

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Pierre Guignard - Protection de la résidence de l'ambassadeur des Etats-Unis à l'ONU : entre l'armée ou la police, il faut choisir ! (10_INT_367) et

à l'interpellation Gloria Capt - Opération Mac Donald ou Burger King ? (10_INT_433)

Rappel de l'interpellation

Interpellation Pierre Guignard - Protection de la résidence de l'ambassadeur des Etats-Unis à l'ONU : entre l'armée ou la police, il faut choisir !

Depuis quelques temps, la gendarmerie vaudoise doit assumer la surveillance, 24 heures sur 24, de la résidence de l'ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'ONU à Mies. Cette tâche avait été attribuée à la Gendarmerie il y a quelques années, puis cette mission a été donnée à l'Armée.

Tout à coup, depuis mars, la gendarmerie doit à nouveau assumer cette tâche. Pour assumer cette surveillance de l'ambassade, il faut un effectif de huit personnes par jour, ce qui est important et représente un coût élevé. Il faut aussi déplacer les gendarmes affectés à cette mission de toutes régions du canton de Vaud entraînant des trajets.

- 1. Est-ce que le canton de Vaud est remboursé pour tous les frais engendrés par cette surveillance ?*
- 2. Cette mission de police est-elle vraiment celle de la Gendarmerie et pas plutôt celle de l'Armée ?*
- 3. Le canton a-t-il engagé des gendarmes supplémentaires pour effectuer ce travail ? En fonction de la durée de cette mission, devra-t-il le faire ?*
- 4. Combien faut-il de personnes pour effectuer ce travail dans le cadre de l'Armée et dans le cadre de la Gendarmerie ?*
- 5. Le rôle prioritaire de la Gendarmerie n'est-il pas de lutter contre la criminalité, la délinquance et de protéger en priorité le citoyen ?*

Ne souhaite pas développer.

Rances, le 23 mars 2010. (Signé) Pierre Guignard

Interpellation Gloria Capt - Opération Mac Donald ou Burger King ?

Après l'armée, c'est la gendarmerie qui est de corvée de surveillance de demeures d'ambassadeurs et, plus particulièrement, de celle de l'ambassadrice des Etats-Unis à l'ONU.

Or, les Nations Unies disposent de leur propre service de sécurité. Quant à la Confédération, elle dispose du Service fédéral de sécurité qui trouve sa base légale dans la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (art. 22 à 24 LMSI). En vertu de cette loi, l'Office fédéral de la police assure, en collaboration avec les autorités cantonales, par le biais du service précité, la protection des autorités et des bâtiments de la Confédération, ainsi que celle des personnes et des bâtiments dont la Confédération doit garantir la sécurité en vertu du droit international public.

Il y a encore peu, c'était l'armée qui s'occupait de cette surveillance. Il paraît surprenant

qu'aujourd'hui ce soit la gendarmerie qui doit assurer ce type de service alors qu'elle est clairement en sous-effectif, comme on n'a cessé de le répéter ces dernières années.

Dès lors, je remercie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

- 1. Pour quelle raison la surveillance de la résidence de l'ambassadrice des Etats-Unis à l'ONU est-elle assurée par la gendarmerie et non par le Service de sécurité des Nations Unies, éventuellement en collaboration avec le Service fédéral de sécurité, voire avec l'armée ?*
- 2. Est-il exact que c'était l'armée qui assurait cette surveillance au préalable et depuis quand la gendarmerie s'est-elle vu attribuer cette tâche ?*
- 3. Combien de gendarmes sont affectés chaque jour à la surveillance de la résidence de l'ambassadrice des Etats-Unis à l'ONU ?*
- 4. Des négociations sont-elles en cours avec les Nations Unies à Genève et/ou le Département fédéral de justice et police et, plus particulièrement l'Office fédéral de la police, pour trouver une autre solution ?*

Souhaite développer.

Lausanne, le 5 octobre 2010. (Signé) Gloria Capt

Réponse du Conseil d'Etat

1 PRÉAMBULE

La surveillance de la villa Tatiana, à Crans-près-Céligny, résidence du Représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'ONU à Genève, qui a rang d'ambassadeur, a été assurée par la Police cantonale, assistée d'une entreprise de sécurité, de 2001 à 2003. Il s'agissait alors d'une situation d'urgence liée aux attentats de 2001. Du 2 octobre 2003 au début de l'année 2009, cette surveillance a été prise en charge par l'armée, puis interrompue lors de la vacance du poste de l'ambassadeur.

Dès le 24 février 2010, l'ambassadrice Betty E. King a résidé route de Châtillon 20, à Mies. En prévision de son arrivée, des contacts ont été établis dans le courant de l'année 2009 entre la Cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement (DSE) et le Chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Par courrier du 21 janvier 2010, le Chef du DDPS s'est référé à l'arrêté fédéral du 19 décembre 2007 concernant l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères, qui est motivé comme suit :

"La protection des représentations étrangères et des représentations protégées par le droit international public doit être assurée par les villes où elles sont implantées. A cet effet, près de 330 forces de sécurité doivent être engagées. Comme elles ne peuvent l'être totalement par des forces civiles, ces dernières doivent être soutenues subsidiairement par des militaires, si possible par des spécialistes de la sécurité militaire. Des troupes en cours de répétition (CR) ne doivent si possible plus être engagées ; quant aux formations de milice, elles ne doivent, à l'avenir, être impliquées que dans la mesure où cela est nécessaire à leur instruction.

L'armée peut ainsi soutenir les autorités civiles à temps et de manière compétente en cas de situation exceptionnelle, dans le cadre d'un engagement subsidiaire avec des formations en CR et des militaires supplémentaires en service long. Cette solution est visée jusqu'à fin 2012.

En été 2005, dans le respect des bases légales et des compétences de chacun et dans le but d'aborder ensemble les questions de coordination aux interfaces les plus importantes entre la police et l'armée, les chefs politiques du DDPS et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), le conseiller fédéral Samuel Schmid et le conseiller d'Etat Markus Notter, Zurich, ont décidé de créer une plate-forme commune de discussion (plate-forme CCDJP-DDPS, depuis janvier 2007 CCDJP-DDPS-DFJP).

Sous le titre "Protection des ambassades à partir de 2008", la plate-forme CCDJP-DDPS-DFJP, en collaboration avec le DFAE et les divers cantons et villes concernés, a discuté et évalué plusieurs variantes. Ces dernières ont été à la base d'entretiens avec la CCDJP, le chef du DDPS et les responsables des gouvernements cantonaux et des gouvernements des Villes de Berne, Genève et Zurich, et elles ont permis d'aboutir à une orientation générale commune.

Par lettre adressée au Conseil fédéral le 2 mai 2007, le groupe de travail de la Coopération policière intercantonale lors d'événements extraordinaires (GIP) a demandé que les (...) points suivants soient approuvés :

1. l'arrêté fédéral du 5 octobre 2004 concernant la prolongation de l'engagement de l'armée pour la protection de représentations étrangères doit être prorogé jusqu'à fin 2008 ;
2. à partir de 2010, les villes et cantons de Berne, Genève et Zurich doivent être soutenus par 125 militaires, si possible par des spécialistes de la sécurité militaire ;

(...)

Le maximum des effectifs de l'armée engagés jusqu'à présent (...) peut se résumer comme suit : (...) 800 militaires (...). A l'avenir, le nombre maximum des personnes qui seront engagées doit être limité comme suit : (...) 125 militaires au plus, si possible des spécialistes de la sécurité militaire, après une période de transition avec 600 militaires au maximum (...). Il s'agit là de l'effectif réel nécessaire pour garantir le standard actuel de sécurité. En raison de la diminution du soutien militaire, l'effort qui doit être consenti par les cantons en matière de personnel civil pour la protection des ambassades (désormais 206 au lieu de 120 policiers chargés de la protection des ambassades) doit leur être indemnisé chaque année à raison de 22,68 millions de francs au maximum." (FF 2007, 4643).

Le Chef du DDPS en a donc conclu que, sans nouvel arrêté, le Canton de Vaud ne saurait prétendre bénéficier d'un appui militaire supplémentaire.

L'engagement permanent (24h/24) de deux gendarmes a été évalué annuellement à près de 14 ETP en tenant compte des trajets, des relèves, etc., soit un effort financier annuel de plus de 2 millions de francs à la seule charge du Canton de Vaud.

Le 17 mars 2010, le Conseil d'Etat a écrit au Conseil fédéral pour porter à sa connaissance le dossier de la protection de la résidence de l'ambassadrice des Etats-Unis et les préoccupations du gouvernement vaudois à ce sujet. Il relève que, contrairement aux missions diplomatiques installées à demeure sur le territoire des Cantons de Genève, Berne et Zurich, l'installation de l'ambassadrice des Etats-Unis sur territoire vaudois, pour ce qui est de sa résidence, n'était pas prévisible lors des négociations en lien avec l'arrêté fédéral cité. Le choix de sa résidence, précédemment à Crans-près-Céligny, désormais à Mies, est propre à l'ambassadeur en place et pourrait concerner chaque canton "au coup par coup".

La contrainte financière résultant de cette situation pour le Canton de Vaud est inacceptable pour le Conseil d'Etat, qui a dès lors fait part au Conseil fédéral de son souhait de trouver avec lui une solution négociée, pour éviter que le Canton de Vaud n'assume seul la lourde charge de protection découlant des accords internationaux auxquels la Suisse est partie. Le Gouvernement vaudois a donc requis le Conseil fédéral de revoir sa position par rapport à l'engagement de l'armée devant la résidence de l'ambassadrice des Etats-Unis à Mies, voire, à tout le moins, d'entrer en matière sur le dédommagement financier du canton pour son engagement devant cette représentation diplomatique.

Le 2 juillet 2010, l'Office fédéral de la police (fedpol) a fait part des résultats de l'analyse de la menace concernant la résidence de l'ambassadeur des Etats-Unis à Mies et a esquissé les possibilités s'agissant des démarches à entreprendre.

L'analyse de la menace aboutit à la conclusion que les représentations diplomatiques des Etats-Unis courent un risque important également en Suisse et qu'une surveillance permanente par des forces de sécurité continue d'être de mise. La surveillance vise d'une part à empêcher les mouvements

antiaméricains en Suisse, telles que le vandalisme, les occupations etc. D'autre part, il s'agit de faire face à la menace générale et latente de terrorisme contre les organismes américains, même si l'on ne dispose actuellement d'aucun élément concret ou d'indice allant dans ce sens.

Pour l'heure, rien ne semble indiquer que la situation en matière de sécurité se soit véritablement améliorée par rapport aux années précédentes ; une réduction du niveau de sécurité n'est donc pas justifiée.

En raison des compétences territoriales, il revient à la Police cantonale de prendre en charge la surveillance permanente de la résidence de Mies, à l'aide de ses propres agents. Selon les indications du DDPS, un soutien subsidiaire de la part de l'armée n'est pas possible. Cependant, le DDPS a examiné la possibilité d'une participation financière conformément aux dispositions sur l'indemnisation découlant de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI).

Le DDPS a ainsi préparé un projet de convention dans ce sens, qu'il a communiqué au Canton de Vaud.

Etant donné que le bâtiment en question est une résidence et non une ambassade ou une chancellerie fréquentée régulièrement par le public et que, jusqu'à présent, aucun incident majeur n'a menacé sa sécurité, il est envisageable que la Police cantonale soit secondée par le personnel d'une entreprise de sécurité privée pour assurer la protection de ce bâtiment. Un engagement commun peut être envisagé, par exemple, sous la forme d'une prise en charge partielle de la surveillance permanente par le service de sécurité privé, complétée par des rondes de la Police cantonale. L'engagement d'agents de sécurité privés devrait cependant dans tous les cas se faire sous la responsabilité, la conduite et la surveillance de la Police cantonale.

Le recours à des forces de sécurité privées dépendant de l'accord des autorités américaines en Suisse, le DFAE est entré à ce sujet en contact avec les services compétents de la Représentation des Etats-Unis.

Le 30 août 2010, la Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève a confirmé à la Mission permanente des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève la teneur des modifications envisagées dans le dispositif de surveillance de la résidence du Représentant permanent à Mies.

Au lieu d'une surveillance 24h/24 exercée par deux gendarmes en uniforme, la Police cantonale, d'entente avec le Service fédéral de sécurité (SFS), a envisagé le dispositif suivant :

- présence sur la propriété d'un garde de sécurité privée en uniforme et d'un gendarme en uniforme, 24h/24 ;
- passage régulier d'une patrouille mobile de police, composée exclusivement de gendarmes en uniforme.

le 29 septembre 2010, l'ambassadrice des Etats-Unis a écrit au commandant de la Police cantonale pour le remercier de son engagement dans le suivi de l'affaire, médiatisée, concernant la sécurité de sa résidence. Sur le principe, elle ne s'oppose pas à ce qu'un policier soit remplacé par un agent de sécurité privé. Cette position a été formellement confirmée par une note diplomatique du 21 octobre 2010.

S'agissant de la péréquation financière entre le canton et la Confédération, l'article 3 de l'ordonnance du 1er décembre 1999 concernant les prestations financières allouées aux cantons pour le maintien de la sûreté intérieure (ordonnance LMSI sur les prestations financières) prévoit que la Confédération accorde une indemnité au canton qui, sur mandat de fedpol, exécute des tâches de protection périodiques ou permanentes dont le coût dépasse 5 % de la charge salariale annuelle du corps de police concerné ou excède un million de francs. Cette disposition précise aussi qu'en principe, la part des

dépenses à la charge de la Confédération ne dépasse pas 80 % du coût total. En l'espèce, le seuil nécessaire pour obtenir le remboursement prévu par l'ordonnance LMSI sur les prestations financières est atteint. Un accord a été conclu à ce sujet entre le DDPS et le Canton de Vaud. Il prévoit que la Confédération indemniserà le canton à hauteur de CHF 120'000.- par homme et par an, pour un effectif maximal de 12 ETP. Un montant forfaitaire de CHF 45'000.- est en outre alloué par la Confédération au canton à titre de frais d'équipement pour 6 ETP. Dans la mesure où il est prévu de faire en partie recours à une entreprise de sécurité privée, la facture de celle-ci sera prise en charge par la Confédération.

2 RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES

2.1 Réponses aux questions posées par l'interpellation Pierre Guignard

1. Est-ce que le canton de Vaud est remboursé pour tous les frais engendrés par cette surveillance ?

Le Canton de Vaud devrait être remboursé, vu que le seuil prévu par l'ordonnance LMSI sur les prestations financières est atteint. Il le serait en principe jusqu'à hauteur de 80 % du coût total.

2. Cette mission de police est-elle vraiment celle de la Gendarmerie et pas plutôt celle de l'Armée ?

L'art. 24 LMSI règle l'accomplissement des obligations de protection liées au droit international public. Selon cet article, les cantons, en accord avec fedpol, prennent sur leur territoire les mesures nécessaires pour l'accomplissement des obligations de protection de la Suisse découlant du droit international public.

L'obligation de protection de droit international public s'agissant des représentations étrangères (conformément à la Convention de Vienne ; RS 0.191.01, art. 22, et RS 0.191.02, art. 31) concerne, d'une part, le personnel diplomatique et consulaire et, d'autre part, les bâtiments qui sont en général la propriété de l'Etat étranger. Les organisations internationales installées en Suisse bénéficient également d'un droit de protection. Le droit international public et le droit des traités engagent tant la Confédération que les cantons ; l'exécution est fonction de la répartition constitutionnelle des compétences entre les cantons et la Confédération.

D'après la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst), la sauvegarde de la sécurité intérieure, et par conséquent de la sécurité des représentations étrangères et des organisations internationales en Suisse, relève en premier lieu des autorités civiles des cantons. La Confédération est tenue de fixer le niveau de protection approprié en fonction des obligations internationales et, si les capacités factuelles des cantons ne suffisent pas, de les soutenir dans la mesure de ses possibilités.

Le droit constitutionnel ne prévoit pas de stricte exclusion de l'armée des tâches de maintien de la sûreté intérieure. L'art. 58 al. 2 Cst envisage explicitement comme tâche partielle de l'armée un soutien des autorités civiles, lorsque celles-ci doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure, et donne aussi au législateur le droit de lui assigner d'autres tâches. Il est par contre reconnu que le rôle de l'armée dans ce domaine est de nature subsidiaire. Cela découle notamment du fait que l'engagement de l'armée relève de la compétence de la Confédération, tandis que l'accomplissement de la souveraineté de police, à proprement parler, relève depuis toujours de la compétence de base des cantons.

3. Le canton a-t-il engagé des gendarmes supplémentaires pour effectuer ce travail ? En fonction de la durée de cette mission, devra-t-il le faire ?

Les effectifs de la Gendarmerie n'ont jamais été augmentés pour l'accomplissement de cette mission. Compte tenu de l'issue prévisible des négociations actuelles, il n'est pas envisagé de le faire.

4. Combien faut-il de personnes pour effectuer ce travail dans le cadre de l'Armée et dans le cadre de la Gendarmerie ?

Aujourd'hui, l'effectif engagé est de 2 gendarmes représentant quelque 14 ETP. A l'avenir, il est prévu de mettre en place le dispositif suivant :

- présence sur la propriété d'un garde de sécurité privée en uniforme et d'un gendarme en uniforme, 24h/24 ;
- passage régulier d'une patrouille mobile de police, composée exclusivement de gendarmes en uniforme.

5. Le rôle prioritaire de la Gendarmerie n'est-il pas de lutter contre la criminalité, la délinquance et de protéger en priorité le citoyen ?

Voir réponse à la question 2 ci-dessus.

2.2 Réponses aux questions posées par l'interpellation Gloria Capt

1. Pour quelle raison la surveillance de la résidence de l'ambassadrice des Etats-Unis à l'ONU est-elle assurée par la gendarmerie et non par le Service de sécurité des Nations Unies, éventuellement en collaboration avec le Service fédéral de sécurité, voire avec l'armée ?

Voir réponse à la question 2 de l'interpellation Guignard.

2. Est-il exact que c'était l'armée qui assurait cette surveillance au préalable et depuis quand la gendarmerie s'est-elle vu attribuer cette tâche ?

Par arrêté fédéral du 5 octobre 2004, des engagements en service d'appui de l'armée en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères avaient été approuvés par le Parlement jusqu'à la fin de la législature 2003–2007, soit jusqu'au 31 décembre 2007.

Cette mission a régulièrement fait l'objet de critiques, qui ont abouti à l'adoption de l'arrêté fédéral du 19 décembre 2007 concernant l'engagement de l'armée en service d'appui en faveur des autorités civiles pour la protection des représentations étrangères.

A côté du débat de fond sur le rôle de l'armée dans le domaine de la sécurité intérieure, ces critiques ont avant tout été provoquées par l'engagement de formations en cours de répétition (CR) à Berne et à Genève. Des interventions parlementaires fédérales (05.3419 Interpellation Engelberger : Protection des ambassades. Réduction des engagements subsidiaires de l'armée, et 06.3013 Motion de la Commission de la politique de sécurité du CN : Protection des représentations étrangères. Prévoir la relève de l'armée par la police civile) ont chargé le Conseil fédéral, dans la perspective de l'échéance de l'arrêté fédéral, d'élaborer avec les cantons des variantes prévoyant un remplacement total ou du moins partiel de l'armée par des forces de police pour la protection des représentations étrangères.

Par lettre adressée au Conseil fédéral le 26 avril 2006, les responsables politiques des cantons et villes de Genève, Berne et Zurich ont demandé que la protection des représentations étrangères soit, par étapes, entièrement confiée aux forces de police. L'armée ne serait engagée que si une modification significative de la situation de la menace exigeait une protection supplémentaire importante des ambassades. Les auteurs de la proposition ont aussi demandé que la Confédération prenne en charge, à l'avenir, les coûts générés par les tâches de protection des ambassades.

L'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 19 décembre 2007 fait suite à ces interventions parlementaires et à la lettre des cantons et des villes. Dès lors, l'armée s'est d'emblée désengagée, au début de l'année 2009, de la surveillance de la résidence de Mies.

3. Combien de gendarmes sont affectés chaque jour à la surveillance de la résidence de l'ambassadrice des Etats-Unis à l'ONU ?

Voir réponse à la question 3 de l'interpellation Guignard.

4. Des négociations sont-elles en cours avec les Nations Unies à Genève et/ou le Département fédéral

de justice et police et, plus particulièrement l'Office fédéral de la police, pour trouver une autre solution ?

Des négociations concernant l'indemnisation du Canton de Vaud se sont déroulées entre le DDPS et la Police cantonale, à satisfaction des parties. Un accord formel a été conclu dans ce sens entre le DDPS et le Conseil d'Etat.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 décembre 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean