

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Ducommun - Insécurité et "anges gardiens" : quid de la loi ?

1 RAPPEL DU TEXTE DE L'INTERPELLATION

Début juillet 2016, des commerçants et habitants du quartier du Tunnel, à Lausanne, manifestaient leur ras-le-bol et disaient craindre pour leur sécurité face à la présence récurrente de vendeurs de drogue sur la rue du Tunnel.

Mi-août 2016, une violente bagarre a opposé des dealers présumés et des commerçants du quartier du Maupas, toujours à Lausanne. Un article dans le journal " Lausanne-Cité ", paru début septembre 2016 rapportait l'exaspération et la peur des habitants face aux dealers.

Plus récemment, le journal 24heures relatait la venue à deux reprises des "Guardian Angels" genevois.

Ces citoyens sont venus à deux reprises à Lausanne durant la nuit se promener dans la rue. Le but de leur promenade est, selon eux, de pouvoir prévenir des incivilités grâce à un dialogue avec les probables auteurs de troubles.

Selon un membre de cette association, ils auraient reçu des demandes pour venir et un fait divers sur une agression au couteau au Maupas les a convaincus de répondre à cette sollicitation. Il est encore précisé dans la presse que des contacts ont été pris pour établir une section de "Guardian Angels" dans la capitale vaudoise et dans d'autres grandes villes, d'ici à 2017.

Je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il vis-à-vis de ce type d'associations ?
2. Le Conseil d'Etat estime-t-il qu'il s'agisse de citoyens se promenant librement dans nos rues et permettant, parfois, de prévenir d'incivilités ? Si non, le Conseil d'Etat peut-il préciser son appréciation de la situation ?
3. Le Conseil d'Etat peut-il nous dire si une demande de cette association pour créer des sections dans plusieurs grandes villes vaudoises a été déposée ? Si oui, le Conseil d'Etat peut-il préciser en détail si la création d'une telle association nécessite l'octroi d'une autorisation particulière et pourquoi ?
4. Si tel devait être le cas, ne serait-il pas à craindre que d'autres sociétés ou organisations s'immiscent dans un tel créneau pour se substituer aux forces de l'ordre ?

2 RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Préambule

2.1.1 Faits

Dans la nuit du 9 au 10 septembre 2016, la Police municipale de Lausanne a été informée qu'un groupe de quatre hommes, habillés avec des pantalons militaires, des bérets rouges et des tee-shirts blancs portant l'inscription "Guardian Angel - Safety Patrol", étaient intervenus suite à un début de bagarre devant un établissement nocturne.

Les "Gardian Angels" sont décrits comme "nés il y a plus de deux ans à Genève sous le nom d'Anges du respect puis, à partir des émeutes genevoises de décembre 2015, de Black Belt Patrol" ("24 heures" du 12 septembre 2016). Il s'agit d'un groupement dont la véritable nature juridique ou personnalité morale est indéterminée.

Les "Guardian Angels" se définissent eux-mêmes comme suit (<http://www.blackbeltpatrol.com/>) :

"Guardian Angels GVA ©

"Les Patrouilleurs du respect"

Nous sommes les patrouilleurs du respect, nous oeuvrons à combattre l'incivilité au quotidien par le dialogue.

Notre mission consiste à rassurer et à accompagner les citoyens qui font appel à nos services.

Nos patrouilleurs sont des bénévoles, non armés,

Ils sont formés aux techniques de premier secours ainsi qu'à la résolution de conflit par la communication.

Nos patrouilleurs n'utilisent la force que dans le cadre de la légitime défense."

En substance, il résulte de ce qui précède que les "Guardian Angels" sont une organisation pratiquant, sans mandat, des tâches de sécurité publique.

2.1.2 Droit

Le concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité (le concordat) soumet à autorisation seulement les activités de sécurité pratiquées sous contrat de mandat (art. 4 al. 2 du concordat). En l'absence de mandat donné par un tiers, les "Guardian Angels" échappent donc au champ d'application du concordat et ils ne peuvent pas être dénoncés pour pratique illicite d'une activité de sécurité.

Au surplus, ce type d'activité, relevant de la sécurité publique, ne pourrait de toute manière pas, dans le Canton de Vaud, faire l'objet d'un mandat officiel donné par la commune (art. 22a al. 1 de la loi du 22 septembre 1998 sur les entreprises de sécurité : "La délégation à une entreprise de sécurité d'actes d'autorité est interdite").

Par ailleurs, l'art. 44 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, intitulé "Sécurité et police", a la teneur suivante :

"¹Dans les limites de ses compétences, l'Etat détient le monopole de la force publique.

²L'Etat et les communes assurent l'ordre public ainsi que la sécurité des personnes et des biens."

L'activité des "Guardian Angels" dans la nuit du 9 au 10 septembre 2016 et le 17 septembre 2016 viole manifestement cette règle constitutionnelle. En effet, l'organisation "Guardian Angel" a pratiqué, de son propre chef et de manière planifiée, avec conscience et volonté, des tâches de sécurité publique.

Est sans importance, à cet égard, le fait que ces actes demeurent ou non dans le champ d'application des dispositions de droit fédéral concernant la légitime défense, l'état de nécessité ou l'arrestation par des particuliers. Le simple acte de patrouiller à titre préventif sur la voie publique constitue déjà l'exercice d'une mission de sécurité publique, que cela débouche ou non sur des interventions.

En l'espèce, le port d'un uniforme et les inscriptions figurant sur celui-ci confirment le caractère prémédité, organisé et planifié de cette activité. Cela crée en outre l'apparence trompeuse, pour le public, qu'une tâche de sécurité publique serait pratiquée, sur le domaine public, par une entreprise privée avec l'assentiment des autorités.

Cette infraction est sanctionnée par l'art. 275 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP) :

"Celui qui aura commis un acte tendant à troubler ou à modifier d'une manière illicite l'ordre fondé sur la Constitution ou la Constitution d'un canton, sera puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire."

S'agissant d'un groupement formé à cette fin, l'art. 275ter CP entre ici en concours avec l'art. 275 CP :

"Celui qui aura fondé un groupement qui vise ou dont l'activité consiste à accomplir des actes réprimés par [l']art. (...) 275 (...),

celui qui aura adhéré à un tel groupement ou se sera associé à ses menées,

celui qui aura provoqué à la fondation d'un tel groupement ou se sera conformé à ses instructions,

sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire."

Par ailleurs, les faits relevés constituent également une violation du règlement général de police de la Commune de Lausanne (RGP), en tout cas de son article 26 : "Est interdit tout acte de nature à troubler la tranquillité et l'ordre publics". En effet, chaque fois, la présence des "Guardian Angels" a été perçue par des tiers comme une perturbation et a provoqué l'intervention de la police. Subsidiairement, on pourrait se demander si n'entrent pas aussi en compte, en théorie tout au moins, les articles 41 alinéa 1 ("Toutes les manifestations publiques ou privées organisées dans des lieux ouverts au public, notamment les rassemblements, les cortèges, [...], sont soumises à une autorisation préalable de la Direction") ou 85 RGP ("Tout usage de la voie publique qui excède les limites fixées à l'article précédent, en particulier tout [...] travail exécuté ou entrepris sur ou sous la voie publique comme au-dessus d'elle, est soumis à l'autorisation préalable de la Direction ou de la direction municipale que désigne la Municipalité [...])".

3 RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES

3.1 Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il vis-à-vis de ce type d'associations ?

En opportunité, le phénomène considéré, tel qu'il s'est manifesté à ce jour, ne présente pas une grande ampleur et ne cause pas un trouble majeur à l'ordre public. Il appartient à la commune, selon sa propre appréciation, de continuer le cas échéant à observer ce problème et à prendre les mesures qu'elle juge appropriées.

Une éventuelle application de l'art. 275 CP relèverait de l'autorité pénale, qui examinerait d'office la légalité de l'action des "Guardian Angels" si ceux-ci déposaient une plainte contre la commune, selon leur intention formulée dans un article de presse ("24 heures" du 20 septembre 2016).

3.2 Le Conseil d'Etat estime-t-il qu'il s'agisse de citoyens se promenant librement dans nos rues et permettant, parfois, de prévenir d'incivilités ? Si non, le Conseil d'Etat peut-il préciser son appréciation de la situation ?

Au regard des informations parues, il n'est pas certain que les "Guardian Angels" soient une association au sens des art. 60 ss CC. Ses éventuels buts statutaires ne sont pas connus non plus, faute de statuts publiés.

Quoi qu'il en soit, les faits relevés et les déclarations faites à la presse ou sur Internet par les "Guardian Angels" montrent que leur activité est manifestement anticonstitutionnelle, dans la mesure où elle poursuit un objectif d'ordre public et s'exerce au moyen de patrouilles en rue, sous une forme organisée. Ceci dit, comme mentionné en réponse à la première question de l'interpellateur, il s'agit prioritairement d'une question relevant des autorités communales, voire pénales si la justice est saisie.

3.3 Le Conseil d'Etat peut-il nous dire si une demande de cette association pour créer des sections dans plusieurs grandes villes vaudoises a été déposée ? Si oui, le Conseil d'Etat peut-il préciser en détail si la création d'une telle association nécessite l'octroi d'une autorisation particulière et pourquoi ?

Une association, au sens des art. 60 ss CC, se caractérise notamment par la nature de son but, qui doit être à caractère idéal. Dans cette mesure, une association n'a aucune obligation de s'inscrire au registre du commerce. En Suisse, la loi ne prévoit pas non plus une autre forme de déclaration contraignante ou de registre officiel pour les associations.

Si par contre une association pratiquait une activité économique de manière prépondérante, elle serait alors considérée d'office comme soumise aux dispositions régissant une société commerciale (ATF 48 II 170). En outre, s'agissant de tâches de sécurité assurées sous contrat de mandat au profit de tiers, la personne physique ou morale offrant ce type de prestations serait soumise aux règles administratives et au régime d'autorisation institués par le concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité.

En l'espèce, "Guardian Angels" n'est pas inscrite au Registre du commerce du Canton de Genève, où elle dit avoir son siège unique. Ceci semble confirmer l'absence d'activité commerciale, sous contrat de mandat, de la part de cette entité.

3.4 Si tel devait être le cas, ne serait-il pas à craindre que d'autres sociétés ou organisations s'immiscent dans un tel créneau pour se substituer aux forces de l'ordre ?

Le cadre juridique actuel prohibe ce type d'activité, qui est déjà en soi anticonstitutionnelle et, partant, illicite. Il s'agit en outre, comme déjà relevé, d'un phénomène qui reste isolé et qui est géré au niveau communal.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 janvier 2017.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean

