



## RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

### sur le postulat Jessica Jaccoud et consorts "Pour un dispositif alerte enlèvement efficace"

#### **Rappel du postulat**

*Le 30 janvier 2011 ont disparu à Saint-Sulpice les jumelles Livia et Alessia, alors âgées de 6 ans. Près de cinq années se sont écoulées depuis le drame sans que nous puissions retrouver la trace de ces deux enfants enlevés par leur papa. Celui-ci, décédé quelques jours après le rapt, a disparu avec ses secrets.*

*Le 21 juin 2015, Le Matin Dimanche a publié un article retraçant l'enquête menée par la police vaudoise dans les premières heures qui ont suivi la disparition des fillettes. Ayant eu accès au journal de bord de la police vaudoise, l'hebdomadaire propose une nouvelle lecture de l'affaire Alessia et Livia dont les éléments principaux sont repris dans le développement du présent postulat. Il est notamment intéressant d'apprécier ces faits au regard du non-enclenchement, par les autorités, du dispositif connu sous le nom d'alerte enlèvement.*

#### **Résumé des faits**

*En cette fin janvier 2011, Irina Lucidi et son époux Mathias, tous deux domiciliés à Saint-Sulpice, sont séparés depuis 6 mois.*

*Le dimanche 30 janvier 2011 à 15 h 50, le papa, qui a ses filles pour le week-end, envoie un SMS à la maman pour lui annoncer qu'il ne ramènera pas les jumelles dimanche comme convenu et prétend vouloir les amener directement à l'école le lendemain matin. Irina Lucidi s'oppose dans un premier temps à cette décision qui va à l'encontre de l'accord conclu entre les parents. Au final, sur l'insistance de son époux et par gain de paix, elle accepte cette dérogation. Dans la soirée, elle se rend néanmoins au domicile de son époux et constate que ni lui ni les jumelles ne sont présents. En outre, la voiture n'est plus dans le garage.*

*Inquiète, la précitée se rend le soir du dimanche 30 janvier 2011, à 23 h 30, au centre de la Police cantonale de la Blécherette, au Mont-sur-Lausanne, pour y faire la déclaration de disparition de ses filles qui ont été aperçues par des voisins pour la dernière fois en début d'après-midi, devant le domicile du papa, à Saint-Sulpice.*

*Le journal de bord de la police cantonale mentionne à 23 h 30 un nouvel événement nommé "Disparition personne à risque" avec la description suivante : " Suite annonce de divorce par Mme, vendredi 28 janvier 2011, son mari a quitté le domicile avec ses deux filles en ayant préalablement renseigné son épouse qu'il mettrait fin à ses jours avec ses filles en se jetant dans le lac ". Le danger pour la vie des fillettes est donc explicitement verbalisé.*

*A 1 h 20, la police envoie une patrouille, accompagnée d'Irina Lucidi, au domicile du papa. La maman découvre alors le testament de son époux dans un tiroir de son bureau. Le manuscrit est rédigé en allemand, la langue maternelle de l'auteur. Dans le point cinq du document intitulé Testament/Dernières volontés, le papa évoque la mort de Livia et Alessia. " Si mes enfants ne vivent plus, leur part est versée à son frère et à sa soeur ". Le document a été écrit le 27 janvier. Le même jour où Matthias recevait la demande de divorce.*

*D'après l'enquête menée par Le Matin Dimanche, le journal de bord de la police cantonale mentionne l'existence de ce document, sans pour autant faire mention de son contenu ni même référence à la mort des jeunes enfants.*

*A ce moment-là de l'enquête, les agents informent leur supérieur. Malgré la teneur du testament, celui-ci décide que la présente situation ne rentrait pas dans le cas de figure d'un déclenchement de l'alerte enlèvement. Il décide, à 2 h 20, d'attendre l'entrée des classes du lendemain matin 8 h 20.*

*Pendant la nuit, à 3 h 31, la police cantonale, sur demande de la maman des jumelles, et à ses frais, localise le natel de Mathias pour la première fois. La veille à 18 h 04, il était en France. Aucun changement de stratégie n'est adopté, la police vaudoise décide d'attendre la rentrée des classes.*

*Les maîtresses débutent les cours à 8 h 20 sans la présence des deux enfants portés disparus. Ce n'est néanmoins qu'à 10 heures que le journal de bord de la police cantonale indique ce fait. A 10 h 42, l'employeur du papa informe la police cantonale que ce dernier ne s'est pas présenté à son travail et qu'il a laissé un message sur le répondeur indiquant qu'il serait absent quelques jours. Le rapport de police précise que ce comportement est inhabituel.*

*La police découvre dans l'après-midi du 31 janvier, soit près de 24 heures après la disparition des jumelles, que le papa a retiré 7500 euros le jour même à 12 h 30 et 12 h 40. Il faudra attendre le 2 février pour découvrir que ces retraits ont été effectués à Marseille !*

*Lundi 31 janvier, dans l'après-midi, la police se demande s'il ne faut pas diffuser un avis de recherche. A nouveau, elle ne juge pas utile de déclencher l'alerte enlèvement.*

*Le 3 février à 22 h 47, le papa des jumelles se donne la mort en se jetant sous un train en Italie. Ce n'est qu'un jour après la découverte du cadavre que la police vaudoise décide finalement de lancer un avis de disparition, soit 5 jours après que les jumelles aient été aperçues pour la dernière fois. Alessia et Livia n'ont jamais été retrouvées.*

### Alerte enlèvement

*La Confédération a créé un dispositif d'alerte enlèvement en 2009, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Depuis lors, il n'a jamais été activé. A titre de comparaison, l'alerte enlèvement existe en France depuis 2005. Elle a été utilisée 16 fois, avec 100 % de succès.*

*En Suisse, les conditions suivantes doivent être cumulativement remplies afin que l'alarme puisse être déclenchée : l'enlèvement du mineur doit être concrètement établi, la mise en danger dans son intégrité physique, sexuelle ou psychique doit être avérée et la localisation du mineur ou de l'auteur doit s'avérer possible suite au déclenchement de l'alarme.*

*Dans le cas des jumelles, ces trois critères étaient remplis dans la nuit du 30 au 31 janvier 2011. Pour rappel, à 23 h 30, la maman établit l'enlèvement. A 2 h 20, la découverte du testament fait peser le risque pour l'intégrité physique des jumelles. A 3 h 31, le portable du papa est localisé en France.*

*Néanmoins, la police cantonale a refusé de déclencher l'alerte enlèvement, se prévalant de l'exception du parent. En effet, conformément au concept alerte enlèvement d'octobre 2009, " en règle générale, l'alerte n'est pas applicable à l'enlèvement par l'un des parents [...] (article 220 Code Pénal) car, le cas échéant, il n'y a souvent pas de menace pour l'intégrité physique et la vie de la personne enlevée "[1].*

*Néanmoins, selon le secrétaire général de la Conférence des commandants des polices cantonales, cité par Le Matin Dimanche, cette exception peut tomber si la vie de l'enfant, enlevé par un parent, est en danger. Tout serait donc une question d'appréciation.*

*Au vu de ce qui précède, de nombreuses questions se posent : la police cantonale a-t-elle donc fait une erreur d'appréciation en refusant de déclencher l'alerte ? Qui avait la compétence de la déclencher, la police ou le ministère public ? Quelles procédures internes ont-elles été appliquées ? Ont-elles été révisées depuis cet événement ?*

## Conclusions

*Suite à la disparition de ses filles, Irina Lucidi a créé la Fondation Missing Children Switzerland pour aider, entre autres, à améliorer le système d'alerte dans les cas de disparitions d'enfants. Elle espère toujours obtenir des réponses et une mobilisation des pouvoirs publics en vue d'une amélioration du système d'alerte enlèvement en Suisse, et plus particulièrement dans le canton de Vaud. A cet égard, Mme Lucidi et la fondation précitée soutiennent publiquement et ouvertement le dépôt et le renvoi au Conseil d'Etat du présent postulat.*

*Les policiers, les praticiens du droit, les magistrats, les travailleurs sociaux actifs dans le règlement des litiges familiaux connaissent de nombreuses séparations problématiques dont certaines sont accompagnées de menaces inquiétantes. A cet égard, les acteurs précités ont le devoir d'appliquer le principe de précaution en prenant les mesures adéquates permettant la mise à l'abri des enfants de dangers potentiels, y compris ceux dont les auteurs seraient un parent.*

*Au vu de ce qui précède, nous demandons au Conseil d'Etat, par le présent postulat, d'établir un rapport à l'attention du Grand Conseil reprenant les éléments suivants :*

- le processus interne à la police cantonale et au ministère public, en vigueur au moment des faits, respectivement actuellement, relatif au déclenchement de l'alerte enlèvement ;*
- le débriefing (a posteriori) interne de la police cantonale sur l'enquête conduite durant les 48 premières heures qui ont suivi la disparition des jumelles Alicia et Livia, notamment relative aux motifs qui ont fondé la décision de ne pas déclencher l'alerte enlèvement ;*
- les possibilités d'amélioration du processus relatives au déclenchement de l'alerte enlèvement, notamment en cas d'enlèvement d'un mineur par un titulaire de l'autorité parentale ;*
- le bilan critique du Conseil d'Etat sur les actions de la police durant les 48 premières heures qui ont suivi la disparition des jumelles Alicia et Livia, notamment relatif à la décision de ne pas déclencher l'alerte enlèvement.*

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures  
(Signé) Jessica Jaccoud et 28 cosignataires*

## Rapport du Conseil d'Etat

### 1. PREAMBULE

Le 24 novembre 2015 soit près de 5 ans après les faits, Mme la Députée Jessica Jaccoud a déposé le postulat rappelé ci-dessus.

Le 21 juin 2016, le Grand Conseil, sur préavis de la commission chargée d'étudier le postulat, a renvoyé ce dernier au Conseil d'Etat, avec une prise en compte partielle, charge au Gouvernement de répondre uniquement aux points 1 et 3.

A titre liminaire, le Conseil d'Etat précise que lors de la séance de commission parlementaire, tenue le 14 mars 2016, les députés présents se sont vus exposer tous les détails de l'enquête menée suite à la disparition des jumelles Alessia et Livia en janvier 2011. Ces éléments restent totalement confidentiels au vu du secret de l'enquête. Les commissaires ont ainsi pu se rendre compte de l'importance des moyens déployés par les services de police, dont l'explication figure à l'appui du rapport de commission du 8 juin 2016. Les députés et la postulante ayant indiqué qu'il ne s'agissait pas de remettre en cause la prise en charge de l'affaire par la police, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire d'y revenir une nouvelle fois et qu'il y a lieu de renvoyer le Grand Conseil au rapport de commission susmentionné.

Dès lors, le présent rapport porte sur :

- **le processus interne à la Police cantonale et au Ministère public, en vigueur au moment des faits**, respectivement actuellement, relatif au déclenchement de l'alerte enlèvement ;
- **les possibilités d'amélioration du processus relatives au déclenchement de l'alerte enlèvement, notamment en cas d'enlèvement d'un mineur par un titulaire de l'autorité parentale.**

### 2. CONTEXTE

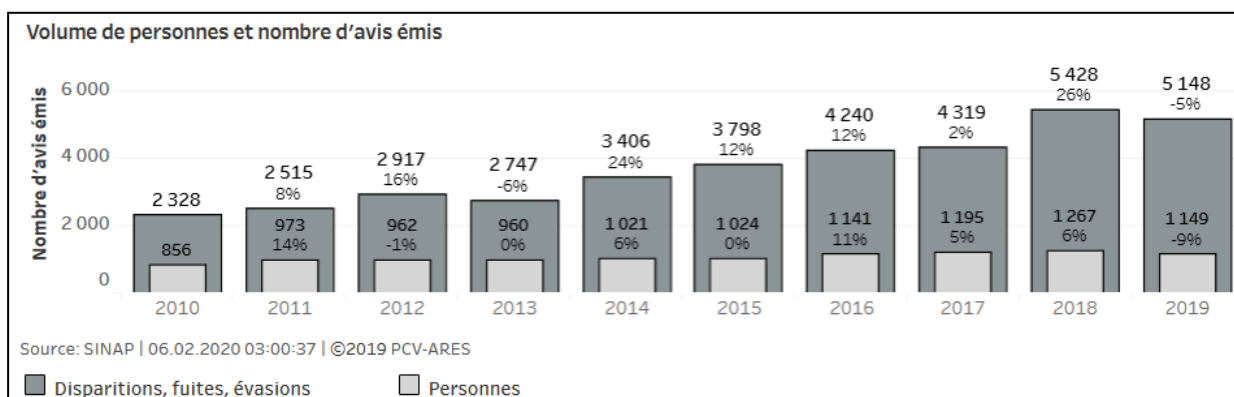
Le domaine des absences est un sujet sensible que la Police cantonale vaudoise doit traiter régulièrement. Dans le but de mettre en perspective ces situations, quelques statistiques de mineurs et d'adultes annoncés absents dans le canton de Vaud, entre 2010 et 2019, sont transmises au travers des deux graphiques ci-dessous (graphiques 1 et 2).

On entend par **disparition**, toute personne libre de ses mouvements ne regagnant pas un endroit (domicile, lieu de travail, etc.).

On entend par **fugue/fuite**, toute personne assignée à un endroit ou à un établissement ne regagnant pas celui-ci suite à une permission ou un congé, ou le quittant de son propre chef.

On entend par **évasion**, un cas particulier de fuite dans lequel la personne avait été placée par une autorité judiciaire.

Au niveau statistique, il n'y a pas de distinction entre disparition et disparition à risque. Cette spécificité est faite par les enquêteurs en fonction des données transmises et l'analyse du risque potentiel en découlant. Les personnes ayant été annoncées absentes à plusieurs reprises sont comptabilisées une fois pour chaque absence.



Graphique 1

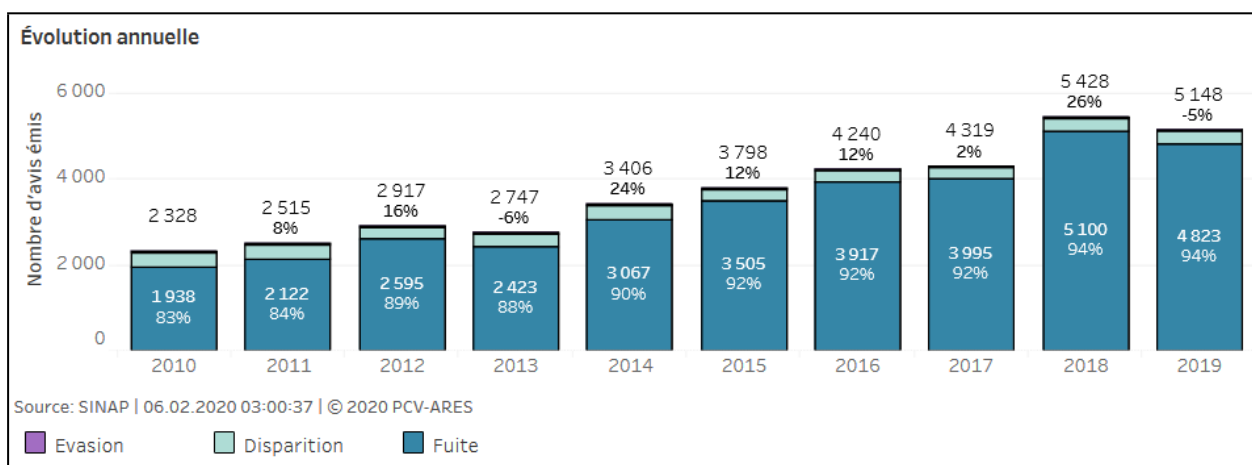
Comme il ressort du graphique 1, le nombre d'absences annoncées à la police par année dans le canton de Vaud est important et se situe autour de 2'400 à 5'430 cas. Ce volume d'absences annoncées est en augmentation depuis 2014 (graphiques 1 et 2).

Toutefois, l'annonce systématique des absences par des institutions peut, en partie, expliquer cette augmentation. A titre d'exemple, l'on peut citer l'émission « *Temps présent : Mon enfant a fugué* » de la RTS du 9 janvier 2020. Il apparaît dans ce reportage que certaines institutions annoncent l'absence des mineurs dès 2 heures de retard, même pour ceux coutumiers des faits.

Vu que les personnes ayant été annoncées absentes à plusieurs reprises sont comptabilisées une fois pour chaque absence, l'augmentation du volume de ces absences annoncées (fuites, disparitions et évasions) ne se confirme pas lorsque l'on compare avec le nombre des personnes en question (de 1'021 à 1'267 entre 2014 et 2019). En effet, les données indiquent un volume relativement stable sur la même période. Autrement dit, un nombre de « récidivistes » influence fortement les volumes des annonces d'absences. D'ailleurs, il est à relever qu'une seule et même personne a fugué 412 fois entre 2010 et 2019.

En parallèle, le nombre annuel de disparitions, au sens défini plus haut, reste relativement stable, fluctuant entre 288 cas (2015) et 388 (2010 et 2011).

Par conséquent, la police cantonale vaudoise enregistre et traite près d'une disparition et plusieurs fuites (entre 5 et 9) par jour.



Graphique 2

<sup>1</sup> <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/10893882-mon-enfant-a-fugue.html#10934860>

Au vu des chiffres exposés ci-dessus, la difficulté pour la Police cantonale réside dans l'identification du degré d'urgence et du risque parmi ces nombreuses absences annoncées. Cette identification tient compte :

1. des éléments factuels observés sur les lieux de la fuite ou de la disparition (saison, température, jour ou nuit, etc.) ;
2. des informations transmises par la personne annonçant la fuite ou la disparition ;
3. des antécédents tant de la victime et de son entourage, que des personnes annonçant les faits (informations se trouvant dans le journal des événements de police/JEP, respectivement dans les différentes bases de données police).

Dans le but d'affiner l'analyse de cette thématique, le graphique 3 présente l'évolution annuelle du nombre de fuites/fugues (en bleu foncé), de disparitions (en bleu clair) et d'évasions (violet), par tranche d'âge, soit entre 0-12 ans, 13-17 ans, 18-49 ans et + de 50 ans.

Le graphique 3 montre que, statistiquement, la très grande majorité des cas concerne les *fuites/fugues* (en bleu foncé) pour les deux tranches d'âges 13-17 ans et 18-49 ans. Depuis 2014, la catégorie des 13-17 ans augmente avec de fortes variations chaque année à la hausse ou plus récemment, en 2019, à la baisse. Pour les adultes, le constat est identique dans les deux catégories des majeurs 18-49 ans et + de 50 ans.

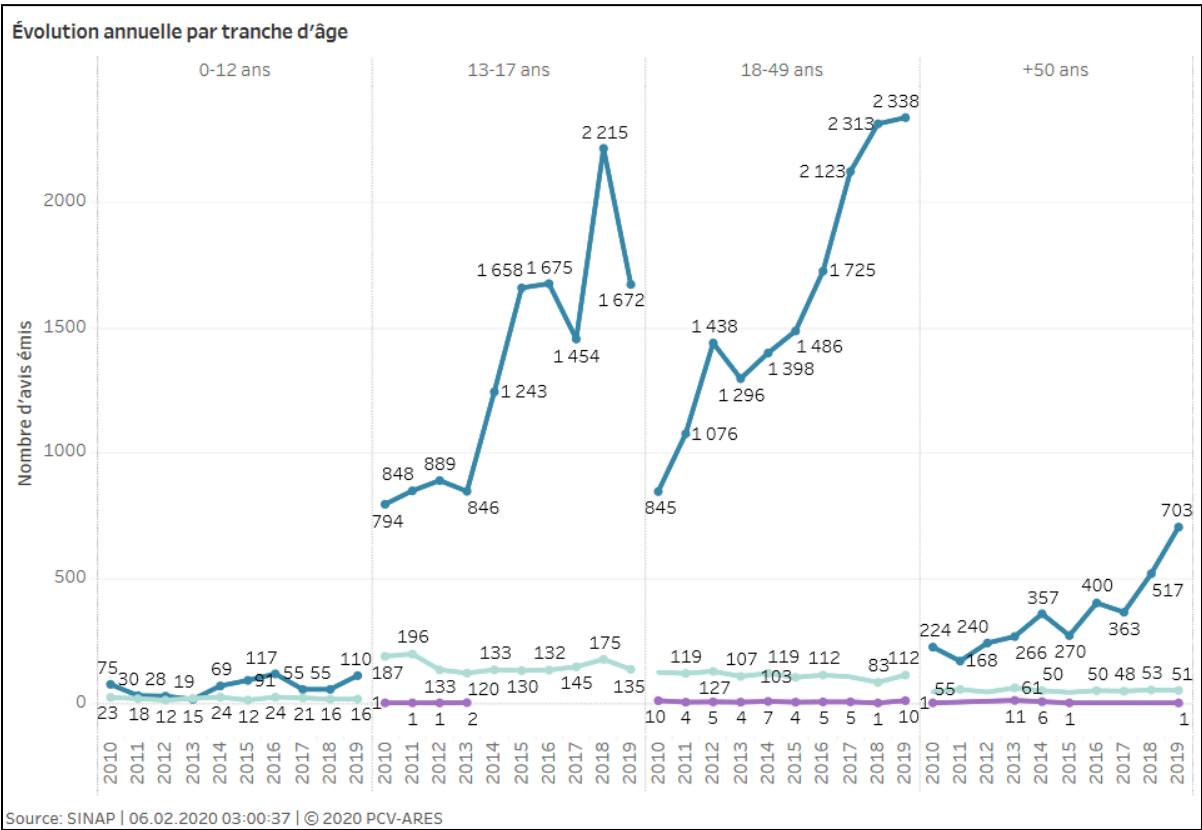
Pour la tranche d'âge 0-12 ans, les fuites concernent majoritairement des fuites d'institutions (50 à 100 cas par année), tout comme pour la tranche d'âge de +50 ans, (170 à 500 cas par année), avec une majorité de fuites d'EMS.

Concernant les *disparitions* (en bleu clair), on observe une certaine stabilité au cours des années, avec une moyenne de 12 à 25 cas pour la tranche d'âge 0-12 ans, entre 80 et 190 cas pour les tranches d'âge 13-17 ans, 18-49 ans et environ 50 cas pour la tranche + de 50 ans.

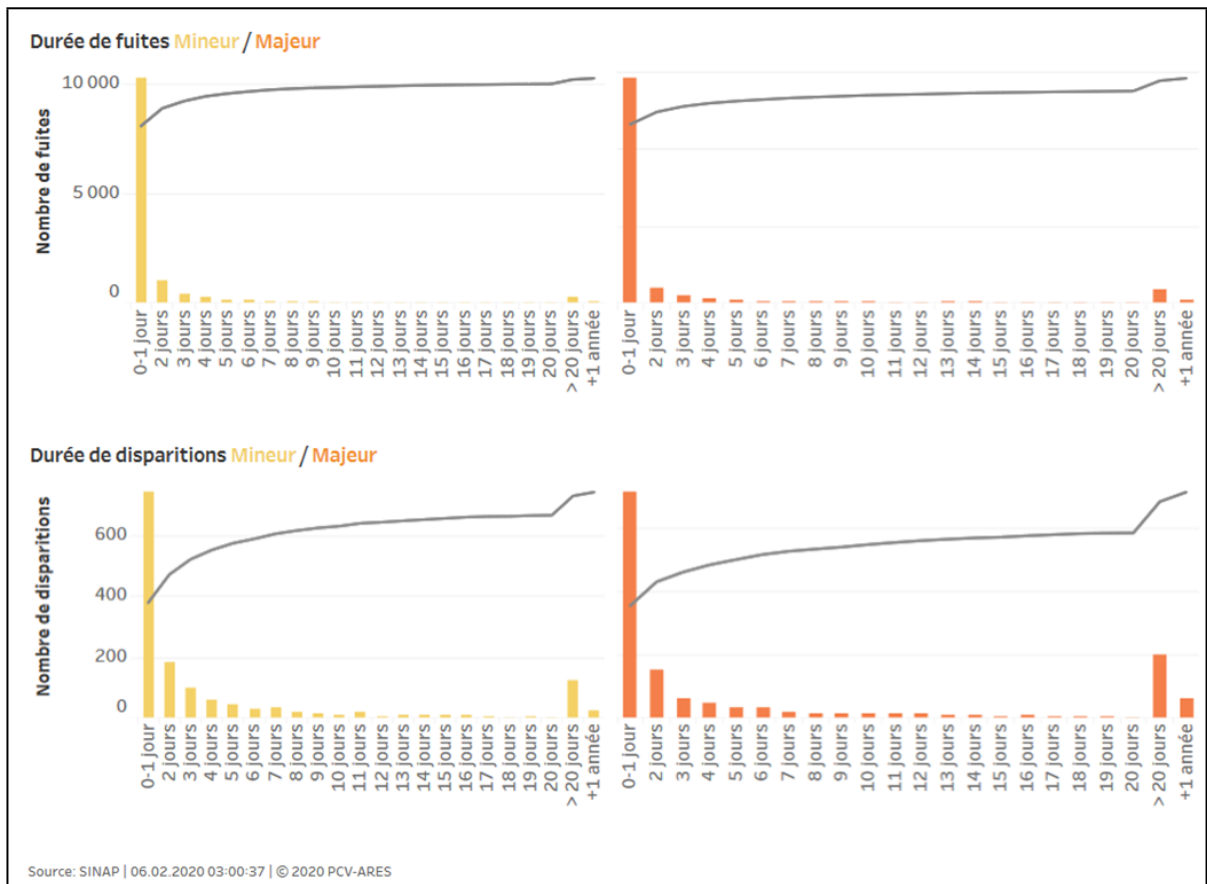
Concernant les *évasions* (violet), ces dernières ne concernent pas les mineurs de moins de 13 ans. Leurs nombres sont faibles et stables au cours des années (quelques cas par année) sans réelles différences en fonction des tranches d'âge 13-17 ans, 18-49 ans et + de 50 ans.

Le graphique 4 représente les comparaisons entre les durées de fuite/fugue entre mineurs et majeurs (graphiques du haut) et les durées des disparitions également entre mineurs et majeurs (graphiques du bas).

La première observation est que la très grande majorité des *fuites/fugues* ne dure qu'un jour, voire deux et qu'il n'y a que peu de différences entre les données des mineurs et des majeurs (voir les courbes noires qui sont rapidement proches des 100 %). Concernant les *disparitions*, leur durée est principalement d'un jour, mais peut se prolonger jusqu'à une dizaine de jours, voire dans certaines exceptions à plus de 20 jours, voire plus d'une année (voir les courbes noires qui partent de plus bas et montent progressivement pour atteindre les 100 %).



Graphique 3



Graphique 4

### **3. MOYENS DE RECHERCHES A DISPOSITION DES SERVICES DE POLICE : EVOLUTION DE 2010 A CE JOUR**

#### **3.1 Point de situation sur le dispositif d'alerte enlèvement en Suisse et dans le canton de Vaud en 2011**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la Suisse connaît le processus dit « alerte enlèvement », inscrit au sein de la convention relative au système d'alerte enlèvement de novembre 2009, qui permet aux services de police de mettre en œuvre un système d'alerte publique en cas d'enlèvement d'enfant. Ce déclenchement est opéré conjointement par la centrale d'engagement de la Police fédérale (fedpol) et les autorités de poursuite pénale des cantons (Ministère public et Police cantonale). Il s'agit donc d'une procédure fédérale, mise en place auprès des structures de fedpol à Berne, en coordination avec les structures cantonales.

Le processus de déclenchement est réglementé au sein de la police cantonale vaudoise par :

- le « guide pratique » de l'Office fédéral de la police du 21.08.2012 ;
- une directive/note de police judiciaire interne traitant de la procédure d'alerte enlèvement de mineurs.

En 2011, les conditions de déclenchement de l'alerte enlèvement en Suisse étaient indiquées dans ladite directive/note interne (conformément aux dispositions de la convention suisse « alerte enlèvement de mineurs »), précisant que les conditions suivantes devaient être 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 et/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.

A contrario, en 2011, certaines circonstances s'opposant au déclenchement de l'alerte enlèvement ont également été définies par la Confédération, au travers des informations transmises par fedpol lors de la formation dispensée en la matière auprès de l'Institut Suisse de Police (ISP). Ces circonstances sont les suivantes :

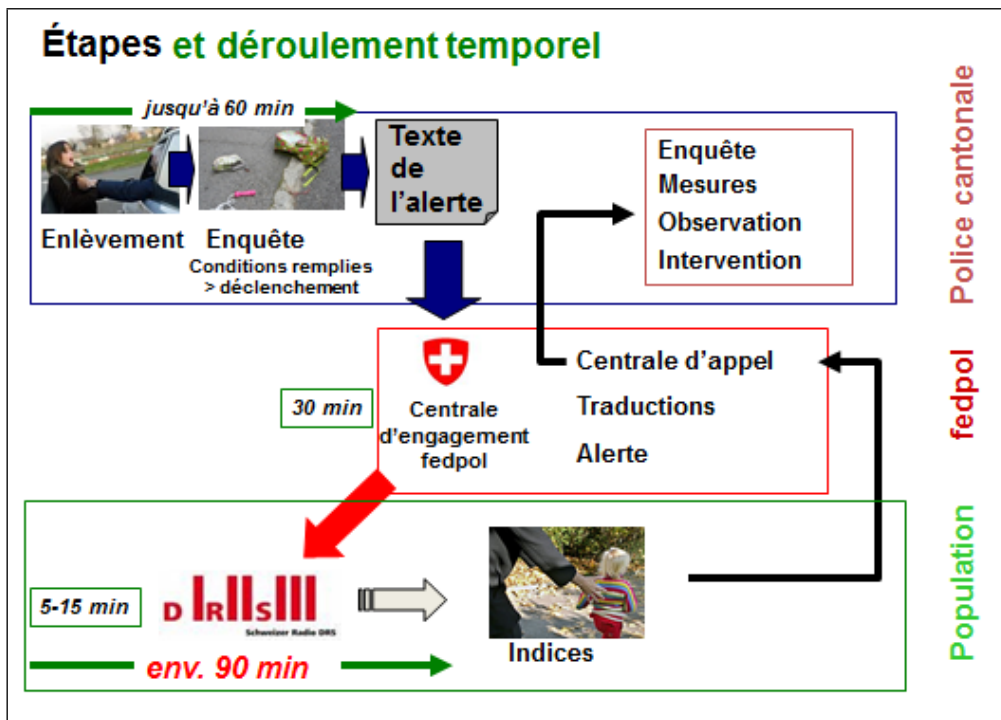
- En règle générale, l'alerte n'est pas déclenchée dans les cas d'enlèvement de mineur par une personne exerçant l'autorité parentale (au sens de l'art. 220 CP), car dans ces cas, la vie et l'intégrité physique de la personne ne sont normalement pas mises en danger ;
- De même, l'alerte n'est pas déclenchée quand un mineur est signalé disparu sans qu'un enlèvement n'ait été observé ou qu'un soupçon fondé le laisse penser ;
- Même si les critères sont tous réunis, l'alerte ne sera pas déclenchée si elle peut mettre la victime en plus grand danger physiquement, psychiquement ou sexuellement ou si elle peut contrecarrer des mesures déjà prises en vue de la libérer.

Dans le cadre de la mise sur pied de l'alerte enlèvement en Suisse, il avait également été tenu compte du délai entre l'heure supposée de l'enlèvement proprement dit et le déclenchement de l'alerte. Une durée de 90 à 120 minutes a ainsi été « arbitrairement » définie. Elle tenait compte de la pertinence d'une action en Suisse après plus de deux heures sans éléments nouveaux, alors que les frontières internationales peuvent généralement être franchies en moins de deux heures.

L'image ci-dessous (Schéma 1), utilisée par fedpol en 2010 et 2011 dans le cadre des formations auprès de l'ISP et par les corps de police pour la sensibilisation interne des policiers, présente de manière schématique les étapes et le déroulement temporel du déclenchement de l'alerte enlèvement au sein des corps de police, de fedpol et auprès de la population (population et médias).

Au vu de ce qui précède, en matière d'enlèvements intrafamiliaux, la règle de principe est qu'il n'y a pas de déclenchement de l'alerte enlèvement. Toutefois, une exception est envisageable lorsque les circonstances laissent entrevoir de manière concrète (maltraitements répétés, menaces, etc.), que le ravisseur portera atteinte à l'intégrité physique ou sexuelle de l'enfant. Par ailleurs, les autres critères énumérés ci-dessus doivent aussi être remplis.





*Schéma 1*

Au niveau de la Police cantonale vaudoise, en plus de sa participation aux différents exercices menés par les autres polices cantonales de Suisse, la rédaction d'une Directive de Police Judiciaire (DPJ) a été réalisée dans le second semestre 2010, pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Cette DPJ, nommée « PROCEDURE D'ALERTE ENLEVEMENT DE MINEURS », a été éditée le 10 décembre 2010. Cette dernière a été transformée en Note de Police Judiciaire (NPJ) le 7 novembre 2017.

Cette DPJ reprend les différents éléments tant de la convention fédérale que des directives d'engagement et précise à son point 4 « Procédure », les critères de déclenchement de l'alerte enlèvement au niveau cantonal, soit :

- l'élément déclenchant,
- l'analyse des informations,
- l'autorité compétente pour déclencher l'alerte,
- la mise en place des structures de conduite et d'information avec une comparaison entre le dispositif fédéral et cantonal (PCV).

La procédure à suivre au sein de la police cantonale en 2011 pour le déclenchement de l'alerte enlèvement était la suivante :

1. Information d'un enlèvement de mineur dans le canton de Vaud ;
2. Avis à la Centrale d'engagement et de transmission (CET – 117) qui alarme immédiatement l'officier de permanence de la police de sûreté (OSS) ;
3. Mise en place d'une structure d'enquête sous la direction de l'OSS ;
4. L'OSS analyse la situation en coordination avec les autres officiers de permanence (police cantonale / OPC ; gendarmerie / OPG ; prévention et communication) ;
5. L'OPC décide du déclenchement de l'alerte enlèvement et renseigne dans les meilleurs délais le procureur de service ;
6. La centrale d'engagement de fedpol est renseignée et les enquêteurs complètent le formulaire ad hoc (message et données concernant la victime) ;
7. La centrale d'engagement de fedpol informe les partenaires pour la diffusion de l'alerte, met en place une centrale téléphonique de réponse au public et tient un journal des opérations sur la PES (Présentation électronique de la situation). Le dispositif est opérationnel pendant les 3 premières heures durant lesquelles l'alerte est diffusée. La période peut être prolongée de 2 heures en cas de nouveaux éléments ;
8. A l'interne, l'OPC met en place un poste de commandement opérationnel (PCO) au Centre Blécherette, ainsi qu'une Centrale de Réponse au Public de la Police (CRPP). Il réunit parallèlement l'OSS, l'OPG, et l'Officier presse. Une cellule d'enquête est également créée pour gérer les informations entrantes. Elle est directement en relation avec le CRPP. Le dispositif cantonal doit être opérationnel pour reprendre les tâches de fedpol après les 3 premières heures de l'alerte. Un à deux hommes de liaison sont immédiatement envoyés au siège de fedpol à Berne pour favoriser la coordination et accélérer la transmission des informations ;
9. Les témoignages transitent par la centrale fedpol et sont transmis au canton pour des recherches éventuelles. La cellule d'enquête exploite les informations provenant de la centrale d'engagement de fedpol. Toutes les forces de police du canton peuvent être engagées pour participer activement et sur-le-champ aux recherches sur le terrain en fonction des renseignements obtenus. Après les 3 premières heures, la centrale fedpol transmet les tâches à la Police cantonale et met un terme au dispositif fedpol ;
10. La Police cantonale reprend les tâches de fedpol. Le CRPP et le PCO sont activés. L'OPC maintient le dispositif cantonal en place le temps qu'il jugera nécessaire.

### **3.2 Exercices Alerte enlèvement**

La Police cantonale vaudoise a participé à des exercices mis sur pied par ses homologues cantonaux, organisés entre 2009 et 2012, avant la mise sur pied de son propre exercice le 19 novembre 2012.

A cette date, la Police cantonale a procédé à un exercice alerte enlèvement, afin de tester ses propres structures de conduite ainsi que l'échange en temps réel d'informations avec la Confédération. Toutefois, dans le cadre de cet exercice aucun dispositif n'a été déployé sur le terrain.

Dans le but de coller au plus proche de la réalité, des appels massifs ont été passés auprès du call desk de la police fédérale, dont certains comportaient des renseignements significatifs, à charge pour les opérateurs de les identifier. Le constat général relatif à l'exercice vaudois s'est avéré positif et a démontré la capacité de la police cantonale à appliquer la procédure d'alerte enlèvement. Il a été relevé que les délais et la qualité de l'information remontée au poste de commandement opérationnel restaient les points les plus délicats.

La police cantonale a prévu un exercice du même type en 2021 pour tester les structures mises en place tant dans le canton de Vaud qu'à fedpol, intégrer les derniers changements et évaluer le personnel qui change régulièrement.

### **3.3 Procédure d'avis de disparition - moyens de diffusion à disposition des polices cantonales**

Avant le déclenchement de l'alerte enlèvement ou pour des cas ne répondant pas aux critères de l'alerte enlèvement, les polices cantonales peuvent solliciter la collaboration du public en procédant à une diffusion d'un avis de recherche ou d'un avis de disparition via les médias et leurs propres moyens de communication. Pour la Police cantonale vaudoise, la diffusion se fait par courriel, sur Internet, dans le cadre de certains réseaux de partenaires (police population), sur les réseaux sociaux (Twitter – Facebook – etc.), et via les médias.

Un accord a été passé avec la RTS qui diffuse les avis de disparition des polices cantonales romandes en "prime time", soit juste avant ou après le journal d'information de 19h30.

A l'heure actuelle, la police cantonale vaudoise est très active sur les réseaux sociaux depuis 2011 et a constitué une communauté qui partage très largement ces avis de recherche ou avis de disparition. Les exemples annexés montrent que ce type de diffusion permet de toucher entre 150'000 et 500'000 personnes selon les cas. Plus la communauté augmente et plus ces avis seront partagés. Toutefois, et afin de ne pas saturer les médias et la population, la diffusion de ces avis se fait de manière pondérée et pour autant qu'il y ait un risque pour l'intégrité des personnes concernées ou un risque avéré pour la population (en cas d'évasion par exemple).

### **3.4 Comparaison avec le système français**

En France, le dispositif Alerte-Enlèvement a été testé en 2005 et mis en place officiellement en février 2006 au travers d'une convention « Alerte enlèvement », respectivement d'un plan d'alerte à la population en cas d'enlèvement d'un mineur ([alerte-enlevement.gouv.fr](http://alerte-enlevement.gouv.fr)). Dans l'art 1 de cette convention, les critères du déclenchement du plan « Alerte enlèvement » sont spécifiés comme suit :

- il s'agit d'un enlèvement avéré, et non d'une simple disparition ;
- l'intégrité physique ou la vie de la victime est en danger ;
- il existe des éléments d'information dont la diffusion peut permettre de localiser l'enfant ou le suspect;
- la victime est mineure.

Dans son art. 2, il est précisé que la réunion des quatre critères prévus à l'article 1 n'entraîne pas systématiquement le déclenchement du plan « Alerte enlèvement », si la diffusion d'un message d'alerte est susceptible de créer un danger supplémentaire pour la victime ou de compromettre les investigations en cours.

Sur le principe, « la soustraction d'un mineur » par un ascendant (parent) n'est pas exclue de l'alerte. Elle doit toutefois répondre aux considérations de l'article 227-7 du Code pénal français, à savoir être constitutif de l'infraction suivante : « Le fait, par tout ascendant, de soustraire un enfant mineur des mains de ceux qui exercent l'autorité parentale ou auxquels il a été confié ou chez qui il a sa résidence habituelle, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15'000 euros d'amende ».

A ce jour, l'Alerte enlèvement a été déclenchée plus de 20 fois en France, alors que la Suisse n'a jamais déclenché d'alerte enlèvement entre 2010 et 2019. Cependant, tant la différence de taille de population que de superficie du territoire entre la France et la Suisse, peuvent en partie expliquer une telle disparité. Les chiffres des disparitions de mineurs annoncées en France en 2017 montrent bien cette problématique avec 50'000 disparitions annoncées (49'422), dont 1'328 disparitions qualifiées de disparitions inquiétantes (2,7 %).

A noter qu'aucun des 20 cas de déclenchement de l'Alerte Enlèvement en France entre 2005 et 2019 ne concernait la situation d'une disparition à risques dans le cadre d'une garde parentale partagée sans antécédent où l'un des parents n'aurait pas ramené l'enfant. La dernière alerte enlèvement déclenchée en France en février 2020 s'est toutefois terminée avec le décès tragique de l'enfant enlevé par sa mère.

Le fait que l'alerte enlèvement n'ait à ce jour jamais été déclenchée dans toute la Suisse (26 cantons) peut également être un signe que ce type d'affaire est très rare dans notre pays.

### **3.5 Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Luc RECORDON "Amélioration de l'alerte enlèvement"**

Le 20 mars 2014, le Conseiller national Luc Recordon a déposé devant les Chambres fédérales un postulat visant à trouver des pistes d'amélioration quant au système d'alerte enlèvement. Il demandait notamment que le Conseil fédéral étudie le système en place au regard des points suivants tout en l'améliorant si nécessaire :

1. une base légale formelle réglant la matière, par exemple dans le code de procédure pénale;
2. une précision et un assouplissement des conditions de déclenchement de l'alerte enlèvement;
3. la possibilité d'instaurer un niveau intermédiaire d'alerte qui permette de mobiliser les forces de police sans utiliser l'entier des moyens à disposition;
4. une redéfinition des aspects financiers entre partenaires, notamment entre Confédération et cantons.

En lien avec ces demandes, le Conseil fédéral a émis les réponses suivantes :

1. Du point de vue de la base légale, le système d'alerte enlèvement est couvert par l'art. 211 du Code de procédure pénale (CPP). Cette norme est suffisamment précise. Dans les cas d'enlèvement, tant la police que le Ministère public ont besoin de marges d'appréciation suffisamment importantes en raison de la complexité des décisions à prendre et des pesées d'intérêts à effectuer. Si la Confédération souhaite appliquer les mesures de contrainte prévues par la procédure pénale dans un cas d'alerte enlèvement, ces mesures se déroulent selon la réglementation actuelle du CPP spécifique en la matière ;
2. La précision et l'assouplissement des critères (interprétés strictement à ce jour) relatifs au déclenchement d'une alerte enlèvement ont été analysés par les experts de la police de la Confédération et des cantons. Sur la base de cette analyse, le Conseil fédéral a admis que le recours à l'alerte enlèvement pour des victimes majeures est possible. En revanche, l'alerte enlèvement ne peut pas être mise en place pour des avis de disparition sans un soupçon concret et confirmé d'enlèvement. Si une alerte devait être déclenchée pour chaque avis de disparition, la population serait confrontée tous les jours à des messages d'alerte. Leur effet diminuerait rapidement et l'alerte enlèvement à proprement parler n'aurait plus qu'un impact limité ;
3. La possibilité d'instaurer un niveau intermédiaire d'alerte permettant de mobiliser les forces de police sans utiliser l'entier des moyens à disposition a également été balayée. La police dispose aujourd'hui déjà d'instruments efficaces pour alerter les polices au niveau cantonal, régional et national: les systèmes d'alerte modernes internes aux corps de police, les recherches régionales ou nationales en lien avec une alerte, le système de recherches informatisées de police (RIPOL) et la diffusion nationale. Sur le plan international, les recherches peuvent être publiées immédiatement par le biais du Système d'information Schengen (SIS). De même, la police possède plusieurs moyens performants pour diffuser des avis de recherche avec rapidité et efficacité auprès de la population, sans devoir recourir à l'ensemble du dispositif d'alerte enlèvement ;
4. De l'avis du Conseil fédéral, la répartition actuelle des coûts a pleinement fait ses preuves. Dans le cadre des exercices et des interventions, les coûts de personnel sont supportés à chaque fois par les services impliqués (Confédération, canton, partenaires à la convention). Appliquée depuis la création du système d'alerte, cette réglementation n'a jamais été remise en question ni contestée, raison pour laquelle le Conseil fédéral ne voit pas non plus de nécessité d'un changement sur ce point.

Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral conclut que l'analyse détaillée des critères et des processus du système d'alerte enlèvement existant montre que celui-ci satisfait entièrement aux exigences les plus modernes sur les plans technique et opérationnel, de même qu'aux exigences légales en la matière.

### **3.6 Modification de l'article 269, alinéa 2 du Code de procédure pénale suisse**

Une modification de l'article 269, al. 2, lettre a du Code de procédure pénale (CPP), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, permet désormais au ministère public d'ordonner une surveillance de la correspondance par poste et télécommunication aux fins de poursuivre l'infraction d'enlèvement de mineur visée par l'article 220 du Code pénal (CP) : "celui qui aura soustrait ou refusé de remettre un mineur à la personne qui exerce l'autorité parentale ou la tutelle sera, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire".

Cette possibilité n'était pas présente en 2011, au moment de la disparition des jumelles Alessia et Livia. Elle représente une évolution salubre et essentielle puisqu'elle renforce de manière significative les moyens d'enquête à disposition tant du Ministère public que des services de police en matière d'enlèvement d'enfant. Cette modification de l'article 269, al. 2 CPP donne en effet l'opportunité de mettre sous écoute les mobiles tant des victimes que des suspects, facilitant ainsi leur géolocalisation en temps réel et permettant potentiellement de gagner un temps précieux.

### 3.7 Evolution des processus au sein de la Police cantonale

Afin de tenir compte de l'événement de 2011, ainsi que des résultats de l'exercice de 2012 et des expériences postérieures, la police cantonale a procédé aux ajouts, modifications et améliorations suivants concernant ses documents et processus opérationnels :

- **modification du formulaire de disparition** avec intégration d'une rubrique "disparition inquiétante" et mention explicite du risque concret selon la grille d'analyse ci-dessous ;
- **audition formelle de la ou des personnes venant signaler la disparition inquiétante** afin de compléter les informations à disposition et surtout pouvoir poser les questions qui s'imposent, même si certaines relèvent parfois de sujets délicats (situation réelle entre les époux, évaluation objective du risque, antécédents, rôles de tierces personnes, etc.) ;
- **amélioration de la grille d'analyse** basée sur le degré de risque (faible/modéré/avéré). Dans le but d'améliorer la lecture d'appréciation des officiers en tenant compte des risques faibles (vert/opportunité), des risques modérés (jaune/nécessité), respectivement des risques élevés (rouge/priorité), des critères ont été définis tels que la capacité de discernement de la personne disparue, le contexte familial ou encore les circonstances de l'enlèvement ;
- **modification du vade-mecum judiciaire** à disposition de chaque policier du canton, détaillant les démarches à entreprendre en cas de disparition inquiétante ;
- **complément aux directives internes relatives aux disparitions à risques** sous forme de synthèse des enseignements tirés suite aux différents exercices opérés en Suisse. Etablissement d'un catalogue exhaustif et d'un aide-mémoire de référence concernant les fugues - enlèvements - enlèvements intrafamiliaux (appréhension du problème - bases légales, etc.) ;
- **établissement du formulaire Sirène** (alerte active et passive ; signalement dans l'espace Schengen) lors de chaque disparition inquiétante : document spécifique établi par fedpol et accessible sur une plateforme intranet de la Confédération "SSO" ;
- **engagement systématique "d'agents de liaison"** auprès des membres de la famille. Dans la pratique, ce type d'engagement, qui peut se prolonger sur plusieurs mois, peut toutefois s'avérer complexe pour les policiers affectés, ceci d'autant plus si aucune nouvelle n'est à donner à la famille ;
- **sensibilisation des magistrats quant à la notion de "disparition inquiétante" et aux conséquences d'une non-ouverture d'enquête sur le plan pénal** (application de l'art. 269, al. 2 CPP et 220 CP). En effet, une ouverture d'enquête est nécessaire pour obtenir des mesures techniques (CT-CTR- contrôles bancaires) et ainsi permettre à la police de progresser rapidement.

L'évolution du cadre informatique a également permis, dès 2019, l'intégration d'infographies dans les formulaires. Cette modification a permis de revisiter l'avis de disparition en y intégrant une infographie précisant les définitions des types de disparition, le processus standardisé de prise en charge des cas, les résultats des recherches OSINF (Open Source Information, comme Facebook, WhatsApp, Twitter, etc.), ainsi que des critères liés à la radicalisation (djihad), etc. Dès lors, le formulaire d'avis de disparition (GD 273) a été revu comme suit :

- **1<sup>ère</sup> page, identité et signalement** : création de menus déroulants, géolocalisation d'un véhicule et système antivol
- **2<sup>ème</sup> page, définition des critères inquiétants** : références particulières pour les personnes fragiles (intention de suicide, mineur, droit de garde, état de santé, tiers dépendants, moyens de survie...)
- **3<sup>ème</sup> page, information sur la personne qui annonce la disparition** : dernier contact téléphonique (très utile pour l'OPC et la recherche de nécessité)
- **4<sup>ème</sup> page, statut de la personne disparue et décisions hiérarchiques** : mesures prises, centralisation du dossier via JEP et K/Public/Disparition/nom du dossier, PCE ouvert ou non
- **5<sup>ème</sup> page, LSCPT et autres mesures de recherches particulières** (compétences OPC, frais)
- **6<sup>ème</sup> page, renseignements complémentaires** : habitudes, relations privilégiées, moyens techniques (OSINT) et financiers (survie)
- **7<sup>ème</sup> page, renseignements sur d'éventuels soupçons de radicalisation**

### **3.8 Introduction de l'alerte enlèvement lors de disparitions d'adultes**

Suite au postulat Recordon "*Amélioration de l'alerte enlèvement*" (14.3216), le Conseil fédéral a décidé que l'alerte enlèvement devait être étendu aux adultes. Le système est opérationnel dans toute la Suisse depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2018. Les processus, les conditions préalables, les responsabilités et les procédures restent toutefois inchangés.

Les conditions suivantes doivent être cumulativement remplies afin que l'alarme puisse être déclenchée:

- Il a concrètement été établi qu'une personne a été enlevée ou il y a une suspicion justifiée d'un tel enlèvement;
- Il y a lieu de supposer que la personne enlevée est sérieusement mise en danger dans son intégrité physique, sexuelle ou psychique;
- Il y a suffisamment d'informations fiables laissant présumer une localisation des auteurs et/ou de la victime suite au déclenchement de l'alarme.

Au plan vaudois et selon les chiffres à disposition concernant les absences annoncées d'adultes (voir graphiques 3 & 4), l'introduction de l'alerte enlèvement pour les majeurs représente potentiellement un doublement des affaires, nécessitant une analyse d'après les critères appliqués jusqu'alors exclusivement à des absences annoncées / disparitions de mineurs.

Une formation et sensibilisation complémentaire a été effectuée fin 2018 afin de rappeler les règles de déclenchement de l'alerte enlèvement et son application également aux adultes.

Ces différents ajustements et améliorations mis en place au cours de ces dernières années, contribuent à maintenir la capacité de la Police cantonale vaudoise à être en alerte par rapport à la thématique de l'alerte enlèvement et ceci même si en Suisse, cette mesure n'a jamais été appliquée depuis son introduction au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 juin 2020.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*