

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à l'interpellation Grégoire Junod et consorts - Vers une police du rail armée et privatisée - quid du concordat romand sur les entreprises de sécurité ?

1 RAPPEL DE L'INTERPELLATION

Vers une police du rail armée et privatisée : quid du concordat romand sur les entreprises de sécurité ?

Au cours de la session de printemps des chambres fédérales, le Conseil national a débattu du projet de loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST). Cette loi, qui devra encore être examinée par le Conseil des Etats, fixe les règles régissant l'entretien par une entreprise de transports public d'un service de sécurité ou d'une police ferroviaire.

Trois éléments en particulier méritent ici une attention particulière :

- Le projet adopté par le Conseil national prévoit la possibilité de déléguer le service de sécurité à des entreprises privées de sécurité.*
- En outre, contrairement au Conseil fédéral, le Conseil national n'a pas souhaité interdire le recours éventuel d'armes à feu pour les organes de sécurité.*
- Enfin, les organes de sécurité pourront contrôler, fouiller et même procéder à des arrestations provisoires. Le recours à la contrainte directe sera ainsi possible.*

La LSST, si elle devait être adoptée telle quelle par les chambres fédérales, entrerait en contradiction avec la politique mise en place par le canton de Vaud en matière de sécurité privée. Notre canton est en effet signataire, avec les cantons de Fribourg, Neuchâtel, Valais, Jura et Genève du concordat romand sur les entreprises de sécurité (C-ESéc).

Ce texte, en vigueur depuis 1996, soumet l'ensemble des entreprises de sécurité privée et leurs agents à un régime d'autorisation, délimite leurs compétences et règle la collaboration avec les forces de l'ordre. Dans l'exposé des motifs du concordat du 18 octobre 1996, le constat et les objectifs sont clairement énoncés : " (...) les diverses activités des entreprises de sécurité se rapprochent par certains côtés des missions générales de la police, notamment le maintien de la sécurité et de l'ordre publics. Sauf à risquer de fâcheuses confusions entre police officielle et entreprises de sécurité, une stricte délimitation de ces sphères d'action respectives s'avère à tout le moins nécessaire. (...) Une réglementation de police permettra ainsi de séparer avec efficacité les sphères d'activité des sociétés de sécurité de celles incombant aux polices cantonales et municipales. Le monopole de ces dernières sur l'exercice de la force publique se trouvera renforcé d'autant. "

C'est ainsi que l'article 15 du concordat précise que " le recours à la force doit être limité à la légitime défense et à l'état de nécessité au sens du Code pénal ".

Le concordat romand, souvent cité en exemple, définit donc un cadre précis pour les activités des entreprises privées de sécurité. Si ces dernières peuvent accomplir des tâches de surveillance, elles ne

peuvent en aucun exercer des tâches de police, du ressort exclusif de l'autorité publique.

En autorisant le recours à la force et l'usage de la contrainte, bien au-delà des articles 33 et 34 du Code pénal, le projet de LSST est en contradiction patente avec le concordat romand et la politique conduite avec succès par les cantons romands depuis plusieurs années.

Si les deux législations devaient s'appliquer simultanément, on se trouverait ainsi dans une situation ubuesque où aucune entreprise soumise au concordat ne pourrait exercer la mission de sécurité prévue par la LSST... Le droit fédéral primant, ce cas de figure reste tout à fait théorique et ne se produira évidemment pas. Il n'empêche, ce projet de nouvelle LSST est contraire aux intérêts du canton de Vaud, concrétisés dans le concordat romand sur les entreprises de sécurité.

Au vu de ces éléments, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Le Conseil d'Etat partage-t-il les inquiétudes et le constat exprimé ci-dessus sur les contradictions entre le concordat romand sur les entreprises de sécurité et le projet de LSST adopté au Conseil national ?*
- 2. Sachant que le processus législatif n'en est qu'à ses débuts – le Conseil des Etats doit encore examiner le projet de loi sans compter d'éventuels aller-retour entre les deux chambres - et que les votes ont souvent été serrés, le Conseil d'Etat est-il prêt à faire un travail de lobbying et de sensibilisation auprès des députés vaudois aux Chambres fédérales pour leur rappeler la politique défendue par le canton en matière de sécurité privée et les principes du concordat romand ?*
- 3. Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat, et en particulier la cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement, pourrait-il initier ou suggérer un travail de lobbying à l'échelle romande au travers la conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) dépositaire du concordat romand sur les entreprises de sécurité ?*

Lausanne, le 8 avril 2008 (signé) Grégoire Junod et 6 cosignataires

2 RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Délégation de tâches d'intérêt public

En préambule, le Conseil d'Etat confirme qu'il partage pleinement le point de vue de l'interpellateur, pour qui une séparation claire doit exister entre la sécurité publique et la sécurité privée.

Il l'a notamment rappelé dans le cadre de l'exposé des motifs et projet de loi concernant la modification de la loi du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité, texte vaudois d'application du concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité (ci-après le concordat, ou CES), en introduisant clairement dans cette loi le principe selon lequel la délégation d'actes d'autorités à une entreprise de sécurité privée est interdite (BGC 2004, pp. 224 ss, spéc. pp. 238-241).

Quand bien même on pourrait soutenir que ce principe est implicite à notre ordre juridique, il entre certes dans la compétence du canton de le formuler le cas échéant explicitement dans une loi.

Cette compétence cantonale est rappelée par le concordat, lequel réserve aux cantons la compétence de légiférer sur la délégation de tâches d'intérêt public aux entreprises de sécurité (art. 16 al. 3 du concordat).

Concernant le projet de loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transports (LSST, FF 2005, pp. 2425 ss), on doit admettre qu'une telle loi bénéficierait de la force dérogatoire du droit fédéral concernant le domaine régi, soit celui des transports, attribué à la Confédération par l'art. 87 de la Constitution fédérale. En cas d'incompatibilité de lois, le texte de la LSST primerait donc sur les législations cantonales ou intercantionales.

S'agissant de l'usage de mesures de contrainte par le service de sécurité d'une entreprise de transports, ce que prévoit la LSST est comparable à ce qui est admissible de la part de tout citoyen dans le cadre du flagrant délit ou des faits justificatifs (légitime défense et état de nécessité). Il faut également tenir compte du contexte particulier du contrôle des titres de transport, somme toute déjà actuellement

exercé par des employés privés. Le commentaire du projet rappelle par ailleurs que la proportionnalité doit absolument être respectée. A cet égard, l'art. 15 du concordat, auquel se réfère l'interpellateur, a surtout valeur de renvoi aux dispositions du Code pénal suisse, lesquelles prévoient aussi qu'un acte autorisé par une loi, comme la LSST, n'est pas punissable.

Il n'existe donc pas de contradiction entre le concordat lui-même, subsidiairement la loi cantonale sur les entreprises de sécurité, et le texte de la LSST.

2.2 Travaux de la Commission concordataire concernant les entreprises de sécurité

La question de la compatibilité de la LSST avec le CES s'est posée au sein de la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP). Ainsi, la Commission concordataire concernant les entreprises de sécurité (cf. art. 26 à 28 du concordat), organe dépendant de la CLDJP, a émis le 29 mai 2008 une note concluant que la LSST est compatible avec les dispositions du CES, notamment son article 3, alinéa 2. Celui-ci n'a que pour but de prévoir un système d'autorisations délivrées par l'Office fédéral des transports (OFT) pour les entreprises de sécurité et pour leurs agents. Il ne règle pas la délégation, par des organes ou collectivités publics, de tâches de droit public à des entreprises de sécurité (cf. art. 16 al.3 CES).

Juridiquement, l'OFT ne pourra autoriser la délégation de la tâche de sécurité qu'à des entreprises qui auront été admises ou autorisées par les cantons, pour autant que ceux-ci règlent la matière (pour la Romandie, les dispositions du CES seront précisément déterminantes). A remarquer que quelques cantons seulement réglementent - et encore à des degrés divers - les entreprises de sécurité et leurs agents (par ex. : TI, SO, TG, BL, BS).

La note observe en revanche qu'idéalement et afin d'éviter toute équivoque, il serait souhaitable que le droit fédéral réserve les législations cantonales sur les entreprises de sécurité, soit dans la LSST elle-même, soit dans l'ordonnance d'exécution de celle-ci.

2.3 Réponse aux questions posées

Le Conseil d'Etat partage-t-il les inquiétudes et le constat exprimé ci-dessus sur les contradictions entre le concordat romand sur les entreprises de sécurité et le projet de LSST adopté au Conseil national ?

Le Conseil d'Etat ne partage pas ces inquiétudes, dans la mesure où il n'y a pas d'incompatibilité juridique entre le système concordataire des cantons romands et celui prévu par le projet de LSST en l'état.

Toutefois, l'OFT est compétent pour rendre une autorisation formelle sur chaque délégation, à des "organisations privées", du service de sécurité d'entreprises de transport. Il importe donc que cet office s'assure, comme condition préalable à l'obtention de cette autorisation, que l'entreprise délégataire est bien au bénéfice des autorisations prévues par le concordat, souverainement exigibles par le canton pour pratiquer une activité de sécurité.

Sachant que le processus législatif n'en est qu'à ses débuts – le Conseil des Etats doit encore examiner le projet de loi sans compter d'éventuels aller-retour entre les deux chambres - et que les votes ont souvent été serrés, le Conseil d'Etat est-il prêt à faire un travail de lobbying et de sensibilisation auprès des députés vaudois aux Chambres fédérales pour leur rappeler la politique défendue par le canton en matière de sécurité privée et les principes du concordat romand ?

Le projet de LSST n'étant pas incompatible avec le CES et ne limitant par ailleurs pas son champ d'application, il n'est pas apparu nécessaire au Conseil d'Etat d'entreprendre une action de lobbying visant à modifier la LSST. Mme la Cheffe du DSE, en revanche, vu la note de la commission concordataire précitée, a proposé à la Députation vaudoise aux Chambres fédérales, afin d'éviter tout risque d'équivoque, d'inscrire une réserve expresse du droit cantonal dans la LSST.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat, et en particulier la cheffe du Département de la

sécurité et de l'environnement, pourrait-il initier ou suggérer un travail de lobbying à l'échelle romande au travers la conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) dépositaire du concordat romand sur les entreprises de sécurité ?

Une fois la LSST votée, la CLDJP, par son Président M. le Conseiller d'Etat neuchâtelois STUDER, interviendra auprès de l'OFT pour attirer son attention sur la nécessité de :

- réserver dans l'ordonnance d'exécution de la LSST (si cela ne devait pas figurer dans la loi), les législations cantonales sur les entreprises de sécurité ;
- tenir compte du respect obligatoire des législations cantonales sur les entreprises de sécurité, lors de la délivrance éventuelle d'autorisations de délégations prévues par la LSST.

La commission concordataire rappellera en outre ce qui précède lors de la procédure de consultation relative à l'ordonnance.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 août 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean