



VILLE DE PULLY

Municipalité

Direction police et sécurité sociale

Préavis No 21 - 2004
au Conseil communal

Nouveau Règlement général de police

8 septembre 2004

Table des matières

1. Objet du préavis	1
2. Buts généraux du RGP.....	1
3. Historique de la révision	2
4. Groupe de travail.....	2
5. Modifications essentielles.....	3
5.1. Plan	3
5.2. TITRE II : De l'ordre et de la tranquillité publics et des mœurs	4
5.2.1. Manifestations	4
5.2.2. Police des animaux	6
5.2.3. Police des mœurs	6
5.3. TITRE III : De la sécurité publique	7
5.3.1. Police du feu	7
5.4. TITRE IV : De la police du domaine public et des bâtiments	7
5.4.1. Police de la circulation - Affichage - Inhumations et cimetières	7
5.5. TITRE VI : De la police du commerce	8
5.5.1. Police du commerce	8
5.5.2. Police des établissements	9
6. Nouveau Règlement général de police.....	9
7. Conclusions	10

<h2 style="text-align: center;">Nouveau Règlement général de police</h2>
--

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

1. Objet du préavis

Par le biais du présent préavis, la Municipalité de Pully propose au Conseil communal une révision en profondeur du Règlement général de police (ci-après RGP).

2. Buts généraux du RGP

L'établissement du règlement de police est une des tâches essentielles des communes vaudoises. L'article 94 de la Loi sur les communes stipule que celles-ci ont l'obligation de posséder un règlement de police, lequel a essentiellement trait à la police locale exercée par la Municipalité.

Le RGP vise à rendre possible, sur le territoire de la Commune, la juste application de la législation existante et à mettre en œuvre des règles regroupées sous l'appellation générique de clause de police. Cette notion comprend les règles nécessaires au maintien de la sécurité, de la tranquillité et de l'ordre publics, au respect de la décence et des bonnes mœurs, ainsi qu'à la sauvegarde de l'hygiène et de la salubrité publiques.

Le RGP constitue ainsi la base légale formelle de nombreuses décisions municipales. Il contient également des règles concernant la procédure de décision au niveau communal.

De par sa nature, le RGP fixe un grand nombre de restrictions aux libertés individuelles sous forme d'obligations et d'interdictions. Il en découle pour le citoyen non seulement une limitation de sa liberté, laquelle s'arrête où commence celle des autres, mais également des droits qu'il pourra faire valoir auprès de l'Autorité.

Le RGP est le reflet de la conception de la vie en communauté de la Municipalité de Pully et surtout de la population pulliérane qui, à travers ses élus au Conseil communal, définit ainsi les critères de l'action de l'exécutif.

Le RGP, après avoir été rédigé par les services communaux et adopté par la Municipalité, est soumis à l'organe communal délibérant. Il est ensuite susceptible d'un référendum, puis approuvé par le Conseil d'Etat.

3. Historique de la révision

Alors que plusieurs communes environnantes ont adapté leur RGP à la législation en vigueur et à l'évolution des mœurs et que d'autres envisagent de le faire dans un proche avenir, la commune de Pully a décidé d'adapter elle aussi l'un des textes réglementaires de base de la Commune à l'air du temps.

Le règlement pulliéran actuellement en vigueur date du 13 mars 1970; il a subi de légères modifications, soit :

- en 1984, le contrôle des habitants,
- en 1991 et 1994, les heures d'ouverture des établissements,
- en 1993, la procédure de recours à la Municipalité ainsi que la circulation et le stationnement sur la voie publique.

Aucun travail de fond n'a donc été entrepris depuis plus de trente ans. Durant cette longue période, de nombreuses lois fédérales, cantonales, ainsi que plusieurs règlements communaux, ont été adoptés et ont changé la portée de certaines dispositions du RGP, les rendant obsolètes ou inutiles.

4. Groupe de travail

Afin de cerner le plus efficacement possible les nouveaux besoins, un groupe de travail interne a été créé. Il était composé du Commandant Cagna, chef de la police municipale, de l'adjudant Meystre chargé de l'analyse des différentes législations au sein du Corps de police, et de Mme Jatton, juriste. De nombreux collaborateurs communaux ont été consultés dans certains domaines particuliers (sécurité, cadastre, urbanisme, etc.). Différents services cantonaux ont également été sollicités afin d'apporter leurs éclaircissements quant à l'application de lois cantonales (police du commerce, service de justice).

Le groupe de travail s'est chargé de la réflexion, de l'élaboration et de la rédaction du nouveau RGP. Le projet a été soumis à tous les chefs de service en août dernier, afin d'en avoir une vision extérieure et globale et de permettre à chacun d'exprimer idées et considérations sur les nombreux sujets que touche le RGP.

En juin-juillet, le RGP a été soumis pour examen préalable au Service cantonal de justice, intérieur et cultes. Le groupe de travail a collaboré avec celui-ci afin de tenir compte de ses diverses remarques.

5. Modifications essentielles

Comme il a été précisé au point 3, la question de l'adéquation du RGP de 1970 aux nouvelles habitudes de vie s'est posée, ainsi que sa concordance avec la législation actuelle.

5.1. Plan

Le groupe de travail a décidé de ne pas remettre en cause le plan du RGP, puisque celui-ci donne satisfaction aux nombreux utilisateurs et notamment au Corps de police. Quelques adaptations ont néanmoins été nécessaires :

I. Dispositions générales :

- création d'un chapitre distinct "compétences"
- création d'un chapitre "procédure de répression des contraventions"

II. De l'ordre et de la tranquillité publics et des mœurs :

- création d'un chapitre "manifestations"
- abrogation du chapitre "spectacles"

IV. De la police du domaine public et des bâtiments :

- création d'un chapitre "de la voie publique"
- création d'un chapitre "des promenades, parcs, fontaines publiques"
- suppression du chapitre "affichage"

V. De l'hygiène et de la salubrité publiques :

- suppression du chapitre "inhumations"

Le groupe de travail a donc entrepris de revoir le RGP article après article en suivant l'ordre et la systématique de l'actuel règlement. Est joint au présent préavis le texte du nouveau RGP mis en regard avec l'ancien; y figurent en gras les modifications apportées et en italique les commentaires y relatifs.

Néanmoins, des explications de fond sont apportées ci-dessous concernant les grandes options du nouveau RGP et la création de chapitres entiers.

5.2. TITRE II : De l'ordre et de la tranquillité publics et des mœurs

5.2.1. Manifestations

L'article 21 de la nouvelle Constitution vaudoise garantit la liberté de manifestation. Le Canton, par l'intermédiaire de son Service de justice, intérieur et cultes, a attiré l'attention des communes sur le fait que celles-ci ne peuvent soumettre une manifestation à autorisation uniquement si un règlement communal le prévoit. L'alinéa 3 dudit article stipule également que les communes peuvent interdire les manifestations ou les soumettre à des restrictions si l'ordre public est menacé. De nombreuses questions d'interprétation se sont alors posées sur le sens exact de ces termes en corrélation avec la clause générale de police et l'usage accru du domaine public.

Il convient d'ajouter qu'il existe des « recommandations à l'usage des autorités compétentes en matière d'autorisation et de contrôles », relatives aux manifestations pouvant présenter un risque particulier. Ces recommandations tentent de définir plusieurs notions et explicitent les procédures d'autorisation et les mesures pouvant être prises.

Il ressort de ces divers documents que des dispositions claires sont nécessaires aux Autorités afin de pouvoir agir avant que des problèmes de sécurité ne surviennent.

Certes, la liberté de manifestation est actuellement garantie, mais elle doit toujours être pondérée par les notions d'ordre et de sécurité publics.

Un système d'autorisation est ainsi nécessaire pour permettre aux Autorités de statuer et de décider si des mesures sont nécessaires.

On peut citer, à titre d'exemple, la gestion du trafic, la surveillance des débits de boissons, les mesures de protection du bruit, etc.

Ces mesures doivent, comme toute action de l'Autorité, respecter le principe de proportionnalité entre la protection de l'intérêt public en jeu et le droit de manifester et ne devront être prononcées qu'après une balance des intérêts objective.

L'actuel règlement propose des articles généraux (articles 23, 24 et 49) et des articles particuliers pour les spectacles (articles 46 et 47). Les manifestations publiques troublant l'ordre, la tranquillité et la sécurité y sont prohibées dans deux articles séparés. La possibilité de prévoir des conditions à l'octroi de l'autorisation est également prévue.

Au vu de la complexité du sujet et dans un souci constant de systématique et de clarté pour le lecteur du RGP, la Municipalité a opté pour la création d'un nouveau chapitre. Y sont définis le type de manifestations soumises à autorisation ou annonce, la procédure d'autorisation, les conditions d'un refus ou la mise en œuvre de conditions, la publicité, les contrôles de police, etc.

Le principal changement réside dans la distinction entre une manifestation publique et privée. Celle-ci repose sur le fait que la manifestation est ouverte à un large public ou non. Le lieu où elle se déroule, domaine public ou domaine privé, n'est pas retenu comme critère. Toutes les manifestations accessibles au public doivent être autorisées, quel que soit l'endroit où elles se déroulent. Il est prévu que les manifestations privées d'envergure soient également annoncées à la Police dans la mesure où elles pourraient nécessiter ses services (gestion du trafic, contrôles sanitaires, de police du commerce, etc.). Le système de l'autorisation préalable permet de restreindre au minimum la liberté des intéressés, tout en préservant un contrôle nécessaire dans un Etat régi par le droit.

La Municipalité souhaite ainsi pouvoir confier une mission préventive à sa Police, toujours dans le respect de la proportionnalité, plutôt que celle-ci doive sanctionner des comportements inadéquats. Il convient de mentionner que toute spontanéité n'est pas exclue, puisqu'on pourrait tout à fait imaginer que l'initiateur d'un rassemblement non prévu, suscité par un événement ponctuel, avertisse oralement et sur le moment la Police. Ne doutons pas qu'un tel rassemblement, de durée et d'importance limitées, sera toléré si aucun débordement n'est constaté.

5.2.2. Police des animaux

Suite à de nombreux incidents mettant en cause des chiens agressifs et pour se conformer au projet de Loi cantonale sur la police des chiens, le groupe de travail a totalement revu la systématique de ce chapitre. Celui-ci reprend dans les grandes lignes les anciens articles en les articulant différemment, intègre de nouvelles notions et abolit les articles obsolètes ou qui ne sont plus de compétence communale.

Une attention toute particulière a été mise sur la protection des tiers contre les chiens considérés comme agressifs.

Le projet cantonal renonce à dresser une liste des races interdites ou réputées dangereuses. Le RGP suit cette logique et préfère poser des principes généraux s'appliquant à tous les chiens ou à tous ceux qui se sont révélés agressifs.

Ainsi, un nouvel article spécifique aux chiens a été créé. Il prévoit l'obligation générale, sur la voie publique au sens large, de tenir l'animal en laisse afin de garantir un maximum de sécurité aux autres usagers. De plus, les détenteurs de chiens ont l'interdiction d'utiliser leur animal, même tenu en laisse, pour intimider ou incommoder les tiers.

5.2.3. Police des mœurs

Deux nouveaux articles ont été ajoutés dans ce chapitre concernant des comportements qu'il y a lieu de réglementer sans pour autant les interdire. Ces articles vont plus loin ou réglementent plus en détail des actes déjà répréhensibles au niveau fédéral (Code pénal) ou au niveau cantonal.

Actuellement, il est courant de constater que des objets, des magazines sont exposés à la vue du public alors même qu'ils peuvent être considérés par certains comme contraire à la décence. Chacun reste libre de les acquérir, les visionner dans la sphère privée, sous réserve des limites imposées par le Code pénal. Le nouveau RGP interdit leur exposition à la vue de tous, en mettant en place une protection particulière pour les mineurs.

La prostitution est un phénomène qui, actuellement, ne touche pas particulièrement Pully. Cependant, la Municipalité a considéré comme judicieux de prévoir une disposition à ce sujet, notamment au vu de la proximité de Lausanne.

La Loi cantonale sur l'exercice de la prostitution (LEP) est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2004; le nouveau RGP s'en inspire largement. Une compétence de surveillance et de contrôle sera dévolue aux communes. Le RGP définit avec plus de précision dans quel lieu la prostitution est prohibée et prévoit que la Municipalité peut édicter des prescriptions complémentaires.

5.3. TITRE III : De la sécurité publique

5.3.1. Police du feu

Le nouveau RGP pose l'interdiction formelle de faire du feu à l'air libre, excepté pour brûler de petites quantités de déchets végétaux et pour faire des grillades.

Cette restriction est établie dans le but de respecter les normes de l'Ordonnance sur la protection de l'air, de favoriser le recyclage des déchets organiques et de parer aux dangers d'incendie.

5.4. TITRE IV : De la police du domaine public et des bâtiments

5.4.1. Police de la circulation - Affichage - Inhumations et cimetières

La Municipalité a pris l'option de sortir du RGP toutes les dispositions déjà codifiées dans un autre règlement de compétence du Conseil communal ou pour lesquelles une loi cantonale couvrant l'entier du domaine existe.

Tel est le cas pour tout ce qui concerne la police de la circulation. En effet, le Règlement sur la circulation et le stationnement a été adopté par le Conseil communal le 17 février 1993 et est entré en vigueur le 1^{er} avril de la même année. Il contient toutes les dispositions actuellement dans le RGP, celles-ci auraient donc pu être déjà abrogées.

Le toilettage complet du RGP a amené également la Municipalité à proposer la modification purement rédactionnelle concernant le chapitre et les numéros d'articles relatifs à l'affichage. Leur contenu a déjà été abrogé suite à l'adoption par le Conseil communal du Règlement sur les procédés de réclame du 26 juin 1996.

L'article concernant les inhumations et les cimetières peut de même être abrogé puisqu'un règlement spécial existe (Règlement concernant les inhumations et les cimetières de Pully du 11 décembre 1970).

5.5. TITRE VI : De la police du commerce

5.5.1. Police du commerce

La législation sur la police du commerce a beaucoup évolué ces dernières années, notamment suite à l'adoption de la Loi fédérale sur le commerce itinérant (LCI du 23 mars 2001) et à la mise en consultation de l'avant-projet de la Loi cantonale sur l'exercice des activités économiques (mars 2004). Celle-ci prévoit de modifier le dispositif légal de la police du commerce en réunissant en une seule loi toutes les activités économiques encore réglementées par divers textes (Loi sur la police du commerce = LPC, arrêté sur les collectes, ventes destinées à des œuvres de bienfaisance, Loi sur le commerce d'occasion, Ordonnance fédérale sur l'indication des prix, Loi fédérale sur le crédit à la consommation, LCI, etc.).

La liberté économique peut faire l'objet de restrictions. Celles-ci doivent néanmoins reposer sur une base légale, répondre à un intérêt public comme la sauvegarde de l'ordre public ou protéger un droit fondamental d'autrui, garantir un minimum de loyauté en affaires et être proportionnelles au but recherché.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, les activités d'artisans, d'artistes ambulants, les marchés, foires et expositions sont soumis à la législation fédérale, alors qu'ils étaient de la compétence du Canton. Seule demeure une compétence résiduelle cantonale pour les activités permanentes, telles que commerces, commerces d'occasion, établissements, appareils à paiement préalable, collectes et ventes aux enchères.

Jusqu'au 31 décembre 2002, la LPC posait le principe de la compétence du Préfet pour délivrer les patentes de déballage, d'étalage, de colportage, d'artiste ambulant, de jeux et appareils automatiques. Actuellement, le domaine est réglé par la LCI et son arrêté cantonal d'application. Le commerce d'occasion requiert une autorisation délivrée par le Service cantonal après préavis communal, de même que les collectes destinées à des œuvres de bienfaisance.

Dans la nouvelle législation, seuls le commerce d'occasion et les appareils à paiement préalable seraient soumis à une autorisation communale. La Commune devrait de plus donner son préavis pour les autorisations cantonales pour la vente aux enchères et les collectes, tout en restant l'autorité de surveillance. Le système de taxe serait remplacé par le système des émoluments, basé sur la couverture des frais pour le travail administratif, selon le principe du pollueur-payeur. Tous les émoluments sont prévus dans l'avant-projet de loi cantonale et dans son règlement d'application.

Le nouveau RGP intègre les nouveautés découlant de la LCI. Comme actuellement, la police (surveillance de la bonne application de la loi) des activités économiques est exercée par la Commune, soit la Municipalité, respectivement la Police municipale; c'est elle qui est également compétente pour dénoncer les infractions à la loi. Il est à noter que les autorisations pour usage accru du domaine public restent de la compétence communale.

5.5.2. Police des établissements

Une nouvelle Loi cantonale sur les auberges et débits de boisson du 26 mars 2002 (LADB) a modifié le système existant. Ces modifications ont été prises en compte par la Municipalité dans la révision du RGP.

Une meilleure distinction entre établissements de jour et de nuit a été mise sur pied.

La Municipalité a décidé de maintenir dans la compétence du Conseil communal les heures d'ouverture et de fermeture desdits établissements. Une réserve est cependant nécessaire. En effet, ces contraintes horaires ont pour but la préservation de l'ordre et de la sécurité publics, mais également celle de la tranquillité pour le voisinage. Or, l'Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB) a une force dérogatoire par rapport au règlement de police. Ainsi un établissement pourra se voir contraint à des horaires plus restrictifs dans la mesure où il ne respecte pas les normes OPB.

Les restrictions des heures d'exploitation relatives au bruit relèvent désormais exclusivement du droit fédéral.

Seuls les bruits échappant au contrôle du tenancier de l'établissement, comme le tapage nocturne dû à des comportements isolés, doivent être maîtrisés par l'application des règles communales de police.

Les bruits dont le tenancier peut être tenu pour responsable tombent par contre sous le coup de l'OPB.

Lors de la fixation des horaires en application de l'OPB, il sera donc possible d'être plus restrictif que le RGP, par exemple en limitant plus strictement les émissions durant la nuit.

6. Nouveau Règlement général de police

Le texte du nouveau RGP est présenté sur le document annexé en regard de l'ancien. Les modifications figurent en gras et les commentaires en gras et en italique.

7. Conclusions

En conséquence et au vu de ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Pully

vu le préavis no 21 - 2004 du 8 septembre 2004,

où le rapport de la Commission désignée,

décide

d'adopter le nouveau Règlement général de police du 8 septembre 2004.

Approuvé par la Municipalité dans sa séance du 8 septembre 2004.

AU NOM DE LA MUNICIPALITE

Le syndic

La secrétaire

J.-F. Thonney

C. Martin

Annexes : Règlement général de police - Plan
Règlement général de police