REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Arnaud Bouverat et consorts –
Question de fonds : quelles mesures le Canton de Vaud est-il prêt à prendre pour renforcer la sécurité du convoyage de fonds ?

Rappel de l'interpellation

Depuis le début de l'été, notre canton a été confronté à deux braquages de convoyeurs de fonds sur son territoire, des méfaits qui s'ajoutent à de précédentes attaques. Alors que plusieurs pays ont renforcé leur contrôle sur l'activité du transport de valeurs et ont pris des mesures drastiques suite à la commission de mêmes méfaits, les autorités suisses ont jusqu'ici pour l'essentiel ignoré cette évolution et laissé les acteurs de la branche prendre leurs dispositions. Il est à craindre que la concurrence forte sur ce marché et le faible encadrement législatif de cette activité risque de favoriser la répétition de ces actes de nouveau banditisme. La conseillère d'Etat en charge de la sécurité a déjà exprimé son soutien à la motion Feller demandant au Conseil fédéral de modifier l'ordonnance sur la circulation routière pour permettre aux convoyeurs de fonds de rouler la nuit avec des camions blindés dépassant 3, 5 tonnes. Si cette mesure peut constituer une piste, d'autres mesures d'ordre législatif pourraient renforcer la sécurité du convoyage de fonds à l'instar de ce que d'autres pays voisins ont déjà mis en place.

Afin de connaître les intentions du Conseil d'Etat pour assurer la sécurité tant des convoyeurs de fonds que la sécurité publique aux abords des sites de CIT (Cash in transit) et des transports eux-mêmes, nous avons l'honneur d'adresser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. *Quelles sont les compétences du Conseil d'Etat pour renforcer la sécurité du convoyage de fonds effectué sur son territoire, et ce tant sur le plan légal ou réglementaire qu'opérationnel ?*

2. *Le Conseil d'Etat est-il prêt à renforcer les dispositions encadrant le convoyage de fonds dans le concordat sur les entreprises de sécurité, respectivement en soutenant l'adoption d'une législation fédérale cadre sur les activités de sécurité (incluant le convoyage de fonds) ou une loi fédérale spécifique au convoyage de fonds ?*

3. *Le Conseil d'Etat soutient-il renforcement du cadre légal sur le volet des infrastructures, du matériel et du contrôle des dispositifs de sécurité pour garantir la sécurité du convoyage de fonds ?*

4. *Au vu de l'ampleur du phénomène, le Conseil d'Etat est-il intervenu ou va-t-il intervenir sur le plan intercantonal ou fédéral pour l'adoption de mesures préventives et un renforcement spécifique de la collaboration policière intercantonale pour lutter contre le développement du banditisme dans ce domaine ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

En préambule, il convient de rappeler le cadre légal. En effet, l'encadrement en droit administratif d'une activité économique, comme les questions relevant de l'ordre public, entrent dans la compétence des cantons.

Le concordat romand du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité (le concordat) prévoit une autorisation du responsable d'entreprise pour exploiter une entreprise de sécurité (art. 7 al. 1 litt. a et art. 8 du concordat), y compris le "transport de sécurité de biens ou de valeurs" (art. 4 al. 1 litt. c du concordat).

L'entreprise de sécurité qui a des employés agents de sécurité doit obtenir pour chacun une autorisation individuelle. L'objectif d'une telle législation est de garantir, vis-à-vis du public, que les personnes œuvrant pour le compte d'agences privées, la plupart du temps en uniforme, n'abusent pas de cette situation. Il faut également s'assurer que l'agent agira toujours dans les limites strictes de la légalité, par rapport à un éventuel usage de la force dans le cadre de ses missions. A cet égard, il convient de rappeler que l'agent de sécurité ne dispose pas de prérogatives supérieures à celles de n'importe quel citoyen.

C'est en principe la Police cantonale qui est chargée, dans les cantons, de délivrer les autorisations prévues par le concordat. A cette fin, elle procède au contrôle des antécédents de chaque personne concernée, dans les dossiers de police. Un casier judiciaire vierge ne suffit pas : la plupart des infractions pertinentes dans ce contexte (vols à l'étalage, bagarres) n'y figurent pas. Ces contrôles sont périodiques, l'autorisation étant renouvelable tous les quatre ans. En outre, tout changement de la situation de l'agent, en cours de validité de l'autorisation, peut conduire à une mesure administrative, dont le retrait de l'autorisation si nécessaire.

Il convient de relever ici que ce système concordataire est romand. En effet, certains grands cantons alémaniques comme Berne et Zurich, qui ne disposent pas de règles en la matière, sont partisans d'une déréglementation du secteur. .

En outre, en matière de circulation routière, l'art. 91 al. 2 et al. 3 litt. a de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR) interdit de manière générale la circulation des véhicules lourds la nuit, entre 22 heures et 5 heures. Des exceptions sont prévues à l'art. 91a OCR. Or, le transport de fonds ne figure pas dans ces exceptions. L'art. 92 al. 3 OCR permet aux cantons d'accorder des autorisations dérogeant à cette interdiction, à condition que l'Office fédéral des routes (OFROU) ait préalablement avalisé cette décision.

La principale entreprise de transport de fonds active en Suisse a demandé, le 6 novembre 2018, une dérogation à l'interdiction de circuler la nuit avec des véhicules blindés. En cela, elle était appuyée par un courrier détaillé envoyé précédemment par l'Association des entreprises suisses de sécurité (AESS), du 1er octobre 2018. Le Service des automobiles et de la navigation et le commandant de la Police cantonale ont écrit le 6 décembre 2018 à l'OFROU pour émettre un préavis favorable à cette demande. Une demande d'adaptation de l'article 91a OCR a été également adressée à l'OFROU en date du 1er octobre 2018 par l'AESS.

Le 25 janvier 2019, l'OFROU a répondu qu'il n'entrait pas en matière sur une dérogation.

Le 23 août 2019, le Conseil d'Etat, sur demande de la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS), a écrit au Conseil fédéral pour que la question des autorisations de circuler la nuit soit réexaminée.

Le 9 octobre 2019, la cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a répondu au Conseil d'Etat que le Conseil fédéral s'opposait non seulement à la révision de l'OCR dans le sens demandé, mais aussi à toute dérogation ponctuelle en la matière. Il a ainsi rejeté la motion Feller (19.3425), qui demandait également une dérogation à l'interdiction de circuler la nuit pour les véhicules de transport de fonds dépassant un poids de 3,5 tonnes.

Au vu de ce qui précède, un certain nombre de mesures incombent aux entreprises de sécurité, telles que :

Recrutement
Il s'agit d'intervenir sur le profil des employés, en les sélectionnant avec toutes les précautions requises au vu de la spécificité et de la sensibilité de leur activité. Pour mémoire, le concordat sur les entreprises de sécurité fournit certes une bonne base, en prohibant l'engagement de personnes ayant commis des infractions ou des incivilités durant les dix ans qui précèdent, et ce dans tous les pays où elles ont séjourné. L'entreprise peut néanmoins, sans avoir à motiver ses refus, appliquer des critères encore plus stricts par rapport au milieu et aux fréquentations des candidats.

Montants transportés
Il y a une vingtaine d'années, les banques ont cessé d'avoir à disposition immédiate, dans leurs locaux, de fortes sommes d'argent liquide. Il en est résulté une quasi disparition des brigandages commis dans les banques.
En effet, la présence de fortes sommes induit le milieu criminel en tentation. Pour les entreprises de transport de fonds, il s'agit d'étudier la possibilité de réduire l'importance du montant global transporté par un même convoi.

Sécurisation des véhicules
Plus il est long et difficile, voire impossible, de sortir le chargement du véhicule, meilleure est la prévention.
Un véritable blindage devrait équiper systématiquement tous les véhicules, y compris pour la sécurité des occupants.

Dévalorisation automatique de la marchandise en cas d'effraction
En cas d'effraction, l'argent doit être rendu inutilisable, subsidiairement inaccessible. Tel est le système déjà appliqué pour des mallettes et sur les bancomats.

Procédures
L'entreprise doit définir des procédures internes strictes, toujours dans le but d'amener davantage de sécurité préventive. Par exemple, les téléphones privés devraient être prohibés pendant le service et les appels transiter obligatoirement via une centrale.

Encadrement et organisation
L'observation des procédures précitées implique un encadrement et une organisation irréprochables, pour en contrôler le respect et en sanctionner l'éventuelle violation.

Formation
La formation est déjà obligatoire en vertu du CO (art. 328) et du concordat (art. 15a). La responsabilité en incombe à l'employeur, auquel l'Etat ne saurait se substituer. Celle dispensée aux agents concernés doit être spécifiquement adaptée à leur mission.

Quand bien même les mesures précitées incombent aux entreprises privées, et suite au dernier braquage commis à Daillens le 2 décembre 2019, le Conseil d'Etat a décidé d'imposer une série de conditions aux entreprises de sécurité circulant sur territoire vaudois. Afin de protéger la population, les convoyeurs de fonds et les forces de l'ordre qui doivent intervenir lors de tels événements, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté urgent visant à rendre le canton de Vaud moins attractif et complexifier la commission de telles infractions. S'appuyant sur la clause générale de police, l'arrêté du 11 décembre 2019 annonce, à son article 3, les conditions auxquelles le transport de biens ou valeurs est autorisé. Il s'agit, sous réserve de certaines dérogations, de circuler uniquement avec des véhicules lourds équipés d'un blindage et d'un dispositif rendant sans valeur le contenu ou interdisant son accès en cas d'effraction, d'assurer la présence de minimum deux équipiers pendant les parcours, de circuler uniquement entre cinq heures du matin et vingt-deux heures et, enfin, de transporter une somme maximale de dix millions de francs suisses. Ces mesures cumulatives, inspirées des pratiques existantes depuis longtemps dans d'autres pays, ont fait leur preuve ailleurs. A titre d'exemple, la fixation d'un montant maximal transporté de dix millions d'euros a permis à la France de voir ce type de braquage quasiment disparaître.

L'arrêté précité devant être régularisé, le Conseil d'Etat présentera au Grand Conseil dans le courant de l'année 2020 un EMPL modifiant la Loi vaudoise du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité (LESéc), après avoir tiré un bilan des mesures imposées. Par ailleurs, la Cheffe du Département des institutions et de la sécurité a d'ores et déjà annoncé à ses homologues romands vouloir porter ce sujet, et notamment une éventuelle modification du concordat romand sur les entreprises de sécurité, à l'ordre du jour des prochaines conférences intercantonales.

Sur le plan opérationnel, la Police cantonale vaudoise a renforcé sa présence sur le terrain, aux alentours des « hubs » et aux frontières, notamment par la mise en place d'escortes aléatoires pour les fourgons et d'un poste de commandement entièrement dédié à ce domaine. En outre, la Police cantonale collabore activement et en continu avec toutes les entités intéressées sur le plan de la prévention. Ainsi, plusieurs rencontres ont été organisées par la Police cantonale au centre de la Blécherette à Lausanne, réunissant les représentants de toutes les sociétés de transport de fonds, de la BNS et de plusieurs polices cantonales ainsi que des assurances. Ceci a notamment permis de leur présenter les mesures envisagées dans l'arrêté. Dans l'ensemble, les entreprises présentes, et en particulier le Directeur de l'association des entreprises suisses de service de sécurité (AESS), ont pleinement adhéré aux mesures adoptées par la suite par le Conseil d'Etat par arrêté du 11 décembre 2019. Ces réflexions se poursuivent depuis lors dans le but de trouver des solutions pour continuer à améliorer la sécurité des transports de valeurs et diminuer l'attrait que présente la Suisse aux yeux des malfaiteurs.

Réponses aux questions posées

1. Le Conseil d'Etat est-il prêt à renforcer les dispositions encadrant le convoyage de fonds dans le concordat sur les entreprises de sécurité, respectivement en soutenant l'adoption d'une législation fédérale cadre sur les activités de sécurité (incluant le convoyage de fonds) ou une loi fédérale spécifique au convoyage de fonds ?

Le concordat romand sur les entreprises de sécurité contient déjà les règles les plus strictes possibles concernant le contrôle des antécédents des personnes appelées à pratiquer cette activité et l'encadrement étroit des entreprises de sécurité privées. Les grands cantons alémaniques, de leur côté, ne souhaitent pas légiférer dans ce sens. Aussi, pour rappel, la sécurité est, constitutionnellement, une compétence cantonale.

Néanmoins, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté urgent le 11 décembre 2019 imposant des conditions strictes aux entreprises de sécurité transportant des biens et valeurs sur sol vaudois. Une modification de la Loi vaudoise du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité (LESéc) interviendra dans le courant de l'année 2020. Enfin, le Conseil d'Etat n'est pas opposé à une législation fédérale spécifique en la matière, mais à condition que son contenu corresponde à tout le moins à celui du concordat romand, n'adhérant pas à la vision partagée par certains cantons alémaniques d'une déréglementation dans le domaine.

2. Le Conseil d'Etat soutient-il un renforcement du cadre légal sur le volet des infrastructures, du matériel et du contrôle des dispositifs de sécurité pour garantir la sécurité du convoyage de fonds ?

Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté allant dans ce sens le 11 décembre 2019. Toutefois, l'Etat ne peut engager sa responsabilité propre en lieu et place de celle d'une entreprise commerciale. Chaque entreprise a ses spécificités et obéit à des considérations variables. Ce sont en fait les assurances qui entrent dans le détail, au cas par cas, pour préconiser les mesures idoines. Ceci dit, la Police cantonale a pris l'initiative de réunir ces entreprises et les autres entités intéressées, comme la BNS ou les assurances, afin de proposer son expertise sécuritaire pour la recherche de mesures de prévention efficaces.

3. Au vu de l'ampleur du phénomène, le Conseil d'Etat est-il intervenu ou va-t-il intervenir sur le plan intercantonal ou fédéral pour l'adoption de mesures préventives et un renforcement spécifique de la collaboration policière intercantonale pour lutter contre le développement du banditisme dans ce domaine ?

En l'espèce, la collaboration policière intercantonale et internationale se déroule de manière satisfaisante sur le plan judiciaire. A titre d'exemple, des échanges existent avec la police française, notamment à Lyon, pour identifier des auteurs ou s'inspirer des méthodes pratiquées dans ce pays contre le banditisme.

Par ailleurs, comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat a écrit au Conseil fédéral le 23 août 2019 pour que la question des autorisations de circuler la nuit soit réexaminée. La Cheffe du DIS a également porté ce point à l'ordre du jour de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) des 19 et 20 septembre 2019. Elle a également échangé à ce sujet avec Mme la Conseillère fédérale Karin Keller-Sutter lors d'une rencontre le 11 octobre 2019. Au vu de l'adoption de l'arrêté imposant des mesures en matière de transport de sécurité de biens ou valeurs du 11 décembre 2019, la Cheffe du DIS a d'ores et déjà annoncé aux conférences intercantonales au sein desquelles elle siège ou qu'elle préside que ce sujet sera porté à l'ordre du jour des prochaines séances.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 décembre 2019.

La présidente :	Le chancelier :
N. Gorrite	*V. Grandjean*