

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

Exposé des motifs et projet de loi sur le transport de sécurité de biens ou de valeurs

1. PRÉAMBULE

La commission ad hoc chargée d'examiner l'exposé des motifs et projet de loi sur le transport de sécurité de biens ou de valeurs (21_LEG_9) s'est réunie le lundi 10 mai 2021 de 13h30 à 15h30 et le mardi 8 juin 2021 de 7h30 à 8h45 au Parlement à Lausanne.

La commission était composée de Mmes Catherine Labouchère et Muriel Thalmann, ainsi que MM. Philippe Ducommun, Guy Gaudard, Vincent Keller (excusé le 10 mai), Maurice Neyroud (remplaçant Mme Pierrette Roulet Grin), Sébastien Pedroli, David Raedler (excusé le 10 mai), Alexandre Rydlo, Cédric Weissert et du soussigné, confirmé dans son rôle de président-rapporteur. Mme la conseillère d'État Béatrice Métraux était accompagnée de MM. Vincent Delay, Chef de la Police administrative, et Jean-Christophe Sauterel, Commissaire principal, Directeur prévention et communication, Police cantonale. Mme Marie Poncet Schmid, Secrétaire général du Grand Conseil, s'est chargée des notes de séance et en est vivement remerciée.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

En 2019, à la suite de plusieurs attaques de fourgons de transport de fonds dans le canton de Vaud et en Suisse latine, le Conseil d'État a adopté un arrêté imposant des mesures aux entreprises de transport de fonds : véhicule avec un blindage lourd, dispositif rendant sans valeur le contenu en cas d'effraction ou d'agression, minimum de deux équipiers par véhicule chauffeur compris, transport entre 5h00 et 22h00, valeur maximale transportée par véhicule de dix millions de francs suisses. L'arrêté repose sur la clause générale de la police qui peut prendre des mesures particulières lorsque l'ordre public est en jeu, et doit être remplacé par une loi. C'est l'objet de cet EEMPL, qui reprend dans les grandes lignes le contenu de l'arrêté. De plus, l'expérience acquise depuis la mise en vigueur de l'arrêté a permis d'apporter dans la loi une meilleure adéquation entre règles et nécessités des différents types de transports. Les mesures résultent de nombreuses discussions avec les entreprises.

Mme la conseillère d'État fait part de sa vive inquiétude quant aux transports de fonds. Il en va de la sécurité des personnes. Elle rappelle la responsabilité, pour l'État, de garantir la sécurité publique. Les malfaiteurs ayant déjà levé le pied grâce à l'arrêté, il faut poursuivre les mesures prises.

La loi vise à limiter l'attractivité des transports de fonds et à préserver la sécurité de ces transports, ainsi que la sécurité publique, confirme M. le commissaire principal. Les procédés mis en œuvre dans les braquages ont montré la très forte détermination des malfaiteurs.

La France ayant mis en place des mesures très contraignantes pour les sociétés de transports de fonds, dès 2013 après une série d'attaques, les malfaiteurs se sont dirigés vers la Suisse. À la suite des attaques, un groupe de travail intercantonal a réfléchi aux mesures de prévention que pourraient prendre les entreprises de transport, et les polices ont rencontré toutes les entreprises. Le marché privé, dans l'ensemble, s'est adapté à l'arrêté. Les entreprises se sont adaptées aux mesures et continueront à le faire. Lors de la préparation du projet de loi également, la Police cantonale a rencontré toutes les sociétés actives en Suisse dont certaines ont anticipé la

loi. Il y aura encore des discussions et consultations auprès d'elles sur les exceptions possibles et les directives qui déclineront les principes de la loi.

Grâce à l'arrêté et à la collaboration avec la France, il n'y a plus eu de braquages ☐ seules deux tentatives ont été déjouées. Toutefois, le canton de Vaud, au centre de la Suisse romande et où beaucoup d'argent transite, revêt toujours une forte attractivité, comme l'illustre le triangle du crime (risques-gains-opportunités).

Il n'y a pas actuellement de volonté de légiférer sur le plan fédéral. Le Conseil fédéral n'est pas entré en matière sur les motions en lien avec cette question et aucune intervention parlementaire n'est pendante. Modifier le concordat romand de 1996 sur les entreprises de sécurité, qui régleme cette activité économique, prendrait plusieurs années, ce qui ne répondrait pas à la problématique sécuritaire.

La Suisse alémanique n'ayant pas non plus la volonté de légiférer et réglementer l'activité des sociétés privées de transport, il serait très difficile de s'accorder sur le plan suisse.

Le système de distribution de l'argent en Suisse avec des transferts conséquents explique en partie les problèmes de sécurité. L'absence de succursales de la BNS ailleurs qu'à Berne, pour des raisons économiques, augmente ces flux. Les succursales des banques détiennent peu d'argent. Ni elles ni la BNS n'alimentent les distributeurs automatiques de billets (DAB) et les banques, des entreprises privées de transport étant mandatées à cet effet par la BNS. Cette dernière ne souhaitant pas revoir ce système de distribution, le Canton propose de renforcer les mesures de sécurité pour augmenter les risques que prendraient les malfaiteurs, et de diminuer le montant transporté pour limiter l'intérêt à attaquer des fourgons.

3. AUDITION ET PRISE DE POSITION DE L'ASSOCIATION DES ENTREPRISES SUISSES DE SERVICES DE SÉCURITÉ (AESS) CONCERNANT L'EMPL

3.1 Audition du 10 mai 2021

Dans un premier temps, trois représentants de l'AESS¹ sont auditionnés. Ils font part de leurs expériences, questions et interrogations concernant l'exercice de leur métier dans des conditions qui leur permettent à la fois d'assurer la sécurité de leur mission et d'assurer la viabilité économique de leurs entreprises.

Après les attaques, le marché a réagi et les discussions entre transporteurs et Police cantonale ont abouti à des mesures (diminution des valeurs transportées, renforcement de la sécurité, adaptation des véhicules, renforcement des systèmes de protection du personnel, amélioration des liaisons, en particulier avec les escortes).

L'association propose des mesures organisationnelles, techniques et relevant de la formation du personnel, et souhaite du temps pour adapter les infrastructures.

S'ensuit un échange de questions-réponses entre les représentants de l'AESS et la commission concernant les aspects pratiques et logistiques du transport de valeurs, et sur les mesures de sécurité déjà en oeuvre et prévues.

3.2 Prise de position, courrier du 2 juin 2021

Dans un second temps, le 2 juin 2021, l'AESS transmet par courrier à la commission sa prise de position concernant l'EMPL. Depuis la séance du 10 mai 2021, des solutions permettant de garantir la continuité de l'approvisionnement et de la disponibilité en argent liquide ont été trouvées conformément aux dispositions prévues à l'article 3 pour le transport de centre à centre. Les entreprises de services de sécurité privée acceptent donc le projet de loi dans son intégralité et sans modifications.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Relations intercantionales et impact de la loi sur les cantons voisins

Certains commissaires relèvent que la loi, unique en Suisse romande, impacterait fortement les cantons voisins, et un député estime plus pertinent de travailler sur le concordat romand.

Mme la conseillère d'État a porté le sujet à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), dont elle est membre du comité. Pour l'instant, Vaud est seul à faire le pas, en raison des attaques, de la mise en danger de sa population et de sa position géographique. Les cantons

¹ MM. Luc A. Sergy, Directeur ; Björn Züger, membre du comité de l'AESS et Regional Vice-President D/A/CH de Loomis ; Christoph Stritt, Risk Director de Loomis D/A/CH

sont conscients des implications qu'aura la loi vaudoise sur leur territoire respectif, et Genève, Saint-Gall, Neuchâtel, Fribourg sont intéressés intellectuellement à la démarche vaudoise, Genève l'étant aussi sur le plan opérationnel. Le Valais et le Jura ont déclaré être moins concernés. Les cantons de Neuchâtel et de Genève, ayant constaté la gravité des attaques, souhaitent observer la situation vaudoise après la possible mise en vigueur de la loi, dont, par ailleurs, ils craignent les effets collatéraux sur leur territoire. Le texte vaudois pourrait servir de loi type aux autres cantons.

M. le Chef de la Police administrative et M. le Commissaire principal ajoutent que la loi intègre les souhaits et remarques des autres cantons, consultés de manière informelle lors de l'élaboration du texte. Mme la conseillère d'État déclare aussi que ne pas entrer en matière sur la loi sécuritaire en raison d'une absence de coordination romande donnerait un signal négatif aux malfaiteurs.

Exceptions prévues à l'article 3, alinéa 2

La problématique du transport de centre à centre a été entendue. Ainsi, les exceptions seront limitées et analysées au cas par cas. Chaque demande sera étudiée et une autorisation globale accordée avec un contrôle régulier des mesures.

Mme la conseillère d'État ajoute que la BNS souhaite que les transports de numéraire et d'or exécutés par des entreprises de sécurité qu'elle mandate ne soient pas visés par la loi. Selon la banque, le mandat étant reçu de la Confédération, l'activité relève du droit fédéral.

Position de l'AESS

La rencontre entre la Police cantonale, Mme la conseillère d'État et l'AESS a permis d'évoquer les interrogations exprimées par les représentants de l'association lors de leur audition, en particulier concernant l'alimentation de la Suisse romande en argent liquide. La rencontre a abouti à des solutions permettant à la fois de garantir l'approvisionnement en argent liquide et de mettre en œuvre la loi et l'article 3 alinéa 2 qui prévoit des exceptions. Il y aura un accord entre la Police cantonale et les transporteurs de sécurité pour la mise en œuvre de cet article. Ainsi, comme l'écrit le directeur de l'AESS, « il sera possible de protéger la résilience du système économique suisse et éviter des problèmes considérables pour l'économie globale du canton de Vaud et du reste de la Suisse » tout en garantissant la sécurité.

Mesures de sécurité

Selon un commissaire, les attaquants sont passés à un tel niveau d'équipement (armes, explosifs) que les mesures prévues par la loi semblent insuffisantes pour y faire face. Il s'enquiert des raisons pour lesquelles les mesures prises en France en matière d'armement et de nombre de personnes ne pourraient pas être reprises dans la loi vaudoise.

Les mesures technologiques constituent la meilleure façon de protéger le personnel et les valeurs : ouverture à distance depuis la centrale et lorsque le véhicule entre dans un périmètre déterminé, géolocalisation des véhicules, suivi en direct par caméra, systèmes de brouillage électronique. Cet aspect de la sécurité est essentiel, face au risque de piratage que soulève un commissaire. Il est aussi rappelé qu'une diminution de l'utilisation de l'argent liquide est attendue ces prochaines années. Un commissaire le reconnaît, mais relève que cela prendra du temps.

Concernant les systèmes de détérioration des billets, le système Intelligent Banknotes Neutralization Systems (IBNS) est présent dans les caissettes qui contiennent 1 million de francs, pour l'alimentation des DAB.

Des directives citées à l'article 9 évolueront selon la technologie. Elles seront rédigées et adaptées avec les entreprises selon l'évolution des dispositifs, sans être publiées. Il s'agit de ne pas imposer une technologie dans la loi ni de la mentionner de manière précise, car les malfaiteurs trouveraient la parade. Le niveau de sécurité prévu par la loi placera le canton au même niveau que les autres pays européens.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSÉ DES MOTIFS

Seul le point 4.6 « Environnement, développement durable et consommation d'énergie » a fait l'objet d'un commentaire : les véhicules fonctionnent au diesel, dans le respect des normes européennes de protection de l'air, auxquelles ils s'adapteront en cas d'évolution. La sécurité de la population et des forces de police prime.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

6.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES

Les articles 1 et 2 du projet de loi sont acceptés à l'unanimité, sans commentaire.

Art. 3 Transport de centre à centre

Alinéa 1, lettre a : l'on applique les normes de blindage reconnues sur le plan européen (FB4, 5 ou 6). Le niveau FB4, est le minimum exigé actuellement dans le canton de Vaud. En complément, les véhicules sont dotés notamment de systèmes absorbant le souffle des explosions et empêchant l'accès aux valeurs ou les dévalorisant. En outre, les six faces des nouveaux véhicules sont désormais protégées. Les mesures sont fixées en collaboration avec les transporteurs et un certificat doit accompagner les demandes d'autorisation.

Alinéa 1, lettre c : deux personnes par véhicule sont le strict minimum, estime un commissaire. En comparaison, l'armée prévoit quatre personnes pour le transport de munitions. M. Le Chef de la police administrative répond que la présence de deux personnes est une exigence minimale pour le transport du montant cité dans la loi. Si la sécurité le requiert, une escorte sera demandée (alinéa 2). M. le Commissaire principal ajoute qu'alors, le niveau de sécurité sera supérieur à ce que prévoit l'armée, d'autant qu'il faut prendre en compte les systèmes de protection dont le véhicule sera doté.

Alinéa 1, lettre d : le Canton a demandé à plusieurs reprises, via des parlementaires au Conseil national, un assouplissement de l'interdiction des transports de nuit par l'OFROU, sans succès. Dans les pays voisins, les transports de nuit sont également interdits : les malfaiteurs peuvent facilement prendre la fuite, le trafic étant moins dense qu'en journée.

Alinéa 2 : les exceptions ont été déjà discutées dans la discussion générale.

L'article 3 du projet de loi est accepté avec 1 abstention.

Les articles 4 et 5 du projet de loi sont acceptés à l'unanimité, sans commentaire.

Art. 6 Transport d'objets de valeur

Alinéa 4 : ce sont les assurances et les musées qui fixent des conditions de transport, très strictes, pour les œuvres d'art.

L'article 6 du projet de loi est accepté à l'unanimité.

Art. 7 Transports de moindre importance

Les objets d'une valeur de moindre importance regroupent les montres, les bijoux, etc. Lorsque les clients demandent un transport sécurisé et qu'une entreprise de sécurité intervient, cela tombe sous le coup de la loi. En dessous d'un certain montant, on ne s'y intéresse pas.

Alinéa 1 : la limite de 100'000 francs résulte de discussions avec la branche.

L'article 7 du projet de loi est accepté à l'unanimité.

Art. 8 Concept de sécurité

Alinéa 2 : des pointages seront effectués concernant le concept de sécurité grâce à la base légale justement. L'objectif est d'accompagner les entreprises dans la mise en œuvre de la loi par un dialogue constant avec celles-ci. Vu le nombre d'entreprises actives — une quinzaine — ces pointages pourront se faire sans problème de ressources au sein de la Police cantonale. Avant l'adoption de l'arrêté, les enquêteurs ont analysé les attaques et déterminé les mesures de prévention à prendre. Cet article pérennise les bonnes pratiques de collaboration avec les entreprises. Les entreprises sont sérieuses, elles veulent améliorer la sécurité des transports dont elles ont la charge, craignant un accident mortel.

Un chapitre de la directive du concordat romand concerne la formation du personnel armé et mentionne un système de tirs obligatoires pour que son entraînement soit du même niveau que celui des policiers. Certaines sociétés vont même au-delà du minimum : par exemple, désormais, une société équipe les agent·e·s d'un gilet pare-balles, à leur demande.

L'article 8 du projet de loi est accepté à l'unanimité.

Art. 9 Autorité d'application

Alinéa 3 : les véhicules blindés sont expertisés en tant que véhicules roulants selon les normes du SAN et de l'OFROU, et pour le blindage, ils sont contrôlés dans le cadre des demandes particulières et des autorisations.

L'article 9 du projet de loi est accepté à l'unanimité.

Art. 10 Disposition pénale

Un commissaire rappelle que le droit fédéral pénal reste réservé. Si une entreprise ne respecte pas les obligations de la loi et qu'un·e agent·e est blessé·e ou tué·e, elle ne recevrait pas uniquement une amende, mais elle serait soumise à des poursuites pénales.

Alinéas 1 et 2 : les pénalités sont fixées dans la loi cantonale sur les contraventions ; un commissaire précise que l'amende se monterait à 10'000 francs maximum. L'on peut aussi retirer le droit d'exercer à une société dont le siège se trouve dans un canton concordataire, comme le prévoit le concordat.

L'article 10 du projet de loi est accepté à l'unanimité.

Art. 11 Délai de mise en conformité

Les entreprises sont revenues sur le délai de six mois uniquement concernant les bâtiments. Une société a dû modifier son bâtiment à Genève, pour permettre l'accès aux véhicules lourds. En revanche, dans une autre ville, étant dans l'impossibilité de modifier le bâtiment, la société devra déménager. Un délai pourra lui être accordé, si nécessaire.

L'article 11 du projet de loi est accepté à l'unanimité.

L'article 12 du projet de loi est accepté à l'unanimité, sans commentaire.

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

En vote final, le projet de loi est accepté à l'unanimité.

8. VOTE D'ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

À l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur le projet de loi.

Lausanne, le 1^{er} août 2021

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-François Cachin*