

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

**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 et radical - Pour une
"alerte enlèvement" au niveau national (09_MOT_069)**

1 RAPPEL DE LA MOTION Surer

1.1 Texte de la motion

Le Conseil d'Etat est prié d'agir au plan cantonal et intercantonal afin que soit développée, en coopération avec les autres cantons, la Confédération et les partenaires concernés (SSR, opérateurs de téléphonies, compagnies de transports, etc.) une convention nationale pour un système "alerte enlèvement" au niveau suisse, comme il en existe notamment aux Etats-Unis, au Canada ou en France. Le Conseil d'Etat mettra tout en oeuvre afin que ce système puisse être mis sur pied dès cette année. Il veillera par ailleurs à préparer toutes les mesures législatives, opérationnelles, techniques ou autres qui seront nécessaires afin que le canton puisse s'inscrire aussitôt dans ce dispositif.

Le dispositif "alerte enlèvement" existe aux Etats-Unis et au Canada depuis plusieurs années. Inspiré du système "Amber Alert" créé au Texas en 1996 à la suite d'un tragique enlèvement, il a permis de retrouver 140 enfants aux Etats-Unis. La France l'a récemment adopté, enregistrant déjà des succès, et la Grande-Bretagne le teste actuellement. D'autres pays, comme la Grèce et la Belgique, vont dans le même sens et des voix s'élèvent afin que l'on étudie l'instauration d'un réseau à l'échelle européenne. Il s'agit d'organiser la diffusion rapide, sur l'ensemble du territoire national, d'informations précises relatives à l'enlèvement afin de recueillir des témoignages utiles de la population. Les moyens de diffusion sont très larges, allant de tous les médias électroniques et outils internet aux panneaux sur les autoroutes, en passant par les messages sonores dans les gares, les postes frontières et les aéroports, par exemple.

Le Conseil fédéral analyse en ce moment avec les cantons les possibilités techniques d'instaurer en Suisse un tel système. Pourtant, alors que le système fonctionne à l'étranger, le dossier semble, en Suisse, enlisé dans des procédures lentes et tatillonnes : on parle d'un rapport technique de la Conférence des commandants de police pour 2010. Ceci ne dit encore rien du processus politique qui suivra. Devant cette lenteur, le Conseil des Etats a tapé du poing sur la table en acceptant, le 12 mars dernier, une motion de Didier Burkhalter (PLR) par 38 voix contre une et ceci malgré l'opposition du

Conseil fédéral. Il a mandaté le gouvernement fédéral pour mettre sur pied ce projet avec les cantons durant l'année 2009 encore.

Comme le Conseil fédéral se réfugie derrière des arguments fédéralistes pour justifier sa lenteur, il est temps que les cantons manifestent également leur volonté politique d'aller rapidement de l'avant. La présente intervention a donc pour but de donner le mandat clair au Conseil d'Etat d'agir activement, avec la Confédération, les autres cantons et les autres partenaires, en faveur de la mise sur pied d'un tel système encore en 2009. Le processus doit aller plus vite et ne doit pas se perdre dans des méandres bureaucratiques, des faux problèmes et des chasses gardées.

L'exemple français peut être utile à notre pays. Depuis 2006, une convention y lie l'ensemble des partenaires. Les questions principales sont abordées et réglées de manière claire et pragmatique. Ainsi, la compétence de déclencher le plan "alerte enlèvement" est octroyée à une autorité judiciaire, après consultation du Ministère de la justice, en concertation avec les enquêteurs et, si possible, avec l'accord des parents. De même, quatre critères sont clairement identifiés et doivent être tous réunis pour permettre le lancement de l'opération. Dès que le plan est lancé, le message d'alerte est diffusé pendant trois heures par différents vecteurs qui sont également identifiés et vont des chaînes de télévision aux messages sonores dans les gares en passant par les panneaux sur les autoroutes, par exemple. Un seul numéro de téléphone recueille les messages adressés aux enquêteurs dont la mobilisation rapide est assurée. Un tel modèle de convention peut, avec quelques adaptations helvétiques, être appliqué rapidement et efficacement dans notre pays aussi.

Souhaite développer et renvoi direct au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 17 mars 2009 (Signé) Jean-Marie Surer et 26 cosignataires

1.2 Développement oral et discussion au Grand Conseil

Suite à la réponse du Conseil fédéral à la motion Burkhalter, renvoyant à la compétence cantonale à ce sujet, la Députée Fabienne Despot avait aussi interpellé le Conseil d'Etat sur la mise en oeuvre d'un système d'alerte enlèvement.

Le 24 mars 2009, le Député Jean-Marie Surer a exposé que son intervention complétait l'interpellation Fabienne Despot, dans le but d'obtenir du Conseil d'Etat un projet concret. Le texte de la motion donne ainsi un mandat clair au Conseil d'Etat pour qu'il agisse activement avec la Confédération, les autres cantons et d'autres partenaires en faveur de la mise sur pied d'un tel système, encore en 2009.

Dans le développement oral qu'il a donné de sa motion, le motionnaire a envisagé notamment deux possibilités de concrétiser sa motion : la première sous la forme d'un projet de décret prévoyant l'adhésion du Conseil d'Etat à un concordat mettant en place un dispositif d'alerte enlèvement, la seconde consistant à charger le Conseil d'Etat de préparer une initiative cantonale à l'intention des Chambres fédérales, prévoyant la mise en place d'un dispositif d'alerte enlèvement. La motion demande au Conseil d'Etat d'opter pour la méthode la plus efficace et la plus rapide en fonction de l'avancement des projets fédéraux en cours.

La motion a été renvoyée directement au Conseil d'Etat.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

2.1 Préambule

Lors de sa séance du 2 avril 2009, la Conférence des directrices et directeurs des départements de justice et police (CCDJP) a pris connaissance de la réponse donnée, au niveau fédéral, à la motion Burkhalter sur l'introduction d'un système d'alerte en cas d'enlèvement. Par ailleurs, elle a relevé que la Commission suisse de lutte contre la criminalité (CSC) avait chargé un groupe de travail de se pencher sur la question de l'alerte en cas d'enlèvement d'enfant.

Dans sa réponse à l'interpellation Despot, adoptée le 12 août 2009 et traitée par le Grand Conseil le 3 novembre 2009, le Conseil d'Etat a informé le Grand Conseil qu'une convention entre les cantons et la Confédération était en préparation à ce sujet et qu'elle serait conclue entre la CCDJP et le Département fédéral de justice et police (DFJP), avant le 31 décembre 2009. L'adhésion du Canton de Vaud à cet accord répond au but de la motion Surer.

La CCDJP a examiné deux pistes envisageables pour concrétiser un système d'alerte.

Quant à la forme, une solution aurait pu consister à adapter la législation fédérale. Une solution plus souple et rapide a cependant consisté à conclure une convention entre la Confédération, les cantons et les autres partenaires concernés par le système d'alerte enlèvement. Sur le fond, dans le cadre d'un système d'alerte enlèvement, les informations devront être diffusées en utilisant les réseaux de communication existants, par exemple via la radio, la télévision, les panneaux lumineux sur les autoroutes, les SMS, les MMS ou des annonces dans les gares ou les aéroports.

Dans chaque région, il conviendra d'installer une centrale (hotline) capable de prendre en charge très rapidement et de façon professionnelle un flux important d'appels entrants. Il faudra aussi mettre en place une structure de "back office" pour soutenir les cantons, en particulier dans le traitement des informations reçues. Dans la mesure du possible, les hotlines et le "back office" devront être adossés aux infrastructures existantes des grands cantons et des entreprises de transport (CFF, aéroports etc.).

Enfin, il est essentiel de fixer des critères clairs pour le déclenchement d'une alerte. Techniquement, le système pourrait être étendu à des cas d'enlèvement d'adulte ou de disparition de personne. Cela entraînerait toutefois une augmentation du nombre d'alertes. Du point de vue de la CSC, il serait plus judicieux d'étendre le système aux adultes enlevés qu'aux personnes disparues. Souvent, ces dernières réapparaissent d'elles-mêmes et leur disparition n'était pas liée à une infraction.

Compte tenu de ces différents éléments les décisions suivantes ont été prises pour formaliser l'organisation de ce mandat en vue d'élaborer un système national d'alerte enlèvement :

- La CCDJP et le DFJP élaborent une convention commune portant sur le système d'alerte.
- Le projet a pour mandants la CCDJP et le DFJP, dispose d'un Groupe de pilotage comprenant trois représentants (secrétariat général de la CCDJP, DFJP et Conférence des commandants de polices cantonales suisses, CCPCS) et d'une équipe de projet comprenant une direction externe, un représentant des cantons (choisi parmi les chefs de police criminelle), de la Confédération, de la Société suisse de radiodiffusion (SSR) et des fournisseurs de services de télécommunication.
- Le financement de l'équipe de projet et de l'élaboration du texte de la convention est soumise à un plafond de coûts de 100'000 francs, supporté pour moitié par la Confédération et les cantons. Ce coût est indépendant de celui de l'exécution ultérieure du système de l'alerte enlèvement et ne constitue donc pas une conséquence financière du présent décret (cf. chiffre 3.2 ci-dessous).
- Les organisateurs du projet examinent si le système d'alerte doit être étendu aux adultes enlevés et aux personnes disparues.
- La CCDJP est informée sur l'avancement des travaux lors de son assemblée d'automne, les 12 et 13 novembre 2009.
- Le système d'alerte doit être mûr pour la réalisation d'ici fin 2009.

Ce système, fonctionnant en association avec les organes de poursuite pénale de la Confédération et des cantons, sera en tout cas actionné s'il s'agit d'un enlèvement de mineur (jusqu'à 18 ans), à l'exclusion des cas d'enlèvement d'un enfant par un des parents dans le cadre d'un conflit sur le droit de garde.

Cette première étape a été réalisée à la fin de l'année 2009. La réalisation des étapes suivantes,

jusqu'au développement final, doit encore faire l'objet d'une planification.

2.2 Description générale du projet de décret

Faute de compétence fédérale claire, le Conseil fédéral n'a pas eu la possibilité d'élaborer un système d'alerte en réponse à la motion Burkhalter. Dans ce contexte, la variante d'une initiative cantonale aurait été vouée à l'échec.

Toutefois, cette situation a conduit la CCDJP, en accord avec le DFJP, à élaborer un système d'alerte enlèvement, opérationnel dès le début de l'année 2010.

Au terme de sa réunion des 12 et 13 novembre 2009, la CCDJP a adopté un texte de convention à ratifier par la CCDJP, le DFJP, la Société suisse de radiodiffusion (SSR), l'Office fédéral des routes (OFROU), les Chemins de fer fédéraux (CFF), les aéroports internationaux de Zurich, Genève, Agno-Lugano et Belp-Berne, l'Agence télégraphique suisse (ATS) et l'Associated Press (AP). Cet accord établit les principes régissant le partenariat entre les différents intervenants. Il détermine aussi les grandes lignes du système, notamment les critères pour le lancement de l'alerte, l'autorité compétente à désigner par les cantons et les moyens à mettre en oeuvre.

Suivant l'article 121, alinéa 3 Cst-VD, dite convention est de nature technique et relève dès lors de la compétence du Conseil d'Etat, en tant que contrat administratif. Il en va de même pour toutes modifications futures. En conséquence, le Gouvernement ratifiera la convention, satisfaisant donc pleinement le motionnaire sur le fond.

Nonobstant, la présentation d'un décret s'impose pour répondre à la motion d'un point de vue formel. Celui-ci est rédigé de telle façon qu'il autorise le Conseil d'Etat à approuver la convention et en édicter les éventuelles dispositions d'exécution. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, vu la répartition constitutionnelle des compétences entre gouvernement et parlement et la loi sur le Grand Conseil, l'acceptation dudit décret serait contraire à l'article 121, alinéa 3 Cst-VD. En conclusion, le Conseil d'Etat ne peut que soumettre ce projet de décret, concrétisant la motion Surer, en proposant au Parlement de le rejeter.

Dans tous les cas, cette façon de faire ne remet nullement en cause la mise en place de l'alerte enlèvement, qui est en vigueur depuis le début de l'année 2010. Pour le surplus, l'adhésion formelle des cantons à la convention n'est pas prévue.

D'un point de vue matériel, concernant notamment l'autorité compétente pour déclencher l'alerte enlèvement, cette convention s'inscrit dans le cadre légal suivant :

- le déclenchement du dispositif repose sur le soupçon d'un enlèvement réprimé par l'art. 183 du code pénal (CP), voire éventuellement par l'art. 220 CP (enlèvement d'un mineur) ;
- l'art. 177 de l'actuel code de procédure pénale vaudois (CPP) confie au juge instructeur la compétence de prendre "toute mesure propre à assurer des constatations aussi vite que possible" et prévoit que celui-ci n'est "pas limité aux opérations indiquées" dans ledit code ;
- les articles 210 et 211 du futur code de procédure pénale suisse prévoient expressément la possibilité d'ordonner les recherches et d'appeler le public à y participer, en principe sur réquisition, désormais, du Ministère public.

3 CONSEQUENCES

3.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Au besoin, le Conseil d'Etat sera compétent pour édicter des dispositions d'exécution de la convention, pour autant que des prescriptions plus détaillées que celles de la convention s'avèrent nécessaires.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'exécution de la convention n'entraînera pas de conséquences financières.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Néant.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

3.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

3.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Autres

Néant.

4 CONCLUSION

Vu ce qui précède et au regard de l'art. 21 al. 3 Cst-VD, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser le projet de décret ci-joint. Cela ne remet nullement en cause la ratification de la convention et la mise en place de l'alerte enlèvement.

PROJET DE DÉCRET

autorisant le Conseil d'Etat à approuver la convention relative au système d'alerte enlèvement

du 14 avril 2010

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 48 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999,
vu les articles 5 et 103, alinéa 2, de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003,
vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat,

décète

Art. 1

¹ Le Conseil d'Etat est autorisé à approuver, au nom du Canton de Vaud, la convention relative au système d'alerte enlèvement (ci-après : la convention), reproduite au pied du présent décret.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'application de la convention.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 avril 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean