

**RAPPORT DE LA COMMISSION**

**chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret portant approbation par le Canton de Vaud de la convention relative au système d'alerte enlèvement**

et

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Jean-Marie Surer et consorts au nom des groupes libéral-radical - Pour une "alerte enlèvement" au niveau national**

La commission, formée de Mmes et MM. les députés Christine Chevalley, Denis-Olivier Maillefer, Jean-Michel Favez, Eric Sonnay, Jean-Marc Chollet, Jean-Marc Surer, Mario-Charles Pertusio et de la rapportrice soussignée a tenu séance le lundi 20 mai 2010 en présence de M. Sébastien Leprat, secrétaire général du Département de la sécurité et de l'environnement, de M. V. Delay, juriste aux Services généraux et à la Police cantonale et de Mme Christine Krattinger qui a tenu les notes de séance, ce dont nous la remercions.

**De la motion Burkhalter à la démarche cantonale**

M. Leprat replace la motion dans son contexte.

Un groupe de travail ratifié par la Conférence des directrices et directeurs de justice et police (CCDJP) a été mis en place afin d'établir au plus vite une procédure, conformément au souhait du motionnaire aux Conseils des Etats Didier Burkhalter. Mme la conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro y a pris part. Ce groupe de travail a conclu une convention avec plusieurs partenaires, principalement institutionnels, ainsi que les aéroports, les grands médias radios-TV, Idée Suisse et les principales agences de presse (ATS et AP).

Cette démarche a constitué la première étape, décidée à l'automne passé et ratifiée en séance plénière de la CCDJP en novembre 2009, pour une mise en œuvre en janvier 2010. M. Leprat confirme que le système d'alerte enlèvement tel que défini par le groupe de travail de la CCDJP est en place, avec un appui de l'Office fédéral de la police (Fedpol) qui met à disposition sa cellule de déclenchement, d'entente avec la Conférence des Commandants des polices de Suisse (CCPCS). Ce système est opérationnel depuis le 01.01.2010.

La seconde phase, dont des informations complémentaires devraient être données cet automne, impliquera d'autres canaux d'information comme les sms. Il n'est pour le moment pas envisagé d'envois généralisés par mms, pour des raisons essentiellement techniques. Les trois principaux opérateurs procèdent aux démarches d'intégration dans la convention de partenariat.

## **De la prise en compte de la motion Surer**

La démarche développée plus haut montre que le Conseil d'Etat agit en accord avec la demande du motionnaire. Il avait au reste répondu en ce sens à l'interpellation Fabienne Despot le 12.08.2009.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat se voit contraint de présenter un décret faisant suite à la motion Surer tout en proposant de le refuser, puisque la convention de partenariat établie, d'entente entre la CCDJP et le Département fédéral de justice et police (DFJP), est associée en droit cantonal à une forme de convention administrative qui lie directement le Conseil d'Etat et qui n'a pas à être portée devant le Grand Conseil, selon l'appréciation juridique réalisée. Ladite appréciation estime, sur la base de l'article 121 Cst-VD

### **Art. 121 Relations extérieures**

1. Le Conseil d'Etat représente le canton.
2. Il peut conclure seul des concordats et des traités internationaux lorsqu'une loi, un concordat ou un traité international approuvés par le Grand Conseil le prévoient.
3. Il peut conclure des contrats administratifs avec la Confédération ou avec les autres cantons.

Dès lors que des conventions sont jugées de nature technique, elles relèvent exclusivement de la compétence du Conseil d'Etat en tant que contrat administratif.

## **Observations du motionnaire**

Le motionnaire s'étonne d'une telle gymnastique intellectuelle juridique. La démarche met en jeu un grand nombre d'intervenants, Confédération, cantons ou partenaires. Elle a suscité des interventions sous diverses formes au Grand Conseil, dont la présente motion, rédigée en discussion avec Me Schwaar du Service juridique et législatif. La Confédération n'est pas directement concernée dans cette affaire "*faute de compétences fédérales claires*", comme indiqué au point 2.2 de l'EMPD. Le motionnaire constate que le Conseil fédéral a choisi l'option purement concordat qui aboutit aujourd'hui au projet de décret soumis, et observe des avis juridiques partagés et des lectures différentes, pour le moins un certain flou juridique.

Cependant il relève l'aspect putatif de l'article 121 Cst-VD, tant dans ses alinéas 2 que 3. Partant de cette constatation de possibilité et non d'exigence, le motionnaire estime qu'un décret qui demande au Conseil d'Etat de conclure le concordat avec d'autres cantons ne peut être considéré comme inconstitutionnel.

Pour le motionnaire, l'essentiel reste cependant que l'alerte fonctionne rapidement, peu importe la procédure qui sera choisie.

## **Concordat ou convention**

Le motionnaire a envisagé la concrétisation de sa motion par un projet de décret qui prévoit l'adhésion du Conseil d'Etat à un concordat mettant en place un dispositif d'alerte enlèvement. La voie du concordat n'a pas été retenue par le Conseil d'Etat car elle aurait nécessité la définition exhaustive des conditions du partenariat, soit la mise en place de toutes les étapes envisagées, avant de le soumettre au Grand Conseil.

Le choix a ainsi été porté sur une convention de partenariat qui permet d'intégrer les seuls grands partenaires institutionnels dans une première étape, puis les opérateurs de téléphonie dans une deuxième étape, sans nécessiter une procédure impliquant des ratifications multiples auprès du Grand Conseil. La voie contractuelle, possibilité donnée par l'article 121 Cst-VD, beaucoup moins rigide que

celle du concordat, permet ainsi d'accélérer la procédure.

Il est confirmé aux commissaires que l'acceptation d'un concordat, donc l'acceptation de la motion Surer en la forme, ralentirait le processus, non seulement au stade de l'acceptation de la motion, mais également lors de modifications ultérieures du processus. De plus la nécessité d'un concordat ne se pose pas dans la mesure où les bases légales nécessaires existent (article 183 et 220 du Code pénal, article 177 de l'actuel Code de procédure pénale vaudois, article 210 et 211 du futur Code de procédure pénale suisse).

### **Situation paradoxale pour la commission**

Il en découle que les membres de la commission qui désirent une mise en œuvre rapide de la procédure d'alerte enlèvement devraient se prononcer contre l'acceptation du projet de décret, ce qui pourrait être perçu comme une volonté de contrer cette mise en œuvre.

Dans la mesure où la première étape du processus est déjà effective, les membres de la commission envisagent de conserver le présent décret en l'amendant de manière à se prémunir contre un ralentissement impliqué par les modifications du processus évolutif. Le but des amendements proposés est d'éviter que le Conseil d'Etat doive faire ratifier un deuxième, voire un troisième décret par le Grand Conseil.

La notion de "toutes conventions évolutives" est introduite dans l'article 1 du décret ; cette précision permet de ratifier la convention actuelle tout en précisant dans le décret que le Grand Conseil n'aura plus à se prononcer pour chaque modification ultérieure du texte.

Remarque complémentaire : la commission regrette de ne pas disposer du texte de la convention, lequel texte est joint en annexe du présent rapport.

### **En conclusion**

En synthèse des propositions d'amendement des articles du projet de décret, les articles amendés par la commission sont les suivants :

**Art. 1** "Le Conseil d'Etat est autorisé à approuver, au nom du Canton de Vaud, toutes conventions évolutives relatives au système d'alerte enlèvement."

**Art. 2** "Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'application des dites conventions."

Finalement:

A l'unanimité, la Commission accepte les amendements proposés.

A l'unanimité, la Commission accepte le projet de décret tel qu'amendé.

A l'unanimité, la Commission accepte d'entrer en matière.

---

Vevey, le 8 juillet 2010.

La rapportrice :  
(Signé) *Fabienne Despot*

## **Convention relative au « Système d'alerte enlèvement »**

**novembre 2009**

### **CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DEPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE**

#### **Département fédéral de justice et police DFJP**

#### **1. Contexte**

Après l'enlèvement et le meurtre d'Ylenia Lenhard, le 31 juillet 2007, les médias ont évoqué la nécessité de mettre en place un dispositif d'alerte en cas d'enlèvement d'enfants. Cette question a ensuite été reprise par les milieux politiques par le dépôt de différentes interventions et pétitions.

Le 2 avril 2009, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et le Département fédéral de justice et police (DFJP) ont décidé de constituer une organisation de projet commune, chargée d'élaborer un projet de convention pour la mise en place d'un système d'alerte enlèvement.

#### **2. Objectif**

Etant établi que dans les cas d'enlèvements d'enfants où l'on peut craindre des actes de violence, les premières heures qui suivent la disparition peuvent être décisives pour sauver la vie et l'intégrité corporelle de la victime, les moyens de recherche actuels de la police doivent être renforcés en mettant en place un système d'alerte enlèvement. Ce dispositif, qui couvre tout le territoire suisse, diffuse de manière immédiate et systématique des messages et des renseignements invitant la population à faire preuve de vigilance et à collaborer pour permettre de recueillir des indices.

#### **3. Principes**

S'agissant d'un dispositif qui doit pouvoir être déclenché de toute urgence, le système d'alerte enlèvement se caractérise par sa simplicité de fonctionnement. Il se fonde, dans la mesure du possible, sur les structures existantes.

Les autorités de poursuite pénale du canton concerné diffusent une alerte après qu'un enlèvement devant témoin leur est signalé ou lorsqu'elles présument, sur la base de soupçons fondés, qu'un enlèvement s'est produit, le but étant de localiser la victime ou son ravisseur.

Le système d'alerte vise à mobiliser la population dans un périmètre proche du lieu de l'enlèvement. Les messages diffusés s'adressent en premier lieu aux personnes qui se trouvent dans l'espace public et à toutes celles qui pourraient faire des constatations utiles suite à la diffusion de l'alerte.

#### **4. Conditions pour le déclenchement de l'alerte**

Le système d'alerte enlèvement ne peut être déclenché que si les conditions suivantes sont toutes réunies :

- il s'agit de l'enlèvement avéré d'une personne mineure ou il existe un soupçon fondé qui le laisse penser ;

- il y a lieu de penser que la victime est sérieusement menacée dans son intégrité physique, psychique ou sexuelle ;
- il existe suffisamment d'éléments d'information sûrs dont la diffusion peut permettre de localiser la victime ou son ravisseur.

Chaque fois que cela est possible, l'accord d'au moins un des détenteurs de l'autorité parentale ou, le cas échéant, de l'autorité de tutelle doit être obtenu préalablement au déclenchement de l'alerte.

## 5. Déclenchement de l'alerte

L'alerte déclenchée, le corps de police compétent transmet l'avis correspondant à la Centrale d'engagement de fedpol. Celle-ci en vérifie l'authenticité et rédige, en concertation avec le canton concerné, le message standard en français, en allemand, en italien et en anglais, qu'elle transmet aux organisations partenaires parties à la présente convention (ci-après les partenaires à la convention), aussitôt que le centre d'appels de fedpol a pu mobiliser les effectifs minimaux requis pour fonctionner. Le corps de police compétent reprend simultanément le message d'alerte sur son site internet.

## 6. Contenu du message d'alerte

Pour autant que les conditions techniques le permettent, le message d'alerte débute par la formule « Alerte enlèvement » (« Entführungsalarm » ; « Allarme rapimento » ; « AMBER Alert »). Le message doit être court, précis et aisément compréhensible par tous. Pour qu'il soit clairement identifié par la population, il respecte une charte graphique et sonore identique pour tous les diffuseurs. Il contient les éléments suivants :

- informations susceptibles de permettre la localisation de la victime ou de son ravisseur (p. ex. heure et lieu de l'enlèvement, description du véhicule suspect, numéro de la plaque d'immatriculation, signalements, nom et photographie de la victime, etc.) ;
- numéro de téléphone du centre d'appels de fedpol et adresse du site internet du corps de police compétent ;
- consigne invitant les particuliers à ne pas intervenir eux-mêmes au cas où ils localiseraient la victime ou son ravisseur.

Les autorités de poursuite pénale du canton concerné sont responsables du contenu du message d'alerte.

## 7. Actualisation, durée et levée de l'alerte

Le message d'alerte peut être complété lorsque de nouvelles informations susceptibles de faciliter les recherches sont disponibles.

Le message est diffusé pendant trois heures. S'il n'a pas été possible de localiser la victime ou son ravisseur durant ce laps de temps, la diffusion du message est suspendue automatiquement. Les autorités de poursuite pénale reviennent alors à leur communication usuelle.

En cas de développements qui requièrent une poursuite de l'alerte, le dispositif peut, selon les cas, être maintenu pendant deux heures supplémentaires au plus.

Si la victime ou son ravisseur sont localisés avant la fin de la durée de diffusion, l'alerte est levée selon la même procédure que celle définie pour le déclenchement du dispositif.

L'actualisation, la poursuite et la levée du dispositif sont exécutées sur mandat du service qui en a demandé le déclenchement.

## 8. Zone de diffusion

L'alerte enlèvement est toujours diffusée sur l'ensemble du territoire suisse par l'intermédiaire des partenaires à la convention.

Le corps de police compétent peut aussi transmettre le message d'alerte à des partenaires locaux, en plus des partenaires à la convention. Il veille à coordonner avec la Centrale d'engagement de fedpol le moment de la diffusion du message par ces partenaires locaux.

Les autorités de poursuite pénale du canton concerné peuvent, pour des raisons particulières et dans les limites des possibilités techniques, restreindre la diffusion de l'alerte à une région déterminée.

## 9. Canaux de diffusion

En principe, tous les partenaires à la convention diffusent le message d'alerte.

La Centrale d'engagement de fedpol tient une liste actualisée des permanences auprès des

partenaires à la convention.

Ceux-ci sont tenus de lui notifier tout changement dans ces données.

Les autorités de poursuite pénale du canton concerné peuvent, pour des raisons particulières, exclure du dispositif certaines organisations partenaires.

## 10. Coûts et financement

Chaque partenaire à la convention supporte ses propres coûts.

## 11. Clauses particulières

Par leur signature, les partenaires à la convention s'engagent à fournir, pendant une durée de deux ans à compter de la signature de la présente convention, les prestations définies ci-dessous afin de soutenir la recherche de mineurs enlevés. Passé ce délai, la convention est reconduite par périodes de deux ans. Chacune des parties peut dénoncer la convention pour la fin d'une période de validité, moyennant un préavis de douze mois.

### 11.1. SRG SSR idée suisse

Le message d'alerte diffusé par la Centrale d'engagement de fedpol est transmis à la SSR au moyen du système Vulpus. Après avoir vérifié l'authenticité de l'annonce, la SSR diffuse le message dans les meilleurs délais, selon la procédure définie ci-dessous. Le texte du message doit être repris et diffusé intégralement, sans modification, ajout, ni soustraction (en cas de doute, les unités d'entreprise de la SSR prennent contact avec fedpol). En-dehors de la diffusion du message d'alerte, l'indépendance rédactionnelle de la radio et de la télévision pour le traitement de l'information relative à cet événement demeure garantie.

#### Télévision (TSR / TSI / SF DRS)

- Les chaînes de télévision diffusent pendant trois heures, à intervalles d'un quart d'heure, un bandeau déroulant avec le message d'alerte, dans la partie inférieure de l'écran.
- Entre les émissions, le message est diffusé en mode plein écran.

- Les chaînes de télévision diffusent le message sans y apporter de modification et en respectant la charte graphique prédéfinie.
- Le message d’alerte est aussi publié dans le Teletext.
- Les chaînes de télévision reprennent le message d’alerte également sur leur site internet.
- L’alerte est en outre envoyée via les services SMS de l’émetteur.
- Entre 1 h et 7 h du matin, le message est diffusé uniquement sur le Teletext.

#### Radios (SR DRS / RSR / RSI / RR)

- Dans la première heure qui suit le déclenchement du dispositif, le message est diffusé tous les quarts d’heure sur la première et la troisième chaînes. A partir de la deuxième heure, le message est diffusé toutes les demi-heures (notamment lors du journal).
- Hormis sur la première et la troisième chaînes, l’alerte n’est diffusée sur les autres chaînes que si la diffusion du journal est prévue à ce moment.
- Les chaînes de radio reprennent le message d’alerte également sur leur site internet.
- Entre 1 h et 6 h du matin, le message n’est généralement diffusé qu’au cours du journal.

#### 11.2. Office fédéral des routes (OFROU)

La Centrale d’engagement de fedpol envoie le message d’alerte par courrier électronique à la centrale nationale de gestion du trafic de l’OFROU, qui vérifie l’authenticité de l’annonce en prenant contact par téléphone avec la Centrale d’engagement de fedpol. En signant la présente convention, l’OFROU s’engage à diffuser le message « Enlèvement : écouter radio », dans la langue de la région concernée, sur les panneaux à messages variables (PMV) des routes nationales. Sont exceptés du dispositif les PMV diffusant des informations actuelles et des recommandations concernant les routes fermées et les embouteillages, ainsi que les PMV annonçant un danger. Le message d’alerte est diffusé dès sa réception.

#### 11.3. Chemins de fer fédéraux (CFF)

La Centrale d’engagement de fedpol envoie le message d’alerte par courrier électronique à la centrale d’intervention de la police ferroviaire, qui vérifie l’authenticité de l’annonce en prenant contact par téléphone avec la Centrale d’engagement de fedpol. En signant la présente convention, les CFF s’engagent à transmettre, par écrit, au personnel de conduite et des trains le texte intégral du message – sans modification, ajout, ni soustraction – dans les trois langues nationales. Simultanément, le message est diffusé par haut-parleurs dans les gares et publié sur les écrans affichant les horaires des trains et des informations sur le trafic ferroviaire. Le message d’alerte est diffusé dès sa réception, avec l’indication de sa source.

#### 11.4. Aéroport de Zurich

La Centrale d’engagement de fedpol envoie le message d’alerte par courrier électronique à la société UNIQUE, qui vérifie l’authenticité de l’annonce en prenant contact par téléphone avec la Centrale d’engagement de fedpol. En signant la présente convention, la société UNIQUE s’engage à diffuser tous les quarts d’heure le texte intégral du message d’alerte par haut-parleurs – sans

modification, ajout, ni soustraction – dans les trois langues nationales. Le message d’alerte est diffusé dès sa réception, avec l’indication de sa source.

#### 11.5. Aéroport International de Genève

La centrale d’engagement de fedpol envoie le message d’alerte par courrier électronique à l’Aéroport international de Genève (AIG), qui vérifie l’authenticité de l’annonce en prenant contact par téléphone avec la Centrale d’engagement de fedpol. En signant la présente convention, l’AIG s’engage à diffuser tous les quarts d’heure le texte intégral du message d’alerte par haut-parleurs – sans modification, ajout, ni soustraction – dans les trois langues nationales, ainsi qu’en anglais. Le message d’alerte est diffusé dès sa réception, avec l’indication de sa source. Dans la mesure du possible, l’AIG diffusera simultanément le texte et les images (photographies) sur les écrans appropriés.

#### 11.6. Aéroport de Lugano-Agno

La Centrale d’engagement de fedpol envoie le message d’alerte par courrier électronique à l’Aéroport de Lugano-Agno, qui vérifie l’authenticité de l’annonce en prenant contact par téléphone avec la Centrale d’engagement de fedpol. En signant la présente convention, l’Aéroport de Lugano-Agno s’engage à diffuser tous les quarts d’heure le texte intégral du message d’alerte par haut-parleurs – sans modification, ajout, ni soustraction – dans les trois langues nationales. Le message d’alerte est diffusé dès sa réception, avec l’indication de sa source.

#### 11.7. Aéroport de Berne-Belp

La Centrale d’engagement de fedpol envoie le message d’alerte par courrier électronique et par télécopie à la société ALPAR, qui vérifie l’authenticité de l’annonce en prenant contact par téléphone avec la Centrale d’engagement de fedpol. En signant la présente convention, la société ALPAR s’engage à diffuser tous les quarts d’heure le texte intégral du message d’alerte par haut-parleurs – sans modification, ajout, ni soustraction – dans les trois langues nationales. Le message d’alerte est diffusé dès sa réception, avec l’indication de sa source.

#### 11.8. Agence Télégraphique Suisse (ATS)

La Centrale d’engagement de fedpol envoie le message d’alerte par courrier électronique à l’ATS, qui vérifie l’authenticité de l’annonce en prenant contact par téléphone avec la Centrale d’engagement de fedpol. En signant la présente convention, l’ATS s’engage à transmettre aux rédactions, sous forme de dépêche, le texte intégral du message – sans modification, ajout, ni soustraction – dans les trois langues nationales. La Centrale d’engagement de fedpol transmet directement par courrier électronique à la société Keystone, filiale de l’ATS, les photographies éventuelles en lien avec l’alerte enlèvement. La société Keystone s’engage à les diffuser dès leur réception sur son réseau, en indiquant leur source.

#### 11.9. Associated Press (AP)

La Centrale d’engagement de fedpol envoie le message d’alerte par courrier électronique à l’AP et avise aussi par téléphone la rédaction centrale de l’AP à Berne. L’AP vérifie l’authenticité de l’annonce en prenant contact par téléphone avec la Centrale d’engagement de fedpol. En signant la présente convention, l’AP s’engage à transmettre aux rédactions, sous forme de dépêche, le texte intégral

du message – sans modification, ajout, ni soustraction – en allemand et, jusqu'à nouvel avis, en français. Le message d'alerte est diffusé dès sa réception, avec l'indication de sa source.

Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police  
Markus Notter, président

Département fédéral de justice et police  
Eveline Widmer-Schlumpf, conseillère fédérale, cheffe du département

SRG SSR idée suisse  
Armin Walper, directeur général de la SRG SSR idée suisse

Office fédéral des routes (OFROU)  
Rudolf Dieterle, directeur

Chemins de fer fédéraux suisses (CFF)  
Andreas Meyer, directeur général exécutif  
Kurt Signer, secrétaire général

Aéroport de Zurich (Unique, Flughafen Zürich AG)  
Ernst Schlecht, Safety & Security, head of Safety & Security

Aéroport international de Genève (AIG)  
Robert Deillon, directeur général  
Roger Wuthrich, directeur technique et des opérations

Aéroport de Lugano-Agno (Lugano Airport SA)  
Emilio Bianchi, avocat,  
président du Conseil d'administration

Aéroport de Berne-Belp (ALPAR)  
Heinz Kafader, membre de la Direction

Agence Télégraphique Suisse (ATS)  
Markus Schwab, président de la Direction  
Bernard Maissen, membre de la Direction

Associated Press (AP)  
Balz Bruppacher, rédacteur en chef