

Projet "Système d'alerte enlèvement"

Rapport descriptif

Rapport de l'équipe de projet adopté par le comité de pilotage en date du 15 octobre 2009

Etat: 15 octobre 2009

Table des matières

1	Introduction	3
1.1	Point de la situation.....	3
1.2	Mandat	3
1.3	Objectif	4
1.4	Organisation de projet.....	4
1.5	Déroulement du projet.....	4
2	Situation actuelle et développements au plan international	5
2.1	Définitions et cadre quantitatif.....	5
2.2	Situation actuelle au niveau national	6
2.3	Situation actuelle au plan international	6
2.4	Développements au plan international.....	8
3	Dispositions générales.....	9
3.1	Bases légales.....	9
3.2	Principes.....	9
3.3	Motifs d'exclusion	9
3.4	Public cible	9
3.5	Compétences	10
3.6	Déclenchement	10
3.7	Prévention	10
4	Mode de fonctionnement du dispositif.....	11
4.1	Conditions pour le déclenchement de l'alerte	11
4.2	Procédure de déclenchement de l'alerte	11
4.3	Contenu du message d'alerte	11
4.4	Zone de diffusion.....	12
4.5	Canaux de diffusion	12
4.6	Partenaires.....	12
4.6.1	SRG-SSR-Idee suisse (phase 1 de la réalisation)	12
4.6.2	Office fédéral des routes - OFROU (phase 1 de la réalisation)	13
4.6.3	Chemins de fer fédéraux – CFF (phase 1 de la réalisation)	13
4.6.4	Aéroport de Zurich (phase 1 de la réalisation)	14
4.6.5	Aéroport International de Genève (phase 1 de la réalisation).....	14
4.6.6	Aéroport de Lugano-Agno (phase 1 de la réalisation).....	14
4.6.7	Aéroport de Berne-Belp (phase 1 de la réalisation)	14
4.6.8	Aéroport de Bâle-Mulhouse (phase 2 de la réalisation)	14
4.6.9	Agence télégraphique suisse ATS (phase 1 de la réalisation).....	15
4.6.10	Associated Press - AP (phase 1 de la réalisation)	15
4.6.11	Prestataires de téléphonie mobile (phase 2 de la réalisation)	15
4.7	Autres institutions (phase 1 de la réalisation)	15
4.8	Engagement d'autres médias (phase 2 de la réalisation).....	15
4.9	Centre d'appels	16
4.10	Actualisation, durée et levée de l'alerte	16
4.11	Suivi et développement du système d'alerte	16
4.12	Protection des données	16
4.13	Coûts et financement	16
4.14	Droit/convention	17
5	Extension du système.....	18
5.1	Extension à des adultes enlevés	18
5.2	Extension à des personnes disparues	18
5.3	Message adressé aux Etats voisins.....	19
6	Plan de réalisation	20
6.1	Phase 1 de la réalisation.....	20
6.2	Phase 2 de la réalisation.....	20

1 Introduction

1.1 Point de la situation

Suite à l'enlèvement et au meurtre de 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 sous forme de différentes interventions et pétitions. La Commission des affaires juridiques du Conseil national a déposé deux motions exigeant d'introduire le plus rapidement possible un système d'alerte enlèvement similaire à celui que connaissent les USA, le Canada et la France, soit donc sur la base de messages MMS. Le besoin était fondé sur le constat que, lors d'enlèvements d'enfants où l'on peut craindre des actes de violence, les premières heures qui suivent le moment de la disparition peuvent être décisives pour sauver la victime.

Le 9 octobre 2007, par l'intermédiaire de la Conférence des Polices Cantonales de Suisse (CCPCS), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a chargé l'Association des chefs de police judiciaire suisses (ACPJS) d'établir un rapport sur le moyen d'introduire un système d'alerte en cas d'enlèvement d'enfants. En date du 14 février 2008, l'ACPJS soumettait à la CCDJP un rapport intermédiaire relatif à la faisabilité d'un tel dispositif. Puis, sur demande de l'ACPJS, la Commission suisse de lutte contre la criminalité (CSC) a mis sur pied un groupe de travail en août 2008. Celui-ci avait pour mission d'examiner plus en détail l'introduction d'un système d'alerte enlèvement et de préparer des propositions de solution.

Le 18 décembre 2008, le conseiller aux Etats Didier Burkhalter a déposé une motion qui demande au Conseil fédéral d'étudier les moyens d'instaurer un tel système d'alerte. Le Conseil fédéral a rejeté la motion en indiquant que cette question relevait de la compétence des cantons. Malgré tout, le Conseil des Etats a transmis la motion le 12 mars 2009 par 38 voix contre 1. Le Conseil national l'a suivi le 27 avril 2009, à l'unanimité. Le 2 avril 2009 déjà, 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. Celui-ci doit arriver au stade de la réalisation d'ici la fin 2009.

1.2 Mandat

Sur la base de la décision de la CCDJP et du DFJP du 2 avril 2009, le mandant a formulé le mandat de projet de la manière suivante:

- Développer un concept de système d'alerte qui couvre tout le territoire suisse, moyennant recours aux autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons en cas d'enlèvement de mineurs jusqu'à l'âge de 18 ans révolus;
- Examiner pour quels autres cas le dispositif d'alerte devrait éventuellement s'appliquer dans sa phase finale;
- Fixer les moyens disponibles au stade final du système d'alerte;
- Etablir ce qu'il est possible de réaliser en vertu du droit en vigueur et, s'il y a besoin d'adaptations légales, quelles sont-elles;
- Observer le développement au plan international en matière d'alerte enlèvement et en faire rapport;
- Mettre au point une convention pour l'introduction de ce dispositif;
- Réaliser d'ici la fin 2009 une première phase de développement du système d'alerte et établir un plan de réalisation pour les étapes suivantes, jusqu'à la phase finale du système.

1.3 Objectif

Etant établi que dans des cas d'enlèvements d'enfants où l'on peut craindre des actes de violence, les premières heures qui suivent le moment de 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 indices.

1.4 Organisation de projet

Les travaux se déroulent à l'appui d'une organisation de projet à deux niveaux, soit le comité de pilotage et l'équipe de projet:

- le comité de pilotage est responsable de la direction globale du projet, de la surveillance des travaux, des décisions essentielles et de la communication externe. Il se compose des membres suivants: Hans-Jürg Käser (conseiller d'Etat BE, présidence), Jacqueline de Quattro (conseillère d'Etat VD), Felix Bänziger (procureur général adjoint du canton BE, président de la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS)), Stefan Blättler (cdt Police cantonale BE, président de la CSC), Roger Schneeberger (secrétaire général de la CCDJP) et Jean-Luc Vez (directeur de l'Office fédéral de la police).
- L'équipe de projet assume la responsabilité des travaux opérationnels y relatifs et sa composition est la suivante: Otmar Wigger (Wigger & Partner Consulting SA, direction), Christoph Eggel (Police cantonale GL, chef de la police judiciaire), Orlando Gnosca (Police cantonale TI, chef du service spécial), Christof Kipfer (Police cantonale de BE, chef de la police judiciaire), Michael Perler (Office fédéral de la police, chef de la police judiciaire fédérale), Robert Steiner (Police cantonale VS, chef de la police judiciaire), Marcel Suter (Police du canton ZU, chef du service spécial 2 de la police judiciaire), Françoise Valterio (Office fédéral de la police, directrice du domaine Droit de la police judiciaire fédérale), Bernhard Weder (Police cantonale ZU, Service interne de police judiciaire, Engineering Support).

1.5 Déroulement du projet

Les travaux ont été entrepris en avril 2009 et se divisent en cinq phases:

1. Démarrage des travaux (avril 2009)
2. Elaboration d'un concept "Système d'alerte enlèvement" (mai – août 2009)
3. Mise au point et signature d'une convention "Système d'alerte enlèvement" (septembre – novembre 2009)
4. Exécution de la phase 1 de la réalisation (novembre – décembre 2009)
5. Extension du concept et exécution de la phase 2 de la réalisation (dès janvier 2010).

2 Situation actuelle et développements au plan international

2.1 Définitions et cadre quantitatif

Fugueurs: personnes mineures ou sous tutelle qui ont quitté leur lieu de domicile ou de travail ou qui se soustraient d'une autre manière à la surveillance des responsables sans que les conditions spéciales requises pour une recherche de disparus ne soient remplies.

Evadés: personnes qui, sur ordonnance d'une autorité judiciaire, de poursuite pénale ou administrative, ont été internées dans un établissement (maison d'arrêt, établissement d'exécution de peines, foyer, clinique, etc.) ou qui ont été assignées à un certain lieu (lieu de travail, famille) et qui se sont éloignées sans autorisation de ces lieux mêmes ou pendant un transport, ou qui ne sont pas revenus après un congé autorisé.

Disparus: personnes qui ont disparu de leur cadre de vie habituel, lorsque le motif et/ou les circonstances de la disparition ne sont pas clairs, alors que la possibilité d'un accident ou d'un meurtre n'est pas à exclure ou qu'un risque de suicide doit être pris en considération. S'agissant de mineurs ou de personnes placées sous tutelle, l'admission du risque n'est pas nécessaire

Enlèvement: il y a enlèvement au sens de la tactique policière lorsque, moyennant réalisation des infractions visées par les art. 183, 184 et 185 CP, les auteurs de l'infraction détiennent des personnes en leur pouvoir - pour réaliser leurs buts - dans un lieu inconnu de la police. L'engagement de la police en cas d'enlèvement est conçu de manière à sauver la vie des personnes enlevées, à les libérer et à arrêter les auteurs de l'infraction. Dans ce contexte, la défense contre les dangers passe avant la poursuite pénale.

Personnes disparues	2006	2007	2008
Total personnes disparues	4957	5843	6271
Mineurs disparus	1805	2250	2379

Remarques relatives au tableau: les modes de calcul adoptés par les cantons sont très différents les uns des autres. Pour une part d'entre eux, tous les cas annoncés en tant que disparition sont déjà enregistrés comme tels au plan statistique. Sous d'autres modalités, les disparus qui, ultérieurement, sont retrouvés morts à la suite d'un suicide ne sont pas enregistrés en tant que disparus mais inscrits dans la statistique sous la rubrique suicide.

Nombre de cas des trois dernières années en Suisse, dans lesquels les critères d'un déclenchement de l'alerte selon chiffre 4.1 du rapport descriptif auraient été remplis	2006	2007	2008
Nombre de cas où les conditions suivantes étaient remplies cumulativement:			
– Il s'agit d'un 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;	2	5	2
– Il existe suffisamment d'éléments d'information sûrs dont la diffusion peut permettre de localiser la victime ou son ravisseur.			

Comparaison avec la France	2006	2007	2008
Total des alertes enlèvement déclenchées	1	4	2

2.2 Situation actuelle au niveau national

2.2.1 Situation légale

En Suisse, la compétence d'ordonner des investigations pour les genres de délits en question ici, tels que l'enlèvement, revient aux cantons. C'est également le cas pour des personnes disparues. En d'autres termes, les lois cantonales sont applicables, en particulier les codes cantonaux de procédure pénale (resp. le Code de procédure pénale suisse dès 2011).

2.2.2 Mesures policières

En cas d'avis de disparition et d'enlèvement, il est possible de déclencher tout un éventail de mesures. Celles-ci sont réglementées dans des documents de base de la CCPCS (notamment les Directives du 13 juin 1990 pour la recherche d'enfants disparus, les principes régissant le commandement, la tactique et les relations avec les médias). Certaines de ces mesures figurent dans une convention portant sur les conditions et l'exécution de recherches par alertes transcantonales. Ainsi existe-t-il aujourd'hui déjà des instruments de recherche de très grande qualité et efficacité, qui permettent une diffusion rapide de l'information au niveau de la police et, partant, des recherches coordonnées au-delà des frontières du canton ou du pays, comme la recherche par alertes transcantonales. En un très bref laps de temps, un dispositif de recherche prédéfini peut être mis en œuvre au plan intercantonal et maintenu pendant une certaine durée. Certains renseignements minimums sur les faits, le ravisseur et le véhicule utilisé pour la fuite sont la condition nécessaire au déclenchement d'une telle recherche par alerte. La majorité des cantons disposent, en sus de ce mode d'alerte, de concepts de recherches élargis, en particulier pour les recherches de proximité.

Si la police cantonale compétente entend procéder à une recherche en demandant la collaboration du public, elle doit s'appuyer à cet effet sur les dispositions cantonales applicables. Lorsqu'il y a suspicion d'acte punissable, ou après ouverture d'une procédure pénale, l'implication du public n'est généralement envisageable qu'avec l'approbation des autorités compétentes. Le moment de l'entrée en jeu du public ainsi que les canaux de diffusion du message peuvent être très différents. Suivant la situation, l'intervention du public peut s'avérer problématique car elle peut influencer négativement le comportement du ravisseur. Par ailleurs, des réflexions relevant de la tactique d'investigation (par ex. une arrestation imminente, sans intermédiaires) peuvent également inciter à renoncer aux recherches via les médias.

2.3 Situation actuelle au plan international

Depuis assez longtemps déjà, il existe dans divers pays des systèmes d'alerte faisant appel au large public en cas d'enlèvement. Sont connues avant tout *l'AMBER Alert* aux Etats-Unis et *l'Alerte enlèvement* en France.

Les critères de déclenchement de l'alerte divergent selon le pays concerné. De même, les canaux servant à la diffusion du message sont différents.

Cependant, nombre de pays européens n'exploitent aucun système d'alerte à l'heure actuelle car les moyens existants fonctionnent très bien et diverses questions, liées notamment à la tactique policière, ne sont pas encore élucidées.

Tableau des dispositifs d'alerte existants		
Pays / système	Date de l'introduction	Portée (sans mention de tous les critères)
USA „AMBER Alert“	1997	<p>L'AMBER Alert est définie comme une information rapide sur un enlèvement d'enfant, à l'aide de tous les moyens à disposition.</p> <p>La question de principe qui se pose lors du déclenchement d'une alerte est celle du risque auquel est exposé l'enfant.</p> <p>Les organes responsables du déclenchement d'une Amber Alert sont les 50 coordinateurs des Etats et un coordinateur national, après assentiment du Département de la justice.</p>
France „Alerte enlèvement“	28.02.2006 (Signature d'une convention)	<p>Système d'alerte en cas d'enlèvement de mineurs. L'intégrité physique ou la vie de la victime sont menacées.</p> <p>Recours au public via radio, TV, agences de presse, entreprises de transport, exploitants du réseau routier et organisations d'aide aux victimes.</p> <p>Le procureur de la République assume la responsabilité et informe le ministre de la justice au sujet du déclenchement de "l'Alerte enlèvement". La Gendarmerie nationale ou la Police nationale mènent les investigations sous la direction du procureur de la République.</p>
Grande-Bretagne „Child Rescue Alert in the UK“	14.11.2002 (Introduction du système par la Police du Sussex)	<p>La "Child Rescue Alert" britannique est un dispositif d'alerte axé sur le système américain "AMBER Alert".</p> <p>L'administration et la coordination de ce dispositif anglais incombent au Missing Persons Bureau (MBP), qui fait partie de la National Policing Improvement Agency NPIA. Le Sussex constabulary a été le premier à introduire ce système d'alerte en 2002. D'autres corps de police ont suivi peu à peu.</p> <p>La "Child Rescue Alert" est mise en œuvre en cas d'enlèvement. Les critères sont:</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'enfant doit avoir moins de 18 ans; • Il est crédible que l'enfant a été enlevé; • Il y a danger immédiat pour la vie de l'enfant ou une menace sérieuse pour son bien-être; • Des informations suffisantes permettent l'implication du public dans les recherches. <p>S'agissant de cas de disparition, de nombreuses organisations existent en Grande-Bretagne, qui mettent tout en œuvre en faveur des enfants disparus et de leurs familles.</p>
Pays-Bas „AMBER Alert Netherlands“	11.11.2008	<p>Ce système est utilisé en cas d'enlèvement et de disparition de personnes de moins de 18 ans. Il y a risque accru pour l'enfant ou menace sérieuse pour son bien-être.</p> <p>Le dispositif utilise les moyens usuels de diffusion d'une alerte, autrement dit radio et télévision, providers (SMS) et internet (sites). L'AMBER Alert Netherlands fonctionne en mode „cross medial“; autrement dit, une technologie très moderne vient s'ajouter aux moyens précités. En font partie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • AMBER Alert Website Alarm (bannière sur le site internet) • AMBER Alert Pop-up (l'alerte apparaît sous forme de pop-up sur l'écran de l'ordinateur) • AMBER Alert Screensaver (économiseur d'écran) • AMBER Alert Instant Messenger Alarm (pour Windows MSN) • AMBER Alert Digital Signage (le message est affiché sur un

		<p>écran géant)</p> <p>La société Software Company Netpresenter fournit la technologie.</p> <p>L'appel pour le déclenchement de l'alerte passe par la police régionale pour atteindre le coordinateur AMBER Alert. C'est celui-ci qui détient le pouvoir de décision définitif.</p>
<p>Grèce</p> <p>“Amber Alert Hellas”</p>	2007	<p>Système d'alerte pour enfants disparus. La vie ou la santé de l'enfant est menacée.</p> <p>Radio, TV, internet et prestataires de télécommunication sont les partenaires principaux.</p> <p>L'organisation “The smile of the Child” (ONG) est responsable de l'activation de l'alerte dès que la police grecque en autorise le déclenchement.</p>
<p>République tchèque</p> <p>“National Coordination Mechanism of Search for Missing Children”</p>	Pas encore introduit	<p>Le dispositif doit permettre d'entreprendre à temps et avec efficacité des actions de recherche d'enfants en recourant au large public. L'encadrement des familles touchées est un aspect important du projet.</p> <p>Le système sera réalisé en deux phases:</p> <p>1ère phase: l'information du public via les médias (radio, TV, internet)</p> <p>2e phase: informations par SMS ou MMS dans un rayon déterminé par la police.</p> <p>L'approbation et l'activation de l'alerte incombent au responsable du service des recherches de la République tchèque, dans le respect des critères et en collaboration avec des experts de la criminalité des jeunes et des infractions avec violence.</p>

2.4 Développements au plan international

Lors de la rencontre du 2 octobre 2007 des ministres de la justice de l'UE, il a été décidé - tout au moins selon les rapports qu'en ont faits les médias - que l'UE allait se doter d'un système d'alerte pour enfant disparus. Mais en y regardant de plus près, il a bien fallu admettre que tous les ministres n'étaient pas du même avis. Abandonnant un tel système d'alerte UE, les ministres de la justice ont préféré connecter entre eux les divers dispositifs existants et diffuser les informations au-delà des frontières des pays respectifs. Le mode et, en particulier, la portée de l'information à diffuser (toute l'UE ou les pays voisins seulement) faisaient encore l'objet de controverses.

Le 2 septembre 2008, le Parlement européen a adopté une déclaration d'intention écrite exigeant des Etats membres la collaboration urgente en matière de recherche d'enfants disparus. Les organes subordonnés européens ont invité les Etats membres à introduire un tel système d'alerte. Il s'agira de conclure des accords de coopération avec tous les Etats limitrophes, afin de pouvoir étendre une alerte aussi rapidement que possible aux territoires concernés.

Le 15 janvier 2009, à Prague, se réunissaient les ministres de la justice de l'UE, de Suisse, Norvège, Islande, Liechtenstein, Croatie et Turquie; à cette occasion, le président - tchèque - de la réunion a informé qu'une conférence d'experts serait convoquée. Celle-ci a eu lieu le 19 mai 2009 à Prague. Les débats ont porté pour l'essentiel sur l'information réciproque concernant les systèmes d'alerte enlèvement existants.

3 Dispositions générales

3.1 Bases légales

Art. 2 et 5 CEDH (Droit à la vie, droit à la liberté et à la sûreté),

Art. 10 et 11 Cst. (Droit à la vie et liberté personnelle; protection des enfants et des jeunes),

Art. 183, 184, 185, 338 CP (Séquestration et enlèvement; prise d'otage; juridiction cantonale),

Art. 2, let. b LOC (Tâches: coordination des recherches intercantionales et internationales),

Dès 2011: art. 22 et 74 CPP (Juridiction cantonale; information du public) ainsi que les art. 210 et 211 CPP (Recherches)

Lois cantonales sur la police et codes de procédure pénale (jusqu'en 2011).

3.2 Principes

L'alerte enlèvement est conçue comme un nouvel outil de recherche via les médias, coordonné au niveau suisse et qui s'ajoute aux autres mesures de recherche. 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.

La police du canton concerné diffuse 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

L'alerte est déclenchée sous les conditions figurant dans l'art. 4.1.

3.3 Motifs d'exclusion

En règle générale, l'alerte n'est pas applicable à l'enlèvement par l'un des parents, ni à la soustraction d'un mineur à l'autorité de la personne exerçant la tutelle (art. 220 CP) car, le cas échéant, il n'y a souvent pas de menace pour l'intégrité physique et la vie de la personne enlevée.

De même, l'alerte ne sera pas déclenchée si des mineurs ont disparu sans qu'un enlèvement n'ait été constaté. Elle ne le sera pas non plus s'il n'y a pas de raisons fondées de présumer l'existence d'un enlèvement.

La conformité aux critères selon art. 4.1 n'impose pas, en particulier, le déclenchement d'une alerte lorsque, de ce fait, la victime serait menacée davantage encore dans son intégrité physique, psychique ou sexuelle, ou si les mesures déjà engagées en vue de sa libération pourraient en être entravées.

3.4 Public cible

En tant qu'outil local de recherche via les médias, 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.

3.5 Compétences

Les autorités cantonales de poursuite pénale compétentes en vertu du lieu de l'enlèvement dirigent les recherches et décident du déclenchement de l'alerte sous les conditions prescrites. Elles sont également compétentes pour les contacts avec les médias liés au cas.

3.6 Déclenchement

Il n'y a pas de déclenchement automatique de l'alerte enlèvement. Conformément au présent concept, ce sont les autorités compétentes qui la déclenchent dans le respect des conditions mentionnées et selon le déroulement fixé.

3.7 Prévention

La prévention ne fait pas partie de ce concept. Elle incombe aux institutions compétentes en la matière. Les corps de police peuvent soutenir ces dernières dans le cadre de leurs programmes de prévention.

4 Mode de fonctionnement du dispositif

4.1 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.

4.2 Procédure de déclenchement de l'alerte

Dès qu'il peut admettre que la situation laisse présager un enlèvement, le corps de police compétent vérifie sans délai, en sus des moyens de recherches traditionnels, les conditions du déclenchement d'une alerte et les effets possibles de celle-ci sur le bien-être de la victime et sur la tactique des recherches. A titre de mesure immédiate, il informe la Centrale d'engagement de l'Office fédéral de la police (fedpol). Sur la base de cette annonce, fedpol met sur pied le centre d'appels (cf. aussi chiffre 4.9). Le corps de police compétent délègue une personne de liaison au centre d'appels, pour la coordination des recherches.

Ledit corps prépare le contenu du message d'alerte selon chiffre 4.3. Les autorités cantonales chargées des poursuites pénales décident du déclenchement du dispositif.

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 selon chiffre 4.3 en français, en allemand, en italien et en anglais (si besoin est, d'autres langues peuvent être prises en considération), qu'elle transmet conformément au présent concept, 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.

Les messages téléphoniques entrés après que l'alerte ait été donnée sont traités par le centre d'appels. Ils sont soumis à une première évaluation et transmis au corps de police compétent.

Celui-ci reçoit les informations par e-mail et met sur pied sa propre structure aussi rapidement que possible, afin de reprendre les tâches du centre d'appels au moment à fixer d'entente avec l'officier de piquet CPI/PJF, fedpol.

Le corps de police compétent est responsable de l'enregistrement de l'enlèvement dans les banques de données idoines (RIPOL, SIS).

4.3 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 claire-

ment 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.

4.4 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.

4.5 Canaux de diffusion

En principe, toutes les organisations partenaires mentionnées dans ce concept diffusent le message d'alerte.

La Centrale d'engagement de fedpol tient une liste actualisée des permanences auprès des partenaires à la convention. Les partenaires sont eux-mêmes responsables de la mise à jour de leurs données.

Les autorités cantonales chargées des poursuites pénales peuvent, pour des motifs spéciaux, exclure certaines organisations partenaires.

4.6 Partenaires

4.6.1 SRG-SSR-Idee suisse (phase 1 de la réalisation)

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.

Radio (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.

4.6.2 Office fédéral des routes - OFROU (phase 1 de la réalisation)

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 convention de partenariat, 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.

4.6.3 Chemins de fer fédéraux – CFF (phase 1 de la réalisation)

Les CFF sont en principe prêts à collaborer. Il est prévu qu’en date du 13 octobre, la direction du groupe adopte les prestations des CFF, définies avec précision. Pour le moment, la solution suivante est privilégiée. 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 convention de partenariat, 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.

4.6.4 Aéroport de Zurich (phase 1 de la réalisation)

La Centrale d'engagement de fedpol envoie le message d'alerte par courrier électronique à l'Aéroport de Zurich, qui vérifie l'authenticité de l'annonce en prenant contact par téléphone avec la Centrale d'engagement de fedpol. En signant la convention de partenariat, l'Aéroport de Zurich 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.

4.6.5 Aéroport International de Genève (phase 1 de la réalisation)

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 convention de partenariat, 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.

4.6.6 Aéroport de Lugano-Agno (phase 1 de la réalisation)

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 convention de partenariat, 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.

4.6.7 Aéroport de Berne-Belp (phase 1 de la réalisation)

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 convention de partenariat, 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.

4.6.8 Aéroport de Bâle-Mulhouse (phase 2 de la réalisation)

A la différence des autres aéroports nationaux, l'influence exercée par la Suisse sur le développement de l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse est très limitée. L'approbation de l'infrastructure et du règlement d'exploitation incombe aux autorités françaises, ou à l'aéroport lui-même.

L'inclusion de cet aéroport dans le système d'alerte enlèvement n'a donc lieu qu'en phase 2 de la réalisation.

4.6.9 Agence télégraphique suisse ATS (phase 1 de la réalisation)

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.

4.6.10 Associated Press - AP (phase 1 de la réalisation)

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 convention de partenariat, 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.

4.6.11 Prestataires de téléphonie mobile (phase 2 de la réalisation)

Il s'agit, outre les médias de masse, de recourir également au réseau SMS via un lien internet. Toutes les personnes abonnées au réseau Mobile suisse doivent par exemple pouvoir faire partie volontairement d'un dispositif d'alerte correspondant.

Les plus grands opérateurs, à savoir Swisscom, Orange et Sunrise, se sont déjà déclarés prêts à coopérer à une étude de faisabilité. L'étude en question sera disponible à fin 2009. On pourra ensuite se décider quant à la réalisation d'un tel projet et une date de mise en œuvre.

4.7 Autres institutions (phase 1 de la réalisation)

Des institutions spécialisées telles que des ONG qui s'occupent de la thématique des enfants disparus ou enlevés ont la possibilité d'adhérer au dispositif d'alerte enlèvement. Elles reçoivent le message d'alerte immédiatement. Elles s'engagent à le diffuser sous sa forme originale et à transmettre sans délai aux instances compétentes toute réponse éventuelle.

Il en va de même pour d'autres institutions œuvrant au plan national et disposant de canaux de communication appropriés. Les canaux sont réputés tels quand:

- ils relient en principe un public cible qui n'est pas atteint par les partenaires mentionnés sous chiffre 4.6
- ils touchent ce public cible sans retard, directement et
- le public cible est en mesure de faire des constats utiles à la cause, et ce dans le délai décisif.

4.8 Engagement d'autres médias (phase 2 de la réalisation)

L'engagement éventuel d'autres médias comme des newsletters diffusées par courrier électronique, des pop-ups, Instant messenger, etc., fera l'objet d'un examen durant la phase 2 de la réalisation.

4.9 Centre d'appels

La réception et le traitement des messages se fait par l'intermédiaire du centre d'appels de fedpol. Conformément au chiffre 4.2, la Centrale d'engagement de fedpol déclenche à titre de mesure immédiate (dès que le corps de police compétent l'a informée) la mise en service du centre d'appels. En même temps, la Centrale d'engagement de fedpol alerte l'officier de piquet PJF/CPI, qui est chargé de la coordination globale du traitement des messages. Elle avise également les collaborateurs fedpol du pool, qui recevront les messages au centre d'appels.

4.10 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.

4.11 Suivi et développement du système d'alerte

La Commission suisse de lutte contre la criminalité (CSC) institue une commission d'experts chargée du suivi et du développement du système d'alerte enlèvement comme, par exemple, la communication avec les organisations partenaires et d'autres institutions, l'observation de l'évolution en la matière au plan international, le développement du dispositif, la communication avec les médias, etc.

4.12 Protection des données

Le système d'alerte enlèvement n'est qu'un instrument venant s'ajouter aux recherches déjà menées via les médias. De l'avis du Préposé fédéral à la protection des données, des adaptations de la loi ne sont donc pas nécessaires.

Mais sous l'angle de la protection des données, l'éventuelle mention dans un message d'alerte du nom de famille de l'enfant enlevé pourrait poser problème. Par conséquent, le nom de famille sera éventuellement remplacé par les initiales, ou entièrement passé sous silence. Sont cependant déterminantes les dispositions du code de procédure pénale.

4.13 Coûts et financement

Les signataires de la convention de partenariat ainsi que les autres institutions supportent chacune leurs propres coûts.

4.14 Droit/convention

Etant donné le droit en vigueur, rien ne s'oppose à l'introduction et à l'exécution – au moyen d'une convention de partenariat - d'un système d'alerte suisse pour l'enlèvement de mineurs. Selon l'Office fédéral de la justice, il s'agit là d'une convention à laquelle les parties peuvent adhérer sans adaptations légales au plan fédéral.

En particulier, la mise sur pied et l'exploitation d'un centre d'appels de fedpol ne génèrent aucun transfert de compétences des cantons à la Confédération. La répartition des compétences entre Confédération et cantons, conforme à la constitution, n'en est donc pas touchée dans le domaine de la sécurité. Il est plutôt question d'une entraide purement administrative, que la Confédération accorde aux cantons en vertu de l'article 44, alinéa 2 de la Constitution fédérale.

La convention doit être signée par les parties suivantes:

- Mandants:
 - DFJP (Eveline Widmer-Schlumpf, conseillère fédérale, cheffe du Département)
 - CCDJP (Dr Markus Notter, président)
- Partenaires (selon phase 1 de la réalisation):
 - SRG-SSR-Idee suisse
 - Office fédéral des routes - OFROU
 - Chemins de fer fédéraux suisses CFF
 - Aéroport de Zurich
 - Aéroport International de Genève - AIG
 - Aéroport de Lugano-Agno
 - Aéroport de Berne-Belp
 - Agence télégraphique suisse ATS
 - Associated Press – AP.

Les parties signataires s'engagent pour une durée de deux ans à partir de la date de la signature. A l'échéance de cette période, l'engagement se prolonge à chaque fois de 2 ans, chacune des parties pouvant le dénoncer moyennant respect d'un délai de 12 mois avant la date d'échéance.

5 Extension du système

Toute extension possible du système d'alerte enlèvement implique la prise en considération de deux incidences éventuellement défavorables pour l'instrument:

- un déclenchement fréquent d'alertes génère de l'indifférence; cette fréquence réduit aussi l'attention accordée aux messages ainsi que leur qualité.
- Plus souvent l'alerte sera déclenchée, moindre sera la disposition des organisations partenaires à collaborer à leurs propres frais tout en assumant les effets créés sur leurs propres exploitations.

5.1 Extension à des adultes enlevés

Le besoin d'un travail de recherche offensif à titre de mesure immédiate après un enlèvement est en principe le même pour les adultes que pour les mineurs. Il est intéressant de relever que les systèmes d'alerte d'autres pays ne prévoient pas cette possibilité. En Suisse, les cas d'enlèvement sont très rares en soi, tant pour les mineurs que pour les adultes. Les cas remplissant les conditions formulées dans le présent concept sont encore plus rares.

Une extension à l'enlèvement des adultes doit donc faire l'objet d'un examen plus approfondi. Mais elle ne pourra se réaliser sans l'approbation des partenaires.

5.2 Extension à des personnes disparues

Le nombre de disparus est très élevé, aussi bien chez les mineurs que chez les adultes. En Suisse, plusieurs annonces de disparition sont enregistrées chaque jour. Les raisons de ce phénomène sont très diverses; elles ne sont pas - et de loin - toujours liées à une menace pour l'intégrité physique, psychique ou sexuelle, ou à un délit. Même si la plupart de ces personnes sont retrouvées saines et sauvées après un certain temps, il y a des disparus dont la vie est menacée sans que la toile de fond ne soit de caractère criminel. On citera par ex. des handicapés mentaux ou des enfants qui ne retrouvent plus le chemin de la maison et qui, en hiver, sont en grave danger. Pour eux, le besoin est grand de les retrouver et de les prendre en charge le plus rapidement possible. Le cas échéant, le public est appelé à l'aide par les moyens ordinaires.

Le système d'alerte n'apporte alors aucune plus-value. En tant que mesure immédiate, il est axé sur le laps de temps s'écoulant entre l'acte et les recherches ordinaires. Dans les cas mentionnés de personnes disparues, un certain temps se passe généralement avant que l'absence d'une personne ne soit véritablement remarquée. Comme les raisons de la disparition ne sont pas connues à cet instant-là, la personne est d'abord recherchée dans des lieux typiques, pendant que d'autres clarifications et recherches sont entreprises. Les recherches ordinaires s'insèrent dans ces travaux. Par ailleurs, le rayon de mouvement de personnes ainsi disparues varie. Contrairement aux enlèvements, où le ravisseur tente de mettre aussi rapidement que possible de la distance entre la victime et le lieu de l'infraction, les disparus seront retrouvés dans le proche voisinage. Dès lors, le besoin d'une recherche coordonnée à l'échelle nationale n'existe pas. Enfin, s'il est engagé sans motif, il y a lieu de craindre que le système d'alerte ne soit une mesure très agressive pouvant entrer en conflit avec les droits fondamentaux de la liberté personnelle.

L'extension aux personnes disparues viderait de son sens le système d'alerte enlèvement et ce en raison du grand nombre de déclenchements. Une limitation aux cas impliquant une menace pour l'intégrité et la vie ne crée pas de meilleures conditions par rapport aux moyens actuels. D'ailleurs, pour des raisons de finances et d'exploitation, il ne faudrait pas s'attendre à ce que

les organisations partenaires soient prêtes à participer à des extensions de cette nature. Il y a donc lieu d'y renoncer.

5.3 Message adressé aux Etats voisins

Les frontières ouvertes favorisent la fuite dans des états voisins après un enlèvement. Même si l'alerte du Corps des gardes-frontière fait partie des mesures immédiates et usuelles de la police, une fuite à l'étranger est une réelle possibilité lors d'infractions commises notamment dans les cantons frontaliers. Ainsi, il peut arriver qu'à l'occasion d'un enlèvement à St-Gall, des cantons très éloignés tels que Genève et Tessin soient atteints grâce au système d'alerte enlèvement suisse, mais que les territoires étrangers rapprochés ne soient avertis du délit qu'au niveau de la police. Les recherches via les médias s'arrêtent à la frontière suisse. Une extension à des régions étrangères limitrophes serait une mesure adéquate et, par conséquent, souhaitable (cf. chiffre 6.2 "phase 2 de la réalisation").

6 Plan de réalisation

6.1 Phase 1 de la réalisation

La phase 1 se concentre sur la mise sur pied d'un système d'alerte enlèvement pour mineurs.

Sont prévus les partenaires suivants:

- SRG-SSR-Idee suisse
- Office fédéral des routes - OFROU
- Chemins de fer fédéraux suisses CFF
- Aéroport de Zurich
- Aéroport International de Genève - AIG
- Aéroport de Lugano-Agno
- Aéroport de Berne-Belp
- Agence télégraphique suisse ATS
- Associated Press – AP.

La réalisation est achevée à fin 2009.

6.2 Phase 2 de la réalisation

Dans la phase 2, les prestataires de téléphonie mobile sont intégrés dans le dispositif en tant que partenaires supplémentaires (réseau SMS avec lien internet).

De plus, les points suivants seront examinés:

- extension du système d'alerte enlèvement aux personnes adultes enlevées
- extension aux régions étrangères limitrophes
- intervention d'autres médias.

A l'heure actuelle, il n'est pas possible de fixer la date de la réalisation.