

Contrat passé entre une commune et une entreprise de sécurité - Rappel des exigences légales

a) Préambule

Le Concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité (le Concordat) conserve aux cantons l'entière liberté de légiférer sur d'éventuelles délégations de tâches d'intérêt public aux entreprises de sécurité (art. 3 et art. 16 al. 3 du Concordat).

Dans le Canton de Vaud, l'interdiction de déléguer l'exécution d'actes d'autorité à des particuliers est expressément rappelée à l'article 22a de la loi du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité (LESéc). Il est en effet essentiel que certaines tâches fondamentales relatives à l'ordre et à la sécurité publics soient et restent de la compétence exclusive des agents de l'Etat et ne puissent en aucun cas être déléguées.

Concernant les contrats passés avec une entreprise de sécurité par les communes, l'art. 22a al. 1 LESéc expose ainsi que "la délégation à une entreprise de sécurité d'actes d'autorité est interdite". L'art. 22a al. 2 LESéc précise que la Cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité (DES) est compétente pour approuver les projets de contrat portant délégation d'autres tâches à une entreprise de sécurité par les communes.

Faute de pouvoir donner d'emblée une liste précise et exhaustive de ces tâches dans la loi, il appartient au DES d'examiner, dans chaque cas qui lui est soumis, si la délégation est possible ou non, notamment à la lumière des contraintes imposées par différentes législations. Le présent document a pour objet de rappeler ces contraintes, afin de permettre aux entreprises et aux communes concernées de mieux apprécier, d'une manière générale, dans quelle mesure des contrats soumis au DES sont a priori licites ou non.

Il convient en premier lieu de distinguer les actes d'autorité stricto sensu d'autres tâches, qui peuvent quant à elles être déléguées. Par ailleurs, les règles spécifiques à la législation vaudoise sur les communes doivent aussi être prises en compte.

b) Collectivité publique agissant comme un simple particulier (sécurité privée)

Dans ses rapports de droit privé avec des tiers, la collectivité publique, par exemple la commune, est assimilée à un simple particulier. Elle peut ainsi, entre autres, recourir à une entreprise de sécurité pour faire surveiller ses biens ou faire contrôler le parcage des véhicules sur son domaine privé (emplacements mis à ban par la Justice de paix).

c) Collectivité publique exerçant des tâches régaliennes (actes d'autorité, sécurité publique)

Lorsqu'elle agit en tant qu'organe démocratique, résultant d'une élection, la commune se place au dessus des citoyens et ne peut pas mandater un tiers pour accomplir les tâches qui lui incombent en cette qualité. S'agissant des tâches de police en particulier, le maintien de la sécurité et de l'ordre publics implique des actes d'autorité au sens strict, tâches publiques ou "régaliennes", de la collectivité publique. En font ainsi partie, par exemple, le contrôle du trafic et du stationnement des véhicules sur la voie publique ou le contrôle du respect des dispositions du règlement général de police.

C'est en effet un contrat de mandat qui unirait la collectivité publique avec l'entreprise de sécurité. Or l'entreprise de sécurité, mandataire, aurait de ce fait une grande autonomie, de par le droit des obligations, qui la rendrait responsable au premier chef des actes commis dans l'exercice du mandat. Une telle situation n'est pas concevable pour des activités confiées à la collectivité publique dans sa fonction de représentante des citoyens.

A cet égard, la délégation par les communes de "l'exécution de leurs obligations de droit public" à un "tiers", prévue par l'article 3a de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC), ne vise pas ces actes d'autorité, dont font partie les tâches de police (la LEséc prime ici sur la LC, laquelle réserve en outre expressément les lois spéciales).

Ailleurs, la législation vaudoise implique que l'autorité communale ne peut pas déléguer à une entreprise de sécurité la compétence de prononcer des amendes (voir lettres d et h ci-dessous).

C'est pourquoi la loi du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) prévoit la constitution d'un corps de police par les communes ou groupements de communes d'une certaine importance.

Au surplus, les tâches de police tombent dans la définition européenne des emplois liés "à l'exercice de la puissance publique et destiné[s] à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou d'autres collectivités publiques" (art. 10 de l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes). Sont en particulier concernées ici la défense nationale, la sécurité intérieure, les finances publiques, la justice et les affaires intérieures. En soi, d'après le droit européen, ces emplois peuvent ainsi être réservés à des ressortissants nationaux, ce qui n'est pas le cas des agents de sécurité privés.

Enfin, dans sa décision de principe du 6 novembre 2002 en matière de sécurité intérieure, le Conseil fédéral a aussi rappelé aux cantons l'interdiction de déléguer à des particuliers l'exécution de tâches de police.

d) Contraventions au règlement communal de police

L'autorité communale ne peut pas déléguer à une entreprise de sécurité la compétence de prononcer des amendes (art. 3 de la loi du 19 mai 2009 sur les contraventions, LContr). Elle ne peut pas non plus lui déléguer la tâche de lui signaler les contraventions au règlement général de police par un rapport officiel (art. 14 LContr), puisque les agents (publics) qui en sont chargés sont soumis à un contrôle strictement hiérarchique de l'autorité. Ainsi, ils doivent pouvoir, le cas échéant, faire l'objet d'une procédure disciplinaire de droit public (art. 70 LC).

e) Cas judiciaires

Ce terme de "cas judiciaires" recouvre en fait la "protection des personnes et des biens", voire la "police des mœurs" pour tout ce qui échappe au règlement communal de police et qui est régi par le code pénal ou par les dispositions pénales d'un texte légal de rang cantonal, intercantonal ou fédéral.

Lorsque l'aide de la police ne peut être obtenue à temps, un agent de sécurité, comme n'importe quel particulier, a le droit d'arrêter provisoirement une personne dans les cas suivants:

- a. il a surpris cette personne en flagrant délit de crime ou de délit ou l'a interceptée immédiatement après un tel acte;
- b. la population a été appelée à prêter son concours à la recherche de cette personne. (art. 218 al. 1 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, CPP)

La personne ainsi arrêtée doit être remise sans délai à la police (art. 218 al. 3 CPP).

Hors des cas cités par l'art. 218 CPP, une entreprise de sécurité ne peut se prévaloir d'aucune compétence en matière judiciaire.

Par ailleurs, une entreprise de sécurité, ou ses agents, a l'obligation de dénoncer sans délai à l'autorité pénale compétente tout fait pouvant constituer un crime ou un délit poursuivi d'office qui parviendrait à sa connaissance (article 17 du Concordat).

Le cas échéant, l'entreprise de sécurité prête assistance à la police spontanément ou sur requête, conformément aux prescriptions légales en la matière (article 16 al. 1 et 2 du Concordat).

f) Police des spectacles, divertissements et fêtes; manifestations

Toute manifestation privée impliquant un usage accru du domaine public fait l'objet d'une autorisation, délivrée par une collectivité publique. La sécurité doit en principe être assurée par l'organisateur, qui dans ce cadre peut mandater une entreprise de sécurité. La police, qui peut intervenir en fonction du degré de dangerosité de la manifestation, voire la collectivité publique elle-même, peuvent également mandater une entreprise de sécurité, mais les tâches de celle-ci doivent être circonscrites à la manifestation, dont le périmètre est assimilé à un domaine privé, et ne pas constituer des actes d'autorité.

Il s'agit en particulier de manifestations publiques autorisées telles que bals, kermesses, cortèges, et non de "démonstrations" nécessitant la mise sur pied et l'intervention d'un service de maintien ou de rétablissement de l'ordre. C'est dans ce seul cadre que l'entreprise de sécurité pourrait se voir confier certaines missions d'appui à la police.

Pour mémoire, préalablement à l'autorisation d'une manifestation, l'autorité compétente doit procéder à une analyse du risque (se référer aux recommandations des gérants de sécurité de la Police cantonale en la matière). S'il existe un risque de mise en danger, l'autorité doit refuser l'autorisation et, le cas échéant, informer la Police cantonale de sa décision en vue de la mise sur pied éventuelle d'un dispositif propre à en empêcher la violation.

g) Police des établissements et débits de boissons

Les règlements communaux prescrivent les mesures de police nécessaires pour empêcher, dans les établissements, tous actes de nature à troubler le voisinage ou à porter atteinte à l'ordre ou à la tranquillité publics (art. 53 de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et débits de boissons - LADB; voir ci-dessus, lettre d, à propos des contraventions au règlement communal de police).

La surveillance des établissements est exercée par la Municipalité. Les polices cantonale et communales peuvent être requises à cet effet.

Les polices cantonale et communales ont, en tout temps, le droit d'inspecter les établissements soumis à licence ou autorisation simple et les locaux attenants.

Toute intervention de police, faisant l'objet d'un rapport, doit être signalée dans les meilleurs délais au département par l'envoi d'une copie de celui-ci (art. 47 LADB). Une entreprise de sécurité ne peut pas, sur délégation, remplacer la police dans cette tâche.

h) Application de la législation sur la circulation routière

Dans les communes qui n'ont pas de corps de police, seuls des employés de la commune peuvent être habilités, à certaines conditions, à appliquer une partie de la législation sur la circulation routière (article 20 du règlement du 2 novembre 1977 d'application de la loi vaudoise sur la circulation routière - RLVCR). Cette possibilité ne s'étend donc pas aux employés d'une entreprise de sécurité, elle-même mandataire de la commune.

i) Police rurale

La police rurale ne peut être exercée que par des gardes champêtres répondant aux exigences des articles 150 et suivants du Code rural et foncier du 7 décembre 1987.

j) Compétences des assistants de sécurité publique (ASP)

D'une manière générale, les ASP ont des compétences (cf. l'art. 26 LOPV et le règlement du 19 décembre 2011 sur les compétences, l'organisation et les moyens des assistants de sécurité publique, RASP) qui dépassent celles des agents de sécurité privés, ces derniers étant de simples citoyens sans prérogative publique.

g) Conclusions

Conformément aux autorisations délivrées par le DES, les contrats passés entre les communes et une entreprise de sécurité ne portent que sur la surveillance de bâtiments ou installations communaux, au sens de la lettre b ci-dessus (sécurité privée). Si l'entreprise garde de ce fait un œil sur la sécurité publique, elle le fait à bien plaisir et non dans le cadre d'un mandat officiel. Tout autre arrangement conclu serait illicite et provoquerait des problèmes de responsabilité en cas d'incident. En effet, au-delà de la législation existante, sont en jeu des principes généraux du droit, liés à la frontière entre l'activité de l'Etat (monopole de la force publique) et celle des entreprises privées.

Certes, il ne faut pas nier que, dans certains cantons, des pratiques contraires à ces principes ont eu cours, voire persistent. Toutefois, il n'est jamais survenu d'événement provoquant un litige judiciaire à ce sujet. Or, on peut raisonnablement prévoir qu'un tel litige aurait des conséquences néfastes à l'encontre des communes ou entreprises concernées, sur le plan de leurs responsabilités respectives liées à l'exécution de tels contrats.

En d'autres termes, la sécurité publique constitue le "noyau dur" de l'activité étatique dans un Etat de droit et celui-ci ne peut pas y renoncer.