

Postulat Mathieu Blanc et consorts – Possibilités et limites de la délégation de certaines missions de police à des agents de sécurité privés

Texte déposé

Le 4 novembre 2014, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a rendu un arrêt qui a annulé différents éléments d'un concept de sécurité pour les nuits lausannoises adopté par la municipalité de la commune de Lausanne.

En substance, ce concept de sécurité consistait à exiger des exploitants de discothèques de faire procéder par des agents de sécurité engagés par ces établissements à une fouille de chaque personne souhaitant entrer dans l'établissement. Les exploitants sont également tenus de saisir tous les objets présentant un quelconque danger pour autrui et aucun de ces objets ne devra être restitué à leur détenteur, même lorsque celui-ci quitte l'établissement.

En outre, tous les produits stupéfiants et illicites devront également être immédiatement saisis par les exploitants.

A la suite du recours déposé par un des clubs de la capitale, le Tribunal cantonal a considéré que la saisie des armes mais aussi le séquestre de produits stupéfiants font partie des missions générales de police, telles qu'elles sont définies à l'article 7, alinéa 2, de la loi cantonale du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise (LOPV ; RSV 133.05), à savoir notamment : assurer la protection des personnes et des biens (let. a) ; veiller au respect des institutions démocratiques, en particulier en assurant l'exécution et l'observation des lois et des règlements communaux (let. b) ; prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics, ainsi qu'à l'environnement (let. c).

Si l'accomplissement des missions générales de police est assuré par la police cantonale (article 7, alinéa 3, let. b LOPV), il est également confié aux polices communales, dans les limites des territoires concernés. En effet, vu l'article 43, alinéa 1, de la loi sur les communes (LC), les polices communales ont notamment pour tâche d'assurer la sécurité, l'ordre et le repos publics, à savoir, entre autres : la protection des personnes et des biens (let. a), la police des spectacles, divertissements et fêtes (let. b), la police des établissements publics et des débits de boissons alcooliques (let. c), la police de la circulation (let. d), les mesures relatives à la divagation des animaux (let. e).

C'est donc seulement au bénéfice d'une délégation, qui résulte de l'article 7, alinéa 3, let. a LOPV, que cette compétence incombe également aux polices communales.

En revanche, une commune ne peut pas sous-déléguer cette tâche à des agents de sécurité en l'état de la législation et en l'absence d'une base légale.

A la suite des réactions qu'a suscitées cet arrêt mais aussi de la situation peu claire qui existe en relation avec les missions et les contrôle d'agents de sécurité privés dans différents types de manifestations sportives, culturelles ou festives, le soussigné demande que le Conseil d'Etat étudie la pertinence de modifier la LOPV pour permettre la délégation par une commune de ces tâches à des agents de sécurité privés.

Le Conseil d'Etat pourra notamment analyser le cadre et les limites dans lesquelles cette délégation de tâches de police — qui relèvent des missions centrales de l'Etat — peut se réaliser, mais aussi les exigences en termes de formation ou d'encadrement qui doivent être posées dans l'intérêt public. Potentiellement, une telle étude intéressera aussi bien les grandes communes que les petites communes vaudoises qui souhaiteraient recourir dans certaines circonstances à des entreprises de sécurité privées.

Prise en considération immédiate.

(Signé) Mathieu Blanc
et 23 cosignataires

Développement

M. Mathieu Blanc (PLR) : — L'idée de confier des missions de sécurité à des agents privés a fait l'objet de différents articles dans les médias, ces derniers temps — comme vous l'avez certainement tous vu — notamment suite à un arrêt du Tribunal cantonal indiquant qu'il n'est pas possible à une commune d'imposer à des établissements publics des tâches qui relèvent en principe de la police. Il s'agit notamment de procéder à des fouilles ou à la saisie d'armes ou de stupéfiants. Il est clairement exposé dans cet arrêt que la loi sur l'organisation de la police vaudoise indique que certaines tâches et missions de police appartiennent à l'Etat, d'une part, et aux communes, d'autre part. Mais il n'existe aucune base légale qui permettrait la sous-délégation, soit le fait qu'une commune puisse d'elle-même sous-déléguer certaines tâches, qui appartiennent en principe à la police, à des agents de sécurité privés.

Dans cet esprit, il me semblait important de déposer un postulat pour examiner et étudier la situation. Il ne s'agit pas seulement des établissements publics lausannois, je vous rassure : je ne propose pas une « lausannoiserie », car cela peut concerner les Brandons, des girons ou n'importe quelle manifestation culturelle et festive dans laquelle les communes décident de déléguer certaines tâches de fouille et de vérification à des agents de sécurité privés, tout simplement parce que les budgets ne permettent pas forcément de recourir dans tous les cas à des agents de police.

C'est dans cette mesure qu'il me semblait pertinent de demander directement le renvoi au Conseil d'Etat, puisque je lui demande d'étudier la situation et de voir s'il est pertinent ou non d'analyser la loi. Nous pourrions revenir ici, devant ce plénum, pour analyser les conséquences sur la base du rapport et décider si, oui ou non, nous estimons que la délégation de certaines tâches, à certaines conditions de formation et dans certaines limites, peut être déléguée à des agents de sécurité privés. Je vous invite donc à renvoyer ce postulat au Conseil d'Etat.

Le président : — Comme vous demandez la prise en considération immédiate et le renvoi au Conseil d'Etat, je dois ouvrir la discussion.

La discussion est ouverte.

M. Nicolas Mattenberger (SOC) : — Au nom du groupe socialiste, je demande le renvoi de ce postulat à l'examen préalable d'une commission. Je viens d'entendre les arguments développés par M. Blanc. Comme il l'a indiqué, son texte fait suite à un arrêt rendu par la Cour de droit administratif et public, lié à des questions de sécurité dans les établissements de nuit de la capitale vaudoise. Je crois que c'est aller trop vite que d'accepter tel quel ce postulat sans avoir de discussion globale sur le sujet très sensible qu'est la délégation des tâches de sécurité publique à des entreprises privées.

Monsieur le député Blanc, vous nous avez dit tout à l'heure qu'il ne s'agissait que de demander un rapport. Mais, dans les faits, par votre texte, vous demandez au Conseil d'Etat d'étudier la pertinence d'une modification de la loi. Si le Conseil d'Etat, lors de l'examen de votre postulat, estime qu'il y a lieu de modifier la loi, il peut très bien le faire. Et s'il le fait, je pense qu'il serait intéressant d'avoir eu un débat au préalable, au sein d'une commission, afin de savoir exactement quel type de tâches de sécurité nous estimons pouvoir être déléguées à certaines sociétés privées et dans quelles conditions. Personnellement — comme je l'ai déjà dit à d'autres reprises — notamment au niveau de la Police cantonale, je suis étonné que certaines tâches soient déléguées à une société privée, par exemple son secrétariat, à l'entrée. J'ai aussi quelques interrogations au niveau de la sécurité dans les prisons ou de l'entrée dans les prisons, confiées également à des sociétés de sécurité.

L'examen de votre postulat en commission devrait permettre un débat sur ces questions, afin de pouvoir clarifier exactement ce que nous admettons, ou non, et ainsi, peut-être d'arriver à un consensus. C'est la raison pour laquelle il me paraît indispensable que ce débat ait lieu au préalable.

M. Axel Marion (AdC) : — Je voulais également formuler une demande de renvoi en commission, au nom de notre groupe PDC-Vaud libre.

M. Michaël Buffat (UDC) : — Le groupe UDC a longuement parlé de ce postulat, ce matin. Une grande partie du groupe estime que les tâches de police font partie des missions régaliennes de l'Etat et, par conséquent, que la force publique ne peut pas être déléguée à une organisation ou entreprise

privée. L'autre partie du groupe souhaite agir avec pragmatisme et va dans le sens du postulat. Voilà pourquoi l'UDC ne souhaite pas la transmission directe du postulat au Conseil d'Etat, mais désire qu'une première discussion puisse avoir lieu en commission, afin d'évaluer les tenants et aboutissants de la proposition.

Lors du vote, nous nous opposerons par conséquent à la transmission directe au Conseil d'Etat. Nous souhaitons que, dans un premier temps, le débat ait lieu en commission. Nous soutenons ainsi la position de M. Mattenberger.

M. Vassilis Venizelos (VER) : — Le député Mathieu Blanc part d'un cas particulier pour s'attaquer à l'ensemble d'une loi et toucher à des équilibres fragiles. Pourquoi pas ? M. Blanc considère que le cadre légal n'est pas clair, alors que différents documents et législations existent. Il y a notamment un document — que tout un chacun peut trouver sur internet — qui décrit le contrat passé entre une commune et une entreprise de sécurité, et définit le cadre légal existant, permettant ainsi aux collectivités publiques de savoir où se situent les limites. Le cadre légal est donc beaucoup plus clair que ce que prétend le député Blanc.

Par ailleurs, concernant le cas particulier qui fonde la proposition de M. le député Blanc, nous aurons l'occasion d'en parler lors du débat sur la loi sur les auberges et les débits de boissons, tout à l'heure. Des propositions d'amendements d'origines diverses seront faites, dont certaines par des députés, et devraient permettre de régler quelques uns des problèmes identifiés par M. le député Blanc.

De manière générale et à l'instar des autres personnes qui se sont exprimées, le groupe des Verts défendra, lui aussi, le maintien de la sécurité et de l'ordre public parmi les tâches régaliennes de l'Etat. Toutefois, puisque les différentes informations données et le cadre légal lui-même, évoqué par le député Blanc, doivent a priori être clarifiés, nous sommes nous aussi favorables à un renvoi du postulat en commission, ce qui permettra certainement de clarifier les différentes dispositions.

M. Marc-Olivier Buffat (PLR) : — Ce débat m'amuse beaucoup et je comprends que la gauche de cette assemblée soit très mal à l'aise dans cette situation. Je me souviens de débats homériques au conseil communal, où la droite du conseil souhaitait une clarification des tâches de police et des tâches qui pouvaient être déléguées à des officines privées, le cas échéant, mais réglementées. Le municipal actuellement en charge de la police à Lausanne criait que jamais on ne déléguerait des tâches de police à des organes privés. Et pan sur les doigts ! Voilà que le même municipal oblige les clubs et les établissements publics à avoir un service d'ordre sans base légale, ce qu'a justement remarqué et relevé la Cour de droit administratif et public.

Alors voilà ! Le débat que nous avons au Grand Conseil, nous l'avons, bien entendu, déjà eu à Lausanne, durant de longues années. Mais si le débat n'a pas avancé, c'est notamment à cause de l'opposition de la gauche du conseil communal de Lausanne, également largement représentée dans cette assemblée, aujourd'hui. Alors il faut que le débat avance ! M. Venizelos nous l'a dit : le cadre est relativement clair et, surtout, cela dépend de ce que l'on veut faire. Bien sûr, on ne peut pas, d'un côté, être municipal socialiste en charge de la police qui essaye de résoudre les problèmes tels qu'ils se posent et de trouver des bases légales et, de l'autre, avoir une casquette de député socialiste et dire « oh non, alors surtout pas ! Nous n'allons pas commencer à confier des tâches de police à des organes privés. »

Ce débat est nécessaire. Il appartient au Conseil d'Etat de faire des propositions. Je relève que le Conseil d'Etat est à majorité de gauche, comme l'est la municipalité de Lausanne. Finalement, nous pourrions débattre des propositions du Conseil d'Etat sans plus attendre et en allant de l'avant, rapidement, sans faire encore de détour par une commission du Grand Conseil.

Je relève aussi que, dans le cadre des girons populaires ou des girons de campagne, on connaît déjà largement la situation puisque ce sont des manifestations soumises à autorisation préfectorale. Les conditions-cadres stipulent que certaines manifestations peuvent être autorisées pour autant qu'un service d'ordre privé soit organisé. Or, je n'ai jamais entendu la gauche de cette assemblée s'élever contre de telles pratiques ou exigences des autorités préfectorales. Il faut donc aller de l'avant, maintenant. L'arrêt de la Cour de droit administratif et public a été rendu. Il faut en tirer les

conclusions et demander que le Conseil d'Etat fasse directement rapport. Je vous remercie, dès lors, de bien vouloir renvoyer directement le postulat au Conseil d'Etat.

M. Régis Courdesse (V'L) : — La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal renvoie la municipalité de gauche à ses études. Nous aurions imaginé qu'un postulat viendrait de la gauche, soit des Verts ou des roses, mais il vient d'un Blanc — Mathieu Blanc en l'occurrence — qui est PLR ! Les Vert'libéraux soutiendront le postulat et demandent sa transmission directe au Conseil d'Etat.

M. Nicolas Mattenberger (SOC) : — Les propos de M. le député Marc-Olivier Buffat me font réagir. Il recommence son éternel discours sur la gauche qui, selon lui, « ne veut pas assumer des tâches de sécurité » alors que c'est totalement faux ! Ce que je demande, ici, est uniquement de définir quel type de tâches nous souhaitons confier à des entreprises privées. On parle de tâches communales, notamment. Cela pourrait consister à confier certaines amendes d'ordre à des sociétés de sécurité privées. D'autres éléments d'ordre aussi pourraient être confiés à des sociétés de sécurité. Je demande simplement que l'on définisse quel type de mesures de police on souhaite déléguer.

Monsieur Buffat, la gauche s'est toujours préoccupée des problèmes de sécurité. Nous avons soutenu de manière totale la loi intercantonale sur le hooliganisme et toutes les mesures qui l'accompagnent. C'est nous faire un procès d'intention, aujourd'hui, que de venir prétendre que, pour des raisons X ou Y, nous ne souhaitons pas nous occuper des questions de sécurité !

M. Jean-Michel Dolivo (LGa) : — La Gauche demandera que le postulat de M. Blanc soit renvoyé en commission. Il nous paraît important de discuter de la question dans le cadre du Grand Conseil. En effet, nous avons pu constater — cela dépendra de qui fait la proposition et de qui est visé, parfois la droite ou parfois la gauche gouvernementale — que c'est la course à l'échalote sur la sécurité. Qui va remporter le prix ? Nous ne participerons pas à cette course, mais volontiers au débat en commission.

M. Mathieu Blanc (PLR) : — J'ai assisté avec intérêt à ce débat. Je suis déjà heureux de voir qu'une unanimité se dégage pour discuter de ce souci, qui existe. Des règles existent effectivement, je ne dis pas le contraire. Mais à la suite de cet arrêt, j'estime que nous devons discuter, mettre les problèmes sur la table pour trouver les solutions les plus adéquates pour les communes. Cela dit, pour le cas précis de la loi sur les auberges et débits de boissons (LADB) et des établissements de nuit lausannois notamment, nous aurons l'occasion d'y revenir tout à l'heure, lors du débat sur cette loi, avec un amendement — qui forcément n'a pas passé en commission — correctement préparé par le Conseil d'Etat, je n'ai ainsi aucun doute sur sa qualité — mais je vois effectivement qu'il est aussi possible d'avoir une discussion au sein du plénum, telle que nous l'avons maintenant. Nous pouvons décider que le Conseil d'Etat réfléchisse à certaines choses, que nous discuterons entre nous ensuite.

Cela dit — comme c'est apparemment le cas — une majorité de députés souhaitent en discuter en commission, je n'en ferai pas une jaunie. L'important est que nous discutions afin de prendre, par la suite, des mesures adéquates permettant aux communes de savoir où elles en sont. Il s'agit aussi de constater que, parfois, aujourd'hui, les effectifs de police ne sont pas suffisants pour s'occuper de toutes les missions. Je suis moi aussi favorable à ce que le monopole de la force appartienne à l'Etat, mais pour certaines amendes d'ordre, certaines fouilles à l'entrée de lieux semi-publics, il se justifie de confier ces tâches à des agents de sécurité privés.

Mme Béatrice Métraux, conseillère d'Etat : — Je comprends parfaitement votre désir d'avoir rapidement une loi et une réglementation nouvelles, tant la question est importante. Mais ce postulat pose des questions qui doivent être examinées à la lumière du droit fédéral et intercantonal, avec les compétences du Ministère public et la jurisprudence du Tribunal fédéral. J'aimerais également souligner que la délégation de tâches de police à des agents de sécurité nécessite — on l'a dit durant ce débat — une base légale précise. Une norme de délégation générale — par conséquent, peu détaillée et peu précise — paraît donc difficilement envisageable. Au contraire, nous devons bien examiner et bien préciser dans quel cadre elle peut se faire et quelles sont les tâches déléguées.

Un premier examen rapide fait par le Service juridique et législatif (SJL) indique que la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) n'est vraisemblablement pas le siège de la matière. L'article 7 LOPV décrit les missions de police d'une manière très générale. Dans la droite ligne de ce que je

viens de vous dire, il paraît inadéquat d'y insérer une norme de délégation simple, car celle-ci serait alors également très générale, c'est-à-dire insuffisamment précise pour être compatible avec l'article 36 de la Constitution (Cst-VD).

Il a également déjà été dit — mais je tiens à le relever — que la problématique de la délégation des tâches à des agents de sécurité privés ne se limite pas simplement à la police. Au fond, vu les divers points qui doivent être examinés — j'abonde dans le sens de votre assemblée — je soutiens la proposition faite par quelques députés, ainsi que l'ouverture du député Mathieu Blanc, pour le renvoi de ce postulat à l'examen d'une commission. Les questions de droit fédéral et international, règles de délégation, ainsi que du siège de la matière, doivent en effet être examinées de façon précise par une commission.

M. Mathieu Blanc (PLR) : — Je remercie Mme la conseillère d'Etat pour ses explications. Vu ses prises de position et ce qu'elle vient de dire, il ne me paraît pas inutile de renvoyer mon postulat en commission. Je me rallie donc à cette demande. L'idée est que l'on puisse trouver, rapidement si possible, la ou les bases légales nécessaires pour améliorer la situation. Le postulat était cosigné par plus de vingt membres de cette assemblée. Je suis tout à fait d'accord que l'on renvoie ce texte à l'examen d'une commission.

La discussion est close.

Le postulat, cosigné par au moins 20 députés, est renvoyé à l'examen d'une commission.