

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-Marie Surer et consorts intitulée Vous êtes pris en otage... ne comptez pas sur la police !

Rappel de l'interpellation

Interpellation Jean-Marie Surer et consorts - Vous êtes pris en otage... ne comptez pas sur la police !

Développement

Pour rappel, par le nouveau règlement sur les entreprises de sécurité du 7 juillet 2004, l'obligation de 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.) a été étendue à tous les critères alors qu'auparavant elle était réservée aux messages d'alarme signalant une effraction. Ce changement est à l'origine du 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 ainsi que de l'interpellation de 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.

Lors de sa séance du mardi 13 novembre 2007, jugeant les analyses et conclusions insuffisantes, le Grand Conseil avait rejeté le rapport du Conseil d'Etat relatif au postulat Philippe Randin demandant 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. Ce dossier reste donc totalement ouvert.

La commission chargée d'étudier ce dossier avait souligné le dialogue insuffisant entre l'Etat, la police cantonale et les acteurs privés de la sécurité. Cette même commission avait souhaité l'organisation périodique d'assises de la sécurité devant permettre d'adapter en continu les procédures et pratiques aux besoins du terrain. La commission avait également rendu le Conseil d'Etat attentif aux problèmes de formation des agents et des moyens d'intervention. Ce problème est toujours d'actualité et revêt de nombreuses facettes, par exemple le fait que les agents de sécurité sont astreints à se déplacer en véhicule non prioritaires ; ils ne sont pas en mesure d'assurer efficacement leurs tâches de sécurité en raison de l'engorgement des routes et des autoroutes.

Malgré le débat de novembre 2007 au Grand Conseil, la collaboration entre la gendarmerie et les sociétés privées reste insuffisante et mauvaise alors que par exemple dans le canton de Genève les relations entre les acteurs de la sécurité sont constructives et excellentes (organisation d'une table ronde, volonté de collaboration des policiers, etc.)

Il faut bien admettre une fois pour toutes que la part prise par les entreprises privées dans le maintien de la sécurité est très importante en Suisse (ce secteur occupe plus de 15'000 emplois). Dans notre canton, ces entreprises ont créé entre 2007 et 2008 plus de 300 places de travail alors que simultanément les effectifs cantonaux et communaux de police ont diminué.

Dès lors, au vu de cette situation, je souhaite poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Dans sa réponse à M. Dominique Kohli, rapporteur de la commission, Mme la conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro avait assuré vouloir établir un dialogue entre la police cantonale et les partenaires privés. Le Conseil d'Etat peut-il m'indiquer les mesures qu'il a prises afin de concrétiser le dialogue entre la police cantonale et les partenaires privés ?*
- 2. Quand auront lieu les rencontres et la mise en place d'une plate-forme permanente devant permettre d'adapter en continu les procédures et pratiques aux besoins du terrain et quel est le rythme périodique prévu ?*
- 3. Le Conseil d'Etat peut-il donner des indications chiffrées sur le nombre de fausses alarmes de prise d'otages et d'ouvertures de locaux sous la menace qui avaient justifié la nouvelle politique du canton en matière de levée du doute ?*
- 4. Lors d'une alarme agression, d'une prise d'otages ou d'une ouverture de locaux sous la menace, des vies humaines sont*

potentiellement en danger. Dans ce contexte, ne convient-il pas de les traiter de manière différente par rapport à une alarme effraction où seul des biens matériels sont concernés et la levée du doute ne met-elle pas la vie de l'otage en danger ?

5. Comment le Conseil d'Etat explique-t-il le fait que tous les autres cantons romands ainsi que la police municipale de Lausanne aient opté pour une pratique différente ?

6. Dans le strict respect du concordat intercantonal sur les entreprises de sécurité, le Conseil d'Etat envisage-t-il une modification du règlement sur les entreprises de sécurité et des lois sur les entreprises de sécurité et sur les alarmes de sécurité afin d'harmoniser et de clarifier enfin les relations entre les forces de police et les entreprises de sécurité ainsi que leurs rôles respectifs ?

Souhaite développer.

Bière, le 23 juin 2009. (Signé) Jean-Marie Surer et 14 cosignataires

1 PRÉAMBULE

Pour connaître l'ensemble de la politique du Conseil d'Etat en matière de traitement des signaux d'alarme privés, ainsi que les arguments justifiant cette politique, il convient de se référer au rapport établi pour répondre au postulat Randin et à l'interpellation Bühlmann, publié en mars 2007 (n° 400). Pour mémoire, ces interventions contestaient la généralisation, survenue en 2004, d'une procédure de levée du doute en cas d'alarme agression (art. 16 du règlement du 7 juillet 2004 sur les entreprises de sécurité, RLESéc). Cette procédure est destinée à vérifier le bien-fondé d'un message d'alarme agression (notion intégrant celle de prise d'otage ou d'ouverture sous la menace), avant de mettre en œuvre une intervention de la police.

En substance, ce rapport consacre le recours privilégié, pour solliciter l'intervention de la police, au numéro d'urgence 117, de préférence à des signaux d'alarme dont l'efficacité est extrêmement aléatoire. A cet égard, les pouvoirs publics ne peuvent pas se substituer au secteur privé pour effectuer le contrôle du bon fonctionnement de ces installations, lesquelles sont de toute manière raccordées à des centrales d'alarme privées. Ces centrales sont ainsi parfaitement à même de filtrer les signaux. Elles transmettent de ce fait à la police seulement ceux dont la réalité a été vérifiée. L'expérience montre qu'il n'en résulte aucune perte de temps, ce que confirment les rares cas d'alarmes agression réelles, survenus tant avant qu'après le rapport du Conseil d'Etat. Ainsi, en 2008 et 2009, sur les 11 cas de brigandages (hold up) survenus, l'alarme n'a été utilisée qu'une seule fois et la levée du doute n'a alors pris que deux minutes. Dans les 10 autres cas, la police a été alertée exclusivement par téléphone, même quand le site attaqué était raccordé à une alarme agression.

La commission chargée de préavisier sur ce rapport avait pu visiter une centrale d'alarme privée et appréhender les problèmes soulevés par la gestion de ces messages, nombreux et la plupart du temps intempestifs. La position de cette commission s'est avérée en fin de compte, au terme de ses travaux, beaucoup plus nuancée qu'au début.

En effet, lors du débat d'entrée en matière, la commission manifestait unanimement son incompréhension face à la généralisation d'une procédure de levée du doute pour les alarmes agression. Non seulement des explications théoriques, mais aussi une approche pratique, ont été nécessaires pour donner à la commission une vision aussi exacte que possible de la problématique des systèmes d'alarme privés. Elle a dès lors partiellement admis, au moment de rendre son rapport, le bien-fondé de cette procédure, surtout vu le nombre extrêmement important de raccordements et de fausses alarmes.

C'est ce nombre statistiquement très élevé de fausses alarmes en matière d'agression, circonstance peu connue du grand public, qui a principalement étonné la commission et l'a amenée à nuancer son jugement. A aussi été déterminant le fait que, vis-à-vis d'une personne agressée qui ferait usage d'un système d'alarme, aucun danger n'est généré concrètement par la procédure de levée du doute. Si l'on examine la problématique de l'alarme agression sous l'angle de son utilité objective et 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. L'éventuel retard qui serait alors causé par une levée du doute préalable est à cet égard négligeable (voir aussi la réponse donnée ci-dessous à la question 4 de la présente interpellation).

Force est aussi de constater que, face au grand nombre de fausses alarmes, les centrales d'alarmes privées mettent de toute manière spontanément en œuvre une procédure de levée du doute, que celle-ci soit ou non exigée par l'Etat. L'expérience montre de même que, dans les cas réels, les victimes renoncent souvent à utiliser le signal d'alarme pendant l'agression. Elles préfèrent mettre en route l'alarme, voire simplement appeler le 117 par téléphone, après le départ de l'agresseur. Enfin, des exceptions sont possibles lorsque l'absence de levée du doute est de nature à permettre le contrôle plus efficace de certaines cibles dans certaines régions, au gré des phénomènes révélés par l'analyse criminelle et la coordination judiciaire (art. 16 al. 5 RLESéc). L'exception prévue à l'art 16 al. 5 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.

Aujourd'hui, dans la pratique, le principe de la levée du doute est largement admis par les entreprises, sinon de mieux en mieux compris du grand public. Il serait du moins impossible de s'en passer, compte tenu du nombre de raccordements et de fausses alarmes.

Le Conseil d'Etat a aussi admis qu'une bonne communication est essentielle face à ce type de problème et que les interventions parlementaires déposées résultaient à cet égard d'un certain déficit d'information de la part des autorités. Par conséquent, postérieurement au dépôt du rapport du Conseil d'Etat devant le Grand Conseil, en novembre 2007, le débat s'est ensuite déplacé de la question, quelque peu particulière et technique, de la levée du doute, vers une approche plus générale des relations suivies entre les entreprises de sécurité privées et l'Etat, en particulier la Police cantonale.

En mai 2008, le rapporteur de la commission, M. le Député Dominique Kohli, avait ainsi personnellement approché la cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement pour s'enquérir de l'existence et de la fréquence de contacts suivis entre les entreprises concernées et la Police cantonale, autorité d'application du concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité (le concordat). La réponse de la cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement exposait que, outre le traitement quotidien des cas d'application du concordat, des contacts réguliers ont lieu environ une fois par année avec les responsables des entreprises les plus importantes. Ces rencontres ont pour but de faire un point de situation de manière générale et informelle. De surcroît, la cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement s'est déclarée ouverte à la possibilité d'examiner la création d'une structure plus formelle, servant de cadre à ce type de discussions, par exemple sous la forme d'une plate-forme permanente. Il était dès lors expressément attendu, de la part des entreprises ou d'un de leurs organismes faïteurs (par exemple l'Association des entreprises de sécurité suisses, AESS), qu'ils prennent contact avec le Département de la sécurité et de l'environnement, pour confirmer la démarche personnelle du rapporteur de la commission et, le cas échéant, faire procéder à la création d'un groupe de travail auxquels ils participeraient, avec la Police cantonale.

Dans l'intervalle, la Police cantonale a approché informellement les différents responsables des entreprises de sécurité les plus importantes dans le Canton de Vaud.

Suite au dépôt de la présente interpellation, qui reprend la démarche initiée par M. le Député Dominique Kohli, la Police cantonale a rencontré un représentant officiel de l'AESS, M. Charles Zaugg. Celui-ci a exprimé le souhait que soit mis sur pied à l'échelle vaudoise un événement de même nature, mais plus restreint, que les assises de la sécurité organisées dans le Canton de Genève le 6 février 2007, pour permettre aux acteurs de la sécurité privée de rencontrer ceux de la sécurité publique.

2 RÉPONSE AUX QUESTIONS POSÉES

1. Dans sa réponse à M. Dominique Kohli, rapporteur de la commission, Mme la conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro avait assuré vouloir établir un dialogue entre la police cantonale et les partenaires privés. Le Conseil d'Etat peut-il m'indiquer les mesures qu'il a prises afin de concrétiser le dialogue entre la police cantonale et les partenaires privés ?

L'organisation d'une rencontre est d'ores et déjà prévue en collaboration avec le représentant romand de l'AESS, M. Charles Zaugg. Tous les responsables d'entreprises de sécurité du Canton de Vaud¹ seraient conviés à cette rencontre, à planifier sur une demi-journée. Elle revêtirait la forme d'un cycle d'exposés donnés par le représentant de l'AESS, d'une part, et par divers acteurs de la sécurité publique, d'autre part (Police cantonale et Corps des gardes-frontière, notamment). Au terme de ces conférences, les participants auraient ensuite le loisir de discuter plus librement les uns avec les autres.

2. Quand auront lieu les rencontres et la mise en place d'une plate-forme permanente devant permettre d'adapter en continu les procédures et pratiques aux besoins du terrain et quel est le rythme périodique prévu ?

Une première plate-forme serait organisée au cours de l'année 2010 selon le schéma décrit sous chiffre 1 ci-dessus. En fonction de son succès et du souhait des participants, elle pourrait être reconduite annuellement.

3. Le Conseil d'Etat peut-il donner des indications chiffrées sur le nombre de fausses alarmes de prise d'otages et d'ouvertures de locaux sous la menace qui avaient justifié la nouvelle politique du canton en matière de levée du doute ?

Comme mentionné dans le rapport de mars 2007 répondant au postulat Randin, les chiffres démontrent l'inefficacité statistique de l'alarme automatique (on a même pu parler du "mythe" de l'alarme). L'alarme s'oppose en cela au moyen ordinaire de faire appel à la police, par le numéro de téléphone d'urgence 117.

L'interpellation concerne la transmission, par alarme, de messages automatisés, répartis en catégories : "agression", respectivement "prise d'otages" ou "ouverture sous la menace". A titre d'exemple, la police cantonale avait 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'avait enregistré aucun cas réel en relation avec de tels déclenchements. Il en allait 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 avait 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.

Dans sa réponse à l'interpellation Bühlmann, le Conseil d'Etat a en outre exposé que sa politique 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.

4. Lors d'une alarme agression, d'une prise d'otages ou d'une ouverture de locaux sous la menace, des vies humaines sont potentiellement en danger. Dans ce contexte, ne convient-il pas de les traiter de manière différente par rapport à une alarme effraction où seul des biens matériels sont concernés et la levée du doute ne met-elle pas la vie de l'otage en danger ?

Dans le rapport de mars 2007 répondant au postulat Randin, le Conseil d'Etat exposait aussi que, si hélas la personne appuyant sur un bouton d'alarme est, par hypothèse, en danger de mort imminent, elle ne pourra jamais être sauvée, quelle que soit la célérité de la transmission et de l'intervention, toute intervention nécessitant au minimum quelques minutes de déplacement. Ceci dit, cette hypothèse est avant tout scolaire et de tels cas ne sont par bonheur pas recensés en pratique.

En revanche, en cas de hold-up ou de brigandage, soit d'une infraction visant à s'approprier des biens matériels et non prioritairement à atteindre la vie ou l'intégrité corporelle des personnes, une intervention de la police est essentielle dès que l'agresseur a pris la fuite. 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 par ailleurs 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.

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. Le Conseil d'Etat se réjouit de constater qu'aujourd'hui, après plus de cinq ans, 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, avait aussi joué un rôle important dans le rejet, par le Grand Conseil, 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 l'aboutissement de la réorganisation générale du système de sécurité vaudois permettra une meilleure coordination et une parfaite cohérence des actions de prévention menées par les différents corps de police. La prévention de la criminalité doit être envisagée de façon horizontale, impliquant une collaboration de tous les partenaires concernés (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.

5. Comment le Conseil d'Etat explique-t-il le fait que tous les autres cantons romands ainsi que la police municipale de Lausanne aient opté pour une pratique différente ?

La situation ne correspond en réalité pas à celle décrite par cette question.

D'une part, la Police municipale de Lausanne applique le RLESéc, exactement comme la Police cantonale.

D'autre part, si l'on examine la situation dans les cantons romands autres que le Canton de Vaud, seule la police du Canton de Neuchâtel intervient systématiquement pour toutes les alarmes privées, sans exiger une levée du doute préalable. En revanche, le Canton de Genève exige une levée du doute préalable pour tous les messages, à l'instar du Canton de Vaud. Deux cantons (JU et VS) exigent la levée du doute pour tous les cas d'alarme effraction et laissent, pour les alarmes agression, à l'opérateur de la centrale policière le soin de décider du bien-fondé de l'intervention. Quant au Canton de Fribourg, il considère qu'un déplacement en urgence se justifie si l'alarme a fait l'objet d'un avis immédiat dans les dix minutes qui précèdent ; au-delà, il y a levée du doute obligatoire, c'est-à-dire que la police se déplace, pour un constat,

uniquement quand un cas réel a été constaté.

6. Dans le strict respect du concordat intercantonal sur les entreprises de sécurité, le Conseil d'Etat envisage-t-il une modification du règlement sur les entreprises de sécurité et des lois sur les entreprises de sécurité et sur les alarmes de sécurité afin d'harmoniser et de clarifier enfin les relations entre les forces de police et les entreprises de sécurité ainsi que leurs rôles respectifs ?

Selon un sondage informel réalisé auprès des différents intéressés, à la suite du dépôt de la présente interpellation, le rôle respectif des entreprises de sécurité et des forces de police est parfaitement clair aux yeux des parties concernées. Aucune réclamation à ce sujet n'est d'ailleurs jamais parvenue aux autorités.

En particulier, était entrée en vigueur au 1er juillet 2004 une modification de la loi du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité (LESéc), précisant expressément que la délégation d'actes d'autorité à une entreprise de sécurité est interdite (art. 22a LESéc).

Quant au problème de la recherche de renseignements, activité non visée par le concordat, il a fait l'objet d'une prise de position du Conseil d'Etat dans un autre contexte (cf. réponse aux quatre interpellations déposées dans le cadre du "Nestlégate", novembre 2008).

Cependant, un besoin accru de communication est exprimé par l'AESS. Pour y répondre, une réunion comme celle prévue aux chiffres 1 et 2 ci-dessus devrait contribuer à une connaissance réciproque encore meilleure des missions et contraintes des uns et des autres.

¹ http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dse/polcant/fichiers_pdf/liste_entreprises.pdf

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 décembre 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean