



**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Philippe Randin et consorts demandant au Conseil d'Etat
une modification de la loi sur les entreprises de sécurité ou de son
règlement d'application sur le traitement des alarmes par la police et la
protection des personnes dans ce contexte**

et

**REPOSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
à l'interpellation Gérard Bühlmann et consorts demandant au Conseil
d'Etat ce qu'il attend pour modifier la Loi sur les entreprises de sécurité
et/ou son règlement d'application sur le traitement des alarmes par la
police**

Rappel du postulat

Un nouveau Règlement d'application de la Loi sur les entreprises de sécurité a été récemment introduit (RSV 935.2). Il contient notamment un certain nombre de dispositions relatives au fonctionnement d'alarmes et leur transmission aux forces de police.

Ce nouveau règlement prévoit dorénavant une généralisation de la levée du doute lors de la transmission d'alarmes. Il se distingue du règlement anciennement en vigueur qui prévoyait un traitement immédiat de l'alarme par la police quand le message annonçait une agression ou une prise d'otages (y compris l'ouverture de locaux sous la menace) et après vérification lors d'une effraction simple. Ces anciennes dispositions réglementaires découlaient d'une logique assez saine de gradation de l'intervention de police en fonction de la gravité du danger : lors d'une agression ou d'une prise d'otage, des vies sont en danger immédiat et l'intervention de la force publique s'impose avec toute la célérité possible.

Alors que l'article 12 de la nouvelle mouture du règlement impose toujours que les centrales d'alarmes distinguent clairement les alarmes entre les agressions, les prises d'otages et les effractions, la police n'interviendra en fait que plus tardivement : un contrôle de la réalité et du caractère illicite de l'événement déclencheur devra préalablement être effectué par un moyen technique

permettant de visualiser à distance l'objet protégé ou de constater l'événement déclencheur (article 16).

La nouvelle législation affecte ainsi la rapidité de l'intervention de la police et met en danger l'intégrité physique non seulement du personnel mais également, dans les locaux public tels que la Poste ou les banques, du public présent dans les locaux et à proximité. De plus, elle transmet un message particulièrement inapproprié en matière de prévention, puisque les délinquants potentiels savent qu'ils disposeront dorénavant de délais plus importants pour commettre leurs méfaits.

Cet abandon partiel des responsabilités de l'Etat en matière d'ordre public, de sécurité des personnes et des biens, n'est pas satisfaisant au regard des obligations de l'Etat en matière de protection de l'intégrité physique des personnes (art. 12 de notre nouvelle Constitution), ainsi que les objectifs de diligence et de qualités que fixe l'article 40 de notre nouvelle Constitution.

Cette nouvelle mesure est finalement particulièrement incompréhensible puisqu'il semble que le Canton de Vaud soit le seul canton romand qui l'applique, alors qu'il dispose d'une longue frontière internationale. Cette réalité géographique est un facteur favorisant connu en matière de criminalité, vu la protection indirecte qu'une frontière offre aux malfaiteurs par son franchissement et le ralentissement des procédures policières qu'elle occasionne.

Dans ce contexte et au vu de ce qui précède, nous demandons par voie de postulat une modification de la Loi sur les entreprises de sécurité (RSV 935.27) ou de son Règlement d'application (RSV 935.27.1) afin que l'intervention des forces de police soit faite immédiatement et sans levée du doute préalable lors d'alarmes annonçant une agression ou une prise d'otages (y compris l'ouverture sous la menace), cas échéant en prévoyant une adaptation des tarifs à charge des exploitants de centrale d'alarme selon les contraintes budgétaires que cette mesure impliquerait.

Réponse du Conseil d'Etat

1. PRÉAMBULE

1.1 Historique

La Loi du 4 décembre 1979 sur les alarmes contre les effractions et les agressions se donnait pour but de "protéger les utilisateurs de moyens d'alarme leur permettant de se prémunir contre les effractions et les agressions, d'améliorer la sécurité et l'ordre publics, ainsi que la prévention criminelle, de limiter le nombre des fausses alarmes et de lutter contre le bruit."

Les dispositions des articles 22 et 23 de cette loi prévoyaient le possible raccordement direct à la police d'administrations publiques, internationales, fédérales, cantonales ou communales détenant des fonds, valeurs ou biens culturels importants.

Pouvaient également être admis à ce titre les établissements ou magasins détenant des valeurs particulières, des matières ou des objets dangereux. En revanche, des domiciles privés ne pouvaient prétendre à un tel raccordement qu'à titre exceptionnel.

L'article 7 de la loi prévoyait que "les alarmes contre les agressions doivent être retransmises sans délai à la police, avec les renseignements qu'elles impliquent. Les alarmes contre les effractions sont transmises après contrôle technique."

Au début de l'année 1987, il existait en tout et pour tout dans le canton (hormis la ville de Lausanne) quelque 1000 raccordements d'alarmes. Un quart de ces dispositifs environ aboutissait directement à la police cantonale, dont une centaine en liaison directe avec son Centre d'engagement et de transmissions (CET); le solde était, quant à lui, relié auprès de 8 postes régionaux de la gendarmerie par le biais de téléalarmes à messages vocaux. A cette époque, la police cantonale louait, à ses propres frais, les lignes de transmission des données d'alarmes et assurait une permanence 24 heures sur 24, au motif qu'elle devait garantir un planton pour réceptionner de tels messages.

Ce service de raccordement direct à la police cantonale, totalement gratuit pour les bénéficiaires, constituait une forme de concurrence déloyale envers les cinq centrales d'alarmes privées alors existantes, contraire au principe de la stricte neutralité commerciale à laquelle est astreinte la police cantonale (art. 1a de la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale).

Dans sa grande majorité, cette clientèle était constituée par les établissements bancaires et postaux lesquels bénéficiaient, de surcroît, de plans d'intervention faits sur mesure. Ici encore, ces prestations spéciales étaient gracieusement offertes aux bénéficiaires privilégiés.

L'époque était caractérisée pour un nombre important de brigandages commis au préjudice des établissements bancaires et postaux. Pour mémoire, par "brigandage", le code pénal suisse entend un acte ayant pour objectif de s'approprier le bien d'autrui, le moyen de cette appropriation étant un acte de menace ou de violence, lequel n'est pas en soi un but de l'agresseur.

S'agissant de la notion inhérente au critère d'alarme "agression", elle était profondément ancrée dans le besoin qu'il y avait, en ce temps-là, de pouvoir transmettre sans délai un message pour signaler la commission d'un brigandage (hold-up). Elle visait presque exclusivement ce but.

Cette première loi a été abrogée par la Loi du 22 mai 1989 sur les alarmes contre les effractions et les agressions. Cette dernière innovait dans plusieurs directions, de même qu'elle imposait certaines exigences en vue d'un raccordement à la police. Au rang des nouveautés, on pouvait noter :

- a) l'obligation de la séparation des critères d'alarmes (effraction, agression et prise d'otages);
- b) l'interdiction des avertisseurs acoustiques extérieurs (sirènes, hurleurs, etc.);
- c) la facturation des plans d'intervention établis par la police, de fr. 600.- à fr. 1'200.-;
- d) l'introduction d'une taxe annuelle de fr. 1'000.- pour le raccordement direct à la police;
- e) la facturation des dossiers d'alarmes établis par les centrales d'alarmes à fr. 150.-;
- f) la limitation de la valeur en décibels dB(A) dès l'instant que le bruit est perçu sur la voie publique ou le fonds voisin;
- g) l'obligation pour le détenteur d'une alarme, sollicitant un raccordement direct à la police, de mettre en place des barrières physiques, techniques et organisationnelles jugées suffisantes; une autorisation étant délivrée après examen de conformité aux "Décisions du 1er mai 1991 du Chef du Département de la justice, de la police et des affaires militaires";
- h) le relèvement de la tarification des interventions de la police suite aux fausses alarmes.

S'agissant de la retransmission des alarmes à la police par les centrales d'alarmes, il était toujours précisé qu'elles devaient être transmises à la police avec tous les renseignements utiles :

- immédiatement, s'il s'agissait d'agression ou prise d'otages;
- après contrôle technique en cas d'effraction.

Très rapidement, les effets de ces nouvelles normes se sont manifestés. A savoir que les bénéficiaires des raccordements "police" ont, au fil des ans, rapidement abandonné ces raccordements directs puisqu'ils induisaient, d'une part, des taxes de raccordements inexistantes à l'origine et que, d'autre part, ils leur imposaient des conditions en matière de sécurité et de mesures de protection à mettre en œuvre.

Comme relaté ci-dessus, sous lettre g, et sachant, par expérience, que la possession d'une alarme n'empêche aucunement le cambrioleur d'entrer ni le brigand d'agir, le législateur avait mis l'accent sur les conditions minimales à réunir, en matière de sécurité (barrières architecturales, techniques et organisationnelles) si l'on entendait pouvoir bénéficier d'un raccordement direct à la police. Dès l'instant que ces normes ont été édictées, la grande majorité des quelque deux cents bénéficiaires possesseurs de raccordements directs auprès de la police cantonale, pour l'essentiel des banques, bijouteries et autres établissements financiers, se sont tournés vers les centrales d'alarmes privées pour éviter les investissements désormais inhérents aux exigences posées pour obtenir un raccordement direct à la police.

1.2 Dispositions légales et réglementaires actuellement en vigueur

L'observation de l'évolution de la criminalité aboutit au constat qu'actuellement, par rapport aux années 1970 et 1980, les employés ou clients des banques ou de la Poste ne sont plus les cibles privilégiées de violences physiques. Au contraire, les victimes d'actes attentant à la vie ou à l'intégrité corporelle font presque toujours partie des proches de l'auteur (dans le cadre de la violence conjugale, par exemple).

En outre, le nombre des raccordements d'alarmes, dont les deux tiers concernent le seul critère "agression", croît de manière exponentielle, étant passé de 928 en 1985 à 9'271 en 2004. Ces raccordements génèrent un grand nombre de fausses alarmes, alors que l'on ne recense pratiquement pas de vraies alarmes sur le critère agression.

Par ailleurs, dans l'hypothèse d'un usage de l'alarme en cas de réelle agression, quelle que soit la rapidité avec la police intervient sur le message d'alarme,

l'usage de cette technique n'apportera pas une amélioration concrète de la situation de la victime.

Dans cette perspective, modifiant le règlement d'application du 23 décembre 1998 de la loi sur les entreprises de sécurité du 22 septembre 1998, le règlement du 7 juillet 2004 sur les entreprises de sécurité a aboli, d'une part, diverses notions telles que :

- a) le raccordement d'alarmes privées à des centrales d'alarmes de polices municipales;

NB : Seule la police municipale de Lausanne a conservé ce type de raccordements directs. Il en subsiste une trentaine à ce jour. Pour sa part, la police cantonale avait déjà supprimé sa fonction de centrale de réception des alarmes depuis le 31 décembre 2001.

- b) l'obligation pour les centrales d'alarmes privées de transmettre à la police des dossiers concernant les raccordements de leur clientèle.

Ces nouvelles dispositions sont venues, d'autre part, renforcer la notion de levée du doute, cantonnée jusqu'alors dans le vocable "après contrôle technique", pour lui donner une définition beaucoup plus complète.

En effet, l'article 17 du Règlement du 23 décembre 1998 d'application de la loi du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité prévoyait :

" A réception d'un message d'alarme signalant une effraction, la police n'intervient que si la réalité de cette alarme a été contrôlée au préalable par un moyen technique approprié ou une personne intervenant sur place."

Le règlement sur les entreprises de sécurité du 7 juillet 2004 a étendu l'obligation de levée du doute à tous les critères, tout en indiquant de manière plus complète les procédures applicables en la matière :

" Des interventions de la police

Levée du doute

Art. 16. – La police n'a aucune obligation d'intervenir sur la seule information qu'un dispositif d'alarme s'est déclenché.

La police n'intervient que si la centrale d'alarmes ou le particulier a préalablement contrôlé la réalité et le caractère illicite de l'événement déclencheur par un moyen technique permettant de visualiser à distance l'objet protégé ou de constater l'événement déclencheur (par exemple dialogue téléphonique sur contre-appel, interphonie, transmission d'images ou de sons).

A défaut ou lorsque la certitude de la réalité d'une infraction n'a pas été établie ou que le doute subsiste malgré la mise en œuvre de tels moyens, il doit être procédé à une reconnaissance humaine et visuelle par l'intermédiaire d'une personne intervenant sur place.

Dans chacun des cas où la police cantonale s'est déplacée et où il s'agissait néanmoins d'une fausse alarme, les frais prévus à l'article 3 du règlement du 23 mars 1995 fixant les frais dus pour certaines interventions de la police cantonale sont perçus à l'égard, soit du titulaire de l'installation, soit de la centrale d'alarmes qui a requis l'intervention. Les frais pouvant être perçus par les communes sont réservés.

La police cantonale peut ordonner des exceptions si les circonstances le justifient."

Le chapitre quatrième du règlement traite des interventions de la police, l'article précité fixant, en préambule, que celle-ci n'a aucune obligation d'intervenir sur la seule information qu'un dispositif d'alarme s'est déclenché.

Cet avertissement liminaire posé, la pratique qui a dorénavant cours dans les centrales d'alarmes est la suivante : au reçu d'un des messages d'alarme tels que définis à l'article douzième du règlement (agression, effraction, prise d'otages, subsidiairement ouverture de locaux sous la menace), la centrale d'alarmes ne peut sans autre le retransmettre à la police. Elle doit, au préalable, mettre en œuvre une procédure de vérification en vue de constater la réalité du message d'alarme réceptionné et le caractère illicite de l'événement déclencheur.

Le but de cette procédure de contrôle est d'arriver à la certitude qu'après mise en œuvre d'une vérification valable, on puisse confirmer la réalité de l'événement lié au critère d'alarme transmis et requérir, à la suite, l'intervention de la police pour un fait réel.

Cette vérification peut se faire de plusieurs manières : d'une part, l'entreprise peut utiliser des moyens adaptés parmi ceux qu'offrent les multiples techniques des télécommunications modernes. Il peut s'agir d'un contrôle à distance, sous la forme d'un contact, qui peut consister en un dialogue voire en une constatation formelle par une vision des lieux à distance - on parlerait ici d'un "œil déporté" (art. 16 al. 2).

D'autre part, la centrale d'alarmes peut faire procéder à une reconnaissance humaine et visuelle par l'intermédiaire d'une ou plusieurs personnes intervenant sur place (art. 16 al. 3 ; il va de soi que cette disposition ne limite pas obligatoirement à un seul individu le nombre de personnes qui seraient dépêchées en éclaireur).

Raisonnablement, il apparaît que l'envoi d'une personne sur place après avoir fait les contrôles de l'art. 16 al. 2 ne sera utile que si ces contrôles n'ont pas donné un résultat satisfaisant.

L'art. 16 al. 3 signifie donc que l'envoi d'une personne sur les lieux est obligatoire dans deux cas :

- quand les contrôles de l'art. 16 al. 2 n'ont pas permis de faire la levée du doute;
- en l'absence de tels contrôles (que cette absence soit due à une volonté du titulaire de l'alarme ou à une impossibilité technique voire à toute autre cause).

En d'autres termes, le règlement ne contraint pas les entreprises à faire systématiquement usage des moyens décrits à l'art. 16 al. 2 avant d'employer la procédure décrite à l'art. 16 al. 3.

Quant à l'exception prévue à l'art 16 al. 5, elle concerne uniquement des cas particuliers justifiés par les circonstances (suspicion de la commission d'un délit, infractions sérielles ou régionales, etc.). La police peut alors imposer, de la part des centrales d'alarmes privées, une retransmission immédiate de tout ou partie des messages d'alarmes. Ces exceptions sont limitées dans le temps et, dans ces cas particuliers, il n'est pas procédé à une facturation pour les éventuelles fausses alarmes et frais découlant d'une intervention des services de police (directives du 14 juillet 2004 du Commandant de la police cantonale, diffusées auprès des centrales d'alarmes). Tel a par exemple été le cas lors de la vague de brigandages commis au préjudice des banques Raiffeisen entre le 30 décembre 2005 et le 23 février 2006.

Pour résumer, le règlement du 7 juillet 2004 et les directives du 14 juillet 2004, émises à l'intention des centrales, prévoient expressément qu'il leur appartient d'établir un contact - sous quelque forme que ce soit - avec les occupants ou responsables d'un site protégé par une alarme.

A partir de ce contact (dialogue), lequel peut revêtir toutes les formes précédemment décrites voire d'autres que la technique serait à même d'offrir dans le futur, et tenant compte des procédures qui auront été préalablement établies et convenues avec son client, la centrale d'alarmes avisera la police de la survenance d'un crime ou d'un délit en relation avec les dispositifs d'alarmes définis par la loi.

Les constatations de la police cantonale suite à la généralisation de la levée du doute, après plus de 20 mois d'application des nouvelles dispositions, sont les suivantes :

- elle a permis de consacrer les sorties de la police en priorité aux appels d'urgence par le 117;
- ne subsistent que des déclenchements intempestifs liés à une carence de la levée du doute (inexistante, partielle ou incomplète);
- elle n'a pas donné le signal tant craint de la "voie libre" pour les délinquants.

Lors des cas de brigandages survenus au préjudice des banques Raiffeisen entre le 30 décembre 2005 et le 23 février 2006, la question s'est posée de savoir si la levée du doute a porté préjudice au bon déroulement de l'intervention policière. En fait, dans le seul cas où le système d'alarme a été utilisé, le 30 décembre 2005 au Mont-sur-Lausanne, procédure de levée du doute comprise, la transmission du message a seulement causé un retard de l'ordre de quelques minutes (cinq au maximum, d'après la centrale d'alarmes), sans conséquences pour l'intervention de la police. A relever qu'il s'agit là de la première vraie alarme agression depuis de nombreuses années. Dans les autres cas, le système d'alarme n'a pas été employé.

Lors de ce type d'événement, le but de l'intervention policière n'est pas la confrontation avec les auteurs mais leur interception, si possible dès qu'ils ont cessé d'être en contact avec la victime. Il ne s'agit pas d'y voir ici d'une quelconque lâcheté de la part des forces de l'ordre, mais d'un choix tactique ayant pour but d'éviter que la situation dégénère, au premier préjudice des victimes.

Par ailleurs, dès le 10 janvier 2006, la police, d'entente avec la banque et avec la centrale d'alarmes, avait décrété une exception à la levée du doute, pour assurer justement une transmission plus rapide des informations. Malheureusement, le prix à payer de cette disposition a été une recrudescence de fausses alarmes, notamment à trois reprises dans une même succursale. Chaque fois, ces fausses alarmes ont mobilisé inutilement des effectifs importants (plus d'une vingtaine de personnes par intervention), de nombreux policiers s'étant alors déplacés en vain, au préjudice d'autres interventions.

Il est intéressant de relever que, suite à ces hold-up, les succursales Raiffeisen ont choisi de mettre sur pied des mesures de protection physique (sas d'entrée, par exemple), de préférence à l'alarme qui, même retransmise directement à la police, ne pourra jamais s'y substituer en termes d'efficacité.

1.3 Enjeux du postulat

Le postulat demande essentiellement que l'intervention des forces de police soit faite immédiatement, sans levée du doute préalable (article 16 du règlement du

7 juillet 2004 sur les entreprises de sécurité) lors de déclenchements d'alarmes annonçant une agression ou une prise d'otages (y compris l'ouverture des locaux sous la menace), cas échéant en prévoyant une adaptation des tarifs à charge des exploitants de centrales d'alarmes, selon les contraintes budgétaires que cette mesure impliquerait.

La commission chargée d'examiner le postulat et de statuer sur sa prise en considération s'est réunie le 4 avril 2005. Malgré la documentation fournie par le Conseil d'Etat, plaidant en faveur d'un abandon du postulat, la commission a accepté à l'unanimité la prise en considération du postulat et sa transmission au Conseil d'Etat, sans modification.

Dans son rapport du 26 avril 2005, elle exprime que le souci principal du postulant porte sur la crainte que l'intervention retardée de la police mette en danger l'intégrité physique du personnel des locaux sous alarme, ainsi que des usagers présents. De plus, en matière de prévention, elle fait écho à l'inquiétude du postulant, d'après qui les délinquants potentiels savent désormais qu'ils disposent de plus de temps pour commettre un éventuel délit. Enfin, la commission relève ce que souligne le postulant, à savoir que le canton de Vaud est le seul canton romand à appliquer cette "levée du doute".

S'agissant des bureaux de poste ou des banques, les commissaires déplorent le non-respect, selon eux, du principe de proportionnalité exigé par la Constitution vaudoise. De l'avis quasi unanime de la commission, cette nouvelle politique en matière de sécurité ne serait pas adéquate. Certains lieux, tels les banques et les bureaux de poste, devraient être différenciés des autres lieux "à risque" en matière de levée du doute et ce d'autant plus qu'ils auraient dépensé des sommes considérables pour des installations vidéo couplées aux alarmes. Concernant les fausses alarmes, un consensus s'est dégagé au sein de la commission pour faire contribuer les détenteurs aux frais occasionnés dans pareils cas.

La commission a estimé que l'envoi du postulat Randin au Conseil d'Etat permettrait de déterminer dans quelles conditions le principe de la levée du doute serait appliqué, conformément à la proposition du Conseiller d'Etat Chef du Département de la sécurité et de l'environnement (DSE) quant à la mise sur pied d'un groupe de travail, qui devait inclure les principaux partenaires touchés par la problématique de la levée du doute, notamment les banques et la Poste, ainsi que des représentants du Centre patronal.

Le 23 août 2005, le Grand Conseil a adopté les conclusions de la commission tendant à la prise en considération du postulat.

2. SOLUTION PROPOSEE

2.1 Développement de la position du postulant, soutenue par la Commission parlementaire

2.1.1 Préambule

D'emblée, le Conseil d'Etat a exposé à la Commission parlementaire que :

- de fait, quelle que soit la rapidité avec la police intervient, l'alarme n'empêchera pas l'agression de se produire;
- statistiquement, le nombre des fausses alarmes agression (plus de 500 cas par année avant la généralisation de la levée du doute), dues à toutes sortes de causes techniques ou humaines, est sans commune mesure avec celui des rares cas où l'alarme est employée à bon escient (environ un cas sur 1500);
- cette proportion est inversée pour le numéro d'appel d'urgence 117, où le nombre de faux appels (plaisantins, notamment) correspond à moins de 1 pour 1000;
- le nombre des raccordements d'alarmes, dont les deux tiers concernent le seul critère "agression", croît de manière exponentielle, étant passé de 928 en 1985 à 9'271 en 2004;
- les banques et la Poste ne sont plus des cibles privilégiées, étant rarement attaquées en comparaison des cas quotidiens de violence conjugale, par exemple;
- une équité de traitement doit être garantie entre les titulaires (privilégiés) de raccordements d'alarme et les autres citoyens, ceux-ci employant le numéro 117, qui permet une transmission plus fiable;
- en conclusion, la lutte contre la criminalité ne nécessite pas un abandon de l'exigence de la levée du doute.

La Commission s'est inscrite en faux contre les statistiques citées et contre les conclusions qui en découlent selon le Conseil d'Etat. Par ailleurs, la position du postulant, partagée par la commission, est fondée sur les principes suivants.

En premier lieu, l'alarme est considérée par le postulant comme un moyen propre à protéger des vies humaines, l'intervention retardée de la police faisant craindre, selon lui, une mise en danger de l'intégrité physique du personnel des locaux sous alarme, ainsi que des usagers présents.

Le postulant et les membres de la commission ne partagent donc pas la position du Conseil d'Etat, selon laquelle l'efficacité de l'alarme automatique est un "mythe". Cependant, d'après eux, même si tel était le cas, ce mythe de l'alarme

mériterait d'être officiellement cautionné, parce qu'en étant présent dans la population et chez les délinquants eux-mêmes, il exercerait une forme de prévention. En effet, les délinquants potentiels ne devraient pas être amenés à penser qu'ils disposeraient, spécifiquement dans le canton de Vaud, de plus de temps pour commettre un éventuel délit et auraient de ce fait ont une chance de plus d'échapper à la police.

Par conséquent, l'application systématique du principe de la levée du doute, à tous les détenteurs de système d'alarmes, est contestée par la commission en cas de déclenchements d'alarmes agression et prise d'otages. Mais cette position est nuancée, principalement à deux égards :

- D'une part, la commission souligne la nécessité de respecter le principe constitutionnel de proportionnalité, en prenant compte l'existence présumée de partenaires à risques. Certains lieux, tels les bureaux de poste et les banques, devraient être différenciés des autres lieux en matière de levée du doute, parce qu'ils présenteraient, selon la commission, un risque particulier.
- D'autre part, les frais occasionnés à la police pour le traitement des fausses alarmes doivent être supportés par les détenteurs de ces raccordements.

Enfin, la commission relève la nécessité d'exigences particulières en matière d'équipements à savoir, concrètement, qu'un déclenchement d'alarme agression soit impérativement couplé avec une retransmission d'images (poussoir de l'alarme actionnée dans le champ de vision d'une caméra).

2.1.2 Moyens nécessaires pour donner suite au postulat

Depuis le 7 juillet 2004, priorité a été donnée au traitement des appels émanant du numéro d'urgence 117. Ce moyen de requérir l'intervention de la police permet en effet de définir exactement, par un dialogue, le degré d'urgence de la situation et la suite qui doit, le cas échéant, être donnée à l'appel. Revenir, en plus de cette tâche, à un traitement des messages automatiques d'alarme, quelle qu'en soit l'ampleur, est dès lors au-dessus des moyens de la police et nécessiterait d'étudier un financement propre pour cette mission supplémentaire, si l'on ne veut pas péjorer le service à la population rendu sur la base des appels au 117.

Le 26 août 2005, un groupe de travail s'est réuni à l'invitation du DSE, en vue de réunir des éléments permettant au Conseil d'Etat de donner suite au postulat Randin, si possible dans un sens favorable au point de vue du postulant et de la commission.

Outre des représentants de la police cantonale et de la police municipale de Lausanne, ce groupe de travail réunissait des représentants des banques, de la

Poste, des entreprises de sécurité privées, de la Fédération patronale vaudoise, de la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie et des institutions d'assurances.

Cette réunion a permis de constater que les représentants des banques et de la Poste partagent largement l'opinion de la commission parlementaire, d'après laquelle l'alarme serait un moyen adéquat d'appeler la police, dans la mesure où son existence aurait un effet dissuasif et rassurerait le personnel. Il en irait ainsi de même pour les employés et les clients : le temps d'attente avant que la police n'intervienne leur causerait un sentiment d'abandon.

Les lignes directrices suivantes ont été dégagées, pour tenter de concilier les exigences théoriques du postulat avec les contraintes matérielles rendant impossible, en l'état, un retour pur et simple au *statu quo ante*.

2.1.2.1. Concept global de sécurité

Les compagnies d'assurance tiennent compte de l'existence de barrières physiques, telles que portes et serrures.

Ces installations, de nature préventive, sont nettement prioritaires par rapport à une installation d'alarme, par nature réactive.

De même, le bénéficiaire d'une dérogation au principe de la levée du doute devrait avoir un "concept global de sécurité" comprenant notamment des protections autres que l'alarme.

2.1.2.2. Raccordement à une centrale d'alarmes privée

La possibilité que l'Etat édicte un catalogue d'installations homologuées est exclue, car il doit observer une stricte neutralité commerciale et ne peut pas accorder de privilèges à certains monopoles.

Afin de pouvoir distinguer les installations pour lesquelles la levée du doute est obligatoire de celles pour lesquelles une dérogation est envisageable, l'idée retenue est de différencier les alarmes raccordées à une centrale de celles qui ne le sont pas.

Ainsi, l'alarme devrait impérativement être raccordée à une centrale d'alarmes privée pour pouvoir bénéficier d'une dérogation à l'obligation d'effectuer la levée du doute. En effet, le matériel utilisé par ces centrales, dont les locaux sont contrôlés par l'Etat, présente certaines garanties par rapport à d'autres équipements, parfois très sommaires.

En outre, les alarmes mobiles, à savoir par exemple celles embarquées dans des véhicules ou portées par de simples particuliers, utilisant les techniques du type GSM, GPS, MMS ou UMTS, seraient exclues de cette dérogation : elles sont

encore peu fiables techniquement et surtout, par nature, elles appelleraient une réglementation intercantonale.

Cependant, les partenaires consultés ont d'emblée rejeté une des conclusions de la commission parlementaire, selon laquelle un déclenchement d'alarme agression devrait impérativement être couplé avec une retransmission d'images (poussoir de l'alarme actionnée dans le champ de vision d'une caméra). A cet égard, la Poste a relevé que, dans les quelque 180 bureaux de poste du canton de Vaud, il n'est pas possible d'installer chaque fois une vidéosurveillance, comme l'a souhaité la commission. Par conséquent, il serait procédé à l'envoi d'une personne sur place pour la levée du doute.

2.1.2.3. Définition plus précise du critère "agression"

Le critère d'alarme "agression" recouvre aujourd'hui, pris au sens large, l'agression proprement dite mais aussi la prise d'otages ou l'ouverture sous la menace, par opposition au simple cas d'effraction. Or ces alarmes sont utilisées abusivement, en pratique, pour signaler d'autres infractions, telles que le vol à l'étalage, l'injure, voire de simples incivilités.

Il conviendrait ainsi de mieux définir ce que recouvre la notion d'agression, car ce critère serait considéré ici dans un sens étroit (mise en danger de la vie ou de l'intégrité physique des personnes).

2.1.2.4. Définition du cercle des bénéficiaires

Le postulat part du principe intuitif que les banques et la Poste constitueraient un risque en elles-mêmes.

Il ne s'est pas avéré possible de définir de manière raisonnée et motivée les cibles à risque susceptibles de bénéficier du postulat Randin, en fonction de critères objectifs tels que l'ampleur du butin potentiel ou la présence de clientèle. D'une part, les banques et la Poste, qui en premier lieu tiennent à bénéficier d'une dérogation à la levée du doute, pourraient ne pas toujours remplir ces critères. D'autre part, des institutions ou personnes raccordées à un dispositif d'alarme pourraient y prétendre, alors qu'elles ne paraissent pas devoir être mises au bénéfice d'une dérogation à la levée du doute dans la perspective du postulat.

La seule solution, à laquelle l'autorité serait réduite, serait de se référer arbitrairement à une liste existante de types d'activité, qui est celle à disposition des compagnies d'assurance. Cette liste énumère les objets suivants :

- musées privés, galeries d'art;
- hôtels quatre ou cinq étoiles, palaces;

- kiosques, stations services;
- centres commerciaux, grands magasins;
- fourreurs;
- bijouteries, horlogerie;
- industries horlogères avec produits de luxe, respectivement métaux précieux;
- postes, banques, y compris bureaux de change et similaires.

2.1.2.5. Maintien de la levée du doute à titre facultatif

Les sociétés privées de sécurité assurent le filtre des systèmes d'alarme au moyen de la procédure de levée du doute. Elles exposent qu'actuellement la police intervient seulement dans une proportion infime de cas, qui comprennent à la fois les fausses alarmes et les éventuelles infractions avérées.

Les entreprises privées de sécurité considèrent la levée du doute comme facile à gérer et nécessaire, aussi bien pour la centrale que pour le client. Leur souci est, dès lors, que le postulat Randin ne génère pas un alourdissement des tâches de la police et des entreprises de sécurité privées.

Les institutions susceptibles de bénéficier d'une dérogation à la levée du doute obligatoire sur le critère "agression" souhaiteraient certes continuer à l'appliquer, en fonction de leurs propres procédures. Le principe de la levée du doute technique ou humaine serait donc conservé, mais elle deviendrait facultative dans ces cas. Les bénéficiaires s'engageraient à ce qu'en l'absence de levée du doute obligatoire, leur concept de sécurité interne soit respecté par les employés. Il incomberait alors le cas échéant à la centrale d'alarmes, lors de la réception de l'alarme, de déterminer si la levée du doute devrait être faite ou pas.

On s'acheminerait donc, pour les bénéficiaires de cette dérogation, vers l'institution d'une levée du doute facultative, de préférence à une intervention obligatoire de la police dans tous les cas.

2.1.2.6. Réintroduction des dossiers d'alarmes et plans d'intervention

La police se verrait obligée, comme corollaire obligatoire de son intervention sur alarme automatique, dans les conditions définies ici, de constituer, en collaboration avec les bénéficiaires, des plans d'intervention à destination des unités de police agissant sur le terrain, qui leur seraient indispensables lors du déclenchement d'alarmes automatiques signalant des cas supposés de prise d'otages ou d'agression (hold-up).

En outre, chaque alarme devrait faire l'objet d'un dossier, à l'attention de l'autorité administrative de contrôle et de la centrale d'engagement de la police. Autant les dossiers d'alarmes que les plans d'intervention feraient l'objet d'un émoulement, comme antérieurement au 7 juillet 2004.

2.1.2.7. Soumission de toutes les centrales d'alarmes au concordat

Les centrales d'alarmes exécutant des mandats au profit de tiers sont soumises au concordat sur les entreprises de sécurité du 18 octobre 1996. Or celui-ci prévoit que les tâches de protection et de surveillance exercées par le personnel engagé par une personne physique ou morale, au seul profit de celle-ci, n'entrent pas dans son champ d'application. Il en va de même pour les tâches exercées par les membres de la personne morale elle-même.

Actuellement, trois établissements bancaires sont dans ce cas, dont l'un a cependant choisi d'obtenir, à toutes fins utiles, l'autorisation concordataire.

Les cantons sont néanmoins compétents pour soumettre au concordat les activités visées ici. Pour pouvoir bénéficier d'une dérogation à la levée du doute, les centrales d'alarmes bénéficiant jusqu'alors de cette exception du concordat seraient donc soumises, ainsi que leur personnel, aux conditions exigées pour les autres centrales d'alarmes privées.

2.1.2.8. Dédommagement et sanction en cas de fausse alarme

En cas de fausse alarme et d'appel inutile à la police, le détenteur du raccordement paierait, par l'intermédiaire de la centrale d'alarmes, un forfait correspondant aux frais d'intervention.

Mais l'appel abusif à la police étant une contravention au règlement sur les entreprises de sécurité, il pourrait aussi être sanctionnée par une amende.

2.1.2.9. Financement

Il est à relever, sur le plan financier, le problème majeur posé par le postulat Randin, en cas d'adoption du système qu'il propose. Il est en effet impossible, pour la police, d'assurer actuellement ce service de levée du doute, même dans des cas exceptionnels tels que définis au moyen des critères énumérés ci-dessus, sans porter préjudice à une partie des interventions faites sur appel d'urgence par le 117.

Or l'esprit de l'art. 163 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003, imposant au Conseil d'Etat, avant de présenter tout projet de loi ou de décret entraînant des charges nouvelles, de s'assurer de leur financement et de

proposer, le cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires nécessaires, devrait être respecté.

En outre, la commission était d'accord que les frais occasionnés à la police pour le traitement des fausses alarmes doivent être supportés par les détenteurs de ces raccordements sous forme d'émoluments. Ceux-ci, versés à la Caisse générale de l'Etat, devraient en termes comptables figurer en recettes au budget ordinaire de la police au titre de financement de la mesure.

Le revenu des émoluments et frais qui seraient encaissés, dans le même cadre, pour garantir qu'il s'agisse d'une opération blanche, devrait comprendre un forfait annuel représentant le prix de la prestation de levée du doute de la part de la police, prestation qui devrait normalement être assurée par une entreprise de sécurité. En effet, cette activité de la police constituerait, si elle travaillait gratuitement, une forme de concurrence déloyale au détriment de ces entreprises. De plus, l'équité prohibe la fourniture gratuite de ce service à quelques privilégiés seulement, alors que l'ensemble des citoyens le financerait par le biais des impôts.

Après estimation financière du montant probable des émoluments, les partenaires susceptibles de bénéficier d'une exception à l'obligation de faire eux-mêmes la levée du doute, membres du groupe de travail précité, ont été consultés à ce sujet en mars 2006. Une liste d'émoluments permettant de couvrir les frais inhérents à ce système leur a été présentée, qui après discussion n'excédait pas les montants perçus jusqu'en 2001. De manière coordonnée, ils ont répondu qu'à leur sens, la levée du doute devait être traitée sans émoluments supplémentaires à ceux déjà existants, c'est-à-dire ceux perçus à titre de frais d'intervention uniquement. Or ces derniers ne permettraient pas de couvrir l'opération, qui implique notamment la constitution de plans et de dossiers, ainsi qu'un suivi administratif.

Sauf à passer outre l'avis des partenaires, il s'avère ainsi que l'opération ne saurait être "blanche" pour l'Etat. A tout le moins, il est probable que, si cette possibilité était offerte, tous les partenaires n'y adhèreraient pas.

2.1.2.10. Synthèse

En conclusion, la mise en place du système prévu par le postulat Randin impliquerait que les lignes directrices suivantes soient respectées :

- le bénéficiaire devrait avoir un "concept global de sécurité" (protections autres que l'alarme);
- l'alarme devrait être raccordée à une centrale d'alarmes privée;
- seul le critère agression, à définir plus précisément, serait considéré ici;

- le cercle des bénéficiaires serait défini en s'inspirant de la liste fournie par les compagnies d'assurance;
- le principe de la levée du doute technique ou humaine serait conservé, mais elle deviendrait facultative dans ces cas;
- les dossiers d'alarmes et les plans d'intervention seraient réintroduits pour ces cas et facturés;
- les centrales d'alarmes bénéficiant jusqu'alors de l'exception au concordat sur les entreprises de sécurité (centrales propres à une entreprise) seraient aussi soumises aux conditions exigées pour les autres centrales d'alarmes privées;
- la fausse alarme donnerait lieu à un dédommagement et à une amende;
- le financement des levées du doute potentielles effectuées par la police devrait être assuré préalablement à toute entrée en matière sur un dossier.

2.1.3 Aspects juridiques

Le règlement du 7 juillet 2004 sur les entreprises de sécurité contient lui-même toutes les règles relatives à la levée du doute, de sorte que le siège de la matière n'est pas directement la loi du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité.

Les directives du Commandant de la police cantonale du 14 juillet 2004 règlent en outre les questions de détail relatives au traitement des alarmes.

2.1.4 Aspects administratifs et procéduraux

Donner suite au postulat Randin nécessiterait la création d'un protocole d'intervention spécial, d'un fichier des dossiers d'alarmes, de plans d'intervention, ainsi que de filières administratives, comptables et juridiques propres, soit un résultat contraire aux simplifications administratives recherchées dans le cadre du programme de législation (action n° 45).

2.2 Position du Conseil d'Etat

2.2.1 Efficacité statistique de l'alarme automatique en tant que moyen d'appel à la police

L'alarme automatique, dont il est question ici, s'oppose au moyen ordinaire de faire appel à la police, par le numéro de téléphone d'urgence 117.

Le postulat ne concerne que la transmission, par alarme, de messages automatisés, répartis en catégories : "agression", respectivement "prise d'otages"

ou "ouverture sous la menace". Il préconise un retour à la situation prévalant avant le 7 juillet 2004.

Lors de la réunion de la commission parlementaire chargée de préavisier sur le postulat, il est apparu que, dans l'idée du postulant, seules les banques et la Poste, ainsi que d'autres établissements assimilables, en nombre limité, devraient bénéficier d'une exception à la levée du doute.

L'inefficacité statistique de ce moyen de transmission, qui a motivé la nouvelle du 7 juillet 2004, a été mise en évidence. Ces chiffres ont été développés dans le mémoire remis aux membres de la commission. Ils démontrent l'inefficacité de l'alarme automatique (on parle même du "mythe" de l'alarme).

A titre d'exemple, la police cantonale a traité, dans le cours de l'an 2003, plus de 700 déclenchements intempestifs de systèmes d'alarmes, dont les deux tiers environ concernaient le seul critère "agression". Dans ce laps de temps, la police n'a enregistré aucun cas réel en relation avec de tels déclenchements. Il en va de même pour l'année 2004, puisque malgré l'entrée en vigueur des règles imposant la levée du doute pour tous les critères d'alarmes au 7 juillet 2004, dont la mise en application obligatoire avait été retardée jusqu'à la fin de l'année, la police cantonale a recensé plus de 275 déclenchements d'alarmes des critères "agression" et "prise d'otages" sans qu'aucun de ceux-ci ne correspondent à un fait réel.

En résumé, la quasi-totalité des interventions de la police suite à des messages d'alarme "agression" étaient motivées par des fausses alarmes aux causes diverses (erreur de manipulation ou problème technique). Ainsi, la force publique exerçait à ces occasions une tâche de contrôle d'un dispositif privé, qui ne fait pas partie de ses missions prioritaires.

L'étude des cas recensés montre en outre que jamais l'alarme n'a permis, concrètement, une intervention plus efficace que si ce moyen n'avait pas été utilisé.

Or on peut constater qu'en moyenne, une intervention pour fausse alarme sur une cible de type banque ou poste mobilise 11 hommes et six véhicules pendant environ 30 minutes.

2.2.2 Applicabilité de la solution préconisée par le postulant

La police cantonale étant contrainte, en raison de la situation financière du canton, de redéfinir ses priorités, elle doit abandonner en premier lieu les tâches les moins efficaces et évaluer les risques en fonction de méthodes scientifiques et statistiques d'analyse criminelle.

Le Conseil d'Etat a ainsi choisi de concentrer son effort sur les appels émanant du 117, seul véritable moyen d'alerter la police à bon escient, car il permet un dialogue établissant avec certitude la nature de l'événement.

Faute d'effectifs, il y a là maintenant une impossibilité matérielle de revenir, sans renoncer à ces autres engagements objectivement plus prioritaires, à une intervention systématique de la police sur les alarmes automatiques.

2.2.3 Utilité objective de l'alarme

Par ailleurs, si l'on examine la problématique de l'alarme agression sous l'angle de l'intérêt en jeu, qui est prioritairement la vie ou l'intégrité corporelle des personnes visées par l'agression, il est patent que jamais l'alarme ne pourra permettre de sauver immédiatement des vies humaines, dans la mesure où l'intervention de la police ne peut être matériellement instantanée, mais suppose que les forces de l'ordre se rendent sur les lieux, ce qui prend au moins quelques minutes.

Force est hélas de constater que, si une personne qui appuie sur un bouton d'alarme est, par hypothèse, en danger de mort imminent, elle ne pourra donc jamais être sauvée, quelle que soit la célérité de la transmission et de l'intervention. Ceci dit, cette hypothèse est avant tout scolaire et de tels cas ne sont par bonheur pas recensés en pratique.

En revanche, une intervention de la police est essentielle dès que l'agresseur, visant à s'approprier des biens matériels et non prioritairement à atteindre la vie ou l'intégrité corporelle des personnes, a pris la fuite, respectivement en cas de prise d'otage. Mais elle n'est alors efficace que moyennant un bouclage du périmètre, lequel ne nécessite pas une intervention immédiate de première urgence. Dans ces circonstances, une intervention prématurée de la police pourrait même faire dégénérer la situation.

On peut aussi relever que, statistiquement, les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle sont avant tout commises par les familiers de la victime et non à l'occasion d'actes de brigandage.

2.2.4 Raison d'être du système en vigueur

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a choisi d'imposer aux détenteurs d'un raccordement le filtrage de leurs alarmes "agression" (respectivement "prise d'otages" ou "ouverture sous la menace"), comme cela se faisait déjà de longue date pour les alarmes "effraction". Désormais, la police n'intervient ainsi plus que sur un événement réel, constaté par la centrale d'alarmes ou par une entreprise de sécurité privée. De la sorte, il n'appartient plus à la force publique de procéder elle-même à une simple levée du doute au profit de particuliers,

d'autant plus que cela ne préterite pas la sécurité physique des personnes, souci du postulant.

A ces considérations pragmatiques s'ajoutent des considérations juridiques, l'équité de traitement interdisant de privilégier une certaine catégorie de citoyens parce qu'ils ont choisi un mode particulier de transmission à la police, ce d'autant plus lorsque l'expérience a démontré l'inadéquation du procédé.

Depuis la mise en place des nouvelles dispositions concernant la levée du doute, la police cantonale a dû faire face à des nombreuses demandes requérant un traitement de faveur, de la part de personnes, entreprises ou institutions variées (par exemple : magistrats, hauts fonctionnaires, capitaines d'industrie, entrepreneurs, héritiers de grandes familles et autres rentiers fortunés, directeurs de banques, horlogers, bijoutiers, établissements bancaires, postaux ou hospitaliers) chacun à sa manière s'estimant fondé à bénéficier d'un régime particulier, parce que faisant partie d'un "groupe à risques", ou se prévalant d'encourir un grand nombre de dangers, courants ou supposés, prétendant par là même avoir droit à une sollicitude spéciale de la part des forces de l'ordre.

Il a été expliqué à ces personnes que d'autres solutions peuvent être prises pour leur assurer une sécurité plus efficace que l'alarme (notamment : mesures élémentaires de précaution, installation de barrières physiques, recours à des entreprises privées de sécurité) et, surtout, que l'appel au 117 restait le meilleur moyen de solliciter l'intervention de la police en cas de danger réel.

L'étude des délits recensés par la police cantonale vient également démentir une impression trompeuse : les petits commerces, les kiosques ou les stations-service sont des cibles potentielles dix fois plus visées que ne le sont, à l'heure actuelle, par exemple, les banques ou les postes. Par ailleurs, plus des deux tiers des brigandages commis en 2004 l'ont été sur la voie publique et non dans un établissement.

La généralisation de la levée du doute n'est ainsi pas préjudiciable aux citoyens et ne constitue pas un abandon partiel des responsabilités de l'Etat en matière d'ordre public, ni une violation des articles constitutionnels cités dans le postulat. Au contraire, privilégier les appels au 117 garantit une équité de traitement et une plus grande efficacité de l'intervention policière au profit de tous les citoyens, qu'ils soient ou non détenteurs d'un système d'alarme automatique, et respecte par là mieux la Constitution.

Par ailleurs, la longue frontière internationale du canton, évoquée par le postulant, conditionne certes la lutte contre la criminalité, mais n'impose pas le recours à l'alarme automatique comme moyen d'action privilégié.

Enfin, les autres cantons romands ne connaissent pas les mêmes contingences que le canton de Vaud. Pour la plupart, ils ont une démographie différente, rendant négligeable le nombre de raccordements d'alarme et ne nécessitant pas d'endiguer le flot de ces messages. Quant au canton de Genève, dont la population est comparable, il s'agit d'un canton-ville où les possibilités d'intervention peuvent être réglées d'une autre manière, plus économique.

2.3 Conclusion

Compte tenu que :

- la généralisation de la levée du doute n'a de fait entraîné aucune conséquence dommageable pour le citoyen;
- les ressources sont en l'état inexistantes pour accéder à la requête du postulant : le Conseil d'Etat devrait inscrire une somme nouvelle, non compensée, au budget ordinaire pour y donner suite, ainsi qu'une augmentation d'effectifs de 5 ETP. Ces ressources existeraient-elles que le Conseil d'Etat les allouerait au budget police à une fin véritablement prioritaire;
- l'application de la mesure des 300 postes nécessite des démarches continuelles tendant à diminuer l'ampleur de l'administration : il n'est pas envisageable ni opportun de créer une nouvelle structure, uniquement pour gérer une situation qui est déjà actuellement réglée dans les faits;

Le Conseil d'Etat propose de ne pas donner suite au postulat Randin.

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Gérard Bühlmann et consorts demandant au Conseil
d'Etat ce qu'il attend pour modifier la Loi sur les entreprises de sécurité
et/ou son règlement d'application sur le traitement des alarmes par la
police

Rappel de l'interpellation

Bref rappel historique des travaux parlementaires et de l'administration :

- *En juillet 2004 la Police cantonale (polcant) modifie unilatéralement le Règlement d'application de la Loi sur les entreprises de sécurité et la Directive relative aux centrales d'alarmes privées en exigeant des personnes et entreprises disposant d'une alarme (parmi lesquelles on trouve La Poste et les banques) la levée de doute en cas d'alarme agression ou prise d'otages avant intervention de la police.*

Il est utile de relever qu'avec celle d'Argovie la polcant vaudoise est la seule à exiger la levée de doute par des tiers en cas d'alarme agression ou prise d'otages. Cette décision est particulière[ment] inopportune pour les Etablissements à haut risques que sont La Poste et les banques (vu la forte concentration de personnes et de valeurs) et vu la longue frontière de notre canton avec la France augmentant les risques d'actions délictueuses depuis l'étranger; relevons encore que la police municipale lausannoise continue à intervenir immédiatement en cas d'alarme agression ou prise d'otages, les succursales bancaires de la région lausannoise étant donc soumises à 2 régimes différents selon qu'elles sont situées sur le territoire de la commune de Lausanne ou non.

- *Suite aux vives réactions des milieux concernés, notre collègue Philippe Randin développait le 18.1.2005 un postulat demandant à la polcant de continuer à intervenir immédiatement sur base d'alarmes branchées chez elles en cas d'alarmes agression ou prise d'otages.*
- *Devant la position unanime de la commission (qui a siégé le 4.4.2005) contestant cette modification du Règlement d'application de la Loi sur les entreprises de sécurité, Monsieur le Conseiller d'Etat Rochat s'est engagé à mettre sur pied rapidement une commission de spécialistes pour réétudier cette question qui manifestement pose problème.*
- *Le 23.8.2005, le Grand Conseil, transmettait sans avis contraire et avec 1 abstention le postulat au Conseil d'Etat suivant en cela le rapport de la commission ad hoc.*

- *Le 26.8.2005 la commission a tenu son, pour l'instant au moins, unique séance dont le rapport est délivré aux participants le... 29.11.2005. Suite à ces travaux, il est prévu que la polcant renonce à la levée de doute pour certains raccordements et moyennant diverses conditions et modalités discutées lors de cette séance.*
- *depuis...silence radio... mais pas sur le terrain!*

Bref rappel des faits sur le terrain :

- *Le 30.12.2005, la succursale de la Banque Raiffeisen du Mont sur Lausanne est braquée et dévalisée... A l'ouverture sous la menace de la banque le gérant fait volontairement un faux code déclenchant une alarme chez la centrale d'alarmes privée qui procède à 2 reprises (il ne faudrait quand même pas risquer de déranger la polcant pour rien!) aux contrôles usuels. A chaque fois le gérant donne un faux code, confirmant par là qu'il est sous la menace. Ce n'est qu'après ces 2 faux codes et environ 10 minutes de perdues que la centrale d'alarmes privée avise la Centrale d'engagement de la Blécherette de la polcant qui intervient alors. Bien que située à quelques minutes de voiture du point bancaire concerné, la police arrive... trop tard. Heureusement il n'y a pas un mort d'hommes, mais des employés demeurent traumatisés, abandonnés à leur sort malgré la proximité de la Centrale d'engagement.*
- *Début janvier 2006 la succursale de la Banque Raiffeisen de Chavannes-de-Bogis, située à moins de 1 kilomètre de la frontière française, est à son tour braquée et dévalisée. Cette proximité inquiète les employés et le facteur, mais guère la polcant qui estime que la proximité immédiate de la frontière française n'aurait pas joué de rôle déterminant dans le choix du point bancaire attaqué.*
- *Selon les informations reçues, décision aurait été prise par l'Etat-major de la polcant de suspendre l'exigence de la levée du doute pour cette banque de manière temporaire, soit jusqu'au 31 mars, vu les événements précitées.*

Cette situation m'amène à poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer que suite aux 2 attaques précitées, la Banque Raiffeisen est mise au bénéfice d'un régime particulier par rapport à La Poste et aux autres établissements bancaires du canton, la polcant renonçant à la levée du doute pour ce réseau de succursales?*
2. *Si tel est le cas :*

- ne s'agit-il pas de la preuve que la politique menée en la matière n'est pas crédible?
 - comment le Conseil d'Etat justifie-t-il un traitement différencié d'usagers aux besoins et caractéristiques identiques (la taille des succursales étant indépendante de la grandeur des établissements)?
 - Le Conseil d'Etat estime-t-il que dorénavant les gangsters ne s'attaqueront plus qu'à des succursales de ce groupe ou entend-il faire évoluer la liste des exceptions en fonction des agressions?
4. [3.] Combien de braquages faudra-t-il encore avant que le Conseil d'Etat prenne de nouvelles dispositions pour les autres établissements situés en territoire vaudois?
3. [4.] Par cette politique solitaire et irresponsable, le Conseil d'Etat est-il conscient des risques physiques et psychiques qu'il fait courir aux employés des points de vente de La Poste et des banques, risques qui vont aller en s'accroissant au fur et à mesure que les malfrats auront compris qu'ils peuvent sévir sans grand risque, si ce n'est dans une relative impunité, dans notre canton?
4. [5.] Le Conseil d'Etat est-il conscient des risques que l'Etat lui-même court de se voir attaquer si un lien de causalité est établi entre la non-intervention de la police et les dommages subis?
5. [6.] Enfin dans quel délai le Conseil d'Etat entend-il donner une suite concrète aux travaux de la commission de spécialistes? ... et laquelle?
- Je remercie le Conseil d'Etat de ses réponses... espérant qu'elles n'arriveront pas trop tard.*

Prilly, le 17 janvier 2006

G. Bühlmann

Réponse du Conseil d'Etat

1. PRÉAMBULE

Le rapport rendu suite au postulat ci-dessus répond également dans une large mesure à l'interpellation Bühlmann. Seuls quelques points supplémentaires, particulièrement mis en exergue par l'interpellateur, sont donc précisés ici.

La réponse au postulat Randin constate notamment que, dans le cadre des brigandages commis au préjudice des banques Raiffeisen, la transmission de l'alarme, la seule fois où elle a été utilisée, n'a pas provoqué un retard de plus de cinq minutes suite à la procédure de levée du doute, ce qui est négligeable. Ce

retard n'a porté aucun préjudice aux victimes, au contraire d'une intervention qui serait trop hâtive.

En effet, par opposition à l'idée répandue, la police n'arrive pas dans ces cas "trop tard". Arriver un certain temps après le signal d'alarme est d'ailleurs inévitable, avec ou sans levée du doute, puisqu'il n'est que très exceptionnellement possible de prendre les auteurs en flagrant délit. Ceci n'est d'ailleurs pas non plus souhaitable : la mission de la police est d'intercepter les auteurs une fois qu'ils ont pris la fuite, afin d'éviter que la vie ou l'intégrité corporelle des employés ou clients de la banque soit atteinte. Il est ainsi hors de question que la police mette en danger ceux-ci, uniquement pour leur donner une fausse impression de sécurité ou pour établir des records de rapidité d'intervention. L'expérience confirme en effet que le but des auteurs de "hold up" n'est heureusement pas de porter de telles atteintes, mais plutôt de faire rapidement main basse sur des valeurs et de disparaître.

Il convient par ailleurs de préciser qu'à la connaissance du Conseil d'Etat, la police municipale de Lausanne applique aussi, sur son territoire, les règles cantonales relatives à la levée du doute.

2. REPONSES AUX QUESTIONS POSEES

1. *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer que suite aux 2 attaques précitées, la Banque Raiffeisen est mise au bénéfice d'un régime particulier par rapport à La Poste et aux autres établissements bancaires du canton, la police renonçant à la levée du doute pour ce réseau de succursales?*

Le Conseil d'Etat renvoie aux considérations de son rapport sur le postulat Randin, ci-dessus (chiffre 1.2, en particulier page 8), à propos du sens et de la portée de l'article 16, alinéa 5 du règlement du 7 juillet 2004 sur les entreprises de sécurité (ci-après le règlement).

Pour mémoire, la levée du doute a été appliquée lors du premier cas du 30 décembre 2005 au Mont-sur-Lausanne. Par la suite, dès le 10 janvier 2006, la police, d'entente avec la banque et avec la centrale d'alarmes, a décrété une exception à la levée du doute.

Cette mesure a été levée le 31 mars 2006, conformément à la règle voulant qu'elle soit limitée dans le temps.

2. *Si tel est le cas :*

- *ne s'agit-il pas de la preuve que la politique menée en la matière n'est pas crédible?*

- *comment le Conseil d'Etat justifie-t-il un traitement différencié d'usagers aux besoins et caractéristiques identiques (la taille des succursales étant indépendante de la grandeur des établissements)?*
- *Le Conseil d'Etat estime-t-il que dorénavant les gangsters ne s'attaqueront plus qu'à des succursales de ce groupe ou entend-il faire évoluer la liste des exceptions en fonction des agressions?*

L'article 16, alinéa 5 du règlement est commenté dans la réponse du Conseil d'Etat au postulat Randin (chiffre 1.2). En résumé, il permet à la police d'utiliser un système d'alarme comme moyen d'enquête, dans l'hypothèse où il existerait un risque de récidive.

La portée et la durée de la mise en oeuvre de ce moyen d'enquête est définie de cas en cas. Ce sont les enquêteurs qui la limitent ou non à certains établissements, en fonction de leur situation.

L'alarme n'est malheureusement pas utile comme moyen de prévention et n'est pas considérée comme telle dans le cadre des exceptions décidées sur la base de l'article 16, alinéa 5 du règlement. Ce n'est donc pas au titre de la prévention qu'une exception à la levée du doute est prononcée, dans le cadre d'une enquête, pour certaines cibles.

De ce qui précède, il ressort que :

- la possibilité de décréter des exceptions sur la base de l'article 16, alinéa 5 du règlement ne remet pas en question la politique menée en la matière;
- le Conseil d'Etat peut momentanément justifier, dans des cas particuliers et en fonction des circonstances (suspicion de la commission d'un délit, infractions sérielles ou régionales, etc.), un traitement différencié d'usagers aux caractéristiques identiques;
- le Conseil d'Etat fait évoluer la liste des exceptions en fonction du contexte.

4. [3.] *Combien de braquages faudra-t-il encore avant que le Conseil d'Etat prenne de nouvelles dispositions pour les autres établissements situés en territoire vaudois?*

Il n'est de loin pas prouvé que la levée du doute faite actuellement oriente les malfaiteurs sur un certain type d'établissements.

3. [4.] *Par cette politique solitaire et irresponsable, le Conseil d'Etat est il conscient des risques physiques et psychiques qu'il fait courir aux employés des points de vente de La Poste et des banques, risques qui vont aller en s'accroissant au fur et à mesure que les malfrats auront compris qu'ils peuvent sévir sans grand risque, si ce n'est dans une relative impunité, dans notre canton?*

La politique du Conseil d'Etat, décrite dans son rapport sur le postulat Randin, se base sur des dizaines d'années de statistiques et d'expérience, sur une saine appréciation des besoins et des moyens à disposition pour la lutte contre la criminalité et, enfin, sur le constat que l'alarme automatique, par sa nature, est un moyen de prévention inefficace et un moyen de transmission de l'information inadéquat. L'augmentation exponentielle du nombre des raccordements et la fragilité constante des techniques employées ne fait qu'affermir ces constatations, basées sur une étude rigoureuse du phénomène. Le dossier remis à la commission parlementaire contient tous les éléments permettant de confirmer ces observations.

D'après la statistique des brigandages, La Poste et les banques ne sont pas des cibles privilégiées, "à risques". Les victimes d'actes de violence sont dans une très large mesure les proches ou les familiers de l'auteur, non les employés des banques et de la Poste. Déclarant être néanmoins particulièrement menacées, les institutions intéressées ont été conviées à fournir des critères allant à l'appui de cette affirmation; elles en ont été incapables. Force est d'en conclure qu'il s'agit d'un sentiment subjectif. La statistique des brigandages, qui a été communiquée à la commission et au groupe de travail, met dans une large mesure en évidence d'autres cibles. En l'an 2005, sur un total de 335 actes de brigandage recensés à la police cantonale, seules trois banques ont été visées et on a déploré une tentative contre la poste d'Ecublens.

Certes, il est apparu nécessaire qu'une prise de conscience s'opère au sein de la population, laquelle a une image largement faussée du rôle et de la portée d'un signal d'alarme. Ce "mythe" de l'alarme est entretenu, entre autres, par le souvenir d'une époque révolue et par l'imagerie persistante des fictions policières. Le Conseil d'Etat regrette ainsi de ne pas suffisamment ou de ne pas adéquatement avoir, au préalable, communiqué son analyse de la situation, développée dans le cadre des présentes interventions. Il se serait ainsi agi de mieux convaincre les administrés avant de faire passer ces mesures dans la réglementation. Toutefois, le Conseil d'Etat se réjouit de constater qu'aujourd'hui, après plus de 20 mois, la pratique généralisée de la levée du doute est entrée dans les mœurs et confirme son expérience, à savoir qu'il n'en résulte aucun danger accru pour le citoyen.

La crainte des agressions redoutées ici, liée à un sentiment croissant d'insécurité, général dans la population, joue aussi un rôle important dans le rejet, en commission puis en groupe de travail, des arguments exposés d'emblée par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat est conscient de ce sentiment d'insécurité, qui constitue aussi une de ses majeures préoccupations. C'est pourquoi, dès l'aboutissement de la réorganisation générale du système de sécurité vaudois, un nouveau concept général de prévention sera mis en place

dans le canton, instaurant une collaboration entre les différentes instances concernées : police, mais aussi organes sociaux, communes, écoles, etc.

Il est à relever que jamais la police, à titre de prévention, ne conseille l'unique usage d'un système d'alarme aux particuliers désireux de se protéger. A plus forte raison en relativise-t-elle la nécessité lorsqu'elle élabore des concepts de prévention avec des établissements tels que la Poste ou les banques.

D'autre part, le Conseil d'Etat ne souscrit pas du tout à l'appréciation de "relative impunité" que décrit l'interpellation.

4. [5.] *Le Conseil d'Etat est-il conscient des risques que l'Etat lui-même court de se voir attaquer si un lien de causalité est établi entre la non-intervention de la police et les dommages subis?*

Le Conseil d'Etat a démontré, dans ses réponses aux présentes interventions parlementaires et dans le dossier fourni aux membres de la commission, que sa politique en matière d'alarmes est fondée, basée sur la raison, sur une longue expérience ainsi que sur une appréciation scientifique et une approche statistique du phénomène criminel.

Si donc la justice devait se pencher sur un lien de causalité tel qu'évoqué par le recourant, elle serait selon toute probabilité forcée d'admettre que la police agit en l'occurrence avec professionnalisme et proportionnalité.

5. [6.] *Enfin dans quel délai le Conseil d'Etat entend-il donner une suite concrète aux travaux de la commission de spécialistes? ... et laquelle?*

Le Conseil d'Etat renvoie à son rapport sur le postulat Randin, ci-dessus.

Ainsi adopté et délibéré, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 novembre 2006.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean