



**Commune de Prangins
Municipalité**

Préavis No 34/13
au Conseil Communal

Police intercommunale Crans-Nyon-Prangins

Madame Violetta Seematter, Municipale

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

1. Préambule

Objet du préavis

La Municipalité propose au Conseil communal la création d'une association de communes en vue de gérer la police sur une base intercommunale, sur les territoires des communes de Crans-près-Céligny, Nyon et Prangins.

Dans cette perspective, elle soumet à votre approbation, un projet de statuts (annexe A), de tâches principales dévolues à cette association (annexe 1) et une clé de répartition financière (annexe 2), permettant de fonder une association de communes, conformément aux articles 112 à 127 de la Loi sur les communes du 28 février 1956 (ci-après LC), modifiée le 20 novembre 2012.

Cette association de communes a pour but de doter la police intercommunale qui fonctionne aujourd'hui entre Nyon et Prangins d'une structure juridique conforme à la législation cantonale en matière de police et d'étendre l'action de la police de la région de Nyon à la commune de Crans-près-Céligny.

La création de cette association témoigne de la volonté des trois municipalités concernées d'assurer la sécurité de la population et de doter la police intercommunale des moyens nécessaires à son bon fonctionnement.

Le présent préavis a pour objectif d'expliquer la méthodologie suivie dans le cadre de l'élaboration de cette nouvelle structure, de mettre en exergue les changements proposés, d'évoquer leurs incidences concrètes tant sur les plans institutionnel que financier et opérationnel. Il a aussi pour but de montrer les avantages résultant de la création de cette association. Il invite enfin le Conseil communal, en cas d'acceptation des statuts et des documents annexes qui en font partie intégrantes, à nommer ses délégués au sein du Conseil intercommunal.

2. Historique

Depuis le 16 novembre 1999, les communes de Nyon et Prangins collaborent en matière de sécurité publique au travers d'une convention de collaboration. Celle-ci a été étendue et reconduite en date du 19 janvier 2009 pour huit années.

Au niveau cantonal, les premières réflexions traitant de l'avenir de la police vaudoise ont été lancées en 1989 déjà. Un premier protocole d'accord a été signé entre le Conseil d'Etat et l'Union des Communes Vaudoises (ci-après UCV). Il définissait le paysage futur de la sécurité publique dans le Canton de Vaud (Police 2000). Il tendait entre autres à favoriser le regroupement de communes sous forme d'ententes intercommunales ou d'associations de communes.

Dans le cadre du projet Police 2000, deux zones pilotes, la Riviera et Yverdon-les-Bains ont testé une des variantes retenues par le canton à savoir la séparation des tâches dites de police-secours, gérées par la police cantonale et les tâches de proximité gérées par les polices municipales. Le résultat n'ayant pas donné satisfaction (manque de présences visibles sur le terrain, redondances, etc ...), cette variante a été rapidement abandonnée.

Toutefois, cette expérience a permis la mise en place d'une police régionale sur la Riviera en regroupant les différents corps de police de Vevey, La Tour-de-Peilz et Montreux en une seule entité.

Le 22 juin 2007, l'association professionnelle des gendarmes vaudois a lancé l'initiative d'Artagnan pour une police unique dans le canton. Dans le courant de l'année 2008, le Département de la sécurité et l'environnement (DSE) et les communes ont mené un travail de rapprochement par l'ouverture d'une réflexion conjointe. Le Conseil d'Etat a décidé, le 2 avril 2008, de mettre en place une plate-forme de discussion avec comme premier objet celui de la réforme policière. L'objectif fixé a été de signer une convention satisfaisante pour toutes les parties, reposant sur un certain nombre de principes, notamment une conduite unifiée avec un état-major opérationnel commun, tout en conservant l'autonomie communale prévue par la Constitution vaudoise.

Cette plate-forme a réuni des représentants désignés par l'Etat (dont trois Conseillers d'Etat), les présidents de l'Union des communes vaudoises (UCV) et de l'Association de communes vaudoises (AdCV), ainsi que six de leurs représentants. Trois groupes de travail ont été constitués, dont les travaux ont abouti à une convention. Le Grand Conseil a approuvé ladite convention signée entre le Conseil d'Etat, l'UCV et l'AdCV, laquelle convention constituait un contre-projet indirect à l'initiative d'Artagnan. Le Grand Conseil a ainsi affirmé la manière dont il entendait régler la réforme policière.

Le 27 septembre 2009, le peuple vaudois a rejeté l'initiative d'Artagnan, à une majorité de 54%. Les citoyens ont préféré le contre-projet indirect du gouvernement vaudois, à savoir la mise en place dans le canton d'une police coordonnée conformément au nouveau protocole d'accord proposé par le Conseil d'Etat et accepté par les communes vaudoises (UCV, AdCV).

Dans les communes partenaires de l'Association, les citoyens ont également rejeté l'initiative d'Artagnan de la manière suivante :

	Oui	Pourcentage	Non	Pourcentage	Participation
Crans	260	49.15 %	269	50.85 %	50.32 %
Nyon	1542	39.57 %	2355	60.43 %	43.42 %
Prangins	343	36.18 %	605	63.82 %	45.35 %

Dès le mois de novembre 2009, un comité stratégique (constitué de représentants des autorités politiques cantonales et communales), un comité de pilotage (constitué de représentants des corps de police cantonal et communaux) et une cellule de gestion du projet ont travaillé à l'élaboration de ce qui est devenu la Loi sur l'organisation policière vaudoise.

Une procédure de consultation a été lancée au cours des trois derniers mois de l'année 2010, permettant aux communes de faire part de leurs avis concernant la loi nouvellement proposée. Le 6 avril 2011, le Conseil d'Etat a soumis le projet partiellement modifié au Grand Conseil, lequel a adopté la Loi sur l'organisation policière vaudoise (ci-après LOPV) le 13 septembre 2011. La LOPV est en vigueur et déploie ses effets depuis le 1^{er} janvier 2012.

3. Bases légales

a. Loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV)

La Loi sur l'organisation policière vaudoise (ci-après LOPV) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Elle impose des changements très importants pour les corps de police des communes vaudoises, désormais intégrés dans une approche coordonnée et qui nécessite une adaptation à des standards policiers valables dans l'ensemble du canton. La LOPV prévoit en particulier que seuls les corps de police communaux accrédités peuvent poursuivre leur activité.

La LOPV prévoit que les polices communales disposent de l'ensemble des prérogatives nécessaires à l'accomplissement des missions générales de police sur le territoire défini par l'accréditation. Ainsi, elles assurent, sous la direction des autorités communales ou intercommunales, l'accomplissement, de façon autonome, de l'ensemble des tâches policières en uniforme sur leur propre territoire. De plus, pour exécuter les tâches relevant de l'autonomie communale, les autorités communales ou intercommunales peuvent confier à leur corps de police toutes les missions utiles et pertinentes. C'est singulièrement le cas dans le domaine de la police administrative.

Cela étant, les structures communales ou intercommunales au bénéfice de l'accréditation sont autorisées à exercer leurs propres tâches à condition de respecter les critères d'accréditation inscrits dans la LOPV, d'une part, et de ne pas empêcher la bonne application des directives de la Direction opérationnelle (DO), d'autre part. Par ailleurs et afin de garantir une cohérence du dispositif sécuritaire, les communes appliquent la stratégie et les orientations globales en matière de sécurité définies par le Conseil cantonal de sécurité (CCS).

Les polices communales assument toutes les missions générales de police sur leur territoire et participent aux engagements et aux opérations conduites par la DO. En parallèle, selon le principe de l'entraide et de l'appui réciproque, les polices communales collaborent entre elles, ainsi qu'avec la police cantonale.

Ainsi, les policiers des communes vaudoises assument des tâches nouvelles telles que l'enregistrement des plaintes (dès le 1^{er} janvier 2012), les travaux administratifs et judiciaires suivant les interventions dans bon nombre de cas de violences conjugales (dès le 1^{er} avril 2012) et les constats de cambriolage sur le terrain (dès le 1^{er} juillet 2012).

Ce transfert de tâches, voulu et souhaité par les polices communales et leurs autorités afin d'améliorer les relations de proximité qu'elles entretiennent avec le public, se traduit par une augmentation de rendus administratifs et de travail réalisés dans les bureaux. Les policiers communaux sont devenus les égaux des gendarmes vaudois, ce qui se traduit par une conséquente augmentation des charges pesant sur les polices communales. Du coup, ces nouvelles tâches pèjorent la visibilité de la police sur le terrain. Dans le même temps, les impératifs de formation sont importants. Il en résulte qu'une certaine rationalisation du travail devient nécessaire.

Pour pallier cet inconvénient, la plupart des communes vaudoises qui dispose de corps de police a décidé de travailler sur une base régionale. Ainsi la Riviera a constitué un corps de police intercommunal en 2006, l'Ouest lausannois depuis 2008, alors que Lutry et Lavaux, l'Est lausannois autour de Pully, Yverdon-les-Bains, le Chablais et Morges ont mis en œuvre ces associations au cours des deux dernières années.

D'autre part, la LOPV prévoit (art. 48 al. 2) que les communes doivent signer un contrat en vue de l'accréditation définitive de leur corps de police. Il définit des mesures d'adaptation et un calendrier en vue de la réalisation de celles-ci.

La commune de Nyon a signé un contrat et une annexe en vue de l'accréditation définitive de son corps de police le 14 mai 2012. Dans cette annexe, la Municipalité s'engage à porter les effectifs de 29 policiers (actuels) à un total de 40 dans les quatre ans. Au cours des rencontres préparatoires ayant amené à la concrétisation de ce contrat, les représentants de la Municipalité de Prangins ont systématiquement participé aux travaux, de sorte que si Nyon est le signataire du document, ce dernier valide les nombres articulés pour l'ensemble Nyon-Prangins.

Dans le courant de l'été 2012, la commune de Crans-près-Céligny a pris contact avec celle de Nyon, au travers de ses autorités exécutives, afin de s'informer quant à une éventuelle collaboration au sein d'une structure intercommunale. Ayant confirmé son intérêt après une séance de présentation en septembre, le Conseiller municipal en charge de la Sécurité publique a été intégré aux travaux de préparation de l'Association intercommunale dès le mois d'octobre 2012. L'intégration de la commune de Crans-près-Céligny nécessitera une renégociation du contrat d'accréditation, et se traduira probablement par une légère augmentation d'effectifs.

En décembre 2012, alors que les discussions entre les représentants des exécutifs des trois communes intéressées arrivaient à maturité, les communes de Duillier, Eysins et Trélex ont été approchées, de façon à leur permettre de se joindre, cas échéant, au projet. Aucune de ces communes n'a donné suite à cette proposition.

Depuis ce même mois de décembre, les trois municipaux de police de Crans-près-Céligny, Nyon et Prangins ont constitué un comité de pilotage, dans le but de faciliter les prises de décision par les municipalités puis par les conseils communaux.

Le 18 décembre 2012, la municipalité de Crans-près-Céligny a approuvé les statuts de l'Association. La Municipalité de Prangins s'est prononcée dans le même sens le 14 janvier 2013 et l'Exécutif de Nyon s'est prononcé favorablement le 21 janvier 2013.

b. Loi sur les communes (LC)

La LOPV prévoit (art. 29) que les polices sont soit communales, soit intercommunales. Dans ce second cas, elles doivent être réunies au sein d'une association, d'une fédération ou d'une agglomération de communes, à l'exclusion de toute autre forme juridique de collaboration.

Dans le canton de Vaud, toutes les communes qui ont choisi de collaborer se sont regroupées au sein d'associations de communes, au sens de la Loi sur les communes (LC).

Or, le Grand Conseil vaudois a adopté, le 20 novembre 2012, une modification importante de la LC, profondément révisée à cette occasion dans la perspective de simplifier certains rouages et modes de fonctionnement, tout en garantissant les droits des diverses instances.

Ainsi, l'article 113 de la Loi sur les communes prévoit désormais la mise en œuvre d'une procédure de consultation des conseils communaux avant même que le projet soit finalisé. Cet article est libellé de la façon suivante :

1bis: «Avant d'adopter les statuts de l'association avec les municipalités des communes parties, la municipalité soumet l'avant-projet de texte au bureau du conseil, qui nomme une commission.»

1ter: «La commission nommée adresse à la municipalité sa réponse à la consultation».

1quater: «La municipalité informe la commission de la suite donnée à ses prises de position dans le cadre du processus d'adoption du projet par les municipalités».

1quinquies: «La présente procédure s'applique également en cas de modification des statuts dans le cas où le conseil communal ou général est compétent, selon l'article 126 alinéa 2 de la présente loi.»

1sexies: «Le projet définitif de statuts présenté au conseil par la municipalité ne peut être amendé.»

Dans son exposé des motifs et projet de loi (EMPL), lorsqu'il a déposé ses demandes de modification devant le Grand Conseil et après consultation des communes, le Conseil d'Etat souhaitait simplifier les processus d'adoption des statuts d'association intercommunale. Il l'a écrit ainsi:

«En tant que dispositions normatives de rang supracommunal négociées par les municipalités, les statuts portant association intercommunale ne peuvent en principe pas être susceptibles d'amendements.»

Pour le Conseil d'Etat, c'est bien l'alinéa 1^{sexies} qui est important.

Pour sa part le Grand Conseil a suivi le rapport de sa commission, laquelle souhaitait que les conseils communaux soient en partie associés à l'élaboration des statuts. Au travers d'un amendement, les alinéas 1^{bis} à 1^{quinquies} ont été rajoutés. La commission du Grand Conseil le rapporte de la manière suivante :

«Dans le cadre de l'entente intercommunale ou de l'association de communes, les municipalités présentent des projets à leurs conseils respectifs, lesquels projets sont à prendre ou à laisser. Cela oblige les conseils à invalider l'ensemble d'un processus s'ils veulent faire valoir leurs critiques sur des éléments, parfois secondaires, de projets longuement préparés. Or, dans l'échelon intercantonal, la loi prévoit deux phases : l'avant-projet de concordat est présenté à la commission des affaires extérieures, laquelle commission sans passer par le plénum peut formuler des remarques en direction du Conseil d'Etat sur le projet. Il y a donc une étape de « déminage » et de sensibilisation des parlements cantonaux. Et c'est seulement lorsque les exécutifs ont entendus les remarques de leurs commissions respectives qu'ils concoctent un projet définitif qui est proposé à la ratification, lequel est à ce moment à prendre ou à laisser. Un commissaire a proposé de s'inspirer de cette manière de faire au niveau de l'intercommunal : il s'agirait pour la municipalité de présenter un avant-projet de convention à une commission du conseil qui ne rapporterait pas au plénum mais directement à la municipalité son avis sur cet avant-projet. Il s'agirait dès lors d'une commission qui aurait un rôle consultatif. La commission n'aurait de jure pas le droit de bloquer le processus. Concernant les délais, c'est la municipalité, lorsqu'elle soumet son avant-projet à examen, qui donnerait ses propres contingences. A la fin du processus, une commission du conseil serait comme actuellement chargée d'examiner le projet définitif et de rapporter cette fois-ci au plénum pour décision, mais sans possibilité de modifier le projet».

A ce stade, il convient encore de préciser que les débats portant sur la Loi sur les communes ont eu lieu entre les mois d'octobre et novembre 2012, l'adoption finale du texte datant du 20 novembre 2012. Par la suite, la loi sur les communes a été publiée dans la FAO le 4 décembre 2012.

La création d'associations intercommunales est donc régie par des dispositions nouvelles, dont les modalités n'ont pas encore été testées. L'association intercommunale pour une police de la région de Nyon est donc la première à expérimenter cette façon de procéder.

Dès qu'il a eu connaissance de ces nouvelles dispositions, le comité de pilotage a sollicité l'avis du Service cantonal des communes et relations institutionnelles (SECRI) afin de savoir quelles étaient les modalités de cette consultation et s'il était possible d'anticiper cette nouvelle procédure.

La cheffe du service juridique a répondu à cette question le 5 décembre 2012 de la façon suivante :

«La nouvelle procédure d'examen par une commission nommée par le bureau du conseil de l'avant-projet de statuts d'une association de communes, en vue de rapporter, à titre consultatif, à la Municipalité sur cet avant-projet, ne s'imposera que dès l'entrée en vigueur de la LC révisée, laquelle devrait intervenir au 1er mars 2013.

S'agissant de modalités qui s'appliquent au moment de l'élaboration des statuts, elles ne s'imposeront qu'aux statuts non encore soumis au vote des conseils généraux ou communaux des communes membres de l'association de communes, au moment de l'entrée en vigueur de la loi modifiée.

Dans l'intervalle, il vous est loisible, en vertu de votre autonomie communale en la matière, de prévoir de manière anticipée la soumission à une commission du conseil de chaque municipalité des communes parties à une association de communes de l'avant-projet de statuts. Il s'agit d'une question essentiellement politique, en l'état actuel de la législation sur les communes.»

Fort de cette réponse et dans la perspective de permettre un démarrage de l'Association le 1^{er} janvier 2014, le comité de pilotage a considéré que la consultation pouvait être lancée dès l'adoption de l'avant-projet de statuts par les trois municipalités partenaires.

Finalement, le Conseil d'Etat a décidé, par un arrêté de mise en vigueur publié le 5 mars 2013, de fixer l'entrée en vigueur de la Loi sur les communes au 1^{er} juillet 2013.

c. Procédure de consultation des commissions des conseils communaux.

La procédure de consultation a été lancée le 6 février 2013 au travers d'une séance d'information, au cours de laquelle les commissions des conseils ont pu bénéficier d'une présentation des bases légales, des statuts et annexes tels qu'adoptés par les municipalités.

A cette occasion, les membres des commissions des conseils ont posé de nombreuses questions afin de bien comprendre les enjeux liés à la création de cette association. Les délégués des conseils communaux ont décidé, à cette occasion, de travailler ensemble et de se réunir le 27 février 2013.

Une seconde séance de présentation a eu lieu le 12 février, de façon à permettre une information la plus complète possible à tous les membres des commissions de consultation.

Le 27 février, les délégués des conseils communaux se sont réunis en présence des Conseillers municipaux des trois communes afin de poser toutes les questions nécessaires à une bonne compréhension des enjeux et des éléments posés dans les statuts. A cette occasion, ils ont formulé des remarques et commentaires qu'ils ont synthétisés dans un document adressé aux municipalités concernées.

Dans ce document, les conseillers communaux membres des commissions de consultation ont formulé des commentaires et proposé des modifications d'importance variable.

Ainsi, un toilettage de l'ensemble des statuts a permis d'éliminer plusieurs coquilles et de trouver des formulations identiques et simplifiées. Ainsi, chaque fois que le texte fait référence aux communes qui composent l'association, elles sont désormais appelés

communes membres, alors que deux formulations existaient auparavant. Dans le même sens, l'association de communes est désormais systématiquement dénommée association, ce qui facilite la lecture.

Deux propositions de modifications des statuts émanent de la commission de consultation. Elles sont pertinentes et les municipalités les approuvent sans réserve. Elles concernent l'article 10 où la commission propose de compléter le texte en précisant que la délégation variable est en plus de la délégation fixe.

D'autre part, à l'article 15, la commission propose que le conseil intercommunal ne puisse délibérer que si toutes les communes membres sont représentées. Elle supprime cette obligation pour la séance convoquée cinq jours plus tard. Les municipalités approuvent sans réserve cette proposition, laquelle garantit que les communes peuvent faire valoir leurs voix, mais empêche le blocage institutionnel.

Au final, les municipalités sont très satisfaites de constater que toutes les propositions émanant de la commission de consultation ont pu être prises en considération. Elles se félicitent d'avoir mis en œuvre ce processus de consultation, lequel a permis aux conseils communaux d'exprimer leurs points de vue avant la finalisation des textes. Elles constatent que ces consultations se sont déroulées dans un état d'esprit très positif et remercient les commissions pour le travail accompli. Elles relèvent au passage que le travail effectué en commun constitue les prémices de ce qui devra être mis en œuvre dans le contexte de la future association.

4. Commentaire des statuts

Afin de ne pas surcharger le texte, seuls les articles nécessitant un commentaire ou une explication sont mentionnés.

4.1	article premier - dénomination.	La dénomination «Police de la région de Nyon» limite à l'activité de la police et de la police administrative les possibilités de cette association de communes. Par contre, l'appellation «Région de Nyon» ouvre la porte à l'adhésion éventuelle de nouvelles communes partenaires.
4.2	article 5 – but principal	Cet article définit le but principal de l'association de communes et limite les possibilités d'action de l'association. Elle ne peut assumer d'autres tâches que celles décrites de façon générale dans cet article et précisées dans l'annexe 1 aux statuts.
4.3	article 6 – buts optionnels	A ce jour, cette disposition n'est pas utilisée, les communes étant d'accord d'assumer ensemble toutes les tâches qu'elles confient à l'association.
4.4	article 7 – prestation au profit de tiers	Cet article a pour objectif de permettre à l'association de fournir des prestations à d'autres collectivités publiques. A ce jour, aucune démarche en ce sens n'a été entamée.
4.5	article 8 – durée et retrait	De façon à stabiliser le mode de fonctionnement de l'association, un partenariat de longue durée est nécessaire. Il permet à l'entité nouvellement constitué de trouver son rythme, sans qu'une pression excessive soit exercée sur le personnel et les institutions de l'association.
4.6	article 10 – composition du conseil intercommunal	<p>Les membres du conseil intercommunal sont des élus des conseils communaux. Les municipalités considèrent que la police régionale doit être soumise aux mêmes modalités de contrôle que les communes. Quant à la répartition des sièges, elle a été conçue de manière à donner un minimum de trois membres au conseil intercommunal pour chaque commune, de façon que les conseillers puissent se répartir les rôles sans être surchargés. Entre le bureau, la commission de gestion et les commissions ad hoc, trois membres pour chaque commune sont nécessaires.</p> <p>Compte tenu du nombre d'habitants dans les diverses communes, le total des représentants est, pour Crans-près-Céligny de 3 conseillers, pour Nyon de 12 conseillers et pour Prangins de 4 conseillers.</p>
4.7	article 12 – compétences et organisation	La disposition, figurant au 4 ^{ème} alinéa, par laquelle le président ne peut être issu de la même commune que le président du comité de direction a pour but d'éviter qu'une seule commune dirige toutes les institutions de l'association.
4.8	article 18 – attributions	Le conseil intercommunal dispose des mêmes attributions qu'un conseil communal.

4.9	article 19 – composition du comité de direction	Les municipalités désignent leur représentant au sein de l'association. Il n'est pas utile que le conseil intercommunal entérine le choix de la municipalité de désigner un de ses membres dans ce comité.
4.10	article 20 – organisation	Les municipalités considèrent que le comité de direction sera d'autant mieux structuré et capable de collaborer s'il est parvenu à forger un consensus autour de la désignation de son président.
4.11	article 24 – attributions du comité de direction	Les attributions dévolues au comité de direction sont celles nécessaires à un exécutif chargé de gérer une structure policière. Tout au plus faut-il signaler que la commission de police sera active pour l'ensemble du territoire de l'association. Quant aux compétences en matière de gestion du personnel, elles ne seront exercées qu'au moment où le personnel aura été transféré au sein de l'association.
4.12	article 26 – capital et emprunts	Il faut noter que l'association ne rachète pas le matériel dont elle dispose déjà aujourd'hui, mais qu'elle va payer pour cela une location aux communes. Cette façon de faire a pour but d'éviter la nécessité d'amortir, dans les comptes de l'association, du matériel déjà amorti dans les communes. Par contre, le nouveau matériel appartient à l'association, qui le comptabilise selon les règles en vigueur. Quant au plafond d'endettement, il est fixé dans les statuts. Cela signifie que l'endettement maximal ne pourra pas dépasser les 5 millions de francs.
4.13	article 27 – biens immobiliers	Cet article introduit l'obligation pour l'association et les communes de convenir d'un prix de location pour les locaux mis à disposition.
4.14	article 28 – charges et revenus	Le règlement sur la comptabilité des communes impose aux associations de présenter des comptes équilibrés.
4.15	article 37 – modification des statuts	Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur les communes, certaines dispositions des statuts ne pouvaient être modifiées que par la présentation de nouveaux préavis auprès des conseils communaux. La loi sur les communes (article 126 ²) permet désormais de déléguer au conseil intercommunal la possibilité de modifier les statuts, quel que soit l'article. Elle fixe cependant comme condition qu'une majorité qualifiée soit précisée pour les articles les plus importants, soit ceux qui concernent la représentation des communes, le capital, la répartition des charges, l'élévation du plafond des investissements et l'intégration de nouvelles communes.
4.16	article 40 – dispositions transitoires	Le début de l'activité est fixé au 1 ^{er} janvier 2014.

5. Commentaire de la clé de répartition financière

Depuis 2006, les communes qui ont créé des associations chargées de gérer la sécurité publique ont élaboré toutes sortes de clés de répartition financière.

Dans certains cas, les tâches sont séparées et les communes ne participent financièrement qu'à celles dont elles bénéficient. Dans d'autres cas, la répartition tient compte de variables telles que le nombre d'interventions, le point d'impôt net et le nombre d'habitants. Enfin, dans certains cas, la clé est fondée sur le nombre d'habitants, pondéré par un système de coefficients.

Au terme d'une étude approfondie qui a permis de comparer les différents systèmes, les municipalités ont approuvé celui des coefficients. Il présente deux avantages : le premier est celui de la simplicité, dans la mesure où le nombre d'habitants est une variable facilement mesurable et la multiplication une opération aisément réalisable; le second de ces avantages est la pertinence, puisqu'il tombe sous le sens que plus une commune est grande, plus elle offre de prestations à sa population et plus elle a besoin de forces de police.

Sur cette base, afin de tenir compte des particularités régionales nyonnaises, les municipalités ont convenu d'une clé de répartition qui prend en compte le statut de Nyon, à la fois chef-lieu de district et, surtout, ville-centre d'une région en forte expansion.

Les municipalités sont très conscientes d'avoir opéré un choix. Elles l'ont fait en mesurant l'impact de ce choix, c'est-à-dire en pleine connaissance des incidences financières. Il va de soi que d'autres clés de répartition auraient été possibles. Cela étant posé, la variante qui vous est proposée en annexe est celle qui a fait consensus entre les municipalités.

6. Organisation résultant de la création de l'Association de communes

a. Structure institutionnelle

Sur le plan institutionnel, la police de la région de Nyon sera articulée de la façon suivante :

- Le Conseil intercommunal constitue l'organe délibérant de l'association. Ses compétences sont définies à l'art. 12 des statuts. La commission de gestion et ses compétences sont précisées à l'art. 25 des statuts.
- Le Comité de direction constitue l'organe exécutif de l'association. Ses attributions sont définies à l'art. 24 des statuts. Elles consistent pour l'essentiel à gérer le quotidien de l'association tant sur le plan institutionnel que financier et à fixer les objectifs assignés à la police dans son activité sur le terrain.

Le Comité de direction pourra s'appuyer sur le Commandant de la police intercommunale de Nyon, qui sera son répondant pour les aspects opérationnels du corps de police. Il aura pour mission de diriger l'action des collaborateurs et se chargera de tous les aspects liés à la gestion de son personnel sur le terrain. Il sera également le répondant auprès des autorités politiques pour toutes les demandes qui lui seront adressées s'agissant des interventions de la police. Il sera également l'ambassadeur de la police intercommunale auprès des instances cantonales et assumera la responsabilité des contacts opérationnels avec les services de la commune.

En parallèle, le Comité de direction s'appuiera, au moins durant la phase de démarrage, sur un secrétaire général de l'association. Ce collaborateur aura pour mission de gérer les

relations entre le comité de direction et le conseil intercommunal, voire avec les municipalités et les conseils partenaires. Il gèrera les aspects liés à la commission de police et sera chargé des contacts institutionnels de l'association avec les prestataires de services, qu'ils soient communaux ou extérieurs. L'étude et l'éventuelle mise en œuvre d'un conseil régional de sécurité sera de sa compétence, de même que les aspects financiers et organisationnels.

A terme, les deux fonctions de commandant et de secrétaire général pourraient être fusionnées et assumées par le seul commandant de la police intercommunale de Nyon. L'importance et la quantité de travail à accomplir dans la phase de démarrage de l'association nécessitent cette séparation des tâches, dans un premier temps.

b. Structure opérationnelle

Sur le plan opérationnel, le comité de direction fixera les objectifs. Dans les faits, le Commandant dirigera la manœuvre, fort de son expérience sur le terrain. Par contre, le Comité de direction se chargera de l'organisation structurelle de la police intercommunale de Nyon.

Si les Municipalités partenaires adhèrent pleinement au dispositif cantonal et au concept qui le sous-tend, lequel attribue de nouvelles tâches d'interventions aux polices communales, elles considèrent que la justification de l'existence de polices locales (communales ou intercommunales) passe par une attention très forte aux questions de proximité.

Ainsi, il apparaît qu'une distinction claire devra être opérée entre les forces affectées à l'intervention de police (police-secours) et celles qui seront chargées de l'approfondissement (police de proximité), ces deux structures devant évidemment collaborer de façon très étroite dans le quotidien.

En tout état de cause, les Municipalités partenaires attendent de la future police intercommunale un investissement particulièrement important dans le domaine de la relation avec la population, la contribution de la police à la résolution de problèmes devant être considérée comme un leitmotiv de son action.

En termes d'effectifs, le corps de police est composé (début mars 2013) de la manière suivante :

- 1 Commandant (dès le 1^{er} avril 2013)
- 1 remplaçant du Commandant
- 3 chefs de secteurs (police-secours, proximité et partenariats, police administrative)
- 5 collaboratrices et collaborateurs civils
- 3 assistantes et assistants de sécurité publique
- 28 policières et policiers affectés aux brigades de police-secours
- 3 policiers affectés principalement à la police de proximité
- 2 policières chargées de la réception et des transmissions d'information
- 2 policiers œuvrant au profit de la police administrative
- 5 aspirante et aspirants de police
- 3 postes de policiers, 1 poste de civil et 1 poste d'assistant de sécurité publique vacants

Sur le plan opérationnel, tous les collaborateurs seront transférés au sein de l'association, au sein de laquelle une organisation nouvelle devra être mise en œuvre. Il s'agira notamment d'être en mesure de fournir des prestations équivalentes à l'ensemble des communes partenaires.

D'autre part, le contrat d'accréditation prévoit que quatre postes supplémentaires devront encore être créés d'ici à 2016. Les estimations budgétaires présentées au chapitre 8 ci-après tiennent compte de l'entier des postes mentionnés ci-dessus.

7. Avantages et inconvénients pour les communes

Le modèle de polices intercommunales donne satisfaction dans la très grande majorité des entités qui ont choisi jusqu'à maintenant de créer ou de rejoindre une association intercommunale.

Les **avantages** d'un tel dispositif sont les suivants :

- Maîtrise de l'engagement de la police en uniforme sur son territoire.

La fixation des priorités d'action policière est entre les mains du Comité de direction. Ce dernier dispose d'une réelle capacité de diriger l'action policière. Il va de soi que la gestion opérationnelle est entre les mains du commandement de la police, mais l'orientation politique reste du domaine des municipalités, au travers du Comité de direction.

D'autre part, le centre de décision opérationnel est à Nyon et les relations entre autorités politiques et commandement sont structurelles et caractérisées par une absence d'éloignement. Le commandant travaille avec les autorités communales et au profit de la population de la région qu'il dessert.

- Maîtrise des coûts.

Sous réserve des obligations liées au contrat d'accréditation et à la nécessité d'augmenter les effectifs, les communes (au travers des institutions de l'association) conservent la maîtrise des charges liées à la sécurité publique. Au travers du budget, elles peuvent décider de renforcer le système sécuritaire (en octroyant des moyens supplémentaires) ou de limiter les dépenses (en restreignant les moyens).

- Amélioration du service à la population.

La création d'une structure intercommunale constitue un signal fort de l'attachement de la région au fait de pouvoir disposer de policiers communaux. Cet attachement est une source de confiance pour les collaborateurs : ils savent que leur travail est valorisé d'une part, ils sont intégrés dans une structure ambitieuse et porteuse d'avenir. Ces facteurs de motivation sont extrêmement importants et de nature à permettre une amélioration du recrutement. Et qui dit augmentation des effectifs dit amélioration du service à la population. C'est très particulièrement le cas dans des domaines professionnels comme la police, où il existe un lien entre la présence sur le terrain et le sentiment de sécurité.

Les **inconvénients** méritent aussi une brève analyse :

- Coûts.

Les coûts à charge des communes membres de l'association seront plus élevés que ceux des communes qui ne disposent pas de corps de police. Ils correspondent à un service aux habitants de la population qui est, en parallèle, d'un niveau très différent de celui dont disposent les dites communes sans corps de police.

8. Estimation des coûts à charge des communes

La comparaison des coûts entre une structure existante et une structure à créer est toujours un exercice hautement compliqué. En l'absence de comptabilité analytique, qui n'est pas d'une grande utilité pour une commune hormis lorsqu'il s'agit d'extraire un secteur entier de l'administration, le coût des prestations fournies à un service ne peut faire l'objet que d'estimations.

Dans le cas de la police régionale, le comité de pilotage a dû identifier les prestations fournies au corps de police par les services communaux, puis attribuer une valeur à ces prestations. A ce stade, ces valeurs ne sont encore que des estimations: le futur Comité de direction et la Municipalité de Nyon devront convenir du prix réel auquel sont fournies ces prestations.

Ensuite, les budgets 2011 à 2016 ont été examinés, en tenant compte des impératifs liés au contrat de prestation. Ces comparaisons permettent de disposer **d'estimations** des coûts de la future association pour les années à venir.

Sans entrer dans trop de détails, puisque c'est le conseil intercommunal qui devra se pencher sur la proposition de budget 2014, les estimations suivantes peuvent être formulées (les montants sont exprimés en millions de francs):

année/ centre de coûts	2011	2012	2013	2013 + P62	2014	2015	2016
personnel	5.70	6.63	6.63	7.23	7.50	7.77	7.94
contrat prestations Nyon					1.00	1.04	1.09
autres charges	0.33	0.42	0.43	0.69	1.07	1.17	1.31
total des charges	6.03	7.05	7.06	7.92	9.57	9.98	10.34
recettes	1.00	1.29	1.29	1.29	1.58	1.74	1.92
part. Prangins (police intercommunale)	0.34	0.52	0.52	0.52			
part. Nyon (police intercommunale)	4.69	5.24	5.25	6.11			
contribution des communes					7.99	8.24	8.42
Participation Crans					0.36	0.37	0.38
Participation Nyon					6.69	6.90	7.05
Participation Prangins					0.94	0.97	0.99

Le tableau qui précède nécessite quelques explications :

1. La colonne 2013+P62 correspond à la situation actuelle de la police intercommunale de Nyon et Prangins, telle qu'elle a été validée au travers des budgets et du préavis 62, adopté en 2012 par le Conseil communal de Nyon.
2. La ligne «contrat de prestations» n'est remplie qu'à partir de 2014. Elle correspond à la rétribution que l'association payera à la commune de Nyon pour la location et l'entretien des locaux, la mise à disposition de mobilier, la gestion des ressources humaines et la gestion financière de l'association. Dans le même temps, Prangins recevra un montant pour la mise à disposition des locaux et leur entretien. Ce montant étant très limité, il n'apparaît pas dans ce tableau d'estimations.
3. Les lignes «participation Prangins» et «participation Nyon» sont interrompues dès la fin de 2013. Elles correspondent aux contributions de ces communes dans le cadre de la collaboration qui existe jusqu'à fin 2013 au sein de la police intercommunale.
4. Les trois dernières lignes correspondent aux montants que devront payer les communes durant les trois années 2014, 2015 et 2016. Ces montants peuvent varier en fonction des éventuelles volontés de densifier et d'améliorer le dispositif, ou de restreindre les moyens à disposition de l'association, volontés qui pourraient avoir des incidences financières. Le Conseil intercommunal devra se prononcer sur le budget 2014 de l'association.
5. Pour Crans, aucune augmentation des charges n'est prévue. Actuellement, la commune paye un montant à la police cantonale pour ses prestations. Ce montant sera versé à l'association lorsque celle-ci sera créée.
Pour Prangins, l'augmentation des charges est d'environ CHF 350'000.- par rapport à la situation actuelle. Elle correspond à une hausse des prestations au profit de la commune de Prangins et à un rééquilibrage des charges entre les communes.
Pour Nyon, l'augmentation de quelque CHF 580'000.- est compensé par des recettes liées au contrat de prestation qui devra être conclu avec l'association. Au final, une diminution des coûts peut être envisagée.
6. Dès son assermentation, le conseil intercommunal aura pour tâche de valider le projet de budget qui lui sera proposé. Les estimations actuelles seront alors transformées en montants réels.

9. Conclusions

Les Municipalités de Crans-près-Céligny, Nyon et Prangins sont très satisfaites d'avoir pu trouver un terrain d'entente en vue de créer une association intercommunale pour une police de la région de Nyon.

Cette solution permet à Crans d'améliorer la sécurité de ses habitants en contribuant à une instance régionale dans laquelle elle devient un partenaire, dont la voix pourra être écoutée.

Pour Prangins, qui souhaite conserver un poste de police et disposer d'une police de proximité, la création de l'association de communes permet d'atteindre ces deux objectifs.

Pour les deux communes de Crans et Prangins, il y a évidemment un prix à payer pour l'amélioration de ce service, un prix qu'il convient de mettre en parallèle avec le transfert de deux points d'impôt du canton vers les communes, depuis janvier 2012.

Enfin, pour Nyon, la création de cette association de communes constitue un avantage. Le renforcement de la police, rendu nécessaire par la nouvelle loi sur la police vaudoise et le contrat d'accréditation, est ainsi partagé entre les trois communes. Cela permet une stabilisation, voire une légère diminution des charges pour les trois prochaines années.

De plus, dans le contexte cantonal, la création d'une structure intercommunale se révèle être d'une importance particulière pour conserver la réputation et la crédibilité du corps de police.

Au final, la création de l'association de communes se révèle être une opération où tout le monde est gagnant, raison pour laquelle les Municipalités des communes partenaires de ce projet vous invitent à adopter ces statuts et à devenir des communes membres de l'association.

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Prangins

- vu le préavis N° 34-13 concernant la Police intercommunale Crans-Nyon-Prangins,
- lu le rapport de la commission chargée d'étudier cet objet,
- ouï les conclusions de la commission chargée d'étudier cet objet,
- attendu que ce dernier a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide

1. de créer une association de communes entre les Communes de Crans-près-Céligny, de Nyon et de Prangins;
2. d'approuver les statuts de "l'association de communes Police de la région de Nyon" :
3. de nommer les conseillers et conseillères qui seront membres délégués par le Conseil communal de Prangins au Conseil intercommunal de l'Association.

Ainsi délibéré en séance de Municipalité du 18 mars 2013, pour être soumis au Conseil communal de Prangins.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le Syndic

La Secrétaire adj.

François Bryand

Nelly Pichon

Annexes : 1 : Statuts
2 : Liste des tâches dévolues à l'association
3 : Clé de répartition financière