

Date de dépôt: 11 octobre 2007

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Anne-Marie von Arx-Vernon, Pierre-Louis Portier, Gabriel Barrillier, Esther Alder, Stéphanie Nussbaumer, Yvan Galeotto, Jean-Claude Dessuet, Patrice Plojoux, Christian Brunier, Pierre Weiss, Thierry Charollais, Françoise Schenk-Gottret et Salika Wenger visant à promouvoir la formation des agents de sécurité

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 27 août 2004 le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une proposition de motion M 1590 qui a la teneur suivante :

*Le Grand Conseil,
considérant*

- la loi concernant le concordat sur les entreprises de sécurité (I 2 14.0);*
- la nécessité de favoriser les formations initiale et continue des agents de sécurité;*
- le déficit actuel de formation des agents de sécurité;*
- la compétence de la Commission concordataire envers la Conférence des chefs de départements de justice et police de Suisse romande, concernant les propositions de nouvelles dispositions (art. 28, al. 1 et 2),*

invite le Conseil d'Etat

- à intervenir auprès de la commission concordataire concernant les entreprises de sécurité afin de définir, dans un délai d'un an, en collaboration avec les représentants de la branche des entreprises de*

sécurité privées, une formation de base, et continue, de leurs employés accomplissant des tâches d'agents de sécurité, comprenant :

a) la connaissance de la législation applicable en la matière et les exigences d'applications et les limites qui se réfèrent à la profession d'agent de sécurité privé;

b) la maîtrise des situations de stress et la gestion des émotions;

c) le suivi des situations post-traumatiques par des débriefings;

– à conditionner l'autorisation d'exploitation, aux entreprises de sécurité, à la formation de leurs employés accomplissant une tâche d'agent de sécurité;

– à contrôler, par délégation aux entreprises de la branche, la qualité de ces formations et la participation des employés à celles-ci, attestées par un carnet de formation.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

I. Rappel du cadre législatif cantonal

1. La loi sur la profession d'agent de sécurité privé du 15 mars 1985

Faisant pour ainsi dire œuvre de pionnier, le Grand Conseil genevois a adopté, le 15 mars 1985, la loi sur la profession d'agent de sécurité privé.

Selon cette loi, qui soumettait notamment à autorisation l'exploitant d'une agence de sécurité privée, ainsi que l'engagement d'un agent de sécurité privé par une agence, seul l'exploitant devait justifier, par la réussite d'examens, de sa connaissance de la législation touchant à l'exercice de la profession d'agent de sécurité privé.

Le législateur était parti du principe qu'il appartenait en réalité à l'exploitant de bien choisir, instruire et surveiller son personnel, conformément à l'article 55 du Code des obligations concernant la responsabilité de l'employeur (*diligentia in eligendo in instruendo et in custodiendo*).

La loi précitée qui ne prévoyait ni examen ni formation de base pour les agents de sécurité employés, a fonctionné à l'entière satisfaction de l'autorité administrative pendant plus de 10 ans.

2. Le concordat sur les entreprises de sécurité, du 18 octobre 1996

Compte tenu du développement des entreprises de sécurité, de la flexibilité du marché, de l'implantation toujours plus décentralisée des entreprises spécialisées et des cadres juridiques extrêmement différents d'un canton à l'autre, le besoin d'uniformiser les diverses législations romandes s'est peu à peu fait sentir au sein de la Conférence des chefs des départements de justice et police des cantons romands (CRDJP).

C'est ainsi que les chefs des départements de justice et police des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura ont conclu, le 18 octobre 1996, le concordat sur les entreprises de sécurité, qui a été approuvé par le Conseil Fédéral le 17 décembre 1996, et auquel le canton de Genève a adhéré avec effet au 1^{er} mai 2000 (I 2 14).

Le concordat sur les entreprises de sécurité qui s'est très largement inspiré de la loi genevoise sur la profession d'agent de sécurité privé du 15 mars 1985 (loi qui a été abrogée lors de l'adhésion du canton de Genève au concordat), a maintenu le système selon lequel seuls les dirigeants des entreprises de sécurité doivent avoir subi avec succès un examen portant sur la connaissance de la législation applicable en la matière.

Le concordat précité qui ne prévoyait ni examen ni formation de base pour les agents de sécurité employés, a également fonctionné pendant plusieurs années à l'entière satisfaction de l'autorité administrative.

3. La convention portant révision du concordat sur les entreprises de sécurité du 3 juillet 2003

Le projet de convention portant révision du concordat sur les entreprises de sécurité, adopté le 4 octobre 2002 par la Conférence des chefs des départements de justice et police de Suisse romande, visait pour l'essentiel à 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 et à modifier différentes dispositions du concordat pour tenir compte des expériences réalisées depuis son entrée en vigueur (modification des conditions relatives aux conditions d'honorabilité et de solvabilité, introduction d'une autorisation pour les conducteurs de chiens, introduction de dispositions plus incisives concernant l'établissement des faits, ainsi que la communication de renseignements judiciaires ou de police, etc.).

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 la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger. Ladite commission a traité de cet objet en plenum le 4 juin 2003 et 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 surtout, sur l'introduction, dans le Concordat, d'une nouvelle disposition obligeant les chefs d'entreprise à garantir des cours de sensibilisation à la profession en cours d'emploi.

Cette proposition sera finalement reprise dans la Convention portant révision du concordat sur les entreprises de sécurité du 3 juillet 2003, à laquelle le canton de Genève a adhéré avec effet au 1^{er} septembre 2004 et dont l'article 15A intitulé « formation continue » prévoit que les entreprises de sécurité garantissent à leur personnel des cours de sensibilisation à la profession en cours d'emploi.

II . Contexte dans lequel la proposition de motion M 1590 a été déposée

Au printemps 2004, alors que la commission des affaires communales, régionales et internationales examinait le projet de loi 9135 du Conseil d'Etat PL 9195 modifiant la loi concernant le concordat sur les entreprises de sécurité, en vue de l'adhésion du canton de Genève à la Convention portant révision du Concordat du 3 juillet 2003, le Grand Conseil a été saisi :

- de la proposition de motion M 1590 visant à promouvoir la formation des agents de sécurité, déposée le 11 mai 2004;
- du projet de loi PL 9280 sur la formation des agents de sécurité, déposé le 14 mai 2004.

Sans remettre en cause la nécessité de voter rapidement le projet de loi PL 9195 afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur – souhaitée par tous les cantons romands – de la Convention modificatrice du Concordat du 3 juillet 2003, les signataires de la proposition de motion M 1590 ont néanmoins proposé de faire un pas de plus et d'inviter le Conseil d'Etat :

- à intervenir auprès de la Commission concordataire concernant les entreprises de sécurité (CES) afin de définir, dans un délai d'un an, en collaboration avec les représentants de la branche des entreprises de sécurité, une formation de base, et continue, de leurs employés accomplissant des tâches d'agent de sécurité, comprenant la connaissance de la législation applicable en la matière et les exigences d'applications et les limites qui se réfèrent à la profession d'agent de sécurité privé, la maîtrise des situations de stress et la gestion des émotions, et le suivi des situations post-traumatiques par des débriefings;
- à conditionner l'autorisation d'exploitation, aux entreprises de sécurité, à la formation de leurs employés accomplissant une tâche d'agent de sécurité;
- à contrôler, par délégation aux entreprises de la branche, la qualité de ces formations et la participation des employé-e-s à celles-ci, attestée par un carnet de formation.

Quant aux auteurs du projet de loi 9280, ils ont estimé que la Convention modificatrice du Concordat du 3 juillet 2003 (dont le nouvel article 15A, introduit à la demande de la Commission inter parlementaire réunie le 4 juin 2003 à Fribourg, prévoit que les entreprises de sécurité garantissent à leur personnel des cours de sensibilisation à la profession en cours d'emploi) était insuffisante. Il y avait lieu, en se fondant sur l'article 3 du Concordat, de prévoir des prescriptions législatives plus rigoureuses pour les entreprises de

sécurité dont le siège (ou la succursale) est à Genève et pour les agents de ces entreprises, qui devraient suivre, lors de leur engagement, une formation initiale et ensuite, chaque année, une formation continue (les formations initiale et continue étant organisées par l'Etat ou, sur délégation, par les entreprises de la branche), comprenant la connaissance de la profession d'agent de sécurité privé, la connaissance de la législation applicable en la matière, la maîtrise des situations de stress et la gestion des émotions, et le suivi des situations post-traumatiques.

Le projet de loi 9280 a été renvoyé sans débat à la Commission judiciaire le 10 juin 2004.

La motion M 1590 a, comme exposé ci-dessus, été renvoyée au Conseil d'Etat le 31 août 2004.

Quant au projet de loi 9195 autorisant le canton de Genève à adhérer à la Convention portant révision du Concordat du 3 juillet 2003 (avec son article 15A intitulé « formation continue »), il a été voté par le Grand Conseil le 11 juin 2004 et la loi est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2004.

III. Evolution du dossier depuis l'année 2004

1. Directives de la Commission concordataire du 23 septembre 2004 concernant la formation continue.

Le 23 septembre 2004, la Commission concordataire a édicté une directive concernant la formation continue des agents de sécurité, directive qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 et qui a précisé le contenu de l'article 15A du Concordat.

Cette directive :

- fixe la matière sur laquelle porte la formation continue (matière obligatoire : connaissance des dispositions essentielles du concordat sur les entreprises de sécurité, du Code pénal suisse et de la législation sur les armes, et entraînement au tir; matière facultative : par exemple les premiers secours, la lutte contre le feu, les comportements en situations et la sécurité au travail).
- impose que la formation- qui doit être dispensée en principe pendant les heures de service - soit prodiguée dans les trois premiers mois qui suivent l'engagement de la personne (formation dite « initiale »); si l'agent est engagé pour moins de trois mois, cette formation doit être prodiguée avant l'exercice de l'activité. En cas de renouvellement de l'autorisation

concordataire, la formation doit être prodiguée dans les trois mois qui précèdent ou suivent le renouvellement de l'autorisation.

- précise que chaque agent doit bénéficier, au moins une fois par année, d'une formation continue (au sens strict) portant sur n'importe laquelle des matières fixées dans la directive en fonction des besoins de l'intéressé.
- rappelle que la formation est l'affaire, en principe, de l'employeur, c'est-à-dire du chef d'entreprise (cf. article 328 du Code des obligations).
- fixe un système de contrôle (attestations remplies par les entreprises de sécurité et tenues à disposition de l'autorité compétente).

2. Intervention du Conseil d'Etat du 18 janvier 2005 auprès du président de la Commission concordataire concernant les entreprises de sécurité.

Conformément aux invites de la motion M 1590, le Conseil d'Etat est intervenu, par lettre du 12 janvier 2005, auprès du président de la Commission concordataire concernant les entreprises de sécurité, en lui demandant d'examiner de quelle manière il pouvait être donné suite aux trois invites de ladite motion, et de vérifier si les directives de la Commission concordataire du 23 septembre 2004 concernant la formation continue ne devraient pas être modifiées.

3. Réponse du président de la Commission concordataire au Conseil d'Etat du 23 mars 2005.

Dans une lettre adressée au Conseil d'Etat le 23 mars 2005, le président de la Commission concordataire concernant les entreprises de sécurité a tout d'abord rappelé que la motion M 1590 avait été déposée environ trois mois avant la directive du 23 septembre 2004 concernant la formation continue, tout en soulignant que le système mis en place allait au-delà d'une simple « *sensibilisation à la formation continue* ». En effet, les dispositions de la directive constituaient un moyen terme entre ce que préconisait la motion et la situation antérieure à l'entrée en vigueur de la directive.

Tout en soulignant que le système mis en place n'était pas intangible et qu'il appartiendrait, le cas échéant, à la Commission concordataire de prendre les dispositions nécessaires pour éventuellement modifier la directive ou, le cas échéant, proposer à la Conférence latine des Chefs des départements de justice et police (CLDJP) une modification de l'article 15A du concordat.

Le président de la Commission concordataire a en outre précisé :

- qu'en l'état, la Commission estimait que la matière sur laquelle doit porter obligatoirement la formation était suffisante (connaissance essentiellement de la législation et entraînement au tir) et que les matières énumérées aux lettres b et c de la motion étaient certes intéressantes mais qu'elles ne semblaient pas devoir être imposées dans la mesure où tous les agents n'étaient pas confrontés à un stress exigeant les mesures prévues par la motion;
- que si l'on voulait que la formation soit une condition de l'autorisation, le concordat devrait être modifié;
- que la proposition de faire en sorte que le contrôle de la formation des agents de sécurité soit délégué aux entreprises de sécurité elles-mêmes rejoignait le système de contrôle interne prévu par la directive dans la mesure où celle-ci prévoyait précisément que les entreprises étaient responsables de remplir les attestations de formation;
- que la directive allait plus loin que d'exiger une formation continue au sens strict dès lors qu'en interprétant l'article 15A du Concordat, la Commission avait également considéré comme formation continue celle prodiguée par l'entreprise de sécurité au début de l'engagement (plus précisément dans les trois mois suivant l'engagement), le cas des agents engagés pour moins de trois mois étant mis à part.

En guise de conclusion, le président de la Commission concordataire a tout d'abord insisté sur le fait que les nouvelles exigences en matière de formation continue constituaient un premier pas, que la Commission ne manquerait pas de prendre les mesures idoines pour améliorer le système si nécessaire, et qu'en l'état, le principe de la proportionnalité exigeait une intervention mesurée, adaptée aux circonstances.

Il a enfin relevé qu'une législation cantonale spéciale qui serait adoptée par un canton dans le cadre de l'article 3 du Concordat n'aurait d'effet que dans le canton en question et encore, que pour les agents des entreprises sises dans celui-ci. En d'autres termes, les autorités de ce canton ne pourraient pas empêcher les agents d'entreprises autorisées dans les cantons concordataires d'y pratiquer en libres prestations de services, et cela, en application de la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) qu'il convenait de ne pas oublier.

4. Modification du 16 décembre 2005 de la loi fédérale sur le marché intérieur

a) Principales nouveautés

La modification du 16 décembre 2005 de la loi fédérale sur le marché intérieur, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, vise à supprimer les entraves cantonales et communales à l'accès au marché et à renforcer la liberté d'exercer les professions.

Sans entrer dans le détail de cette législation, il convient de préciser ici que la révision de la loi fédérale sur le marché intérieur a marqué un durcissement du régime des restrictions au principe de la liberté d'accès au marché.

Ainsi, à titre exceptionnel, la liberté d'accès au marché peut être restreinte par l'autorité du lieu de destination si ces restrictions s'appliquent de la même façon aux offreurs locaux, sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants et répondent au principe de la proportionnalité.

b) Compatibilité du concordat avec la loi fédérale sur le marché intérieur

En se fondant notamment sur un avis de droit de la Conférence latine des chefs de départements de justice et police du 27 février 2006 et sur un avis de droit du département fédéral de l'économie du 17 mars 2006, la Commission concordataire sur les entreprises de sécurité est arrivée aux conclusions suivantes :

la LMI révisée ne rend pas caduc le Concordat sur les entreprises de sécurité;

- les dispositions des articles 8 (autorisation d'exploiter une agence), 9 (autorisation d'engager un agent) et 10 (autorisation d'exercer pour les agents extérieurs au concordat) concernant les conditions personnelles au sens strict (honorabilité) ne sont pas touchées par la problématique de la LMI;
- par contre, chaque fois que le concordat exige un contrôle – préalable – de la compétence professionnelle et/ou de la pratique, l'on doit tenir compte de la pratique déjà acquise dans le canton d'origine. Cette restriction concerne notamment la partie de l'examen pour les chefs d'agences, portant sur la connaissance du droit fédéral;
- en d'autres termes, les éventuelles exigences complémentaires en matière de formation que le canton de Genève pourrait édicter seraient pratiquement mises à néant par la loi sur le marché intérieur révisée qui permet aux agents de sécurité provenant d'autres cantons (concordataire ou hors concordat) de venir exercer la profession à Genève.

5. Intervention du département fédéral de justice et police auprès des gouvernements cantonaux

Par lettre du 17 février 2006, M. Christophe Blocher, conseiller fédéral chargé du département fédéral de justice et police, est intervenu auprès des gouvernements cantonaux pour :

- attirer leur attention sur le fait que les défis relatifs aux entreprises de sécurité ne pouvaient être relevés que s'il existait une meilleure harmonisation des dispositions légales entre les cantons (les cantons suisses alémaniques ayant adopté une législation peu uniforme, certains d'entre eux ayant même renoncé à soumettre les entreprises de sécurité à l'obligation d'obtenir une autorisation);
- les inviter à poursuivre leurs efforts pour harmoniser leur législation concernant les entreprises de sécurité tout en laissant entendre que si une telle harmonisation ne pouvait pas être atteinte, une solution fédérale pourrait également être envisagée en vertu de l'article 95, alinéa 1, de la Constitution fédérale;
- leur proposer de mettre un point à l'ordre du jour de la prochaine séance de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP).

6. Travaux du groupe de travail constitué sous l'égide de la CCDJP

Sous l'égide de la CCDJP, un groupe de travail – composé de représentants de la Conférence latine des chefs de départements de justice et police (CLDJP), de la Conférence des commandants de police (CCPCS), de l'Association suisse des entreprises de sécurité (AESS), et de la Commission concordataire sur les entreprises de sécurité (CES) – a été constitué en été 2006, afin de répondre à la nécessaire harmonisation des législations cantonales.

En l'état actuel de ses travaux, qui ont été poursuivis en été 2007, le groupe de travail propose, dans les grandes lignes, de mettre sur pied un nouveau concordat auquel adhéreront tous les cantons, étant précisé :

- que le noyau du concordat actuel (autorisation d'exploiter pour les chefs d'entreprises et autorisation d'engagement pour les agents de sécurité) ne devrait pas être modifié;
- qu'un examen serait prévu pour les employés afin d'élever leur niveau de formation.

7. Evaluation de la formation continue actuellement en vigueur

Au printemps 2006, parallèlement aux travaux du groupe de travail constitué sous l'égide de la CCDJP, le département des institutions, en charge de l'application du concordat sur les entreprises de sécurité, a demandé à la police, soit pour elle le service des armes, explosifs et autorisations, de procéder à une enquête aux fins de vérifier si les entreprises de sécurité se conforment aux dispositions de l'article 15A du concordat sur les entreprises de sécurité, ainsi qu'aux directives de la Commission concordataire du 23 septembre 2004 concernant la formation continue des agents de sécurité.

Les différents contrôles effectués par le service des armes, explosifs et autorisations, entre le printemps 2006 et l'été 2007, ont permis de constater que les responsables des entreprises de sécurité respectent les dispositions de l'article 15A du concordat sur les entreprises de sécurité, celle de la directive de la commission concordataire du 23 septembre 2004 concernant la formation continue, qu'aucun manquement important n'a été relevé et que les problèmes rencontrés dans la pratique ne proviennent pas d'un manque de formation.

IV. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat constate qu'il y a un très large consensus pour dire qu'il faut exiger, à terme, une amélioration de la formation des agents de sécurité, mais que les avis divergent quant à la manière d'y parvenir et quant à la rapidité du processus qui est d'ailleurs en cours.

Compte tenu des dispositions de la loi fédérale sur le marché intérieur et de la nécessité de maintenir un front uni au niveau des cantons concordataires, le Conseil d'Etat estime toutefois que le canton de Genève ne peut et ne doit pas s'engager dans une voie solitaire, mais au contraire poursuivre la dynamique d'harmonisation en cours, au niveau national qui devrait assez rapidement permettre d'améliorer la formation des agents de sécurité (répondant ainsi totalement aux vœux des motionnaires et des signataires du projet de loi 9280), tout en conservant l'essentiel des dispositions du concordat sur les entreprises de sécurité qui ont très largement fait leurs preuves.

Enfin, le Conseil d'Etat entend insister sur le fait qu'il n'y pas péril en la demeure, dès lors que les dispositions actuelles du concordat sur les entreprises de sécurité (y compris l'article 15A relatif à la formation continue) et de la loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions permettent au département des institutions et à la police d'exercer un contrôle efficace de la profession. Grâce à un strict contrôle préventif - qui comprend

notamment une vérification des antécédents et de l'honorabilité de toutes les personnes exerçant la profession, un examen, prévu par le droit fédéral, pour les agents de sécurité dont les missions nécessitent la possession d'un permis de port d'armes et, pour les chefs d'agences, un examen portant notamment sur les limites de la profession – et grâce à une étroite surveillance, par la police, des personnes autorisées à exercer la profession, force est de constater que les risques de dérapage que l'on pouvait légitimement craindre lors de l'apparition des premières entreprises de sécurité, ont été très largement écartés.

En effet, et sous réserve de quelques rares cas (eu égard aux milliers de personnes exerçant et ayant exercé la profession d'agent de sécurité au cours des 20 dernières années) d'armes apparentes sur la voie publique, d'infractions à la législation sur la circulation routière ou de manque de collaboration avec la police, la très grande majorité des infractions dénoncées concerne en réalité des personnes exerçant la profession sans autorisation, ainsi que quelques cas de vols ou d'abus de confiance dans l'exercice de la profession (soit des domaines dans lesquels une meilleure formation pourrait difficilement avoir un réel effet préventif) et non de véritables abus de pouvoir ou d'empiètement sur les tâches de la police. Cela n'a rien de très étonnant dès lors qu'à Genève, que ce soit sous l'empire de la loi sur la profession d'agent de sécurité privé du 15 mars 1985 ou du concordat sur les entreprises de sécurité du 18 octobre 1996 les agents de sécurité n'ont jamais disposé de plus de droits qu'un simple citoyen et qu'ils ne sont par conséquent pas habilités à procéder à des contrôles d'identité sur la voie publique ou à appréhender une personne en dehors des cas de flagrant délit.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Charles Beer