

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

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

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 19 mars 2015 de 14h à 15h dans la salle de conférences du Château cantonal à Lausanne. Sous la présidence de M. Olivier Kernén, elle était composée de Mmes Laurence Cretegnny, Christiane Jaquet-Berger et de MM. Jean-Luc Bezençon, Mathieu Blanc, Alexandre Démétriadès, Philippe Ducommun, Olivier Golaz, Serge Melly, Cédric Pillonel et Claude Schwab.

Mme Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), était accompagnée de MM. Jacques Antenen, Commandant de la Police cantonale (POLCANT) et Vincent Delay, Chef de la Police administrative de la POLCANT.

Mme Sylvie Chassot, secrétaire de commissions parlementaires, a tenu les notes de séance. Qu'elle en soit remerciée.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant rappelle le contexte du dépôt de son postulat intervenu à la suite d'un arrêt de la Cour de droit administratif et public (CDAP) de novembre 2014.

Bien que réglée via la loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB) pour les établissements publics, le postulant considère que la question de la délégation de certaines missions de police à des agents de sécurité privés doit être encore étudiée, ou du moins renseignée par le biais d'un rapport, dans les cas de manifestations culturelles telles que girons ou brandons, voire de manifestations sportives. Le postulant constate en effet que certaines communes croient ou pensent qu'elles peuvent déléguer certaines tâches de police impliquant des fouilles corporelles ou le séquestre de certains objets, ce qui semble aujourd'hui délicat au vu de l'arrêt de la CDAP précité.

Le postulant estime que, pour des raisons pragmatiques de budget ou tout simplement parce qu'il n'est pas du ressort de la police d'aller contrôler les entrées sous une tente de giron, une forme de délégation pourrait avantageusement être définie et cadrée. Il s'agirait dans ce contexte d'aborder également la question importante des formations nécessaires à l'exercice des tâches spécifiques déléguées à des agents de sécurité.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DIS explique que le domaine est régi d'abord par le droit fédéral et intercantonal. Le Code pénal contient plusieurs dispositions conférant au seul Ministère public, respectivement à la police, la compétence d'ordonner et d'exécuter des mesures de contrainte (art. 241 et 263 du Code de procédure pénale, pour ce qui est de la fouille et du séquestre). Le domaine est également cadré par le monopole d'État en matière de puissance publique, comme le relève le Tribunal fédéral dans un arrêt récent (ATF 140 I 2, consid. 10.2.2).

Au niveau du canton, si des tâches de police devaient être déléguées à des agents de sécurité privés, il serait nécessaire d'abroger le droit vaudois en vigueur, en l'occurrence l'**art. 22a de la loi sur les entreprises de sécurité (LESéc)**¹ qui avait été unanimement adopté en 2004. Il devrait être remplacé par une norme qui serait difficile à élaborer : une norme de délégation générale serait en effet contraire à la Constitution fédérale. On devrait au contraire préciser dans quel cadre une délégation pourrait avoir lieu et quelles seraient précisément les tâches qui seraient déléguées, ce qui poserait de grandes difficultés législatives. Par conséquent, le Conseil d'État considère que la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV) n'est pas le siège de la matière : cette base légale décrit les missions générales de police à son art. 7, mais de manière très large. S'agissant de la problématique des établissements publics, le siège de la matière se situe maintenant dans la LADB.

La cheffe du DIS rappelle ainsi que, d'une part, le domaine est régi par le droit fédéral et intercantonal, que le droit vaudois interdit clairement la délégation de mission générale de police à des entreprises de sécurité privées et que la LOPV n'est pas le siège de la matière.

Cette interdiction répond à un vœu politique, exprimé au moment de la révision de la LESéc, d'introduire dans cette loi une interdiction pour les communes de déléguer les tâches d'autorité. Cette interdiction trouve notamment son origine dans le rapport entre citoyens et commune. Ce rapport peut être égalitaire, auquel cas la commune peut, au même titre qu'un citoyen lambda, mandater une entreprise privée pour l'aider à protéger ses biens. Le problème se pose en revanche, et c'était le souci de la commission en charge de l'objet et du Grand Conseil en 2004, lorsqu'il y'a un rapport d'inégalité entre la commune et le citoyen, la commune ayant la casquette « autorité ». Elle bénéficie, dans ce cas de figure, de la légitimité du pouvoir qui entraîne éventuellement une légitimité de l'usage de la contrainte et de la force (dans les limites conférées à une autorité publique). En l'occurrence, la commission parlementaire, puis le Grand Conseil, avaient exclu la possibilité qu'une commune puisse déléguer l'exercice de cette prérogative à un mandataire privé. C'est le sens de l'art. 22a qui n'a à l'époque suscité aucune discussion, personne n'ayant contesté l'idée que l'exercice de la contrainte et de la force légitime ne puisse pas être délégué à un organisme privé.

Un souci exprimé au moment de la discussion de cet EMPL en 2004 était l'information aux communes. Il avait dès lors été décidé de mettre à disposition de ces dernières les informations présentées plus haut sur le site Internet suivant : www.vd.ch/entreprises-securite. Cette page, intitulée « Contrat passé entre une commune et une entreprise de sécurité – Rappel des exigences légales », fait état de ce que les communes peuvent, ou non, se permettre de confier à une entreprise de sécurité.

4. DISCUSSION GENERALE

Considérant que la LADB ne concerne que les établissements publics et considérant l'arrêt de la CDAP (qui ne citait que l'art. 7 LOPV), le postulant demande si un manque n'existe pas dans la loi pour les manifestations qui ne tombent pas sous le coup de la LADB.

Le problème qui était soulevé par l'arrêt du Tribunal cantonal était que la commune ne pouvait pas obliger le titulaire d'une licence d'établissement à recourir à des agents privés pour faire des fouilles, en tant que charge de l'autorisation délivrée par la commune au titre de police du commerce. C'est à cette problématique particulière que **le nouvel article 53 de la LADB** remédie. Cet article est également valable pour une manifestation : la commune délivre une autorisation de manifester. Elle peut, à l'appui de son autorisation, prévoir qu'il y ait un certain minimum de sécurité garanti.

Admettant que, dans le cadre d'un rapport contractuel, une personne peut obliger une autre à déposer un objet à l'entrée d'un périmètre, le postulant relève qu'elle n'est par contre pas en droit de le garder au moment où le propriétaire de l'objet ressort. Le député s'interroge : ne serait-il dès lors pas opportun de légiférer afin de donner la possibilité aux organisateurs de manifestations de garder les

¹ Art. 22a LESéc – Contrats passés avec une entreprise de sécurité par les communes (entré en vigueur le 7 juillet 2004)

¹La délégation à une entreprise de sécurité d'actes d'autorité est interdite.

²Le département est compétent pour approuver les projets de contrat portant délégation d'autres tâches à une entreprise de sécurité par les communes.

objets confisqués afin de les remettre à la police lorsqu'une infraction à la loi fédérale sur les armes par exemple est constatée ?

Il lui est confirmé que, vu la dangerosité de la situation, les organisateurs appellent la police en cas de découverte d'une arme à feu (ce qui n'arrive d'ailleurs pratiquement jamais). S'agissant des objets dangereux tels que couteaux, matraques, battes de baseball etc., si l'intérêt du propriétaire à entrer dans l'enceinte de la manifestation ou de l'établissement prime, il remettra alors son objet sans même venir le réclamer à la sortie. Afin d'éviter que les établissements ou manifestations ne s'enrichissent sur le dos de leurs clients, ces objets sont remis à la police qui les détruit avec le reste des objets saisis dans son activité courante.

Afin de compléter l'information sur les outils à disposition, un commissaire évoque la « **Directive du 28 mai 2009 concernant le concordat du 18 octobre sur les entreprises de sécurité** » élaborée par la Commission concordataire concernant les entreprises de sécurité. Il souhaite obtenir des précisions sur sa portée légale.

Le chef de la Police administrative explique que celle-ci définit le champ d'application du concordat, respectivement ce qui est soumis ou non au régime d'autorisations administratives prévu par le concordat. Il précise que, depuis le 1^{er} avril 2014, les établissements soumis au concordat doivent bénéficier d'une autorisation, ce qui n'est pas encore le cas des manifestations. Lors de manifestations, une distinction est faite entre le cas où une entreprise de sécurité, soumise au concordat, s'occupe de la sécurité et celui où les organisateurs de la manifestation se chargent eux-mêmes de la sécurité.

Un autre commissaire demande si une commune peut imposer à l'organisateur tel ou tel type de contrôle.

On lui confirme que tel est bien le cas. Il s'agit d'une charge de l'autorisation ; c'est un principe général du droit administratif. Une négociation s'ouvre en général entre l'autorité et la personne qui veut organiser une manifestation ; la police, les pompiers et les samaritains peuvent être impliqués dans cette négociation. La commune délivre son autorisation en faisant état du consensus trouvé entre les parties pour que la manifestation se déroule bien.

5. CONCLUSIONS

Compte tenu des réponses apportées à toutes les questions des membres de la commission et en particulier à celles du postulant, celui-ci déclare pouvoir retirer son postulat, conformément à l'art. 124 de la loi sur le Grand Conseil (LGC).

En effet, le postulant reconnaît que les outils à disposition des autorités et des organisateurs de manifestations sont suffisants, mais qu'une information doit être régulièrement faite à qui de droit.

Fort de ces dernières précisions, le postulat est formellement retiré par le postulant.

Yverdon-les-Bains, le 1^{er} juin 2015.

*Le rapporteur :
(Signé) Olivier Kernen*