

**Réponse à la pétition de M. Carl Kyril Gossweiler
« Pour des amendes d'ordre au bénéfice des préventions »**

Rapport-préavis N° 2009/34

Lausanne, le 8 juillet 2009

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond à la pétition du 4 décembre 2005 « pour des amendes d'ordre au bénéfice des préventions » de M. Carl Kyril Gossweiler, qui souhaite affecter le revenu des amendes d'ordre au financement des tâches de prévention au sein de l'administration communale.

2. Préambule

Le 4 décembre 2005¹, M. Carl Kyril Gossweiler adressait un courrier au Président du Conseil communal. En substance, M. Gossweiler relevait que le but des amendes d'ordre est d'assurer la prévention et que, dès lors, il serait cohérent que le revenu de celles-ci serve exclusivement à financer des tâches de prévention. Le pétitionnaire soutenait que cela permettrait d'éviter que les amendes soient perçues par le contrevenant comme un revenu financier ordinaire. Les revenus d'une année seraient utilisés l'année suivante pour faire de la prévention (alcoolisme, cancer, cholestérol, jeu compulsif, drogue, tabac, vandalisme, accidents de la circulation, etc.). Il concluait en demandant « *que les responsables fassent en sorte que le revenu des amendes d'ordre soit exclusivement affecté à des tâches de prévention, et ce dans des domaines choisis par les Autorités lausannoises* ».

Le 23 novembre 2007, la Commission des pétitions s'est réunie pour examiner cette demande, en présence du pétitionnaire. Dans le cadre des débats, le pétitionnaire a admis pouvoir se contenter d'une affectation partielle du revenu des amendes à la prévention. A l'issue des délibérations, la Commission a décidé, à l'unanimité, de proposer au Conseil communal, le renvoi de l'objet à la Municipalité, pour étude et rapport-préavis.

Le 22 janvier 2008², le Conseil communal de Lausanne a décidé de renvoyer cette pétition à la Municipalité pour étude et rapport-préavis, conformément à l'article 65/a du règlement dudit Conseil.

3. Bases légales

Selon l'art 2a de la loi sur la circulation routière (LCR), la Confédération encourage la sécurité au volant par des campagnes de sensibilisation et d'autres mesures de prévention. Elle peut, par ailleurs, coordonner et encourager les activités entreprises dans ce contexte par les cantons et les associations privées.

¹ Bulletin du Conseil communal (BCC) 2005-2006, tome II, pp. 270-271

² BCC 2007-2008, tome II, pp. 53-55

La nouvelle ordonnance sur le contrôle de la circulation routière (OCCR) fixe, à son article 3, les compétences de la police et précise, à l'alinéa 2, que « *La police agit de manière à aider et à sensibiliser les usagers de la route, empêche les conducteurs de commettre des infractions, dénonce les contrevenants et inflige des amendes d'ordre conformément à la loi fédérale du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre* ».

En revanche, de manière générale, aucune base légale n'impose actuellement aux collectivités publiques d'attribuer tout ou partie du revenu des amendes au profit de la prévention, qu'elle soit routière ou plus générale. Dans les faits, le revenu des amendes d'ordre constitue des recettes parmi d'autres, qui font partie des revenus généraux de chaque collectivité. Il n'en va pas différemment à Lausanne.

La notion même de prévention est néanmoins un sujet important, tant pour le législateur fédéral que pour la police en général. Ainsi, dans son travail quotidien, comme cela sera évoqué dans le chapitre suivant du présent rapport-préavis, la Police municipale agit dans le sens souhaité par la législation.

4. Que fait l'administration communale lausannoise dans le domaine de la prévention ?

Aujourd'hui, la Direction de la sécurité publique et des sports dispose de plusieurs structures de prévention que l'on peut présenter, de manière résumée, comme il suit.

4.1 Observatoire de la sécurité

La personne occupant ce poste à 80 % a pour mission essentielle de recueillir différentes informations émanant de divers milieux associatifs ou institutionnels, ainsi que de tous les secteurs d'action de l'administration communale, de prospecter et d'identifier certaines tendances ou nouveaux phénomènes de société, puis de proposer et de coordonner des actions visant à accroître la sécurité publique d'un point de vue général. Cette activité se déroule de concert avec les partenaires concernés, en particulier avec les responsables du Corps de police. Le budget de cette entité se monte pour l'année 2009, à 138'000 francs en chiffre rond. Cette enveloppe financière comprend un montant de 5'000 francs permettant de confier à des tiers (instituts de recherche) la conduite de certaines études spécifiques, en fonction des nécessités de l'actualité.

4.2 Brigade de la jeunesse

Cette brigade de la Police judiciaire développe, au sein des écoles lausannoises, une activité de prévention touchant les 6^{ème} et 8^{ème} années scolaires, soit annuellement entre 4'000 et 6'000 élèves. Elle apporte une information ciblée sur les problèmes de sécurité publique auxquels sont plus spécifiquement confrontés les adolescents. A l'instar de la brigade de la prévention routière, cette équipe dispense aussi ses conseils dans différents autres secteurs, par exemple en qualité de répondant lors de réunions de quartier, conférences, débats. Cette activité est estimée à environ 0,6 équivalent plein temps (EPT) annuel, soit environ 80'000 francs.

4.3 Brigade de la prévention routière

Forte de cinq équivalents plein temps (EPT), cette brigade du Corps de police, qui consacre la majeure partie de son temps à sensibiliser les élèves des différentes classes lausannoises au comportement à adopter dans la circulation, touche entre 13'000 et 17'000 enfants par année. La brigade participe également à d'autres animations plus ponctuelles, telles que la Semaine olympique, le Passeport-vacances, les cours du Jardin de la circulation, les fêtes de quartier, etc. Le budget spécifique alloué à ladite brigade pour la conduite d'actions de prévention se monte, pour l'année 2009, à 4'300 francs. Cette somme doit couvrir les frais d'une campagne de sécurité routière propre à Lausanne, qui se déroule sur deux mois pleins durant l'année. Quant aux coûts globaux du personnel de cette brigade, ils se montent à 670'250 francs par an.

4.4 Chargé de communication et de prévention

La personne occupant cette fonction dédie environ 30 % de son temps de travail à la prévention proprement dite, ce qui correspond à un montant de l'ordre de 39'000 francs par année. La somme disponible pour la mise en œuvre d'actions de prévention, qui vont du « flyer » relatif à la drogue, destiné aux élèves, aux brochures concernant les moyens de se prémunir contre les cambriolages, s'élève, pour 2009, à 11'000 francs. Par contre, vu l'existence de la brigade de la prévention routière, la personne en cause ne s'occupe pas de circulation routière.

4.5 Autres directions et services

D'autres directions ou services municipaux poursuivent aussi, plus ou moins directement, des objectifs de prévention. C'est ainsi que le Service des routes et de la mobilité fait aussi de la prévention lorsque, par exemple, il aménage un nouveau passage pour piétons.

5. Situation ailleurs en Suisse romande

Vaud

La Police cantonale vaudoise couvre les frais de son activité de prévention par le biais de son budget de fonctionnement. Dans un postulat déposé en juin 2005 au Grand Conseil, une députée, Mme Anne-Marie Dick, demandait d'allouer à la prévention et à la sécurité routière les recettes de deux nouveaux radars acquis à cette époque. Après examen par la commission chargée d'étudier cet objet, qui a été très divisée sur la question (5 pour refuser la prise en considération, 2 pour l'accepter et 4 abstentions), ce postulat a été finalement refusé par le Parlement cantonal au motif que cette proposition dérogeait au principe de la non-affectation des recettes.

Genève

Actuellement, aucun projet d'affectation de tout ou partie des amendes d'ordre à la prévention n'est à l'ordre du jour. Un montant est alloué sur le budget ordinaire à la Gendarmerie pour mener différentes campagnes d'affichage et/ou dispenser des cours spécifiques, notamment dans les écoles, par le biais de la brigade d'éducation et de prévention.

Fribourg

La Police cantonale ne dispose d'aucun montant spécifique dédié aux activités de prévention, lesquelles sont comprises dans son budget de fonctionnement. Actuellement, aucune demande spécifique n'est en cours concernant une affectation, même partielle, du revenu des amendes d'ordre au profit de la prévention.

Neuchâtel

Les tâches de prévention de la Police cantonale sont comprises dans le budget normal de fonctionnement. A ce jour, aucune démarche n'est en cours pour l'affectation à la seule prévention d'une somme prélevée sur les amendes d'ordre, bien qu'au niveau politique, ce sujet ait été récemment discuté et fasse, pour l'heure, l'objet de réflexions internes.

Valais

En Valais, alors que la Police cantonale finance aussi ses actions de prévention par le seul biais de son budget de fonctionnement, aucun projet d'affectation à des mesures de prévention de tout ou partie du produit des amendes d'ordre n'est en cours.

6. Situation au niveau fédéral

Sur le plan fédéral, l'Office fédéral des routes considère qu'il appartient aux polices cantonales, respectivement municipales, qui disposent des compétences adéquates, d'organiser les actions de prévention et d'assurer le financement de celles-ci, puisque le bénéfice des amendes d'ordre reste librement acquis aux collectivités publiques qui les perçoivent.

En revanche, deux motions sont en cours de traitement au Conseil national depuis 2006 (Ulrich Giezendanner, UDC, « Utiliser le produit des amendes pour renforcer la sécurité routière » et Franziska Teuscher, Les Verts, « Affectation à la sécurité routière d'une partie du produit des amendes »). Celles-ci vont dans le même sens que la pétition de M. Gossweiler, puisqu'elles réclament l'affectation à des actions de prévention routière d'une partie substantielle du revenu des amendes d'ordre encaissées par l'ensemble des cantons suisses. En l'état, aucune décision formelle n'a été prise à ce sujet.

Par ailleurs, la Confédération a lancé une consultation portant sur le deuxième volet du projet Via Sicura, qui traite du programme fédéral d'action visant à renforcer la sécurité routière. Pour rappel, le projet Via Sicura a pour but de faire baisser de moitié le nombre des victimes d'accidents de la route. Sans entrer dans les détails de ce projet, il est notamment prévu de renforcer les contrôles routiers et les campagnes de sécurité routière. Ce train de mesures est également assorti d'une simplification des procédures administratives, qui devrait permettre, en dégagant des forces de travail, de marquer une présence policière plus soutenue sur le terrain. Parmi les nombreuses options proposées, il est envisagé d'affecter, à hauteur de 50 %, le produit des amendes d'ordre à la prévention routière. Les deux motions susmentionnées seront bien évidemment traitées dans le cadre de ce projet. Cependant, compte tenu de l'ampleur de cette vaste démarche, aucune mesure concrète ne devrait intervenir avant 2011.

7. Analyse

La problématique soulevée par le pétitionnaire n'est pas inintéressante. Le postulat, selon lequel un contrevenant aurait moins de réticence à payer une amende, dès lors qu'il sait que le montant de celle-ci sera utilisé à des fins de prévention, est intéressant, même si cette analyse reste largement spéculative. Nonobstant cette considération préliminaire, il y a lieu de tenter tout d'abord de mieux définir ce que l'on entend par prévention, d'identifier plus précisément quel type de sanction pécuniaire pourrait ou devrait y être affecté et quel doit être le rapport entre amendes et projets de prévention.

Comme thématiques de prévention, le pétitionnaire cite pêle-mêle l'alcoolisme, le cancer, le cholestérol, le jeu compulsif, la drogue, le tabac, le vandalisme et les accidents de la circulation, autant de buts possibles, qui relèvent, tantôt de la santé publique, tantôt des dépendances, voire de la sécurité publique en général ou de la sécurité routière en particulier. S'il ne paraît pas incohérent d'affecter à la prévention des accidents, voire de l'alcool au volant le produit des amendes perçues pour fautes de circulation routière, il s'avère difficile de comprendre le lien établi entre de telles amendes et des objectifs de santé publique, comme la lutte contre le tabagisme ou le cancer. Dans ce sens, on imagine mal le contrevenant de la route payer plus volontiers une amende, s'il sait que cela servira à lutter contre la toxicomanie ou les mauvaises habitudes alimentaires d'une partie de la population. Il paraît donc nécessaire qu'il existe un lien relativement direct et cohérent entre les sources de financement possibles et les objectifs de prévention. C'est pourquoi, s'agissant des amendes d'ordre qui sanctionnent des infractions à la loi sur la circulation routière, la Municipalité estime plus opérant et pertinent d'affecter, si cela devait être, le produit de ces sanctions à la seule prévention routière.

A ce sujet, il paraît nécessaire, afin de déterminer quelles sont les charges d'une collectivité publique pouvant être financées par le revenu des amendes précitées, de définir où commence et où finit la notion de prévention routière. Une campagne d'affichage concernant l'usage du téléphone mobile au volant, un policier qui sensibilise un automobiliste à une situation d'infraction, plutôt que de le verbaliser, ou l'activité

des collaborateurs de la brigade de la prévention routière dans les écoles entrent sans aucun doute dans ce cadre. Il en va de même de la modification d'un carrefour pour le rendre moins dangereux ou de l'aménagement d'un trottoir le long d'une route par le Service des routes et de la mobilité. En revanche, lorsque des collaborateurs de la Police judiciaire passent dans les classes du cycle secondaire pour sensibiliser les jeunes à certains problèmes ou que la police publie et distribue une brochure de prévention concernant les cambriolages, il s'agit de prévention relevant de la sécurité publique en général et non de la sécurité routière. Comme on peut donc le constater, nombre de policiers, mais également d'autres collaborateurs communaux font de la prévention, un peu ou beaucoup, en fonction de leurs missions spécifiques. Il apparaît ainsi quasiment impossible de déterminer la part du temps de travail annuel consacrée par chaque collaborateur de l'administration communale effectuant des tâches de prévention, que ce soit dans le domaine de la sécurité routière ou dans celui de la sécurité publique en général. Sauf à vouloir mettre sur pied une comptabilité analytique très complexe, qui ne devrait cependant permettre de déterminer que de manière approximative ce qui relève de la prévention ou non, l'exercice paraît aussi vain que laborieux.

Au reste, le pétitionnaire propose d'affecter les recettes des seules amendes d'ordre à la prévention. Dès lors que l'on doit, si l'on veut suivre le raisonnement de l'intéressé, considérer qu'une amende, et non seulement une amende d'ordre, est douloureuse à payer par un contrevenant, faute de connaître son affectation, on voit mal pourquoi on laisserait de côté les autres amendes prononcées en procédure ordinaire par d'autres instances, comme la Commission de police par exemple. Dans ce sens, il devrait donc également être tenu compte des amendes prononcées, sur dénonciation de la Police lausannoise, par la Préfecture ou un Juge pénal (Juge d'instruction, Tribunal des mineurs ou Tribunal de police), amendes sanctionnant des infractions plus graves, frappées de peines généralement plus élevées, relevant d'autorités dotées de compétences juridictionnelles plus larges, qui tombent par ailleurs intégralement dans les caisses cantonales.

8. Conclusions

Au point 4 du présent rapport-préavis, diverses actions (non exhaustives) entreprises par l'administration communale dans le domaine de la prévention ont été inventoriées. Sans tenir compte des subventions du service des sports, la somme dédiée annuellement à la prévention, au sens étroit du terme, dépasse sensiblement les 930'000 francs. Les moyens qui y sont consacrés sont donc déjà importants.

S'agissant plus spécifiquement de la circulation routière, la diminution, de 2000 à 2008, de 43 % du nombre des accidents sur les routes lausannoises, de 28 % du chiffre des blessés et de 38 % de celui des enfants blessés, démontre que les actions de prévention menées sont efficaces et, partant, nécessaires. Il est donc particulièrement important de maintenir, voire, si possible, d'accroître les ressources en personnel et matériel accordées à la prévention routière, afin de garantir une présence policière suffisante en rue et tendre au maintien, voire à l'amélioration de ces excellents résultats. En effet, comme l'ont démontré les deux sondages effectués par l'observatoire de la sécurité, le thème de la circulation routière est apparu comme le deuxième facteur de préoccupation de la population lausannoise. Il est également indispensable de disposer des moyens financiers nécessaires pour conduire des campagnes de communication. La Municipalité entend donc bien continuer d'allouer à la prévention routière, dans le cadre du budget ordinaire, les ressources propres à lui permettre de poursuivre et, dans toute la mesure du possible, de développer son action.

La proposition du pétitionnaire, soit l'affectation du produit des amendes à la prévention, pose un certain nombre de problèmes pratiques. Cette opération complexe du point de vue comptable et administratif nécessiterait la création d'un fonds spécial et la rédaction d'un règlement d'utilisation. La Municipalité juge opportun de poursuivre, dans le cadre du budget ordinaire, ses actions de prévention, sans les mettre en exergue par un artifice comptable. Sur le plan romand et s'agissant de la prévention routière, toutes les polices sont dans l'attente des décisions de la Confédération. Pour cette dernière, la tendance s'inscrit très nettement dans un renforcement des moyens alloués à la prévention en matière de circulation routière, afin d'autofinancer ces missions, ce qui va, à tout le moins partiellement, dans le sens des vœux du pétitionnaire. Compte tenu des projets législatifs fédéraux en cours, la Municipalité estime qu'il est opportun d'attendre

l'avancement de ceux-ci jusqu'à l'horizon de 2011. Cela permettra de connaître plus précisément ce qui sera finalement retenu par le Législateur fédéral et d'éviter de mettre sur pied, au niveau communal, un important dispositif qu'il faudrait à coup sûr profondément revoir dans les toutes prochaines années.

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2009/34 de la Municipalité du 8 juillet 2009 ;

oui le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour :

décide :

d'approuver la réponse de la Municipalité à la pétition de M. Carl Kyril Gossweiler : « Pour des amendes d'ordre au bénéfice des préventions », réponse proposant, pour l'essentiel, de reporter la réflexion sur ce sujet jusqu'à l'adoption des nouvelles dispositions légales, envisagées par la Confédération dans le domaine de la sécurité routière.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Philippe Meystre