différents corps de police. Les modifications induites par la réforme de 2012 et par l'entrée en vigueur de CODEX ont eu pour conséquence de mettre en avant des ressentiments (qui découlent également des résultats de la votation sur la police unique) tant au sein de la gendarmerie que des membres des PolCom.

Les gendarmes ont l'impression d'avoir été dévalorisés par une perte de compétences et par une inégalité de traitement à grade égal (cf. l'accroissement des compétences municipales découlant de la Convention de 2008 cité sous chiffre 1.1.2). De leur côté, les représentants des PolCom ont le sentiment d'être parfois déconsidérés par la gendarmerie. Enfin, différents aspects du métier (nature des actions à mener, salaires, conditions de travail) génèrent des tensions entre PolCom et avec la Gendarmerie, les uns se sentant prétérités en matière d'attrait du travail par rapport à d'autres. En résumé, la diminution du nombre de corps de police n'a pas véritablement réglé la question de la concurrence entre ceux-ci. Cela étant, en l'absence d'unification des statuts ces situations sont difficilement évitables. C'est pourquoi la Cour insiste sur l'importance de réaliser le projet d'unification des statuts prévu par la réforme, dans un double objectif d'aplanir les tensions entre corps de police et la situation de concurrence dans laquelle ils se trouvent.

En conclusion, l'absence d'une systématique suffisante et formalisée de manière précise entraîne des problèmes de coordination entre les corps de police, tant dans leur fonctionnement qu'au niveau de leur gestion (acquisition de radars). Le retard pris dans les démarches en vue d'unifier les statuts des policiers, que la réforme prévoyait pourtant, entretient un climat de concurrence entre corps de polices, néfaste à leur nécessaire coordination. C'est pourquoi la Cour recommande ainsi de développer une systématique incluant des processus qui clarifient les rôles et les responsabilités des différents acteurs et qui élimine les cloisonnements infondés entre les différents corps.

## 3.2 AXE II : COÛTS ET FINANCEMENT

Aux questions de coordination et de gouvernance, qui sont au cœur du système de police coordonnée, s'ajoute celle qui a trait au financement des coûts de la sécurité publique dans le modèle retenu. Ce domaine est particulièrement sensible et suscite le mécontentement de plusieurs acteurs contributeurs, ce que la Cour a pu vérifier au cours de l'audit. Pour ce faire, elle a procédé à des examens approfondis sur la base de très nombreux documents et entretiens.

Les flux financiers prévus par la convention de 2008 se basent sur un transfert de deux points d'impôts cantonal vers les communes. Ils ont été présentés aux associations de communes à l'aide du schéma suivant :

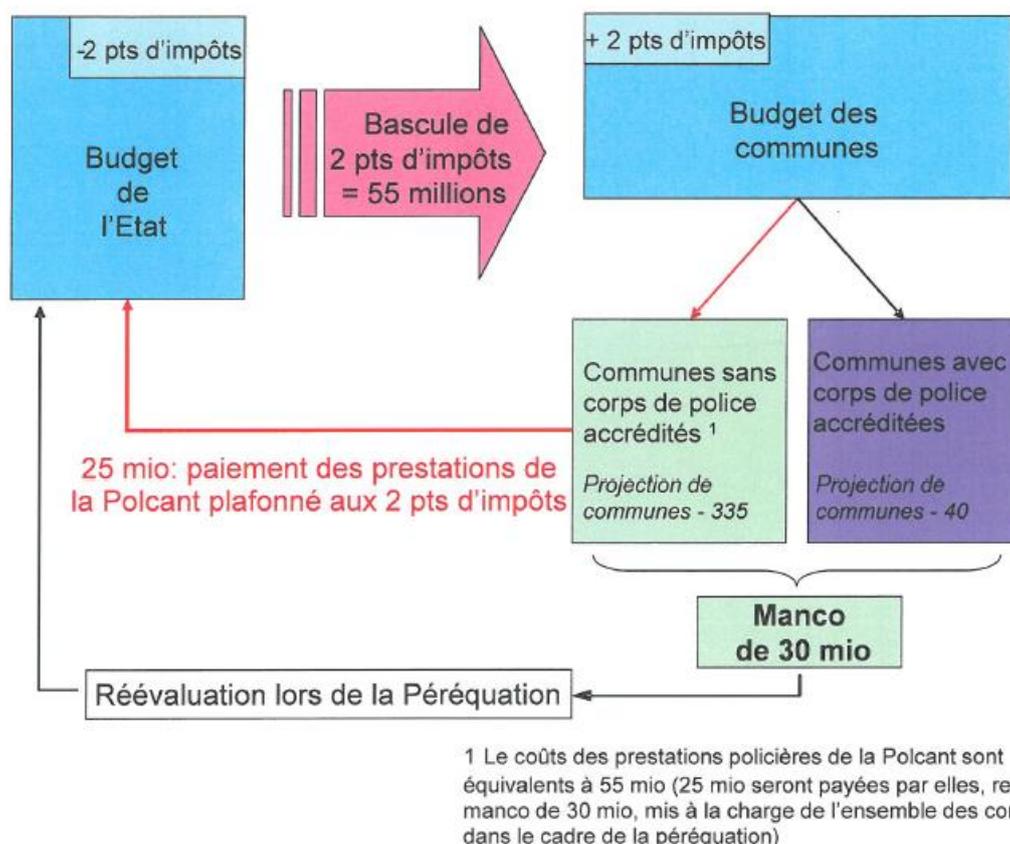


Figure 6 : Description des flux financiers entre l'Etat et les communes (Source : présentation du canton à l'UCV et l'AdCV)

Cette simulation fondée sur les chiffres de 2007 évalue le montant des prestations fournies par la Police cantonale dans les communes pour les MGP à quelque CHF 55 millions, ce qui correspondait précisément cette année-là à deux points d'impôts cantonal. Ce montant est retourné au Canton en deux temps. Dans un premier temps, les communes sans corps de police reversent deux points d'impôts pour payer les prestations de la PolCant. Ensuite, afin de garantir la neutralité des effets financiers, la différence entre les deux points d'impôts reversés par les délégatrices et le total des MGP de la PolCant (le manco, évalué à CHF 30 millions) est financée par toutes les communes selon le mécanisme de la péréquation indirecte.

La Cour souligne qu'il est problématique de mettre en relation deux éléments susceptibles d'évoluer de façon opposée. En effet, si le coût des MGP augmente mais que, suite à une baisse des rentrées fiscales, la valeur de la bascule de deux points d'impôts diminue, le financement de l'écart ainsi créé n'est plus assuré directement, mais via la péréquation qui impacte toutes les communes du canton. De plus, alors que le modèle présenté estimait que le montant des deux points d'impôts des communes délégatrices couvrirait 45% de la facture totale, il a en réalité couvert moins du tiers de celle-ci. Finalement, la notion de neutralité financière a fait l'objet de différentes interprétations.

### **3.2.1 Réforme financièrement neutre ou neutralité des coûts ?**

Le schéma des principales étapes de la réforme policière vaudoise (cf. Figure 2) présente plusieurs extraits de textes relatifs aux aspects financiers de la réforme policière. Si la convention de 2008 pose comme principe que la réforme « *doit être financièrement neutre pour le canton et les communes prises dans leur ensemble* », les EMPD ultérieurs retiennent aussi la notion de neutralité des coûts. Tel est le cas de l'EMPD de mars 2009 qui indique que « *la réforme policière entend assurer une neutralité des coûts entre le Canton et les communes prises dans leur ensemble* ». Il ressort de ce qui précède que la terminologie utilisée est sujette à interprétation et qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer s'il s'agit de neutralité du système de financement entre le Canton et les communes, ou de neutralité dans le montant de la facture policière. **S'il n'appartient pas à la Cour de trancher ces questions d'interprétation, cette confusion entre un financement et un coût a contribué à faire naître des tensions entre les différents acteurs de la réforme policière vaudoise.**

Définir un mécanisme de financement basé sur la valeur de deux points d'impôts ne garantit pas qu'il couvre le coût des MGP ; un financement n'est pas un coût.

#### **3.2.1.1. Réforme financièrement neutre**

La neutralité financière prévue par la convention de 2008 concerne le système de répartition des coûts entre d'une part le Canton, et d'autre part l'ensemble des communes. Aucune de ces deux entités ne devait être prétérîtée par la mise en place de la réforme policière, ce que le système de bascule de deux points d'impôts devait garantir. La consultation des textes et des personnes à laquelle la Cour a procédé révèle que le Canton a toujours considéré que les MGP qu'il fournit aux communes devaient être intégralement facturées à celles-ci, ainsi que le prévoient les articles 44 et 45 LOPV cités dans la partie 1.1.3.

Dans les faits, et contrairement à ce que prévoit l'art. 45 al. 1 LOPV<sup>48</sup>, le Canton n'a jamais facturé le montant total des coûts de ses MGP aux communes, plusieurs problèmes étant apparus lors de la mise en œuvre de ce système financier. Tout d'abord, **sur la base des données de 2007, le canton prévoyait de facturer CHF 25 millions aux communes sans police et de répartir les CHF 30 millions restants (sur les CHF 55 millions de la bascule 2007) sur l'ensemble**

<sup>48</sup> « Le montant total des coûts pour l'exercice des missions générales de police par la police cantonale correspond au coût complet annuel des policiers affectés à ces missions. »

**des communes. En réalité, les deux points d'impôts plafonnés reversés par les communes sans police pour la facture de 2012 représentaient moins de CHF 19 millions.** D'autre part, le montant total de la facture policière de 2012 se montait à plus de CHF 61 millions. Ces deux adaptations ont porté la somme du différentiel à répartir entre toutes les communes à plus de CHF 41 millions au lieu des CHF 30 millions estimés à l'origine.

Afin de régler ces problèmes relatifs au financement de la facture policière, l'Etat et les communes ont conclu en juin 2013 un nouvel accord politique fondé sur la mise en œuvre de l'art. 45 al. 4 LOPV<sup>49</sup>. Pour fixer la participation financière des communes, cette nouvelle convention reprend le tableau de l'EMPL d'avril 2011 reproduit ci-dessous :

---

<sup>49</sup> « Le montant facturé aux communes fait l'objet d'un processus de régulation instauré d'entente entre le Conseil d'Etat et les communes. »

Estimations réalisées dans la phase de projet et jamais réajustées

Coût complet du gendarme sans que les MGP ne soient isolées

Base 2012			Charges	Revenus
<b>Situation budgétaire attendue pour l'Etat de Vaud :</b>				
1.	art. 45.1	Coût complet selon méthode avalisée par le CCF (440 ETP x 0.80 x 211'400)	74'412'800	
		Revenus issus de la facturation des prestations complémentaires (62.3 ETP x 1.0 x 211'400)		13'212'500
		Facturation séparée des prestations complémentaires aux communes (selon chiffre ci-dessus)	-13'212'500	-13'212'500
<b>2</b>	<b>Coût des MGP à financer par les communes</b>		<b>61'200'300</b>	<b>0</b>
a.	art. 45.2	Facturation aux communes sans corps de police municipal à hauteur de 2 pts d'impôts (valeur estimée du pt en 2012 : 28.1 mios)		25'545'000
b.	art. 45.3	Facturation au travers de la péréquation intercommunale (différence entre 2 pts d'impôts basculés et facturation a. ci-dessus)		30'655'000
c.	art. 45.3	Facturation au travers de la péréquation intercommunale du différentiel entre le coût des MGP et les 2 facturations ci-dessus (a. + b.)		5'000'300
<b>3</b>	<b>Totaux égaux entre coût MGP et facturations</b>		<b>61'200'300</b>	<b>61'200'300</b>
<b>Base 2012</b>				
4.	art. 46.1	Revenu attendu de la facturation des prestations complémentaires aux communes (62.3 ETP x 1.0 x 211'400)	13'212'500	13'212'500
	art. 46.2	Prise en charge par l'Etat, respectivement réduction du prix des prestations complémentaires à facturer pour faciliter la transition vers le nouveau système	-4'212'500	-4'212'500
<b>5.</b>	<b>Facturation attendue en 2012 des prestations complémentaires à un niveau similaire à celui des contrats de prestations en 2011</b>		<b>9'000'000</b>	<b>9'000'000</b>
	art. 46.3	Facturation à la péréquation intercommunale dans l'hypothèse où les prestations complémentaires effectives n'atteignent pas le revenu attendu à hauteur de CHF 9 mios		Pour mémoire
<b>6</b>	<b>Totaux égaux entre coût net des prestations complémentaires et facturations</b>		<b>9'000'000</b>	<b>9'000'000</b>
<b>7</b>	<b>Total général : équilibre entre coûts et facturations</b>		<b>70'200'300</b>	<b>70'200'300</b>

*NB : les ETP mis à disposition pour des prestations complémentaires sont facturés à 100%, soit au taux de 1.0, car ils ne seront pas concernés par le delta de 20% relatif aux missions de police judiciaire effectuées par les ETP cantonaux qui assurent des tâches de missions générales de police (MGP).*

Figure 7 : Tableau de synthèse du financement des MGP effectuées par la PolCant (Source : EMPL sur l'organisation policière vaudoise, avril 2011)

En se référant à ce tableau, les négociations ont porté sur la prise en charge de deux éléments :

- le renchérissement de CHF 5 millions, réparti à 50 % à charge du canton et à 50 % à charge des communes ;
- l'éventuel manque à gagner si le montant encaissé par l'Etat pour les prestations complémentaires était inférieur aux CHF 13'212'500 encaissés par l'Etat pour les contrats de prestations<sup>50</sup>, dont il a été convenu qu'il resterait intégralement à la charge de l'Etat.

La convention de 2013 fixe jusqu'au 31 décembre 2017 le montant des factures policières sur la base du montant 2012 de CHF 61'200'300 indexé d'un taux forfaitaire annuel de 1.5%. Alors qu'il devait être renégocié en 2016, la validité de cet accord a été prolongée jusqu'en 2022.

**Ainsi l'art. 45 al. 1 LOPV n'a jamais été appliqué**, les parties ayant privilégié dans le cadre des négociations prévues par l'art. 45 al. 4 LOPV une indexation automatique de la facture policière.

**De plus, le mécanisme n'est financièrement pas neutre** pour plusieurs raisons :

- Selon le tableau reproduit dans la Figure 6, le coût complet annuel des policiers affectés aux MGP « *selon la méthode avalisée par le CCF* » se montait en 2012 à CHF 74'412'800. Plus de CHF 13 millions ont été déduits de ce montant pour tenir compte des revenus que le Canton aurait dû percevoir si les communes avaient été preneuses de prestations complémentaires en remplacement des contrats de prestations. Or, aucune commune n'ayant à ce jour conclu de contrats de prestations complémentaires, le Canton prend chaque année à sa charge ces CHF 13 millions ;
- La valeur des deux points d'impôts reversés aux communes ne correspond pas au montant de la facture policière. Entre 2012 et 2015, la valeur de ces deux points d'impôts a été en moyenne de CHF 1.5 million plus élevée que le montant de la facture policière adressée aux communes.

En outre, les MGP n'ont jamais été isolées au sein du coût complet annuel du gendarme qui, de surcroît n'a été utilisé qu'à titre indicatif, le mécanisme régulateur étant venu remplacer le principe inscrit dans la loi.

### **3.2.1.2 Neutralité des coûts**

L'EMPL d'avril 2011 indique que le projet de réforme policière vise « *la neutralité des coûts* » (p. 34), une formulation qui peut laisser croire que le nouveau système ne doit pas coûter plus cher que l'ancien. La Cour a procédé à des analyses visant à rechercher si et dans quelle mesure la police coordonnée votée par le peuple coûte plus ou moins cher que le système antérieur. A l'issue de ses travaux, force est d'admettre que cette comparaison est compliquée en raison de différents facteurs.

En premier lieu, le système a été considérablement modifié avant et après la réforme. Le nombre de corps de police communaux a été divisé par trois pour se fixer à neuf corps (Lausanne et huit associations de communes) avec des buts à atteindre en termes d'effectifs et de locaux afin d'obtenir l'accréditation définitive exigée par loi. De plus, la date de création des

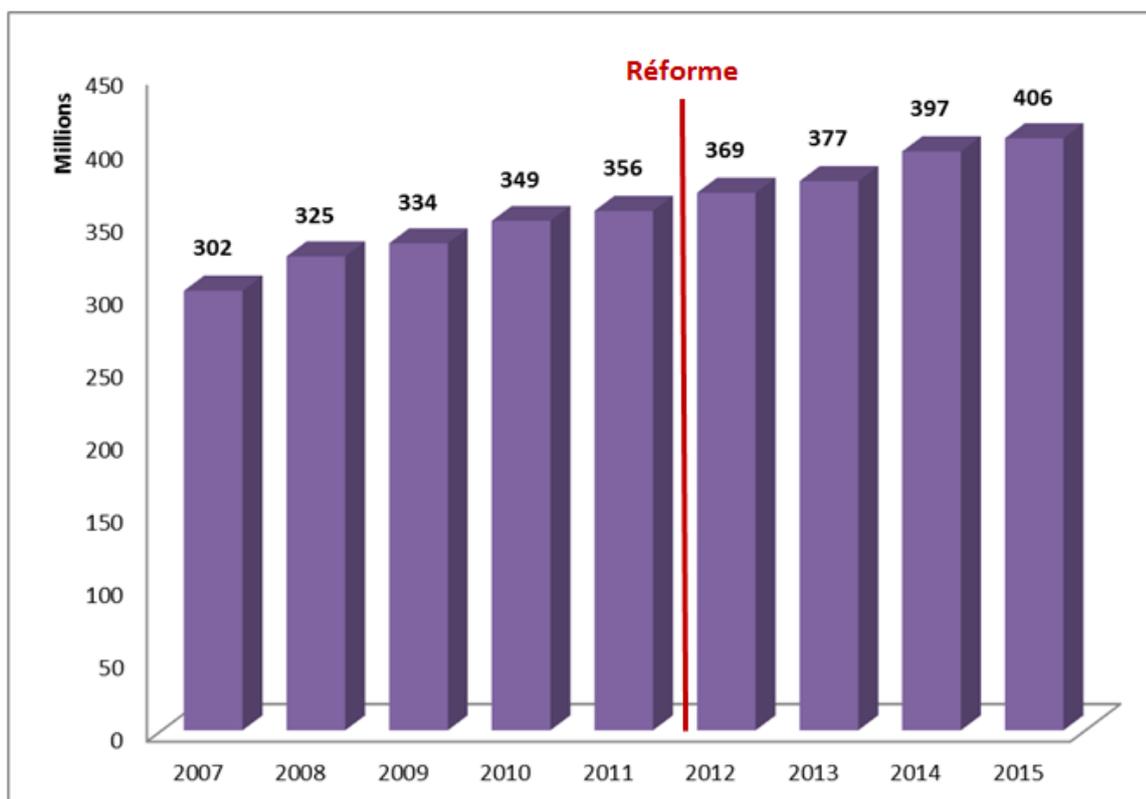
---

<sup>50</sup> Le risque que le produit des prestations complémentaires ne couvre pas l'intégralité du coût des 62.3 ETP de policier dédiés aux contrats de prestations était jugé faible durant les travaux préparatoires de la LOPV, le rapport de la commission chargée d'examiner l'EMPD d'avril 2011 précisant à ce sujet : « *Le nombre important de demandes déposées par les communes permet d'affirmer que ce risque est faible, proche de zéro* » (p. 16).

PolCom n'est pas uniforme, certaines existant plusieurs années avant l'entrée en vigueur de la LOPV, alors que d'autres ont été constituées dans le courant de l'année 2012. **En outre, les communes ne comptabilisent pas de façon uniforme leurs charges de sécurité.** Pour ne parler que de la facture policière reçue du Canton, certaines communes l'enregistrent dans le compte 61 (Corps de police), alors que d'autres l'inscrivent dans le compte 60 (Administration), et que plusieurs communes n'ont jamais enregistré de charges dans aucun de ces deux comptes<sup>51</sup>. Enfin, la PolCant ne dispose pas d'un système d'information adéquat permettant d'isoler les coûts des MGP, la facture policière étant basée sur le coût complet du gendarme qui effectue d'autres missions que les MGP.

Comme il n'était raisonnablement pas possible d'isoler les coûts des MGP, la Cour a retenu le critère de l'évolution des coûts totaux de la sécurité sur le sol vaudois, ceux-ci ayant passé de CHF 301.5 millions en 2007 à CHF 406.1 millions en 2015, soit une augmentation de près de 35% (cf. Tableau 3). Depuis l'entrée en vigueur de la LOPV, cette augmentation se monte à 14% (de CHF 356.3 millions en 2011 à CHF 406.1 millions en 2015), accroissement qui se justifie notamment par l'augmentation des effectifs tant des PolCom (liés aux conditions d'accréditation) que de gendarmerie (suite à l'accord passé avec les syndicats de la PolCant).

**Tableau 3 : Evolution des coûts de sécurité du Canton et des communes vaudoises (Source : Cour des comptes)**



Le tableau ci-dessus cumule pour chaque année les charges de sécurité des trois acteurs que sont le Canton, les communes disposant de leur propre police et les communes délégatrices. Le détail de l'évolution de ces charges par type d'acteur figure en annexe II du présent rapport. Il

<sup>51</sup> Selon les données de Statistique Vaud disponibles sous [www.scris.vd.ch](http://www.scris.vd.ch), les communes de Bottens, Champagne, Chêne-Pâquier, Cudrefin, Grens et Perroy n'ont jamais comptabilisé de charges dans les comptes 60 ou 61.

est à noter que les coûts ne sont pas traités de façon homogène avant et après la mise en place de la réforme policière. Jusqu'en 2011, les coûts des communes sont issus des comptes 60 et 61 disponibles sur le site de Statistique Vaud, tandis que les coûts du Canton correspondent aux charges de la PolCant. A partir de 2012, les coûts ont été calculés de la façon suivante :

- Pour les communes délégatrices, il s'agit du total des comptes 60 et 61 duquel sont déduits les deux points d'impôts reçus de la part du Canton. Ces coûts correspondent à la part péréquative facturée par le Canton à laquelle se rajoutent les frais directs de la commune (p.ex. les frais relatifs aux ASP) ;
- Pour les communes avec police, il s'agit du total des comptes 60 et 61 duquel est déduite la différence entre les deux points d'impôts reçus de la part du Canton et la part péréquative. Ces coûts correspondent à la participation de la commune aux coûts de sa police à laquelle se rajoutent les frais directs de la commune ;
- Pour le Canton, il s'agit de la différence entre les coûts totaux de la sécurité sur sol vaudois (selon la méthode utilisée jusqu'en 2011) et les coûts des communes.

**L'augmentation des coûts a affecté, à des degrés divers, tous les acteurs du système.** A ce titre, la Cour rappelle qu'outre l'optimisation de l'organisation et de l'effort policier sur l'ensemble du canton destiné à renforcer les aspects sécuritaires par la mise en place d'un système de police coordonnée. Cette augmentation est issue principalement :

- de la mise en place de nouvelles procédures suite à l'entrée en vigueur de CODEX en 2011, alliées aux nouvelles compétences dévolues aux PolCom (cf. point 1.1.3). Ces changements ont nécessité dans de nombreux cas des investissements en matière d'infrastructures (aménagement de locaux existants ou création de nouveaux locaux)<sup>52</sup> ;
- de la réalisation du processus d'accréditation des PolCom<sup>53</sup>. Pour être accréditées définitivement comme l'exige la loi, elles doivent notamment disposer en permanence d'un guichet ouvert (24h/24 et 7j/7) et de deux patrouilles pouvant intervenir simultanément, ce qui représente une taille critique minimum de 30 ETP. Si la majorité des PolCom dépassait déjà ce seuil en 2012, elles ont toutes dû adapter leurs effectifs à leurs besoins sécuritaires sur la base de l'OABS, l'outil d'analyse des besoins sécuritaires évoqué dans la partie 1.2.3. Les modalités de mise en œuvre de cette augmentation d'effectifs sont spécifiées dans les annexes aux contrats en vue d'accréditation définitive des différentes PolCom. Ces mesures ont permis d'augmenter la présence policière sur l'ensemble du territoire vaudois et de renforcer le sentiment de sécurité de la population ;
- de l'augmentation des effectifs de la PolCant négociée en 2012 avec l'Association Professionnelle des Gendarmes Vaudois (APGV) et le Syndicat de la Sûreté Vaudoise (SSV). Cet accord prévoit la création de 94 ETP supplémentaires sur la période 2012 – 2017.

---

<sup>52</sup> Avec l'ancien code de procédure pénal, les salles d'audition avaient une surface moyenne de 7,5 m<sup>2</sup> permettant d'accueillir 3 à 4 personnes, à savoir deux policiers, si besoin un interprète et la personne entendue. Avec CODEX et l'entrée en scène des acteurs de la défense, voire d'autres parties, ces locaux devront recevoir en moyenne 6 personnes dans une surface minimale de 12 m<sup>2</sup> (Source : PolCant info n° 76, mars 2010).

<sup>53</sup> Le délai octroyé pour obtenir une accréditation définitive varie d'une Polcom à l'autre, la LOPV précisant simplement que « *le contrat en vue d'accréditation définitive est conclu pour une durée déterminée* ». Dans le rapport de la commission chargée d'examiner l'EMPD sur l'organisation policière vaudoise (EMPD RC-384), il est indiqué que « *si la durée imposée est trop longue, elle sera ramenée à un chiffre raisonnable, soit maximum 5 ans* » (p.24). A ce jour, seules quatre Polcom ont reçu leur accréditation définitive : Police Lavaux, Police Riviera, Police Ouest lausannoise et la Police de Lausanne.

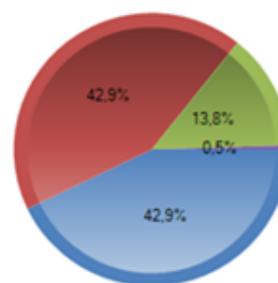
La réforme visait également à établir une certaine équité au niveau du financement en s'assurant que chaque commune participe aux frais de la sécurité (principe de solidarité). En effet, avant la mise en place de ce système, certaines communes ne payaient aucune charge pour la sécurité.

Les réponses au questionnaire que la Cour a adressé à toutes les communes délégatrices illustre bien le rééquilibrage entre ces dernières et les communes disposant d'une police. Lors du changement de système, une seule commune a répondu que ses coûts de sécurité ont baissé. Alors que 24 communes ont répondu disposer d'une police avant l'entrée en vigueur de la LOPV (dont 10 avaient en plus conclu des contrats de prestation), la disparition de ces polices aurait pu faire baisser leurs coûts de sécurité, ce qui n'a pas été le cas.

La question formulée aux communes délégatrices, suivie de leurs réponses, se présentait de la façon suivante :

**En comparant 2011 et 2012 (entrée en vigueur de la LOPV au 01.01.2012), vous diriez que les coûts de sécurité de votre commune ont été :**

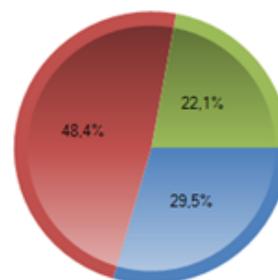
	Effectifs	% Obs.
<b>En forte hausse</b>	93	42,9%
<b>En hausse</b>	93	42,9%
<b>Stables</b>	30	13,8%
<b>En baisse</b>	1	0,5%
<b>En forte baisse</b>	0	0%
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>100%</b>
<b>Réponses effectives : 217</b>		<b>Non-réponse(s) : 0</b>
<b>Taux de réponse : 100%</b>		



Afin de déterminer si cette hausse ne concernait que l'année du changement de système ou si les années qui ont suivi ont également été marquées par une augmentation, une deuxième question s'intéressait aux années 2012 – 2015. A ce propos, il appert que si la hausse n'est pas aussi forte que lors de l'introduction du nouveau système et que la proportion de communes présentant des coûts de sécurité stables est plus importante, la tendance reste clairement à la hausse :

**Durant les quatre années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la LOPV (de 2012 à 2015), vous diriez que les coûts de sécurité de votre commune ont été :**

	Effectifs	% Obs.
En forte hausse	64	29,5%
En hausse	105	48,4%
Stables	48	22,1%
En baisse	0	0%
En forte baisse	0	0%
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>100%</b>
<b>Réponses effectives : 217</b>		<b>Non-réponse(s) : 0</b>
<b>Taux de réponse : 100%</b>		



La Cour constate que le système mis en place ne permet cependant pas de distinguer les accroissements dus à l'augmentation du nombre des policiers (ce que tous les acteurs saluent) des autres causes. S'il est également difficile de prévoir l'évolution à venir de la facture policière, certains investissements auront cependant un impact non négligeable sur celle-ci et ne vont pas affecter tous les acteurs de la même façon. En effet, selon les informations communiquées par l'Etat à la Cour, les communes délégataires ne devraient pas voir leur facture augmenter suite aux investissements prévus en matière informatique et aux changements relatifs à la formation<sup>54</sup>. Ces charges reposeraient uniquement sur la PolCant et les PolCom. Ces investissements sont cependant nécessaires pour continuer d'assurer une sécurité publique performante. Si tout ou partie des corps de police devait ne pas intégrer ces outils informatiques, des difficultés supplémentaires en matière de coordination des différentes polices pourrait affecter à moyen terme leur efficacité.

Dans ce contexte, la Cour observe qu'afin de maintenir les coûts à un niveau acceptable pour tous les acteurs contributeurs et de respecter tant que faire se peut le principe de neutralité financière établi au départ, il pourrait être intéressant d'intensifier les synergies entre les différents acteurs. Si plusieurs initiatives ont déjà été prises (plateforme de recrutement et formation des cadres communes), d'autres opportunités pourraient être saisies afin d'optimiser davantage le système de police coordonnée.

### **3.2.2 Analyse du système de financement**

La Cour constate également que le système élaboré en 2008 consistant à financer des MGP par les communes via la bascule de deux points d'impôts et la répartition du solde par le biais de la péréquation est manifestement trop rigide. De plus, si le principe de solidarité est acquis, les communes déplorent un manque de transparence dans la composition de la facture policière.

Le mécanisme financier prévu par la convention de 2008 et transposé dans la LOPV peut être illustré de la façon suivante :

<sup>54</sup> Le passage de la formation à deux ans, ainsi que le désengagement de la Confédération sur le site de Savatan, vont avoir un impact financier qui n'est pas encore connu.

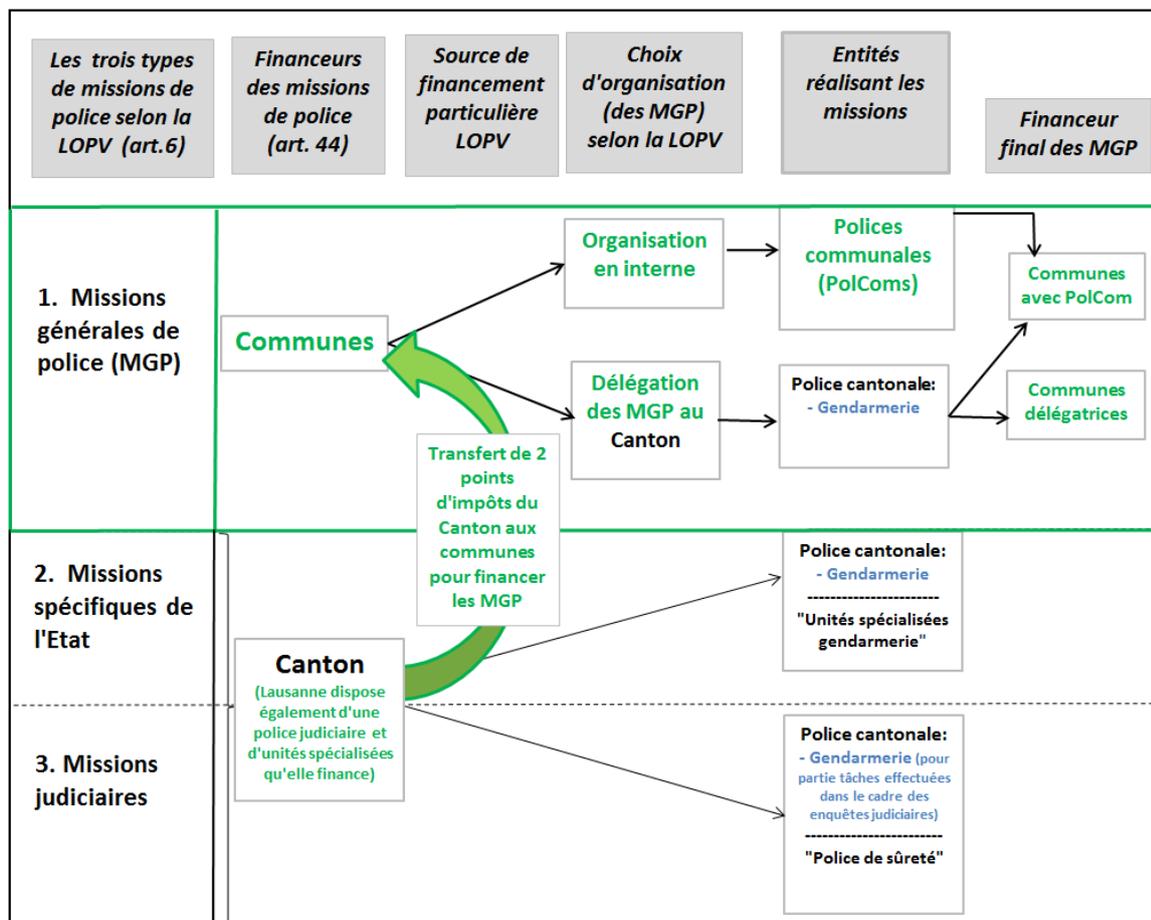


Figure 8 : Organisation et financement des MGP selon la LOPV (Source : Cour des comptes)

Alors que la facture policière se base sur le coût complet du gendarme, la lecture de ce schéma illustre que les activités de la gendarmerie, ainsi que celles de la police municipale de Lausanne, ne se limitent pas aux MGP. De plus, si le Canton actualise chaque année le coût complet du gendarme<sup>55</sup>, cette opération est purement indicative, la Convention de 2013 ayant fixé les factures policières à venir sur la base des chiffres de 2012 avec une indexation annuelle de 1.5%. Ainsi, quelle que soit l'évolution du coût du gendarme, la facture policière envoyée à toutes les communes en 2022 devrait se monter à CHF 71'025'442.

### 3.2.2.1 La répartition de la facture entre les communes

La Cour a constaté l'existence de différents problèmes relatifs à la répartition de la facture policière entre les communes disposant d'une police et les communes délégatrices, ainsi qu'au sein des communes délégatrices.

Le premier d'entre eux concerne la différence entre la simulation qui avait été réalisée sur la base de l'année 2007 et la réalité lors de la mise en œuvre du nouveau système, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

<sup>55</sup> Sur la base du budget 2016, le coût complet du gendarme s'élève à CHF 231'675.

**Tableau 4 : Evolution de la répartition de la facture policière (Source : Cour des comptes)**

	Base 2007		2012		2013		2014		2015	
Facture	55'000'000		61'200'300		62'118'305		63'050'079		63'995'830	
Facture corrigée			58'700'000							
Communes délégatrices maximum 2pts	25'000'000		18'685'119		20'082'033		20'471'542		20'600'832	
Communes délégatrices péréquation	11'349'864		15'138'896		16'122'481		16'440'630		16'847'728	
<b>Total délégatrices</b>	<b>36'349'864</b>	<b>66%</b>	<b>33'824'015</b>	<b>58%</b>	<b>36'204'514</b>	<b>58%</b>	<b>36'912'172</b>	<b>59%</b>	<b>37'448'560</b>	<b>59%</b>
Communes avec police - péréquation	18'650'136	<b>34%</b>	24'876'285	<b>42%</b>	25'913'787	<b>42%</b>	26'137'902	<b>41%</b>	26'547'266	<b>41%</b>
<b>Grand Total</b>	<b>55'000'000</b>		<b>58'700'300</b>		<b>62'118'301</b>		<b>63'050'074</b>		<b>63'995'826</b>	

Dès 2012 et de façon constante au cours des années suivantes, les communes membres d'une association de police (avec Lausanne) ont dû contribuer à raison de plus de 40% à la facture policière globale, alors que leur contribution était estimée à 34% sur la base des chiffres de 2007.

Cette différence entre les projections effectuées en 2007 et la réalité constatée à partir de 2012 s'explique notamment par le nombre plus important de communes qui ont rejoint une PolCom (estimé à 40 dans la phase de projet, ce nombre est passé à 46 lors de la mise en œuvre de la LOPV). Le Canton ne pouvant récupérer les deux points d'impôts contribuant au financement des MGP que sur un nombre de communes inférieur à ce qui avait été initialement défini, le solde de la facture à charge de la péréquation qui se répartit sur toutes les communes s'est avéré plus important.

Un autre élément qui explique ce déséquilibre provient du fait que le financement reçu du Canton basé sur la valeur du point d'impôt communal est supérieur au montant facturé aux communes délégatrices dans la première étape de facturation (cf. Figure 9). Ce montant, défini dans la Convention de 2008 comme « le coût réel », est le résultat d'un calcul réalisé à partir du montant de deux points d'impôts bruts du total des communes rapporté à la population totale et pondéré par la population de la commune. Pour la facture de la première étape, ce montant est plafonné à deux points d'impôt communal.

Comme l'illustre la Figure 9, les deux points d'impôts reçus par les communes délégatrices représentaient plus de CHF 26 millions en 2015, alors que ces mêmes communes n'ont reversé que CHF 20.6 millions lors de la première étape de facturation, soit CHF 5.4 millions d'écart.

Le plafonnement du point d'impôt par commune au point moyen de l'ensemble des communes engendre également un effet de solidarité envers les communes à fort potentiel fiscal, certaines d'entre elles bénéficiant même d'un solde positif une fois leur facture policière réglée<sup>56</sup>. Le tableau 5 illustre cette situation en prenant l'exemple de quelques communes et de leur décompte 2015 de la péréquation<sup>57</sup> :

<sup>56</sup> Dix communes sont dans cette situation en 2015 : Montricher, Jouxteins-Mézery, Vaux-sur-Morges, Chésereux, Coinsins, Coppet, Founex, Mies, Trélex et Rolle. Leur "bénéfice" a oscillé entre CHF 7'935 et CHF 256'009 (pour un total cumulé de CHF 771'433 ).

<sup>57</sup> L'adresse [www.vd.ch/themes/territoire/communes/finances-communales/perequations/decompte-2015/](http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/finances-communales/perequations/decompte-2015/) permet d'accéder à un fichier Excel du décompte 2015 de la péréquation qui comprend un onglet présentant les chiffres de la police.

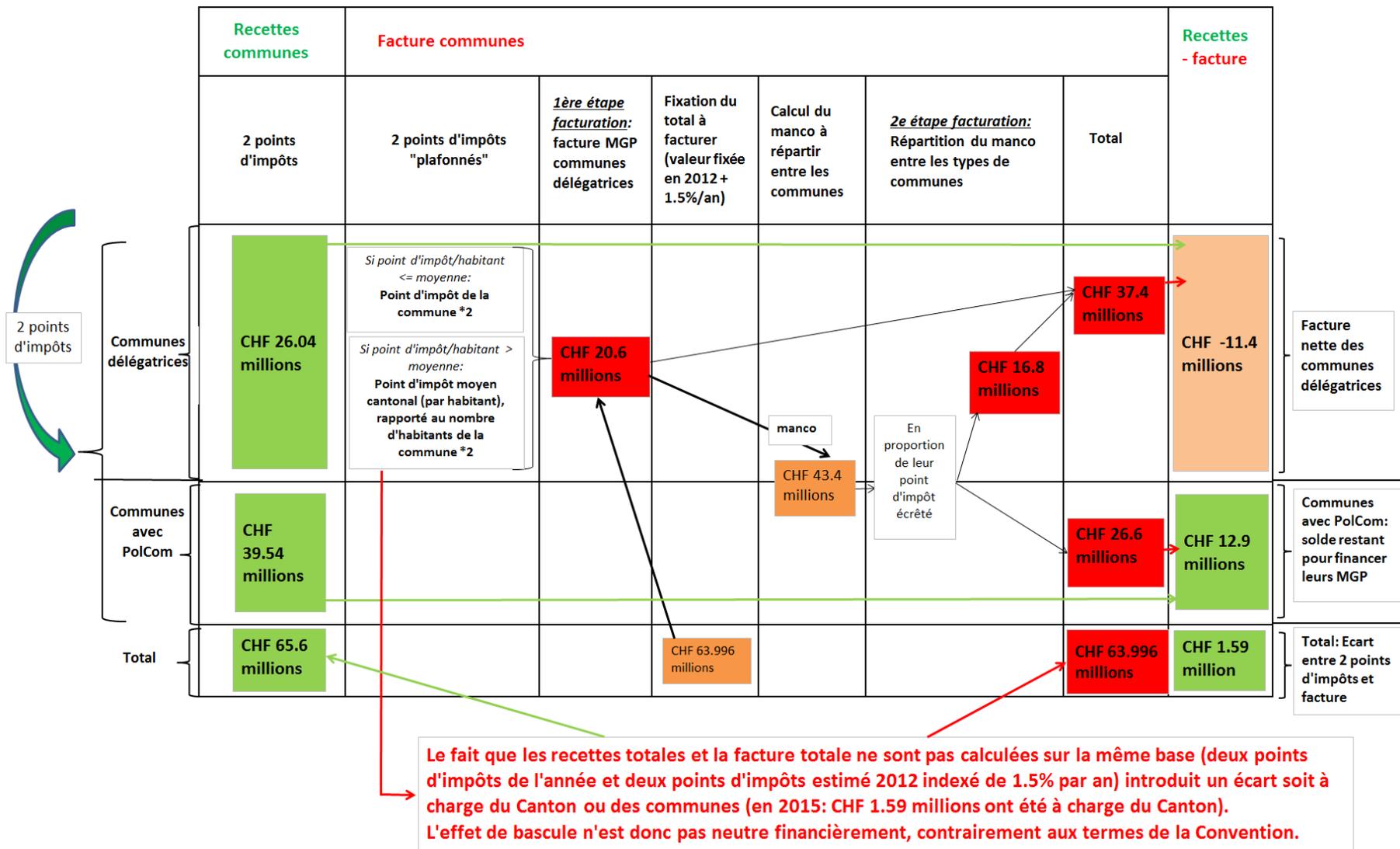


Figure 9 : Coûts et recettes des communes liés au financement des MGP réalisées par la PolCant : décompte 2015 (Source : Cour des comptes)

Tableau 5 : Répartition de la facture policière : décompte 2015 (Source : Etat de Vaud, Cour des comptes)

	"Recettes"	"Facture"									Ecart
	valeur 2 points d'impôts (sauf impôt foncier et impôt pers. morales immeubles)	Pour communes déléгатrices:				Pour toutes les communes:					Ecart "Recettes"- "Factures"
		total valeur 2 points communaux/ population totale*population commune	Facturation de l'Etat aux communes déléгатrices	valeur 2 points d'impôts (sauf..) pour les communes déléгатrices	Ecart entre valeur 2 points impôts et facturation de l'Etat	Manco de financement à répartir entre toutes les communes	Point d'impôt éцrété (base impôt avec impôt foncier et impôt pers. Morales immeubles)	Facteur de multiplication du point d'impôt éцrété pour financer le manco	Financement du manco	Facture totale	
(1)	(2)	(3) =min entre (1) et (2)	(4) =(1) pour les communes déléгатrices	(5) = (4)-(3)	(6) =(1)-(3) pour le total	(7)	(8) pour le total =total (9)/(7)	(9) = total (8)*(7)	(10) =(3)+(9)	(11) =(1)-(10)	
<b>communes avec PolCom</b>											
Aigle	470'950					260'845		338'099	338'099	132'851	
Lausanne	11'121'802					5'897'479		7'644'130	7'644'130	3'477'672	
...	...					...		...	...	...	
<b>Total</b>	<b>39'538'773</b>							<b>26'547'266</b>	<b>26'547'266</b>	<b>12'991'507</b>	
<b>communes déléгатrices</b>											
Féchy	118'703	73'486	73'486	118'703	45'217	57'694		74'781	148'267	-29'564	
Bière	75'761	132'446	75'761	75'761	-	40'787		52'867	128'628	-52'867	
Commugny	446'554	221'399	221'399	446'554	225'155	197'050		255'410	476'809	-30'255	
Vaux-sur-Morges	367'960	17'346	17'346	367'960	350'614	72'988		94'605	111'951	256'009	
...	...	...	...	...	...	...		...	...	...	
<b>Total</b>	<b>26'043'154</b>		<b>20'600'832</b>	<b>26'043'154</b>	<b>5'442'322</b>			<b>16'847'728</b>	<b>37'448'560</b>	<b>-11'405'406</b>	
<b>total</b>	<b>65'581'927</b>	65'581'927	<b>20'600'832</b>	26'043'154	5'442'322	44'981'095	33'479'425	1.30	<b>43'394'994</b>	<b>63'995'826</b>	<b>1'586'101</b>

Solde pour financer les polices communales

Négatif: facture nette

Positif: certaines communes font un gain net

Manco recalculé avec total 2 points d'impôts 2012 indexé: (10) total - (3) total

(10) total= Valeur de 2 points d'impôt estimé 2012 indexé de hausse de 1.5%/an

Le plafonnement du point d'impôt par commune au point moyen de l'ensemble des communes pour la facturation des MGP des communes déléгатrices introduit un effet de "solidarité" envers les communes à plus forte capacité fiscale.

Dans l'ensemble les communes déléгатrices reçoivent davantage qu'elles ne paient lors de la 1ère étape de facturation (CHF 20.6 millions contre CHF 26 millions).

Pour quelques communes à très forte capacité fiscale, l'écart entre les recettes et la facture lors de la 1ère étape n'est pas comblé lors de la répartition du manco entre toutes les communes (2e étape de facturation). Ces communes font un bénéfice net.

Le système retenu est non seulement défavorable aux communes qui assument elles-mêmes leurs MGP, mais la répartition de la facture policière au sein même des communes délégatrices pose également problème.

### **3.2.2.2 Conséquences d'un changement d'équilibre entre PolCom et communes délégatrices**

Les conséquences problématiques de la rigidité du système mis en place s'observent également dès l'instant où une commune importante quitte l'association de police à laquelle elle appartient, situation qui peut entraîner la disparition de cette association. Dans ce cas de figure, la charge financière se reportera :

- Sur les communes qui restent affiliées à une PolCom dont le nombre de membres diminue ;
- Sur la PolCant, qui devra assurer la sécurité sur les territoires anciennement couverts par une PolCom avec les deux points d'impôts reversés par les communes qui lui délèguent leur sécurité.

Ainsi, la réduction du nombre de communes au sein d'une PolCom peut entraîner un report de charge difficile à supporter pour les communes restantes, et provoquer un effet domino pouvant conduire à la disparition de cette association<sup>58</sup>. Afin d'assurer les MGP sur ces nouveaux territoires, la PolCant devrait alors renforcer ses effectifs en utilisant les deux points d'impôts que lui reversent ces communes. Ce montant étant clairement insuffisant, cela entraînera soit des dépenses supplémentaires pour l'Etat, soit une diminution de la présence policière sur les territoires concernés.

L'opportunité de rester au sein d'une PolCom ou de rejoindre les rangs des communes qui ont délégué leur sécurité au Canton est une question qui a déjà été soumise à plusieurs conseils communaux. Afin d'illustrer le manque d'adaptabilité du système si l'équilibre entre les communes disposant d'une police et les communes délégatrices était modifié, la Cour s'est intéressée aux conséquences provoquées par le retrait de deux communes de moyenne importance (entre 5'000 et 10'000 habitants) de leurs associations de police respectives.

Dans le premier cas, l'avantage financier pour la commune si elle décidait de sortir de son association est supérieur à CHF 1 million. En effet, elle verrait ses charges totales pour la sécurité passer de CHF 1.74 million à CHF 0.47 million, soit une diminution de CHF 1.27 million, pour autant qu'aucune charge supplémentaire comme l'engagement d'un ASP ne vienne compenser l'abandon de sa police.

Dans le deuxième cas, un conseiller communal s'inquiète de l'augmentation de la participation financière de sa commune à la PolCom, et déplore un manque d'effectif consécutif à la difficulté de recrutement du personnel doté des qualifications nécessaires. Dans sa réponse, la municipalité estime l'économie éventuelle en cas d'abandon de la PolCom à plus de CHF 1 million, ce montant ne tenant pas compte du recours éventuel à des prestations complémentaires auprès de la PolCant. De plus, tout comme dans le premier cas évoqué, la

---

<sup>58</sup> Le montant récupéré par le Canton par les deux points d'impôts des communes délégatrices étant plus important (1<sup>ère</sup> facturation), le solde à répartir entre toutes les communes serait moins élevé et donc les communes affiliées à une autre Polcom verraient leur participation à la facture policière diminuer.

commune devrait négocier les conditions de sa sortie, les statuts de l'Association liant ses membres jusqu'en 2022.

Pour l'ensemble du système et de ses acteurs, les conséquences d'une modification de l'équilibre entre les communes disposant d'une police et les communes délégatrices sont très importantes :

- **L'Association de police** qui perd une commune fortement contributrice doit redéfinir son périmètre d'activité, son organisation et son financement de façon structurelle ;
- **Les communes qui restent membres d'une PolCom** (ou certaines d'entre elles) doivent prendre à leur charge la participation financière de la commune qui quitte la PolCom. Si l'augmentation des coûts est trop importante, elles pourraient décider à leur tour de quitter l'association ;
- **La Police cantonale** pourra difficilement couvrir les coûts supplémentaires nécessaires à assurer la sécurité des nouvelles communes délégatrices avec les deux points d'impôts de ces dernières (il n'est d'ailleurs pas garanti que le revenu de ces deux points d'impôts, correspondant à 2-3 ETP dans les deux cas évoqués, soit dévolu à la PolCant pour engager de nouvelles ressources).

### ***3.2.3 Le cas particulier des frais informatiques***

La PolCant développe des outils informatiques indispensables au travail des policiers (journal des événements, générateur de rapports, gestion des affaires) et utilisés par toutes les PolCom sur la base de conventions signées en 2008 par trois d'entre elles<sup>59</sup>. En 2015, la PolCant a soumis pour signature à l'ensemble des PolCom une mise à jour de ces conventions avec une augmentation annuelle progressive des frais de CHF 220.- à CHF 447.- par policier. Parallèlement à cette mise à jour, un tableau des nouveaux projets informatiques prévus jusqu'en 2021 a également été présenté par la PolCant.

Au nom des PolCom, la Conférence des Directeurs des Polices municipales vaudoises (CDPMV) a refusé d'entrer en matière sur la signature de ces nouvelles conventions, au motif que les renseignements à disposition sur les nouveaux projets et sur la composition de leurs coûts présentent un manque de clarté. Elles se plaignent de se voir présenter une facture sans avoir été suffisamment associées aux processus de choix et de développement des outils informatiques couverts par les futures conventions. A la fin des travaux d'audit, les échanges entre le Canton et la CDPMV n'avaient pas permis d'avancées substantielles dans ce domaine si important pour l'optimisation de l'efficacité policière, chacun campant sur ses positions. Aux griefs susmentionnés émanant des PolCom, le Canton répond qu'il est impératif que celles-ci marquent leur adhésion aux conventions proposées afin d'éviter de limiter de manière importante les capacités opérationnelles des différents corps de police, ceci au détriment de la sécurité dans le canton. A la demande de la CDPMV, une commission de pilotage a été mise sur pied par le Canton afin de clarifier la composition de ces coûts informatiques et leur évolution. Si la CDPMV salue le mandat attribué à cette commission, elle a également fait savoir qu'une réouverture des négociations relatives au financement de l'organisation policière vaudoise s'avérerait nécessaire pour que le dossier puisse progresser concrètement.

---

<sup>59</sup> La Police municipale de Lausanne, la Police Riviera et la Police de l'Ouest lausannois.

Au vu de ce qui précède, la Cour émet des inquiétudes sur la durée à venir de ces travaux qui, s'ils se prolongent par trop, présenteraient des risques de nuire à l'efficacité policière. En effet, dans un esprit de cohérence avec les conditions d'accréditation<sup>60</sup> et dans la logique de la coordination optimale des ressources et des engagements policiers (notamment en matière de renseignement et de rapidité d'intervention), l'harmonisation des systèmes d'information et de communication des différents corps de police est indispensable. L'intégration des PolCom dans les systèmes d'information développés par le Canton renforcerait la coordination entre les polices et améliorerait l'efficacité de leurs actions, remplissant ainsi l'un des buts mentionnés à l'art. 1 LOPV. La Cour souligne qu'un système policier efficace dépend largement de la rapidité d'intervention et de coordination, ainsi que de la qualité du renseignement largement tributaire de la performance que peuvent offrir les équipements technologiques.

En conclusion, sans se prononcer sur le bien-fondé des montants présentés par le Canton, la Cour constate que, dans le calcul du coût complet du policier qui a servi de base à l'établissement de la facture policière de 2012 (facture majorée annuellement de 1.5% jusqu'en 2022), il existe une rubrique relative aux coûts informatiques totaux qui ne tient pas compte des frais prévus dans les conventions informatiques. A travers la part péréquative facturée à l'ensemble des communes (qui représente environ deux tiers de la facture policière, le tiers restant étant facturé au préalable uniquement aux communes délégatrices), **les communes disposant d'une police paient un coût résiduel pour l'utilisation d'outils informatiques déjà facturés sur la base des conventions informatiques.**

Si le montant facturé aujourd'hui aux PolCom pour ces outils informatiques ne représente qu'une infime partie de la facture policière globale (environ CHF 200'000 sur une facture de près de CHF 65 millions en 2016), **la mise à jour des conventions et les nouveaux projets prévus ces prochaines années pourraient accroître sensiblement la charge supportée par les communes disposant d'une police, les délégatrices étant financièrement exemptée de ces coûts.** La question de savoir s'il ne faut pas réellement intégrer l'ensemble des coûts informatiques dans le calcul de la facture policière peut dès lors légitimement se poser.

## **3.3 AXE III : STATUT DES PERSONNES EN CHARGE DE LA SÉCURITÉ**

### ***3.3.1 Unification du statut des policiers***

Un des principes fixés dans la Convention de 2008 vise à supprimer la concurrence liée aux statuts des policiers par une harmonisation de ceux-ci en vue de leur unification à terme. Ceci aura notamment pour résultat de supprimer la concurrence entre les différents corps de police en matière de conditions salariales et de travail. Cette question a également fait l'objet d'un postulat<sup>61</sup> traité dans le cadre de l'EMPL relatif à la LOPV. Dans son rapport relatif à ce postulat, le Conseil d'Etat souligne qu'au vu des divergences constatées entre ces statuts, leur

---

<sup>60</sup> L'art. 34 LOPV indique notamment qu'une police communale doit « *disposer du matériel, de l'équipement et des systèmes de communication et d'information permettant de garantir l'interopérabilité des polices, tels que définis par la Direction opérationnelle* ».

<sup>61</sup> Postulat Roger SAUGY « *demandant au Conseil d'Etat un rapport sur le statut réel des membres des divers corps de police municipaux et cantonaux de ce canton* » (07\_POS\_249)

harmonisation et, à terme, leur unification, seront délicates et que du temps sera nécessaire pour traiter cet objectif final. Ainsi, ces divergences « *devront faire l'objet de réflexions en profondeur et de travaux de conceptualisation, dans un esprit de consensus et d'équité.* »<sup>62</sup>. Si un délai de trois ans a été fixé dans les dispositions légales, le Conseil d'Etat soulignait l'importance de l'aspect humain, le système pouvant fonctionner sans que tous les policiers aient le même statut. En outre, les textes législatifs régissant l'activité du policier cantonal restreignent fortement la possibilité pour la PolCant d'harmoniser son statut avec celui des PolCom.

La Cour partage l'analyse qu'un nombre conséquent de problématiques touchent à l'unification des statuts qui concerne non seulement les salaires et les caisses de pension, mais également les conditions de travail et les grades. Sur ce dernier point, la Cour rappelle que si la gestion des grades peut différer entre les PolCom et la PolCant (en termes de responsabilités et de nombre de policiers sous ordre), leurs réalités sont également différentes, les PolCom ayant une plus grande proximité avec leurs autorités politiques et leur population. De plus, cette harmonisation visant l'unification du statut des policiers uniformés pourrait poser des problèmes d'égalité de traitement avec le personnel civil des communes membres d'une PolCom.

### **3.3.2 Compétences des ASP**

Dans son art. 26, la LOPV traite des assistants de sécurité publique en précisant notamment : « *Les missions confiées aux assistants de sécurité publique sont celles dont l'exécution est complémentaire aux missions générales de police, mais qui n'exige ni la formation et les prérogatives du policier, ni les moyens de la police, ni l'usage de la force publique.* ».

La Cour a examiné si les missions confiées aux ASP et aux policiers sont clairement distinctes. Ainsi, dans le questionnaire envoyé aux communes délégatrices, elle s'est intéressée aux missions confiées à leurs ASP. La figure ci-dessous présente la proportion d'ASP au sein de ces communes et les tâches qui leur sont confiées :

---

<sup>62</sup> Mise en consultation de l'EMPL sur l'organisation policière vaudoise, p. 50

## 27. Votre commune emploie-t-elle un ou plusieurs Assistants de sécurité publique (ASP) ?

	Effectifs	% Rep.
Oui, entre 0.2 et 2 ETP	43	19,8%
Oui, entre 2.1 et 4 ETP	8	3,7%
Oui, plus de 4 ETP	3	1,4%
Non, mais elle loue ponctuellement des ASP à d'autres communes	7	3,2%
Non	156	71,9%
<b>Total</b>	<b>217</b>	<b>100%</b>

## 28. Parmi les tâches suivantes, quelles sont celles confiées aux ASP actifs sur votre territoire communal ?

	Effectifs	% Rep.
Contrôler les zones de parcage et infliger des amendes en cas d'infractions	60	98,4%
Régler la circulation lors de manifestations	47	77%
Surveiller l'ordre et la propreté des espaces publics	44	72,1%
Effectuer des contrôles d'identité	8	13,1%
Renseigner le public, notamment les touristes, sur des aspects pratiques liés à la connaissance de la commune	26	42,6%
Assurer une sécurité de proximité aux abords des écoles	49	80,3%
Notifier les commandements de payer délivrés par l'Office des poursuites	29	47,5%
Autre	23	37,7%
<b>Total</b>	<b>61</b>	

Figure 10 : Proportion et tâches des ASP au sein des communes délégatrices (Source : Cour des comptes)

Il ressort de cette figure que plus du quart des communes délégatrices disposent d'ASP pour effectuer diverses tâches, en premier lieu desquelles figure le contrôle des zones de parcage et la sécurité aux abords des écoles. La Cour s'étonne cependant de la proportion non négligeable de communes demandant à leurs ASP d'effectuer des contrôles d'identité (13% des communes utilisant des ASP), alors même que cette mission policière n'est pas de leur ressort. Cette situation pourrait générer une atteinte aux droits fondamentaux des citoyens et créer des policiers de seconde zone, situation que les organes de gouvernance de la police coordonnée veulent éviter. La Cour estime important de repréciser le rôle des ASP et de s'assurer de leur mise en place homogène sur tout le territoire cantonal.

### **RAPPEL DU CONTEXTE**

La réforme policière vaudoise, entrée en vigueur en janvier 2012 avec la Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV), porte sur l'organisation et le financement des missions générales de police (MGP) à l'échelle du canton. Elle vise à instaurer, sous la direction d'un commandement unifié, un modèle de police coordonnée entre les différents corps de police du canton. Ces derniers comprennent la police cantonale (PolCant), chargée d'accomplir les MGP pour les communes lui ayant délégué cette tâche, et les polices communales et intercommunales (PolCom) pour les communes ayant choisi d'organiser leur propre corps de police.

### **CONSTATATION GENERALE**

Les analyses effectuées par la Cour portent sur trois aspects à la base du système adopté : la question de la gouvernance et de la coordination, le système de financement et l'unification des statuts. Au terme de ses travaux, la Cour constate l'existence de problèmes systémiques auxquels les nombreux compromis politiques qui ont jalonné l'élaboration et la mise en place de la réforme ne sont pas étrangers.

CONSTATATION N° 1 : CCS ET DO : BLOCAGES DANS LA GOUVERNANCE	RECOMMANDATION N° 1
<p>La Cour constate que la collaboration au sein et entre les organes stratégique-politique (le Conseil cantonal de sécurité – CCS) et stratégique-opérationnel (la Direction opérationnelle – DO), dont la composition est fixée par la LOPV, n'est pas satisfaisante. Dans sa conception et son fonctionnement actuel, le système laisse trop de place à l'expression des divergences d'intérêt des différents acteurs, bloquant ainsi la mise en œuvre d'une véritable police coordonnée placée sous un commandement unifié.</p> <p>Alors que la LOPV requiert du CCS qu'il prépare chaque année un plan d'action coordonné (PAC) qui fixe la stratégie et les orientations sécuritaires de la police coordonnée, un seul PAC comprenant des éléments très généraux issus du plan de législature a été avalisé par le Conseil d'Etat en juin 2013 et reconduit tel quel les années suivantes. Ce PAC ne distingue notamment pas clairement ce qui doit être placé sous le commandement unifié du Commandant de la PolCant de ce qui relève de la compétence propre ou déléguée des PolCom. Cette situation génère des tensions entre les différents acteurs et ne permet pas au Commandant de la PolCant d'exercer le commandement unifié de toutes les polices qui exécutent leurs tâches sous son autorité (art. 22 LOPV). La Cour relève également que le CCS ne s'appuie pas suffisamment sur la DO pour alimenter ses réflexions stratégiques (art. 18 al. 3 LOPV).</p>	<p>Dans le cadre de la loi actuelle, le CCS doit instaurer une organisation permettant de prévenir les blocages de gouvernance causés par l'existence d'intérêts divergents au sein de celle-ci. Dans ce but, la Cour recommande au CCS de renforcer le rôle moteur de la DO qui doit lui fournir les éléments nécessaires à la définition des priorités sécuritaires applicables à l'ensemble des corps de police du canton, en tenant compte du contexte actuel. Sur cette base, le CCS doit chaque année, comme le prévoit la LOPV, préparer un PAC contenant la stratégie et les orientations sécuritaires pour l'ensemble du territoire cantonal, et sur lequel le Commandant de la PolCant peut s'appuyer pour assurer le commandement unifié dont il a la charge.</p>

<b>CONSTATATION N° 2 : POLICE COORDONNEE : SYSTEMATIQUE ET COORDINATION A DEVELOPPER</b>	<b>RECOMMANDATION N° 2</b>
<p>Pour fonctionner à satisfaction, la police coordonnée doit être un système dans lequel les tâches et les compétences des différents acteurs sont clairement définies, tout comme les relations qu'ils entretiennent. En raison de la complexité du système et des mécanismes financiers incitant à défendre ses propres intérêts, la Cour observe qu'il manque une systématique permettant l'identification des problèmes, leur priorisation pour qu'ils soient traités au niveau adéquat, l'engagement des ressources nécessaires à les résoudre, l'évaluation des actions menées et, sur la base des enseignements tirés, la prise de mesures correctives conduisant à l'amélioration du système de police coordonnée.</p> <p>La Cour constate également que la coordination entre les différents corps de police est insuffisante en dehors des opérations planifiées conjointement. Il existe toujours une culture de cloisonnement importante à laquelle s'ajoute un climat parfois difficile entre la gendarmerie et les PolCom.</p>	<p>La Cour recommande au CCS et à la DO de développer une systématique incluant des processus qui clarifient les rôles et les responsabilités des différents acteurs et qui élimine les cloisonnements infondés entre les différents corps.</p>
<b>CONSTATATION N° 3 : UNE ESTIMATION DES COUTS PROBLEMATIQUE</b>	<b>RECOMMANDATION N° 3</b>
<p>Alors que la LOPV prévoit un financement des missions générales de police par les communes, le Canton n'a pas la possibilité d'isoler comptablement les coûts des MGP effectuées par les gendarmes.</p> <p>Au niveau des communes, la Cour constate un manque d'harmonisation dans la comptabilisation des charges de police qui rend difficile l'évaluation des coûts de sécurité des communes sur la base de leurs comptes annuels.</p>	<p>La Cour recommande aux autorités cantonales compétentes de mettre en place un système qui permette d'isoler les coûts des MGP effectuées par les gendarmes et d'établir des directives afin d'harmoniser la comptabilisation des coûts de sécurité dans les communes.</p>

CONSTATATION N° 4 : UN MODE DE FINANCEMENT OPAQUE, RIGIDE ET DESEQUILIBRE DES L'ORIGINE	RECOMMANDATION N° 4
<p>Pour être acceptée par les trois contributeurs que sont le Canton, les communes avec police et les communes délégatrices, la répartition de la facture policière doit reposer sur des valeurs et des mécanismes cohérents, transparents, flexibles et vérifiables scientifiquement. Or, de manière générale, il ressort que nombre d'éléments chiffrés servant de base aux calculs du coût des MGP trouvent leur source dans des décisions politiques dès la conception et la mise en place du système qui repose sur un mécanisme de calcul figé en 2008. Or, l'augmentation annuelle des coûts ayant fait l'objet d'un compromis ultérieur, celui-ci ne reflète pas l'évolution réelle des coûts des MGP. Selon l'art 45 al. 1 LOPV, ceux-ci doivent correspondre au coût complet annuel des policiers affectés à ces missions, ce qui n'est plus le cas depuis 2013.</p> <p>Ainsi, la rigidité du mécanisme empêche l'intégration de nouvelles dépenses, à l'instar des frais informatiques dont la prise en charge est actuellement discutée entre le Canton et les PolCom (les communes délégatrices n'étant pas impactées par ces charges). De plus, le système actuel de répartition de la facture policière engendre des effets pervers, certaines communes délégatrices à fort potentiel fiscal réalisant un bénéfice (le montant de la bascule des deux points d'impôts étant supérieur à leur facture policière). Cette situation génère des tensions importantes et va à l'encontre de la volonté de la réforme de réduire les inégalités entre les communes.</p>	<p>La Cour recommande de revoir le système de financement afin qu'il soit plus transparent, sans effets pervers et suffisamment flexible pour intégrer des coûts (notamment informatiques) qui dépassent la hausse forfaitaire négociée en 2013. La Cour recommande de ne pas attendre la réouverture des négociations sur la facture policière prévue en 2022 dans le cadre de la RIE III vaudoise pour réviser le système financier.</p>

<b>CONSTATATION N° 5 : LE DELICAT PROBLEME DE L'UNIFICATION DES STATUTS</b>	<b>RECOMMANDATION N° 5</b>
<p>Alors que la Convention de 2008 prévoyait une harmonisation des statuts des différentes polices, le législateur a décidé qu'il s'agirait d'un « statut unifié » (art. 52 LOPV) dont les contours devaient être présentés dans un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur de la LOPV. Or, le Conseil d'Etat a décidé de régler tout d'abord la question de la facture policière avant d'aborder la question de l'unification des statuts, repoussant cette dernière à 2022. Ce report risque d'accroître la concurrence et les différends entre les corps de police présents sur le territoire vaudois.</p>	<p>Si la Cour reconnaît la très grande complexité de cet objectif, elle recommande de ne pas attendre 2022 et les nouvelles négociations sur la facture policière pour envisager des mesures permettant la convergence à terme des différents statuts proposés par les polices vaudoises.</p>

## 4. CONCLUSION

La réforme policière entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012 constitue un énorme chantier. Celui-ci se caractérise par des compromis politiques entre les acteurs cantonaux et communaux afin de finaliser une démarche nécessaire entamée depuis plus de 20 ans. Ambitieuse, elle a amené des améliorations importantes, en particulier en permettant d'augmenter les effectifs policiers et en réduisant le nombre des corps à dix au lieu d'une trentaine. Comme toute réforme d'envergure, elle présente, plus de cinq ans après son entrée en vigueur, des dysfonctionnements qui devraient être traités durant les années à venir. Ces correctifs doivent à la fois prendre les problèmes à la racine et tenir compte des décideurs politiques. Fortes de l'expérience acquise depuis 2012, les différentes parties prenantes doivent remédier à ces défauts de jeunesse dans les meilleurs délais, faute de quoi les tensions et les dissensions qu'ils occasionnent risquent de porter atteinte de manière irrémédiable au système de la police coordonnée telle que votée par le peuple.

Dans ce cadre, la Cour souligne la nécessité d'ouvrir, respectivement de faire avancer, les discussions sur les éléments essentiels de la réforme présentés dans cet audit : le mode de gouvernance et la coordination qui s'y rattache, le financement de la réforme et la répartition des coûts, tout comme le vaste chantier de l'harmonisation des statuts tendant vers leur unification. Parmi les pistes de réflexion évoquées, la chaîne de gouvernance doit répondre aux exigences de l'art. 22 LOPV en matière de commandement unifié, ce qui a été avalisé dès 2008. En outre, le mode de financement doit être revu en profondeur, car les distorsions qu'il présente ne peuvent pas être simplement redressées par des ajustements politiques ponctuels. La Cour est convaincue qu'à ce propos, l'ensemble des acteurs, conscients de l'importance de la sécurité publique, saura renouer le dialogue sur ce thème, y compris en matière de frais informatiques. Quant à la question des statuts, la Cour espère une reprise rapide de la réflexion y afférente, car il s'agit de procéder à une opération globale impliquant les questions liées aux conditions de travail et de salaire de toutes les personnes qui œuvrent pour le compte de la sécurité publique (policiers, ASP, civils), voire de tous les employés d'une commune membre d'une PolCom.

## 5. REMARQUES DES ENTITÉS AUDITÉES



Béatrice Métraux  
Conseillère d'Etat

Cheffe du Département des institutions et de la sécurité

Château cantonal  
1014 Lausanne

Madame Anne Weill-Lévy  
Vice-Présidente  
Cour des comptes du canton de  
Vaud  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

Lausanne, le 8 juin 2017

### Rapport de la Cour des comptes – Efficacité de la mise en œuvre de la réforme policière vaudoise

Madame la Vice-Présidente,

Vous trouverez, ci-dessous, les déterminations du Département des institutions et de la sécurité (DIS) au sujet de votre audit intitulé « Efficacité de la mise en œuvre de la réforme policière vaudoise - Audit 5 ans après son entrée en vigueur », en vous remerciant de nous avoir consultés à plusieurs reprises durant vos travaux.

En préambule, nous relevons que, dans la mesure où l'audit de la Cour n'a pas pour vocation d'évaluer la qualité de la sécurité publique dans le canton de Vaud (pages 23 et 29), celui-ci s'est limité à étudier l'efficacité de la politique publique mise en place en 2008. A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que les derniers chiffres de la sécurité indiquent une baisse de plus de 30% de la criminalité sur l'ensemble du territoire vaudois ces trois dernières années, soit de 1/3 entre 2014 et 2016. Dès lors, la sécurité publique est garantie dans le canton de Vaud, que ce soit par les polices communales ou cantonale, bien que des pistes d'amélioration existent toujours, à l'image des recommandations faites par la Cour dans son présent audit.

Ensuite, au vu de la mission de l'audit (« déterminer si l'organisation policière vaudoise et son financement répondent aux attentes du législateur », p. 23), il est regrettable que l'analyse ne porte pas davantage sur la Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) telle qu'elle a précisément été conçue par le législateur. En effet, cette loi étant la consécration de la police coordonnée, dont la mise en œuvre est étudiée par la Cour dans son présent rapport, il aurait été opportun d'examiner sa substance et non pas exclusivement son application. Des difficultés importantes émanent de la conception de la loi, que la Cour qualifie elle-même de « compromis politique ». Ainsi, la Cour relève dans sa constatation générale (p. 54) l'existence de problèmes « systémiques », tant il

est impossible de dissocier le système mis en place par la loi de la manière dont ce système est actuellement appliqué. Il est donc probable que les « nombreux compromis politiques qui ont jalonné l'élaboration et la mise en place de la réforme » (p. 54) aient eu des incidences réelles dans l'organisation et la mise en œuvre de la police coordonnée qui échappent à une lecture spécifiquement métier. A titre d'exemple, la composition du Conseil cantonal de sécurité (CCS), organe politique de la police coordonnée, est fixée par la loi. Or, comme l'affirme à juste titre la Cour, « il est très compliqué de prendre des décisions par consensus lorsque l'on représente des intérêts différents *es fonction* » (p. 32). Dès lors, répondre à l'objectif annoncé de l'audit, à savoir étudier l'efficacité de la mise en œuvre de la réforme (p. 23), sans s'interroger sur le système même et son cadre légal risque de ne pas atteindre le but recherché.

Par conséquent, bien que le DIS salue l'examen mené par la Cour des comptes dans le cadre de cet audit, il craint que les améliorations attendues ne puissent intervenir que si la base légale fait l'objet d'adaptation aux réalités politiques.

Pour le surplus, les points suivants du rapport ont attiré notre attention :

1) §3.1.2.1 La coordination entre corps de police

Il est constaté que la collaboration avec les polices communales n'est pas toujours aisée s'agissant du commandement unifié. Les récentes opérations de lutte contre les stupéfiants dans certaines villes du canton ont démontré que la réussite de celles-ci repose sur une vision conjointe partagée entre le canton et les communes.

Le DIS souhaite rappeler que ce commandement unifié figure à l'art. 22 LOPV, lequel prévoit un commandement unifié sous la direction du commandant de la Police cantonale. Cet article traduit le point II.6 de la Convention Etat-communes de 2008 qui précise que « les corps de police communaux et intercommunaux ainsi que la Police cantonale exécutent leurs tâches sous l'autorité du commandant de la police cantonale ».

2) § 3.1.2.1 Le service d'aide à l'engagement (SAE)

Le DIS partage l'avis de la Cour selon laquelle les discussions doivent aboutir rapidement à une solution au sujet du service d'aide à l'engagement dans la mesure où cet outil est indispensable au bon fonctionnement de la police coordonnée sur l'ensemble du territoire vaudois. Il rappelle que le canton a mis sur pied un groupe de travail à cet effet, composé de représentants communaux et cantonaux. Il souhaite qu'un accord intervienne dans les meilleurs délais.

### 3) §1.2.3 OABS

Pour rappel, l'OABS a été créé afin d'avoir une base de référence pour la construction du dispositif de la réforme policière, afin de fixer les effectifs minimum pour l'accréditation des polices communales, cet outil servant d'aide à la décision dans ce cadre. Il ne s'agit donc pas d'un outil absolu, des pondérations devant être faites au cas par cas. Ces éléments particuliers ont été négociés avec chaque entité intercommunale au début de l'année 2012 (préparation des contrats d'accréditation).

Au vu de ce qui précède, le DIS peut se positionner ainsi sur les recommandations de la Cour :

#### **Recommandation N°1**

A l'instar de ce qui est indiqué en préambule, et en référence aux propos mêmes de la Cour, c'est la conception de la loi qui impose un mode de gouvernance favorisant la défense d'intérêts particuliers lesquels ne sont pas toujours compatibles avec des objectifs communs. De ce fait, il aurait été judicieux de mener une réflexion sur la LOPV, fruit de plusieurs compromis politiques successifs ayant mené à son adoption en 2008.

Par ailleurs, le Cour relève l'existence d'un Plan d'action coordonné (PAC) avalisé par le Conseil d'Etat en 2013 et reconduit sans modification par le CCS les années suivantes. Il est à préciser ici que ceci est dû principalement au changement de Départements intervenus sur décision du Conseil d'Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2014, mais également aux élections communales de 2016, lesquelles ont induit des changements dans la composition du CCS. Il a donc été décidé de surseoir à l'élaboration d'un nouveau PAC dans l'attente de connaître les membres de ce dernier organe. Dès fin 2015, toutefois, une réflexion a été menée sur un nouveau PAC au sein d'un groupe de travail constitué de représentants cantonaux et communaux. Le nouveau PAC, basé sur une matrice des risques et ayant obtenu l'aval tant de la DO que du CCS, sera soumis à la validation du Conseil d'Etat au cours du mois de juin 2017. Ce faisant, le DIS répond à la recommandation de la Cour sur ce point.

#### **Recommandation N°2**

Nous partageons le constat de la Cour des comptes, notamment son appréciation sur la complexité du système décidé au moment de l'adoption de la loi et des conséquences qu'il engendre sur la coordination. Il sied néanmoins de rappeler que les directives opérationnelles (DOPER), prévues par la LOPV, ont pour objectif d'harmoniser les pratiques et les processus entre les forces de police et que celles-ci sont bien accueillies par l'ensemble des parties. Actuellement, ce sont près de 20 directives opérationnelles qui sont appliquées ou en phase de mise en œuvre dans des domaines aussi variés que les détails d'un engagement coordonné ou l'utilisation des chiens de police. D'autres DOPER suivront très certainement en fonction de l'évolution de la criminalité.

**Recommandation N°3**

Le DIS partage également la constatation de la Cour selon laquelle il est actuellement extrêmement complexe d'isoler les coûts des missions générales de police définies à l'art. 7 de la LOPV. Ceci est essentiellement dû à des motifs comptables. Un groupe de travail dirigé par l'Etat a tenté de fixer ces coûts de manière précise avec les communes en 2014. Ces travaux n'ont toutefois pas pu aboutir pour une multitude de facteurs. Il est néanmoins prévu d'effectuer cet exercice dans le cadre des négociations financières futures (cf. réponse à la détermination N° 4).

Quant à la recommandation d'établir des directives afin d'harmoniser la comptabilisation des coûts de sécurité dans les communes, l'autonomie communale doit là aussi être prise en compte. Il est toutefois pris acte de cette recommandation, qui sera discutée au sein du CCS et avec le Service des communes et du logement.

**Recommandation N°4**

Sur ce point également, le DIS reconnaît la nécessité de faire évoluer ce système qui trouve sa source « dans des décisions politiques dès la conception et la mise en place du système qui repose sur un mécanisme de calcul figé en 2008 ».

Si l'ensemble du processus de mise en œuvre de la réforme policière et d'application de la LOPV suit son cours selon le rythme escompté (cf. la réponse au Postulat Tschopp et consorts), les négociations financières, elles, ont été reportées. En effet, un protocole d'accord signé entre l'Union des communes vaudoises et le Conseil d'Etat fixe le renvoi des négociations au 1<sup>er</sup> juillet 2016. Ce délai a ensuite été prolongé à 2022 dans le cadre du paquet législatif RIE III, approuvé par le Grand Conseil le 29 septembre 2015. Il convient de relever que le CCS a entamé, durant l'été 2014, une analyse détaillée du coût de la sécurité vaudoise. Les associations de communes (avec et sans police), les polices communales, la Ville de Lausanne et le Canton y sont paritairement représentés. En raison des décisions concernant le paquet législatif RIE III, les travaux de ce groupe ont été suspendus. Ainsi, tant l'exécutif que le législatif ont confirmé le lien étroit existant entre la question de la facture policière et la RIE III vaudoise et l'impossibilité de dissocier les deux dossiers.

**Recommandation N°5**

Le DIS relève que ce n'est pas le Conseil d'Etat qui a décidé de repousser la question de l'unification des statuts à 2022, mais bien le CCS. Pour rappel, l'harmonisation projetée devait porter sur les éléments du statut des policiers : salaires, horaires de travail, prévoyance professionnelle, etc. Conscients qu'un tel projet entraîne des réflexions approfondies avec tous les partenaires concernés, la convention Etat-communes de 2008 prévoyait un délai de mise en œuvre de 5 à 10 ans pour y arriver. Toutefois, au

moment de la rédaction de la loi, les négociations relatives notamment à la prévoyance professionnelle étaient en cours pour l'ensemble de la fonction publique. Soucieux de ne pas interférer dans ce processus et d'éviter de faire échouer la réforme, le législateur a introduit un délai de 3 ans dès l'entrée en vigueur de la loi (art. 52 LOPV).

De janvier 2010 à mars 2011, un groupe de travail « GT Statut » a étudié la question de l'harmonisation des statuts. Après 11 séances de plus d'une demi-journée chacune et un travail considérable de récolte de données (notamment par le biais d'un questionnaire envoyé à tous les corps de police du canton), certains critères prépondérants, engendrant de grandes différences, ont été mis en exergue : le recrutement, la formation de base et continue, l'administration, les grades, les caisses de pension, etc. Ainsi, un modèle de réglementation « idéale » a été présenté courant 2013 comme base de discussions d'entente entre les corps de police et les syndicats. Cependant, les représentants politiques des communes ont estimé que ce projet ne respectait pas suffisamment l'autonomie communale, mais également que l'impact financier pour les communes devait être discuté conjointement avec les autres questions du financement de l'organisation policière. Le lien entre l'harmonisation des statuts et la facture policière semblait indissociable.

Le CCS a décidé dans sa séance du 2 mars 2015, de reporter la discussion sur la question des statuts. Cette décision respecte l'esprit de la décision populaire prévoyant une période de 5 à 10 ans en vue de l'harmonisation des statuts des policiers. Le Conseil d'Etat, dans sa séance du 2 décembre 2015, a pris acte de la décision du CCS de reporter la discussion sur l'article 52 LOPV à une date ultérieure. Toutefois, il a demandé aux parties de veiller à ce que, dans l'intervalle, les responsables se concertent préalablement à toutes modifications envisagées des statuts et règles professionnelles concernant les policiers afin d'éviter que les écarts se creusent. Par ailleurs, plusieurs étapes franchies ont malgré tout permis de se rapprocher de cet objectif. Ainsi, un code de déontologie policière commun à l'ensemble des corps de police vaudois a été ratifié et mis en œuvre. Des mesures concrètes ont également été prises, telles que des procédures uniformisées en matière de recrutement ou encore la formation de base unique au sein de l'Académie de police de Savatan.

En vous remerciant de nous avoir permis de faire part de nos déterminations, je vous prie de croire, Madame la Vice-Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

La Cheffe du département



Béatrice Métraux  
Conseillère d'Etat



Cour des comptes  
A l'att. Madame Eliane Rey,  
Présidente et  
Monsieur Frédéric Grognuz,  
Vice-Président  
Rue de Langallerie 11  
1014 Lausanne

Yverdon-les-Bains, le 8 juin 2017  
N. Réf. : VJW/PPA/MGA  
V. Réf. : AWL/JFZ

### Mise en œuvre de la réforme policière vaudoise : projet de rapport d'audit

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Vice-Président,

Par la présente, nous accusons bonne réception de votre courrier du 19 mai 2017 et vous remercions pour le travail de synthèse effectué dans le dossier pour le moins très complexe de la Police coordonnée vaudoise.

Dans le délai imparti, nous vous faisons part de nos remarques relatives aux constatations et recommandations formulées par votre Autorité.

#### **Constatation n°1 : CCS et DO : blocage dans la gouvernance et Constatation n°2 : Police coordonnée : systématique et coordination à développer**

Le terme de « commandement unifié », mentionné à la Constatation n°1 est une notion floue. Or, comme mentionné à la Recommandation n°2, des rôles et des responsabilités clairs pour l'ensemble des acteurs est une condition sine qua non du bon fonctionnement de la Police coordonnée, tant au niveau de la gouvernance (Constatation n°1) que de la coordination (Constatation n°2). Cela étant, il nous semble important que la Recommandation n°1 et la Constatation n°2 puissent être complétées afin de mettre en évidence cette problématique dans les deux thématiques soulevées. Nous relevons toutefois ici que seul un commandement coordonné paraît possible, dans la mesure où les Commandants des PolCom dépendent de leur(s) commune(s) et/ou de leur association intercommunale.

#### **Constatation n°3 : Une estimation des coûts problématique**

Les missions générales de police (MGP) ne sont pas définies dans un catalogue exhaustif. Ceci occasionne certaines tensions dans la collaboration opérationnelle, mais également des difficultés dans l'éclairage du financement puisqu'il n'est pas possible de distinguer clairement ce qui relève ou non des MGP et ainsi d'isoler les éléments en terme comptable de manière comparable entre Corps (Gendarmerie et PolCom). Nous rappelons en outre qu'il n'a pas été fait recours aux prestations complémentaires au sens de l'art. 46 LOPV et que les prestations fournies n'ont ainsi jamais été facturées par la PolCant. La critique parfois émise que les Polices communales vaudoises coûteraient chères n'est ainsi pas vérifiable. Cela étant, nous sollicitons que la Recommandation n°3 soit complétée afin que les MGP puissent être définies de manière précise à l'avenir et que le type de prestations pouvant relever de l'art. 46 LOPV soit identifié en vue d'une facturation aux communes concernées.

---

Secrétariat général CDPMV – ACPMV

Polices communales vaudoises • Rue du Valentin 12 • Case postale 1125 • CH – 1401 Yverdon-les-Bains  
T +41 24 423 66 36 • F +41 24 423 66 33 • www.polcom-vd.ch

1/2

#### Constatation n°4 : un mode de financement opaque, rigide et déséquilibré dès l'origine

Cette constatation ne fournit aucune donnée chiffrée. Pourtant, il nous apparaît des plus importants de mettre en évidence les éléments suivants, conséquences de décisions politiques prises dès la conception du projet de Police coordonnée :

- En 2013, CHF 61 millions ont été retenus par opportunité politique comme étant les coûts « réels » MGP de la PolCant. Ainsi, la notion de coûts « réels » MGP n'a jamais été définie de manière comptable.
- Les coûts « réels » MGP de la PolCant sont divisés par le nombre d'habitants vaudois et non en fonction du nombre d'habitants dans les communes délégatrices, quand bien même ces MGP sont principalement fournies par la PolCant sur le territoire des communes délégatrices.
- La mécanique financière prévue dans la Convention se fait en deux séquences distinctes : 1. art. IV.2 al. 1, facturation aux coûts « réels », 2. art. IV.2 al. 2, facture plafonnée à deux points d'impôts. Ainsi, contrairement à une idée très largement répandue au sein des communes et des politiques, les communes délégatrices ne paient pas systématiquement deux points d'impôts, mais elles se voient facturer les coûts « réels » jusqu'à concurrence de deux points d'impôts. Cette mécanique financière a pour conséquence un manco de CHF 5.4 millions qui doit être pris en charge par l'ensemble des communes via la part péréquative ; or, comme nous l'évoquerons plus bas, les communes avec PolCom assument le 61,29% de cette part péréquative au profit des communes délégatrices.

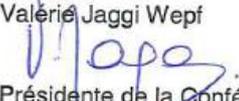
En outre, les conséquences suivantes du système de financement actuel (base : année 2015) doivent impérativement, à notre sens, être intégrées à la Constatation n°4, dans la mesure où cette synthèse ne ressort pas du corps de votre rapport :

- Les prestations MGP fournies par la PolCant sur le territoire des communes délégatrices sont financées uniquement à hauteur de 32,18% en direct par ces dernières (facturation de l'Etat au coût réel aux communes délégatrices, mais maximum 2 points impôt).
- La part péréquative représente ainsi 67,82% de ce financement des MGP ; 61,29% de cette part péréquative sont toutefois financés par les communes avec PolCom.
- Outre les coûts pour leur Corps de police (MGP et autres prestations), les **communes avec PolCom financent à hauteur de 41,56%, soit CHF 26,6 millions en 2015, les MGP fournies par la PolCant aux communes délégatrices.**
- D'ici 2022, l'écart entre le financement des MGP fournies par la PolCant pour les communes délégatrices et les coûts réels de ces prestations se creusera encore considérablement, à charge de la péréquation.

Enfin, les coûts informatiques mentionnés dans la Constatation n°4 et la Recommandation n°4 ne représentant qu'une infime partie de la problématique financière, il ne semble pas pertinent de les relever. Nous rappelons également ici que nous avons, par courrier du 10 octobre 2016, requis de la Cheffe du Département que soient appréhendées « au plus vite et d'une manière globale et systémique les nombreuses questions autour de la facture policière, en y incluant les réflexions relatives aux outils et systèmes informatiques ainsi qu'au statut du policier afin d'éviter que les écarts ne se creusent entre Corps ». Comme réitéré à plusieurs reprises, les Polices communales appellent de leurs vœux la mise sur pied rapide d'un groupe de travail afin de revoir le système de financement de la Police coordonnée.

En vous remerciant pour l'attention que vous porterez à ces précisions utiles pour le lecteur, nous vous adressons, Madame la Présidente, Monsieur le Vice-Président, nos respectueuses salutations.

Valérie Jaggi Wepf

  
Présidente de la Conférence  
des Directeurs – CDPMV

Cdt Pascal Pittet

  
Président de l'Association  
des Chefs de Police – ACPMV

Secrétariat général CDPMV – ACPMV

Polices communales vaudoises • Rue du Valentin 12 • Case postale 1125 • CH – 1401 Yverdon-les-Bains  
T +41 24 423 66 36 • F +41 24 423 66 33 • www.polcom-vd.ch

2/2

# ANNEXES

Annexe I : La Cour des comptes en bref .....	69
Annexe II : Evolution des charges de sécurité par type d'acteur.....	70
Annexe III : Bibliographie .....	73
Annexe IV : Bases légales.....	78

## ANNEXE I : LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud est une Autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également proposer un mandat spécial à la Cour qui peut y donner suite ou non.

**Le champ de contrôle** de la Cour s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

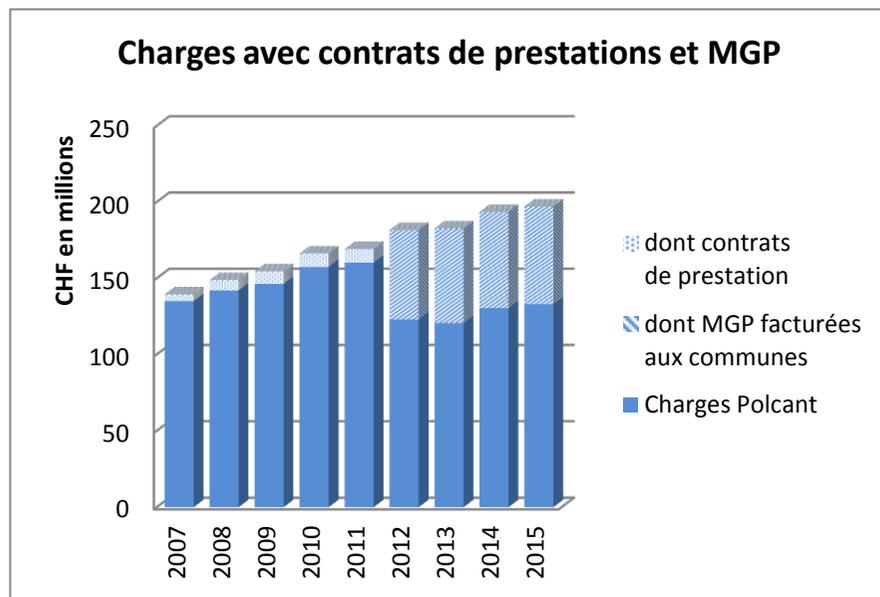
**Les rapports** de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les remarques de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : [www.vd.ch/cdc](http://www.vd.ch/cdc).

**Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes.** Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

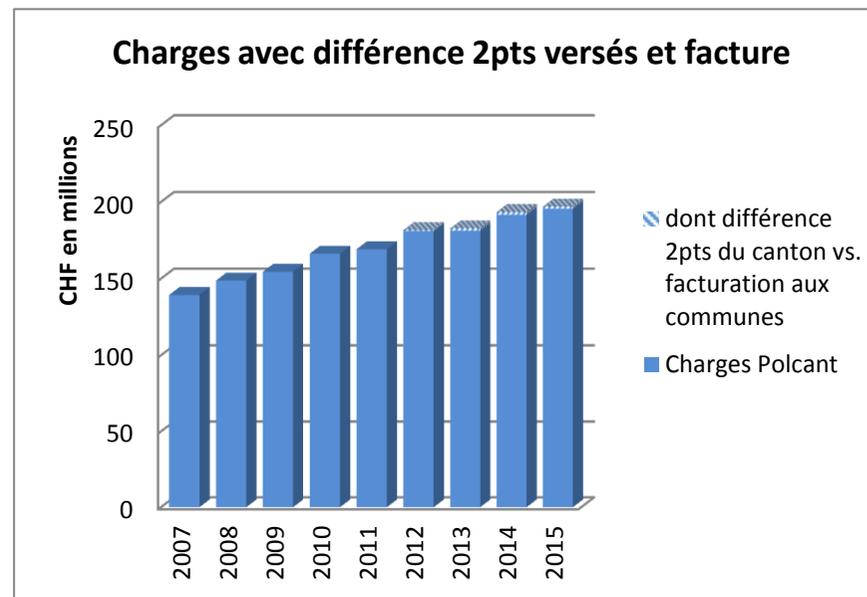
Cour des comptes du canton de Vaud  
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne  
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01  
Courriel : [info.cour-des-comptes@vd.ch](mailto:info.cour-des-comptes@vd.ch)

## Police cantonale



Charges selon les comptes de la PolCant, avec en pointillé les contrats de prestation facturés aux communes (jusqu'en 2011), et en hachuré les MGP facturées aux communes.

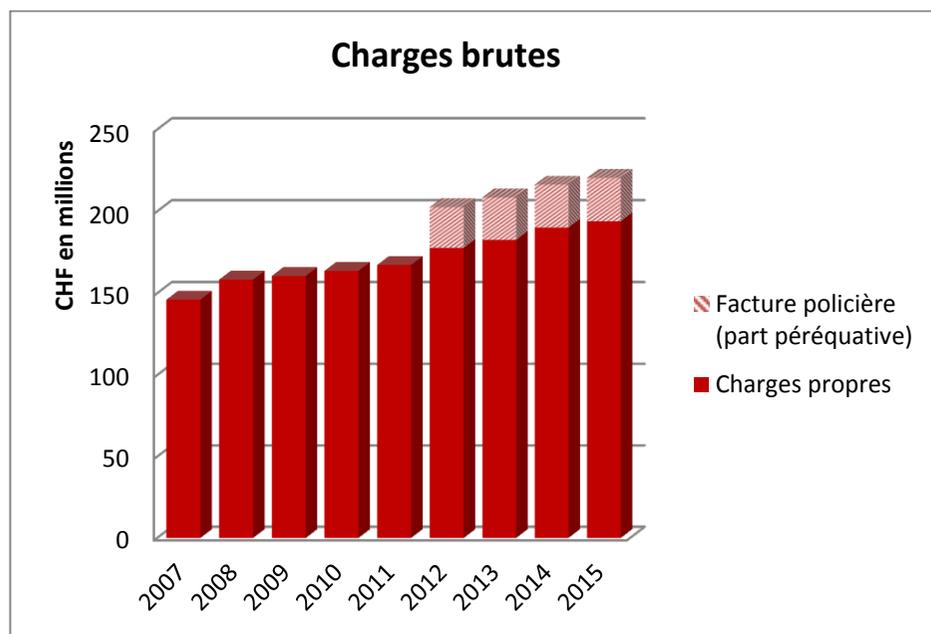
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges PolCant	135.1	142	146.4	157.5	160.3	123	120.7	130.5	133
dont MGP facturées aux communes	0	0	0	0	0	58.7	62.1	63.1	64
dont contrats de prestation	4.4	6.8	8.2	8.8	9				
Total	139.4	148.8	154.6	166.3	169.2	181.7	182.8	193.5	197



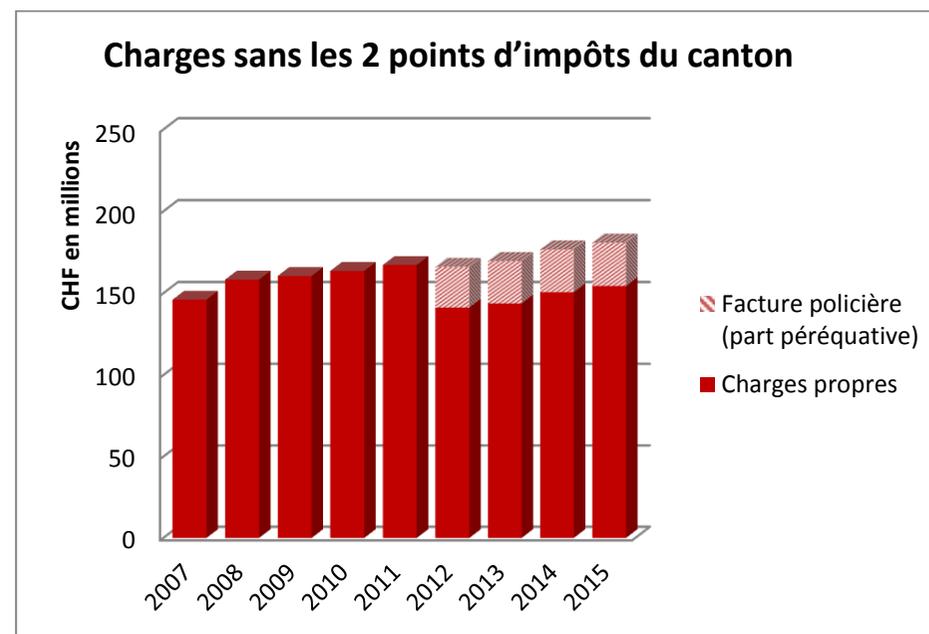
Charges selon les comptes de la PolCant, avec en hachuré la différence entre les deux points d'impôts versés aux communes par le canton et le montant final facturé aux communes.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges PolCant	139.4	148.8	154.6	166.3	169.2	180.9	181.2	191.5	195.4
dont différence 2pts du canton vs. facturation aux communes	0	0	0	0	0	0.8	1.6	2	1.6
Total	139.4	148.8	154.6	166.3	169.2	181.7	182.8	193.5	197

## Communes disposant d'une police



Charges selon les comptes 60 – 61 des communes disposant d'une police, avec en hachuré la part péréquative des MGP facturées par la PolCant.

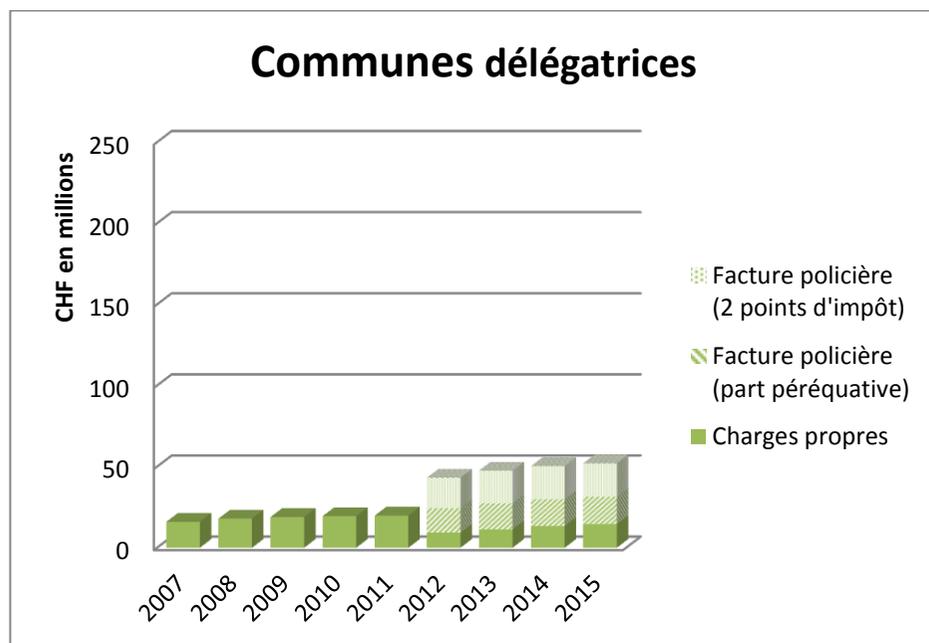


Charges selon les comptes 60 – 61 des communes disposant d'une police, sans la bascule de deux points d'impôts reçue du Canton pour financer ces MGP.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges propres	146.1	158.3	160.6	163.7	167.3	177.7	182.6	190.1	193.9
Facture policière (part péréquative)	0	0	0	0	0	24.9	25.9	26.1	26.5
Total	146.1	158.3	160.6	163.7	167.3	202.6	208.5	216.3	220.5

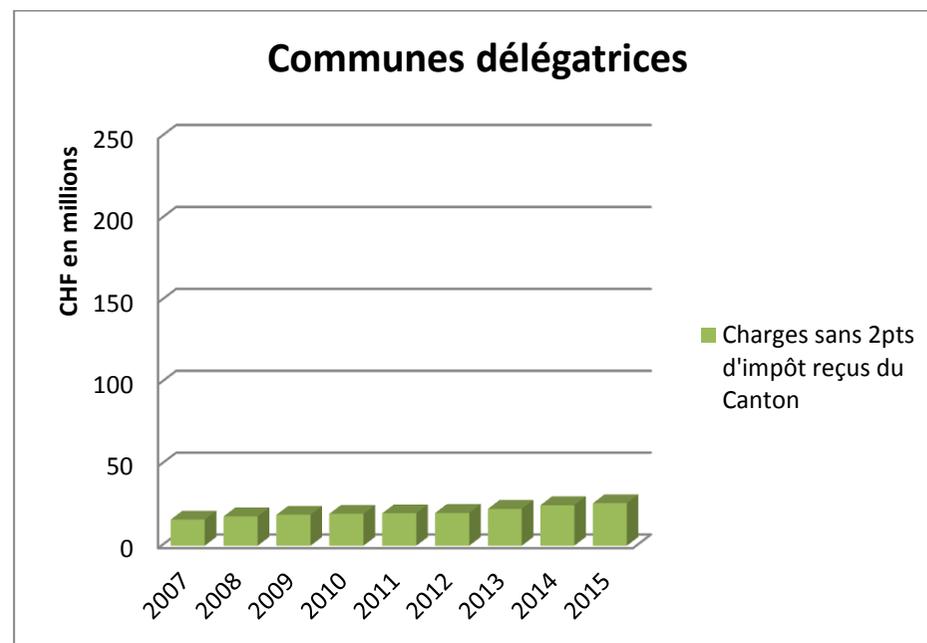
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges propres	146.1	158.3	160.6	163.7	167.3	141.3	143.8	150.6	154.4
Facture policière (part péréquative)	0	0	0	0	0	24.9	25.9	26.1	26.5
Total	146.1	158.3	160.6	163.7	167.3	166.2	169.7	176.8	180.9

## Communes délégatrices



Charges selon les comptes 60 – 61 des communes délégatrices, avec en hachuré la part péréquative des MGP facturées par la PolCant, et en pointillé les deux points d'impôts facturés par le Canton pour financer ces MGP

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges propres	16	17.9	18.9	19.5	19.8	9.3	11.3	13.5	14.6
Facture policière (part péréquative)	0	0	0	0	0	15.1	16.1	16.4	16.8
Facture policière (max. 2 points d'impôts)	0	0	0	0	0	18.7	20.1	20.5	20.6
Total	16	17.9	18.9	19.5	19.8	43.1	47.5	50.4	52



Charges selon les comptes 60 – 61 des communes délégatrices, sans les deux points d'impôts reçus du Canton (≠ deux points d'impôts facturés, environ 5 millions de différence par année en faveur des communes délégatrices)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Charges sans 2pts d'impôt reçus du Canton	16	17.9	18.9	19.5	19.8	20	22.6	24.8	26

p.s. : Les deux groupes PolCom et délégatrices sont constitué par les communes membres de ces groupes au 31.12.2015 (indépendamment des changements qui sont intervenus depuis 2007). Il s'agit donc toujours des mêmes communes même si leur statut a changé durant ces années.

## ANNEXE III : BIBLIOGRAPHIE

- Aegli, P. (2008). "Les réformes de la police en Suisse". *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 61(4), p. 463-480.
- Bauer, A., & Soullez, C. (2010). "Repenser l'éthique de la sécurité face aux menaces criminelles". *Sécurité et Stratégie*, 3(HS1), p. 15-23.
- Bänziger, M. (2014). *Grundriss Innovativer Polizeiansätze. Eine kritische Begutachtung verschiedener Strategien und Tätigkeit und deren Implementierung in der Schweiz in Theorie und Praxis*. Thèse de doctorat, Université de Lausanne, 272 p.
- Bieber, R., & Maiani, F. (2011). *Précis de droit européen*. Berne : Stämpfli, 469 p.
- Birrer, S., & Ribaux, O. (2008). "La statistique policière de la criminalité en Suisse peut-elle s'envisager dans le cadre du renseignement criminel ?". *Revue suisse de criminologie*, 2(3), p. 3-20.
- Bolle, P.-H. (2001). "La sécurité intérieure en Suisse : un concept multiforme et protéiforme ?". *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 54(4), p. 387-394.
- Bolle, P.-H. (1998). "La police de proximité : notion, institution, action". *Eguzkilore*, 12, p. 171-185.
- Bonvin, B. (2004). "Redefining the State's Functions in Criminal Control : A critical Genesis of Local Safety Policies in Western Europe". *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 28 (2), p. 125-144.
- Brennkmeijer, O. (2001). "La sécurité intérieure et les relations internationales : perspective sur l'interdépendance entre la Suisse et l'Union européenne, et tendances mondialistes". *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, 54(4), p. 401-418.
- Brodeur, J.-P. (2005). "Le renseignement : distinctions préliminaires". *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, 47(1), p. 15-44.
- Brodeur, J.-P. (2003). *Les visages de la police : pratiques et perceptions*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 392 p.
- Brodeur, J.-P., & Monjardet, D. (2003). "Sécurité intérieure et sécurité extérieure : recompositions et métamorphoses". *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 53, p. 157-169.
- CGI (2014). *La police de demain. Rôle de la technologie dans l'évolution de la police au soutien d'une société changeante*. Etude technique, 10 p.
- Chalom, M. (1999). "La police communautaire de Peel à Goldstein. Détours et détournements". *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 37, p. 215-245.
- Chalom, M. (1998). *Le policier et le citoyen. Pour une police de proximité*. Montréal : Liber, 164 p.
- Cusson, M. (2015). *Prévenir la délinquance*. Paris : Presses Universitaires de France, 240 p.
- Cusson, M., Dupont, B., & Lemieux, F. (2008). *Traité de sécurité intérieure*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 705 p.
- Cusson, M. (2006). "Les nouvelles technologies font-elles baisser la criminalité ?". In *Congrès du Groupe Suisse de Criminologie, Nouvelles technologies et criminalité*. Interlaken, Suisse.
- De Maillard, J. (2009). "Réformes des polices dans les pays occidentaux". *Revue française de science politique*, 59(6), p. 1197-1230.
- Dupont, B. (2016). "Des effets perturbateurs de la technologie sur la criminologie". *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 69(3), p. 305-322.

- European Police Office (2015). *Exploring Tomorrow's Organised Crime*. Luxembourg: Publications Office, 64 p.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New-York : Mc Graw-Hill, 206 p.
- Grossrieder, L., Albertetti, F., Stoffel, K., & Ribaux, O. (2013). "Des données aux connaissances, un chemin difficile: réflexion sur la place du data mining en analyse criminelle". *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, 66(1), p. 99-116.
- Harris, D. R., Maxfield, M. G., & Hollady, G. (1976). *Basic Elements of Intelligence*. Washington : Law Enforcement Assistance Administration, 165 p.
- Hensler, B. (2011). "Sicherheitarchitektur der Schweiz auf der Sicht der Polizei". *Sicherheit & Recht*, 2, p. 75-88.
- HM Government (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. London, The Stationery Office, 39 p.
- Ifrah, L. (2010). *L'information et le renseignement par Internet*. Paris :Presses Universitaires de France, 126 p.
- Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (2016). *Vers une police 3.0 : Enjeux et perspectives à l'horizon 2025*. Rapport du Groupe de diagnostic stratégique n°3, 63 p.
- Jacot-Descombes, C., & Niklaus, J. (2016). "La centralisation est-elle la bonne solution ? Le cas des réformes dans la politique de sécurité intérieure en Suisse à la lumière des services de police de proximité". *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 82(2), p. 355-373.
- Jacot-Descombes, C. & Wendt, K. (2013). "Du global au local: vers une redéfinition de la gouvernance de la sécurité publique en Suisse". *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration publique*, 19(1), p. 194-211.
- Killias, M., Clerici C., & Berruex, T. (1998). "L'évolution de la criminalité en Suisse depuis les années 1980 : stagnation, recul ou augmentation ? Les sondages de victimisation confrontés aux statistiques de police", *Bulletin de criminologie – Lausanne*, 24(2), p.57-80.
- Leman-Langlois, S. (2006). "Questions au sujet de la cybercriminalité, le crime comme moyen de contrôle du cyberspace commercial". *Criminologie*, 39(1), p. 63-81.
- Lemieux, F. (2005). "De la police guidée par le renseignement à la complexité des appareils policiers : les limites de l'usage des renseignements dans la conduite des affaires policières". *Criminologie*, 38(2), p. 65-89.
- Lemieux, F. (2005). *Normes et pratiques en matière de renseignement criminel: une comparaison internationale*, en particulier le chap. 8 « Le renseignement criminel en Suisse : le cas de la police cantonale de Vaud, de Genève et du Centre de coopération policière et douanière franco-suisse ». Québec : Les Presses de l'Université de Laval, 186 p.
- Leutert, S. (2005). *Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen. Eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberecht*. Thèse de doctorat, Zürcher Studien zum Öffentlichen Recht.
- Levitt, S. D. (2004). "Understanding Why Crime Fell in the 1990s : Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not". *The Journal of Economic Perspectives*, 18(1), p. 163-190.
- Maguire, M. (2000). "Policing by risks and targets : Some dimensions and implications of intelligence-led crime control ". *Policing and Society*, 9(4), p. 315-336
- Malochet, V. (2007). *Les policiers municipaux*. Paris : Presses Universitaires de France, 212 p.

- Martin, D. et Martin, F. P. (2001). *Cybercrime : Menaces, vulnérabilité, ripostes*. Paris : Presses Universitaires de France, 304 p.
- Mirow, W. (2012). "The Idiosyncrasies of Contemporary Swiss Security Policy and Practice : A Strategic Culture-Based Explanation". *Contemporary Security Policy*, 33(2), p. 337-359.
- Meyer, M. (2012). "Voir et être vu. L'image de la police entre professionnels, médias et publics". *Questions pénales*, 25(5), p. 1-4.
- Monjardet, D. (1988). "Le maintien de l'ordre : technique et idéologie professionnelles des C.R.S". *Déviance et société*, 12(2), p. 101-126.
- National Crime Agency Strategic Cyber Industry Group (2016). *Cyber Crime Assessment 2016 - Need for a Stronger Law Enforcement and Business Partnership to Fight Cyber Crime*. NCA, 16 p.
- Niklaus, J. (2013). *Sentiment d'insécurité et police de proximité. Analyse comparative de trois polices de proximité suisses*. Thèse de doctorat, Université de Lausanne (IDHEAP), 359 p.
- Noel, O. (2013). *Les pratiques de la police de proximité dans le Canton de Vaud (Suisse) avant la Loi sur la Police Vaudoise du 1<sup>er</sup> Janvier 2008*. Thèse de doctorat, Université de Montréal, 276 p.
- Ocqueteau, F. (2016). "Qu'est-ce qu'une police déontologique ?". *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 69(3), p. 349-383.
- Ocqueteau, F. (2003). "Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité". *Criminologie*, 36(1), p. 121-141.
- Pichonnaz, D. (2011). "Réformer les pratiques policières par la formation ?". *Déviance et Société*, 35(3), p. 335-359.
- Police cantonale vaudoise (2010). "CODEX vu et vécu de l'intérieur". *PolCant Info*, 76, p. 16-20.
- Rémy, M. (2008a). *Droit des mesures policières, principes généraux, cadre juridique et coopération policière*. Zurich : Schulthess, 135 p.
- Rémy, M. (2008b). "Le maintien et le rétablissement de l'ordre public par la police : définitions, acteurs et principes juridiques". *Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales*, 66(2), p. 29.
- Reiss, A. J. (1973). *The Police and the Public*. Yale University Press, 228 p.
- Ribaux, O., & Birrer, S. (2008). « Système de suivi et d'analyse des cambriolages appliqué dans des polices suisses ». In *Kommunale Kriminalprävention, Crime Mapping, Einbruchskriminalität*, sous la dir. de Müller, C., p. 189-205. Zürich: Schulthess.
- Ribaux O., & Aepli, P. (2001). "L'analyse des délits contre le patrimoine et son exploitation dans un cadre opérationnel". *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, 54(2), p. 131-144.
- Ribaud, D. (2013). "Evolution des comportements violents chez les jeunes ces 20 dernières années : tentative d'interprétation cohérente de résultats apparemment contradictoires." *Sécurité sociale : revue de l'Office fédéral des assurances sociales*, 1, p. 35-45.
- Roché, S. (2005). *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*. Paris : Le Seuil, 305 p.
- Seron, V. (2004). "Aperçu comparatif de la structure organisationnelle de la police au regard des exemples allemand, français, belge et nord-américain". *Fédéralisme-Régionalisme*, 4(1).
- Sigrist, A. (2009). « Suisse : une recherche disparate pour un monde policier éclaté ». In *Regard sur la police : un quart de siècle de recherche sur la police en Europe et dans le monde anglo-*

- saxon, sous la dir. de Ponsaers, P., Tange, C. et Van Outrive, L. (Eds). Bruxelles : Bruylant, p. 379-415.
- Skogan, W. G. (2006). « The Promise of Community Policing ». In *Police Innovation, Contrasting Perspectives*, sous la dir. Weisburd, D. et Braga, A. (Eds), p. 27-43. Cambridge : Cambridge University Press.
- Valier, P. (2011). "Community Policing, Einige Grundsätze und praktische Erfahrungen". *format magazine - Revue de formation et de recherche policières*, 2, p. 6-10.
- Van Outrive, L. (1997). "La réforme des polices". *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 35, p. 1-50.

## RAPPORTS

Rapport du CF à l'AF sur la politique de sécurité de la Suisse du 23.06.2010 (réf. 10.059)

Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Rapport du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (HVB), juin 2015.

Mémoire présenté par la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec relativement au document de consultation ministérielle sur l'organisation policière au Québec : vers une nouvelle carte policière, février 2001.

Rapport annuel de gestion 2012-2013, *Sûreté du Québec*, p. 19.29

Rapport de la Cour des comptes française sur *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*,

Rapport de la Cour des comptes de Belgique sur *La garantie d'un service minimum de police de base*, juin 2014

Enquêtes de victimisation et statistiques de police : les difficultés d'une comparaison, Hugues Langrange, Philippe Robert, Renée Zaubermann, Pottier Marie-Lys, in *Déviance et Société*, 3/2004 (Vol. 28), p. 285-316.

## TEXTES OFFICIELS

Convention du Conseil de l'Europe du 23.11.2001 sur la cybercriminalité, entrée en vigueur le 01.07.2004 (1<sup>ère</sup> et seule convention internationale à traiter de ce thème) + son protocole additionnel conclu le 28.01.2003 (concernant les actes racistes et xénophobes au moyen d'un système informatique).

Message du CF du 20.11.1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, 132

Message du CF du 18.06.2010 relatif à l'approbation et à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (RS 10.058 ; convention signée par la Suisse le 23.11.2001, à laquelle le nouveau CPP répond)

## ANNEXE IV : BASES LÉGALES

### **DROIT FÉDÉRAL**

Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101)

Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI ; RS 120)

Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens ; RS 121)

Loi fédérale du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LCR ; RS 741.01)

Ordonnance fédérale du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR ; RS 741.11)

Loi fédérale du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre (RS 741.03)

### **CONCORDAT**

Concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande du 10 octobre 1988 (C-pol ; RSV 133.91)

### **DROIT CANTONAL**

Constitution du 14 avril 2003 (Cst-VD ; RSV 101.01)

Loi du 19 mai 2009 d'introduction du Code de procédure pénale suisse (RSV 312.01);

Règlement d'application de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure du 27.06.2007 (RVLMSI ; RSV 120.15) ;

Loi du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière (LOPV ; RSV 133.05)

Règlement d'organisation de la conduite de l'organisation policière vaudoise du 19.12.2011 (ROCPol ; RSV 133.05.2) ;

Règlement sur les compétences, l'organisation et les moyens des assistants de sécurité publique du 19.12.2011 (RASP ; RSV 133.05.3) ;

Loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale (LPol ; RSV 133.11) et son règlement d'application du 17 novembre 1975 (RLPol ; RSV 133.11.1)

Loi du 19 mai 2009 modifiant celle du 17 novembre 1975 sur la police cantonale (RSV 133.11);

Règlement fixant les frais dus pour certaines interventions de la police cantonale du 23.03.1995 (RE-Pol ; RSV 133.12.1) ;

Décret sur le financement de la réforme policière du 13.09.2011 (DFinPol ; RSV 133.055) ;

Loi du 12 décembre 1979 d'organisation judiciaire (LOJV ; RS 173.01)

Loi vaudoise du 1<sup>er</sup> décembre 1980 sur les dossiers de la police judiciaire ((LDPJu ; RSV 133.17)

Loi du 19 mai 2009 sur le Ministère public (LMPu ; RSV 173.21);

Loi du 19 mai 2009 sur les contraventions (LContr ; RSV 312.11);

Loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR ; RSV 741.01) et son règlement d'application du 2 novembre 1977 ; RSV 741.01.1)