

**CONFERENCE DES CHEFS DES DEPARTEMENTS
DE JUSTICE ET POLICE DE SUISSE ROMANDE**

EXPOSE DES MOTIFS

* * * * *

concernant le

PROJET DE CONVENTION

portant révision du

**CONCORDAT SUR LES ENTREPRISES
DE SECURITE**

du 18 octobre 1996

Projet de convention portant révision du concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité et exposé des motifs

I. Généralités

1. Le concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999. A ce jour, tous les cantons romands y ont adhéré.

Depuis son entrée en vigueur, les dispositions du concordat sont appliquées à satisfaction dans les cantons romands, une Commission concordataire, présidée par M. Claude Grandjean, Conseiller d'Etat, étant chargée de régler l'application du concordat. Dite commission, après avoir veillé à l'harmonisation des dispositions cantonales d'application, a rédigé des directives, notamment celles sur les examens concordataires (directives du 30 novembre 1998) et celles sur le test pour les chiens utilisés par des agents de sécurité (directives du 22 avril 1999). Elle a aussi veillé, par des directives interprétatives, à l'application harmonisée des dispositions du concordat dans les cantons parties.

2. En juin 2003, 197 entreprises de sécurité étaient autorisées à exercer dans les cantons concordataires et 5588 agents de sécurité à exercer au profit d'une entreprise de sécurité. Cela dit, seules 448 autorisations avaient été délivrées à des agents de sécurité employés par des entreprises ayant leur siège dans d'autres cantons (cf. art. 10 du concordat). L'importance du volume des autorisations varie d'un canton à l'autre. Ainsi, pour ce qui est du nombre des entreprises autorisées, les cantons de Genève (82 autorisations), de Vaud (53 autorisations) et de Neuchâtel (30 autorisations) sont les cantons romands où la profession de chef d'entreprise de sécurité est la plus prisée.
3. L'élaboration de dispositions concordataires répond, comme à l'époque, à une réelle nécessité; les buts qui avaient été assignés au concordat ont été remplis (cf. art 2 let. a). Le fait de pouvoir disposer, dans les cantons romands, de règles communes régissant le domaine de la sécurité privée a été vécu non seulement comme une expérience intercantonale intéressante; il a permis, pour les administrés, d'utiles simplifications administratives et, pour les autorités et les cantons concernés, d'évidentes économies en ce qui concerne le travail législatif et administratif nécessité par cette matière.

La collaboration des diverses autorités romandes compétentes a été d'emblée excellente et les chefs d'entreprises autorisés ont eux-mêmes reconnu l'utilité et la nécessité de pouvoir disposer de règles claires et uniformes en la matière.

II. Les objectifs et les travaux de la révision du concordat

1. Depuis l'entrée en vigueur du concordat, la Commission concordataire veille à une application uniforme du concordat. Elle suit aussi bien sûr l'évolution du marché de la sécurité privée; elle a toujours le souci d'adapter la législation aux réalités actuelles.

2. C'est dans cet esprit, et en application de l'article 28 al. 2 du concordat, que la présente révision est proposée. Il s'agit d'abord d'adapter les dispositions du concordat à l'Accord sur la libre circulation des personnes, passé entre la Suisse et la Communauté européenne le 21 juin 1999 (ci-après : l'Accord) (cf. à cet égard, le Message du CF relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE). Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. L'adaptation du Concordat à l'Accord exige essentiellement la suppression de clauses discriminatoires (cf. art. 8 let. a et 9 al. 1 let. a). Elle consiste aussi en la transposition, dans le concordat, des dispositions topiques de la directive 1999/42/CE, du 7 juin 1999, instituant un mécanisme de reconnaissance des diplômes pour les activités professionnelles couvertes par les directives de libéralisation et portant mesure transitoire, et complétant le système général de reconnaissance des diplômes. Cette directive, qui a abrogé notamment la directive 67/43/CE du 12 janvier 1967 concernant la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités relevant de certains secteurs, dont le secteur de la sécurité privée, est d'ores et déjà appliquée car elle codifie la jurisprudence de l'UE (cf. art. 16 al. 2 de l'Accord; arrêt de la CJCE du 7 mai 1991, C-340/89, Vlassopoulou).

La transposition de la directive topique ne vise au fond qu'une question particulière, celle de l'acceptation de documents provenant de l'étranger (cf. art. 10b al. 3 du projet). Les mécanismes de reconnaissance des certificats exposés dans cette directive ne s'appliquent par contre pas car l'examen prévu à l'article 8 al. 1 let. f du concordat ne concerne pas la connaissance de la profession comme telle, mais simplement la connaissance de la législation applicable dans les cantons concordataires.

3. Le 14 décembre 2001, le parlement fédéral a approuvé l'arrêté amendant la convention de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et la loi relative aux dispositions, concernant la libre circulation des personnes, de l'Accord du 21 juin 2001 amendant la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'AELE. En vertu de ces textes - qui sont entrés en vigueur aussi le 1^{er} juin 2002 -, la circulation des personnes entre les Etats de l'AELE (Suisse, Islande, Norvège et Lichtenstein) est soumise à des règles similaires à celles en vigueur dans l'UE. Il convient d'en tenir compte dans la présente modification afin d'éviter, là aussi, des discriminations.
4. Le concordat est aussi révisé pour tenir compte des expériences réalisées depuis son entrée en vigueur. Une évaluation législative démontre que certaines dispositions devraient être modifiées. Il en va ainsi notamment de l'article concernant le champ des exceptions (cf. art. 5), des définitions (cf. art. 6) et des articles concernant les conditions d'autorisation (cf. art. 8 et 9). Par ailleurs, un nouveau système d'autorisation est introduit concernant les chiens et les maîtres-chiens (cf. art. 10a et 7), codifiant les pratiques cantonales en la matière. Sous l'angle procédural, le projet introduit des dispositions plus incisives concernant l'établissement des faits (cf. art. 10b), la communication de renseignements judiciaires ou de police (cf. art. 11b) et les contrôles dans les centrales d'alarme (cf. art. 14a). Il précise aussi certains aspects de procédure (cf. art. 12 : validité des décisions; art. 13 : mesures provisionnelles). Enfin, il codifie la pratique actuelle concernant l'exigence de la possession d'une carte de légitimation concordataire (cf. art. 18) et précise les compétences de la Commission concordataire (cf. art. 28).
5. Un avant-projet de convention modifiant le concordat a été préparé par la Commission concordataire. Il a été soumis à consultation, au début août 2001, d'une part auprès des cantons concordataires et, d'autre part, auprès de diverses instances comme la Conférence des commandants des polices cantonales de

Suisse romande, de Berne et du Tessin et de l'Association des entreprises suisses de services de sécurité (AESS).

Dans leur très grande majorité, les propositions de modifications ont trouvé un accueil favorable auprès des personnes consultées. Dans le projet, il a été tenu compte, dans la mesure du possible, des remarques de détail effectuées. A noter qu'aucun organe consulté ne s'est prononcé pour la suppression du système d'autorisation ainsi que pour la modification des conditions et modalités prévues dans le concordat.

L'examen et la prise en compte des divers aspects développés dans le présent exposé des motifs et des observations formulés lors de la procédure de consultation ont amené la Conférence des chefs des Départements de justice et police de Suisse romande à adopter, le 4 octobre 2002, un premier projet de convention modificatrice. Ce projet a déjà été communiqué le 6 février 2002 au Département fédéral de justice et police, lequel a constaté, le 22 avril 2002, que le texte ne présentait pas d'incompatibilité avec le droit fédéral (cf. art. 48 al. 3 Cst. féd.).

6. Le projet adopté le 4 octobre 2002 a été soumis à la Commission interparlementaire romande, en application de la convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger. Dite Commission a traité de cet objet en plenum le 4 juin 2003. Elle a formulé des propositions de modifications à l'intention de la Conférence des chefs des Départements de justice et police de Suisse romande. Ces propositions, qui ont toutes été intégrées le 3 juillet 2003 dans le projet de révision, portaient sur des précisions rédactionnelles et, aussi, sur l'introduction, dans le concordat, d'une nouvelle disposition obligeant les chefs d'entreprises à garantir des cours de sensibilisation à la profession en cours d'emploi.
7. Le projet de convention portant révision du concordat sur les entreprises de sécurité a été signé le 3 juillet 2003 par les chefs des Départements de justice et police de Suisse romande.

III. Les incidences financières

L'application des dispositions du projet n'entraîne pas d'incidences financières particulières. L'activité des autorités compétentes est couverte par des émoluments dont les montants sont déterminés par les cantons, en fonction des principes de l'équivalence et de la couverture des frais.

IV. Commentaire des articles modifiés du concordat

Art. 5

L'article 5 du concordat, traitant des exceptions, est complété pour y faire figurer expressément le cas des gardes du corps de personnes physiques et les membres des personnes morales (membres d'associations...). La Commission concordataire a toujours considéré, par interprétation, que ces personnes tombaient dans le champ des exceptions à l'article 5. Il ne s'agit donc là que d'une adaptation à la pratique.

Cela dit, rappelons que l'objectif du concordat a été, dès le début, d'exclure du champ d'application les personnes exerçant des tâches de sécurité dans le cadre d'une entreprise ou d'une personne morale, dans la mesure où un contrat de travail existe (par ex., les gardiens d'un supermarché, les surveillants d'établissements publics et le service de sécurité interne d'une entreprise industrielle). L'article 5 al. 2 du concordat, tel que proposé, rappelle cependant que les cantons peuvent régir ces genres d'activités (seul le canton de Fribourg l'a fait en l'état pour les surveillants d'établissements publics, l'exécutif cantonal disposant à cet égard d'une délégation de compétence expresse du Grand Conseil).

Art. 6 let. c

Le projet introduit à l'article 6 let. c la définition du chef de succursale, figurant actuellement dans les directives du 9 mai 2001 concernant le champ d'application et les conditions d'autorisations prévus par le concordat sur les entreprises de sécurité. Le chef de succursale doit être désigné par le chef d'entreprise, le critère de décentralisation géographique est déterminant, lié à celui concernant la conduite des agents de sécurité. Cela dit, le projet renonce à définir l'existence d'une succursale en fonction d'un nombre déterminé d'agents de sécurité.

Art. 7 al. 1 let. c et art. 10a

Les articles 7 al. 1 let. c et 10a introduisent dans le concordat un système d'autorisation lorsque des chiens sont utilisés pour des missions de surveillance et de protection. Le projet codifie ainsi la pratique instaurée dans tous les cantons concordataires, pratique qui a pu être ancrée dans des règlements desdits cantons.

Sur le fond, une telle réglementation s'est avérée indispensable pour des raisons de sécurité. Bon nombre d'agents de sécurité ont recours à des chiens pour exécuter efficacement leurs missions et des risques de dérapages évidents existent. Le public en général et les personnes confrontées à des agents de sécurités en particulier doivent être protégés contre des agressions.

La Commission concordataire a déjà réglé, par des directives, les tests appliqués aux chiens et aux maîtres-chiens. Ces directives fixent des exigences correspondant pour l'essentiel aux standards reconnus par les sociétés canines.

Art. 7 al. 2 et 3

Le projet modifie l'article 7 al. 2 afin de régler la compétence lorsque, en application de l'article 10, un agent d'une entreprise sise à l'extérieur de l'espace concordataire désire pratiquer dans plus d'un canton concordataire. Ces situations se présentent de plus en plus fréquemment.

L'article 7 al. 3 est modifié (complété) par une seconde phrase pour faire suite à une proposition de la Commission interparlementaire romande. Il s'agit là d'une précision utile.

Art. 8 al. 1 let. a et art. 9 al. 1 let. a

Le projet modifie les articles 8 al. 1 let. a et 9 al. 1 let. a pour y supprimer les clauses discriminatoires à l'égard des ressortissants de l'Union européenne et de l'AELE. Cela dit,

ces articles conservent, pour les ressortissants d'autres Etats étrangers, le système appliqué jusqu'ici aux étrangers.

A signaler que l'examen cantonal portant sur la connaissance de la législation applicable peut être imposé aux ressortissants de l'Union européenne. En effet, la directive 1999/42/CE permet à un Etat d'exiger une épreuve d'aptitude portant sur les règles spécifiques en vigueur chez lui (cf. art. 3 ch. 1 al. 1 de la directive 1999/42/CE).

Art. 8 al. 1 let c et art. 9 al. 1 let. d

Le projet complète les dispositions concernant la capacité financière des candidats en ajoutant, comme condition, la solvabilité, qui est définie comme la capacité prolongée du débiteur à satisfaire ses créanciers (cf. ATF 68 II 177 = Jdt 1942 I 565). Dans la pratique, un requérant peut être insolvable sans encore faire l'objet d'actes de défauts de biens. A remarquer que les conditions financières sont étendues aux agents de sécurité, en raison du fait qu'ils peuvent être, dans leur mission, confrontés à la présence d'espèces, avec tous les risques que cela comporte.

Art. 8 al. 1 let. d et art. 9 al. 1 let. c

Le projet modifie les exigences concernant la probité exigée des chefs d'entreprises et des agents de sécurité. Dans la pratique, la Commission concordataire a constaté d'abord que les exigences exposées actuellement à l'article 8 al. 1 let d et à l'article 9 al. 1 let. c étaient par trop étroites, ne laissant aux autorités que peu de pouvoir d'appréciation. Par ailleurs, plusieurs cas d'espèce ont démontré que des candidats, non (encore) condamnés pénalement, avaient eu des comportements incompatibles avec les exigences de la profession. En général, de tels comportements ressortent des dossiers de police des intéressés.

A remarquer que la nouvelle exigence ferait désormais référence à la garantie d'honorabilité, critère figurant dans l'ancienne législation genevoise sur les entreprises de sécurité. Elle s'interprète en fonction des antécédents, du caractère et du comportement des intéressés. En cas de condamnations pénales, l'autorité compétente devra examiner, en fonction de toutes les circonstances, si le comportement de l'intéressé est encore compatible avec l'activité dont l'autorisation est requise. La Commission concordataire édictera des directives destinées à interpréter ces nouvelles exigences. Celles-ci renforceront, à n'en pas douter, l'un des buts du concordat qui est de protéger le public; les entreprises de sécurité y trouveront aussi leur compte.

Corollaire de ces nouvelles exigences, l'article 10b al. 2 (nouveau) impose aux candidats agents de sécurité de présenter à l'autorité compétente une déclaration par laquelle ils consentent à ce que des faits ressortant de dossier de police soient communiqués, dans la décision, aux entreprises de sécurité requérantes.

Art. 10 al. 1 et 3

La disposition de l'article 10 al. 1 du concordat est modifiée pour tenir compte du fait que des responsables d'entreprises peuvent aussi pratiquer eux-mêmes dans des cantons concordataires sans y avoir un siège.

Quant à l'alinéa 3 de cet article, il est modifié pour y introduire certaines dispositions à la suite essentiellement des exigences de la loi fédérale sur le marché intérieur. L'étendue de l'examen de l'équivalence dépendra du contenu des autorisations ou attestations

présentées. En réalité, la Commission concordataire a déjà donné aux autorités compétentes des instructions concernant la façon de procéder lorsque des personnes d'autres cantons au bénéfice d'autorisations veulent exercer dans les cantons concordataires. A remarquer que seuls les cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville Grisons, Lucerne, Nidwald, Soleure, Thurgovie et Tessin ont introduit des systèmes d'autorisation pour les entreprises et/ou les agents de sécurité. Même si certaines conditions personnelles sont généralement posées (honorabilité, ...), il n'en demeure pas moins que des différences existent, par exemple concernant la durée de validité des autorisations et la définition des titulaires de celles-ci.

A remarquer, enfin, que la procédure d'équivalence est simple, rapide et en principe gratuite, en application de la jurisprudence relative à la loi fédérale sur le marché intérieur (cf. ATF 123 I 313).

Art. 10b

Un nouvel article 10b est introduit pour ancrer, dans le concordat, certaines règles concernant la procédure, et ce afin de réaliser encore mieux une application uniforme du concordat. Avec l'article 10b al. 2, les autorités décisionnelles pourront communiquer aux entreprises de sécurité requérantes, dans les décisions de rejet de la requête, les motifs de police pertinents retenus. Un refus de collaborer signifiera, pour l'entreprise de sécurité, une non-entrée en matière; cette conséquence figure en général dans les codes de procédure administrative cantonaux.

Les dispositions de l'article 10b al. 3 constituent la transposition de celles de la directive 1999/42/CE (cf. art. 9 de cette directive). Les autorités compétentes des pays d'origine ou de provenance sont en l'état exposées dans une Communication de la Commission (Journal officiel des Communautés européennes, C 081, du 13.07.1974, p. 1 à 7).

A l'alinéa 4 est introduite une disposition permettant à l'autorité compétente de suspendre la procédure lorsqu'une procédure pénale est pendante à l'encontre du requérant. Il y a un motif d'intérêt public évident à attendre l'issue de la procédure pénale; cela sera le cas si les faits reprochés sont susceptibles, à première vue, de motiver un refus de l'autorisation.

Art. 11 et 11b

L'article 11 du concordat est accompagné d'un nouvel article (art. 11b) concernant la communication de données, par des autorités judiciaires ou des polices cantonales ou communales, à l'autorité compétente afin que celle-ci puisse accomplir les tâches qui lui incombent en application du concordat. Les données concernées seront celles qui sont déterminantes pour l'examen de la réalisation des conditions personnelles prévues aux articles 8 et 9 du concordat.

Art. 12

L'article 12 est entièrement remanié. Le projet codifie, à l'alinéa 2, la pratique consistant à délivrer aux entreprises de sécurité, pour des manifestations déterminées, des autorisations d'engager du personnel limitées dans le temps. A l'alinéa 3, le projet rappelle que les décisions de retrait ou de refus d'autorisation, rendues par une autorité compétente (une autorité administrative ou un tribunal) ont force de chose décidée et jugée dans tous les cantons concordataires. Le rappel de ce principe tend à éviter que des requérants, déboutés régulièrement dans un canton concordataire, puisse obtenir une autorisation dans un autre

alors que les éléments de fait ou de droit concernant les conditions d'autorisation n'ont pas variés ou que la décision ne souffre pas de nullité absolue.

L'article 12 al. 4 permet à l'autorité de prévoir, dans sa décision, des charges destinées à assurer le respect, par l'administré, de la législation. Il s'agit là, d'après la doctrine, de clauses ajoutées au dispositif obligeant l'administré à faire, ne pas faire ou tolérer quelque chose.

Art. 13 al. 1 et 4

Les dispositions de l'article 13 al. 1 sont adaptées pour tenir compte des nouvelles exigences introduites pour les chiens et les maîtres-chiens (cf. art. 10a). Quant à la disposition de l'alinéa 4, elle précise les mesures urgentes qui peuvent être prises non seulement par un canton qui n'a pas accordé l'autorisation, mais encore par le canton qui traite du dossier (suspension de l'autorisation, interdiction de pratiquer, ...).

Art. 14 al. 1 et 1bis

Le projet, au vu de la pratique, précise le droit actuel (cf. art. 14 al. 1). Dans un nouvel alinéa 1bis, il dispose aussi que les décisions de refus ou de retrait d'autorisation doivent être communiquées, pour information, aux autorités compétentes des autres cantons concordataires.

Art. 14a

Une nouvelle disposition est prévue pour introduire une base légale permettant aux autorités compétentes de procéder à des contrôles dans les locaux des centrales d'alarme pour y vérifier essentiellement l'état du personnel soumis au concordat. A remarquer que les opérateurs des centrales d'alarme sont des agents soumis au concordat et que le contrôle de tels agents n'est possible que dans les locaux de l'entreprise.

Art. 15 al. 3

Un nouvel alinéa est ajouté à l'article 15 pour préciser une obligation qui incombe à toute personne soumise au concordat.

Cette obligation figurait dans l'ancienne législation genevoise sur les entreprises de sécurité.

Art. 15a

Un nouvel article est introduit pour donner suite à une proposition de la Commission interparlementaire romande. L'obligation de formation continue vise toutes les entreprises de sécurité. Il s'agit d'une obligation dont la violation sera sanctionnée soit pénalement (cf. art. 22 al. 1 let. b), soit administrativement (cf. art. 13). Le cas échéant, il appartiendra à la Commission concordataire (cf. art. 28 al. 1) de préciser les modalités du contrôle de la réalisation de cette obligation.

Art. 16 al. 1

L'article 16 al. 1 du concordat, dans sa nouvelle teneur telle que proposée, imprime avec plus de force l'obligation, pour les personnes soumises au concordat, de ne pas entraver l'action des autorités et des organes de police. Il s'agit là d'une obligation essentielle.

Art. 18 al. 1, 3 et 4

Les alinéas 1 et 3 de l'article 18, tels que proposés, codifient la pratique en vigueur. En effet, depuis l'entrée en vigueur du concordat, les autorités compétentes délivrent aux chefs d'entreprises et aux agents une carte de légitimation concordataire résumant, dans un format carte de crédit, les éléments essentiels de l'autorisation. La Commission concordataire a repris, à cet égard, dès l'entrée en vigueur du concordat, la pratique des autorités genevoises.

Indépendamment de ce qui précède, il reste que les entreprises et les agents de sécurité peuvent utiliser des cartes de visites (cf. art. 18 al. 3).

Art. 22 al. 1 let. a

La lettre a de l'article 22 al. 1 est d'abord modifiée pour faire suite à l'introduction d'un système d'autorisation pour les maîtres-chiens. A remarquer ensuite que la formulation de la disposition est précisée, par rapport au texte initial, pour indiquer clairement les sujets de l'infraction à la disposition de l'article 9. La personne responsable pénalement est non seulement le chef d'entreprise qui emploie du personnel sans autorisation, mais encore l'agent de sécurité lui-même qui pratique sans qu'une autorisation ait été délivrée à son employeur.

Quant à l'énumération des articles figurant à l'alinéa 1 let. b, elle est complétée pour tenir compte de la nouvelle obligation prévue à l'article 15a.

Art. 28 al. 1 et 2

Le projet précise mieux, à l'alinéa 1 de l'article 28, la tâche essentielle de la Commission concordataire qui est de veiller à une application uniforme du concordat dans les cantons concordataires. Les moyens d'intervention de cet organe, déjà utilisés, sont les directives et, dans les cas d'espèce, les instructions données, sur requête, aux autorités compétentes. En l'état, plusieurs directives ont déjà été prises. Il s'agit soit de directives complétant les dispositions du concordat (cf. ad art. 8 al. 2 : Directives du 27 septembre 2001 concernant l'examen portant sur la connaissance de la législation applicable aux entreprises de sécurité; ad art. 10a al. 3 : Directives du 22 avril 1999 concernant le test pour les chiens utilisés par des agents d'entreprises de sécurité), soit de directives dites interprétatives destinées à aider les autorités compétentes (Directives du 9 mai 2001 concernant le champ d'application et les conditions d'autorisations prévus par le concordat sur les entreprises de sécurité; Directives du 22 avril 1999 concernant la reconnaissance des autorisations délivrées par les cantons non concordataires; Directives du 13 juin 2002 concernant l'application des articles 8 al. 1 let. d et 9 al. 1 let. c du concordat). Quant aux instructions, elles sont prises dans des cas d'espèce lorsqu'une autorité le requiert, la responsabilité de la décision restant toujours cependant en mains de l'autorité cantonale compétente.

L'article 28 al. 2 précise quant à lui les tâches d'information de la Commission concordataire, exercée au profit de la Conférence (cf. le rapport annuel à la Conférence) ou même des administrés.

V. Dispositions transitoire et finale

Le projet de modification du concordat règle, dans son article 2, des situations transitoires, à savoir le sort de procédures (administratives ou de la juridiction administrative) pendantes et la situation des personnes et des chiens déjà autorisés sous l'ancien droit par les cantons en application de leur législation.

Quant à l'article 3, il fixe les règles concernant l'entrée en vigueur de la modification du concordat et indique que le projet de modification a été communiqué au Département fédéral de justice et police, en application des dispositions constitutionnelles fédérales.

**AU NOM DE LA CONFERENCE
DES CHEFS DES DEPARTEMENTS
DE JUSTICE ET POLICE DE SUISSE ROMANDE**

Le secrétaire de la CRDJP :
Henri Nuoffer

Le Président de la CRDJP
Claude Grandjean, Conseiller d'Etat

Fribourg, le 3 juillet 2003