

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la collaboration interdépartementale concernant les contributions pour les tâches extraordinaires de protection des cantons et des villes

Office fédéral de la police, Commandement
des Opérations du DDPS, Secrétariat d'État du DFAE

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	403.23233
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectifs et questions d'audit.....	13
1.3 Étendue de l'audit et principes.....	13
1.4 Documentation et renseignements.....	13
1.5 Discussion finale	14
2 L'indemnisation des tâches de protection de la Confédération déléguées aux cantons est assurée par trois services fédéraux au moyen de trois crédits.....	15
3 Exécution des tâches par les acteurs fédéraux.....	18
3.1 La coordination des acteurs fédéraux est bonne, aucun doublon n'a été constaté ...	18
3.2 Le montant des indemnités et les différences dans les taux d'indemnisation sont compréhensibles.....	19
Annexe 1 : Bases légales	24
Annexe 2 : Abréviations	25

Audit de la collaboration interdépartementale concernant les contributions pour les tâches extraordinaires de protection des cantons et des villes

Office fédéral de la police, Commandement des Opérations du DDPS, Secrétariat d'État du DFAE

L'essentiel en bref

La Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure oblige la Confédération à prendre des mesures préventives de protection policière en faveur des autorités fédérales, des personnes bénéficiant d'une protection en vertu du droit international public et des missions diplomatiques permanentes. L'Office fédéral de la police (fedpol) délègue cette tâche aux corps de police cantonaux et communaux. Pour la protection des ambassades, fedpol est soutenu par le Commandement des Opérations du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Si un corps assume de telles tâches à grande échelle, la Confédération conclut un accord avec le canton ou la ville concernée et lui accorde une indemnité. En 2022, ces indemnités s'élevaient au total à environ 74,1 millions de francs. La police cantonale genevoise reçoit en outre une indemnité annuelle d'un million de francs du Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), fondée sur les dispositions de la Loi sur l'État hôte.

L'audit a présenté de bons résultats. Les calculs relatifs au montant de l'indemnité sont compréhensibles. Aucun chevauchement n'a été constaté entre les différentes indemnités.

Les concertations entre les actrices et acteurs fédéraux évitent les chevauchements

Les mesures de protection ordonnées par fedpol sont réparties entre la protection des ambassades et les tâches de protection périodiques ou permanentes, par exemple en faveur des conseillères et conseillers fédéraux. S'y ajoutent des mesures en cas d'événements extraordinaires. Des concertations entre les actrices et acteurs fédéraux et les corps de police ont lieu tous les mois.

La répartition des tâches et des mandats entre les corps de police est bien rodée. Aucune synergie pertinente non exploitée n'a été identifiée.

Le calcul des indemnités est compréhensible, les différences entre les taux sont justifiées

Pour les tâches de protection périodiques ou permanentes, fedpol a conclu des conventions avec quatre cantons (Genève, Berne, Tessin, Zurich) et la ville de Zurich. Deux d'entre elles contiennent des dispositions en partie obsolètes, ce qui, au moment de l'audit, n'entraînait toutefois aucun risque pour les deux parties en ce qui concerne le mandat et la facturation. Le montant de l'indemnité forfaitaire accordée aux corps de police concernés est redéfini tous les trois ans en fonction des dépenses moyennes des années précédentes.

Le DDPS, représenté par le Secrétariat d'État à la politique de sécurité, conclut en règle générale tous les trois ans avec trois cantons (Genève, Berne, Vaud) et la ville de Zurich des accords, dans lesquels sont réglées les forces d'intervention à déployer et les indemnités pour la protection des ambassades.

Le contrat du DFAE avec le canton de Genève règle l'effectif et le financement de la brigade de sécurité diplomatique de la police cantonale genevoise. Cette unité joue un rôle charnière entre la communauté diplomatique à Genève, les autorités du canton et de la ville ainsi que la Confédération.

Les corps de police font état de leurs interventions au moyen de statistiques et, dans le cas de la brigade de sécurité diplomatique, elles sont documentées dans le rapport annuel. Ces preuves font l'objet d'un contrôle approprié par les autorités fédérales compétentes.

Les calculs des indemnités sont compréhensibles. Des taux horaires individuels sont utilisés pour les tâches de protection périodiques ou permanentes, ce qui tient compte des différents niveaux de salaire des corps de police. La protection des ambassades est indemnisée à un taux uniforme pour tous les corps. Compte tenu de ces éléments, il n'est pas nécessaire d'agir sur les modèles d'indemnisation existants.

Pour l'adaptation périodique du montant de l'indemnité, fedpol devrait clarifier les compétences et la réglementation des signatures

Les adaptations triennales de l'indemnité forfaitaire pour les mandats relatifs aux tâches de protection périodiques ou permanentes sont communiquées par fedpol aux corps de police au moyen d'une lettre avec une signature individuelle. La compétence juridique pour convenir des modalités de l'indemnisation incombe au Département fédéral de justice et police. Aucune compétence formelle à cet égard n'a été déléguée à fedpol. En outre, la double signature est obligatoire pour les affaires d'une telle importance financière.

Texte original en allemand

Prüfung der interdepartementalen Zusammenarbeit betreffend Beiträge für ausserordentliche Schutzaufgaben der Kantone und Städte Bundesamt für Polizei, Kommando Operationen des VBS, Staatssekretariat EDA

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit verpflichtet den Bund, vorbeugende polizeiliche Schutzmassnahmen zugunsten der Bundesbehörden, völkerrechtlich geschützter Personen und ständiger diplomatischer Missionen zu treffen. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) delegiert diese Aufgabe an die kantonalen und städtischen Polizeikorps. Beim Botschaftsschutz wird fedpol durch das Kommando Operationen des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) unterstützt. Übernimmt ein Korps solche Aufgaben in grossem Umfang, schliesst der Bund eine Vereinbarung mit dem entsprechenden Kanton oder der Stadt ab und leistet eine Abgeltung. 2022 betrugen diese Abgeltungen gesamthaft rund 74,1 Millionen Franken. Die Kantonspolizei Genf erhält ausserdem vom Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eine jährliche Abgeltung von einer Million Franken. Diese beruht auf den Bestimmungen des Gaststaatgesetzes.

Die Prüfung zeigte ein gutes Resultat. Die Berechnungen für die Abgeltungshöhe sind nachvollziehbar. Doppelspurigkeiten bei den verschiedenen Entschädigungen wurden keine festgestellt.

Die Absprachen zwischen den Bundesakteurinnen und -akteuren verhindern Doppelspurigkeiten

Die von fedpol angeordneten Schutzmassnahmen lassen sich in den Botschaftsschutz und in die periodisch wiederkehrenden oder dauernden Schutzmassnahmen, z. B. zugunsten der Bundesrätinnen und Bundesräte, unterteilen. Dazu kommen Massnahmen bei ausserordentlichen Ereignissen. Die Absprachen zwischen den Akteurinnen und Akteuren des Bundes und den Polizeikorps finden monatlich statt.

Aufgabenteilung und Beauftragung der Polizeikorps sind eingespielt. Es sind keine relevanten ungenutzten Synergien erkennbar.

Die Berechnung der Abgeltungen ist nachvollziehbar, Unterschiede in Ansätzen sind begründet

fedpol hat für die periodisch wiederkehrenden oder dauernden Schutzaufgaben Vereinbarungen mit vier Kantonen (Genf, Bern, Tessin, Zürich) und der Stadt Zürich abgeschlossen. Zwei davon enthalten teilweise nicht mehr aktuelle Bestimmungen, was zum Prüfungszeitpunkt aber mit keinen Risiken bezüglich Beauftragung und Abrechnung für beide Parteien verbunden war. Die Höhe der Pauschalabgeltung für die betroffenen Polizeikorps wird alle drei Jahre aufgrund des durchschnittlichen Aufwandes der letzten Jahre neu festgesetzt.

Das VBS, vertreten durch das Staatssekretariat für Sicherheitspolitik, schliesst in der Regel alle drei Jahre mit drei Kantonen (Genf, Bern, Waadt) und der Stadt Zürich Vereinbarungen ab, in welchen die bereitzustellenden Einsatzkräfte und die Abgeltung für den Botschaftsschutz geregelt sind.

Der Vertrag des EDA mit dem Kanton Genf regelt den Bestand und die Finanzierung der «brigade de sécurité diplomatique» der Kantonspolizei Genf. Diese Einheit nimmt eine Scharnierfunktion zwischen der diplomatischen Gemeinschaft in Genf, den Kantons- und Stadtbehörden sowie dem Bund wahr.

Die Polizeikorps weisen ihre geleisteten Einsätze anhand von Statistiken nach, im Falle der «brigade de sécurité diplomatique» werden sie im Jahresbericht dokumentiert. Diese Nachweise werden von den zuständigen Bundesbehörden angemessen kontrolliert.

Die Berechnungen der Abgeltungen sind nachvollziehbar. Für die periodisch wiederkehrenden oder dauernden Schutzaufgaben werden individuelle Stundenansätze verwendet, was den unterschiedlichen Lohnniveaus der Polizeikorps Rechnung trägt. Der Botschaftsschutz wird mit einem für alle Korps einheitlichen Ansatz entschädigt. Angesichts dessen besteht bei den bestehenden Abgeltungsmodellen kein Handlungsbedarf.

Für die periodische Anpassung der Abgeltungshöhe sollte fedpol die Kompetenzen und die Unterschriftenregelung klären

Die alle drei Jahre erfolgenden Anpassungen der Pauschalabgeltung für periodisch wiederkehrende oder dauernde Schutzaufträge werden von fedpol mit einem Brief mit Einzelunterschrift den Polizeikorps mitgeteilt. Die rechtliche Kompetenz für die Vereinbarung der Modalitäten der Abgeltung liegt beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. fedpol hat dafür keine formelle Kompetenzdelegation erhalten. Ausserdem ist bei Geschäften dieser finanziellen Grössenordnung die Doppelunterschrift zwingend.

Verifica della collaborazione interdipartimentale concernente le indennità versate ai Cantoni e alle città per i compiti di protezione straordinari

Ufficio federale di polizia, Comando Operazioni del DDPS,
Segreteria di Stato del DFAE

L'essenziale in breve

Secondo la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, la Confederazione è tenuta ad adottare misure preventive di polizia atte a proteggere le autorità federali, le persone che beneficiano della protezione del diritto internazionale pubblico, nonché le missioni diplomatiche permanenti. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) delega questo compito ai corpi di polizia cantonali e comunali. Per la protezione delle ambasciate, fedpol collabora inoltre con il Comando Operazioni del Dipartimento federale della Difesa, della protezione della popolazione e dello Sport (DDPS). Se un corpo di polizia si fa carico, in ampia misura, di questo compito di protezione, la Confederazione conclude un accordo con il Cantone o la città in questione, concedendo un'indennità. Le indennità versate nel 2022 ammontavano complessivamente a 74,1 milioni di franchi. Sulla base delle disposizioni della legge sullo Stato ospite, la polizia cantonale di Ginevra riceve anche un'indennità annuale di un milione di franchi dalla Segreteria di Stato del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

La verifica ha dato buoni risultati. I calcoli relativi agli importi delle indennità sono comprensibili e per quanto riguarda i rispettivi versamenti non sono stati individuati doppi.

Per evitare doppi, i rappresentanti federali devono dialogare tra loro

Le misure di protezione disposte da fedpol si suddividono in misure volte alla protezione delle ambasciate e in misure, permanenti o attuate periodicamente, il cui scopo è ad esempio quello di proteggere i consiglieri federali. A ciò si aggiungono le misure da adottare in caso di avvenimenti straordinari. I rappresentanti federali e i corpi di polizia si incontrano a cadenza mensile.

I compiti sono ben ripartiti tra i corpi di polizia e non emergono particolari sovrapposizioni.

Calcolo comprensibile delle indennità: le differenze negli importi versati sono motivate

Per regolare i compiti di protezione periodici o permanenti, fedpol ha concluso accordi con quattro Cantoni (Ginevra, Berna, Ticino, Zurigo) e con la città di Zurigo. Due di questi prevedono disposizioni in parte non aggiornate, il che al momento della verifica non comprometteva però la ripartizione dei compiti e il conteggio delle prestazioni per nessuna delle due parti. L'importo dell'indennità forfettaria destinato ai corpi di polizia viene ridefinito ogni tre anni sulla base della media degli ultimi anni.

Il DDPS, rappresentato dalla Segreteria di Stato della politica di sicurezza, conclude accordi con tre Cantoni (Ginevra, Berna, Vallese) e con la città di Zurigo. Tali accordi, stipulati di norma ogni tre anni, regolamentano la messa a disposizione di forze d'impiego e il versamento di indennità per la protezione delle ambasciate.

Il DFAE disciplina l'effettivo e il finanziamento della «Brigade de sécurité diplomatique» della polizia cantonale di Ginevra in un accordo con il rispettivo Cantone. Questa unità svolge una funzione di mediazione tra la comunità diplomatica di Ginevra, le autorità dei Cantoni e delle città e la Confederazione.

Le statistiche fornite dai corpi di polizia illustrano i servizi prestati. La «Brigade de sécurité diplomatique», invece, documenta il proprio operato in un rapporto annuale. In entrambi i casi, il rispettivo controllo spetta alle autorità federali competenti.

I calcoli delle indennità sono comprensibili. Per i compiti di protezione periodici o permanenti sono applicate tariffe orarie individuali che tengono conto dei diversi livelli salariali dei corpi di polizia. Per la protezione delle ambasciate, invece, l'importo indennizzato è uguale per tutti i corpi. Alla luce di quanto esposto, non è necessario modificare i modelli di indennità attualmente applicati.

Adeguamento periodico dell'importo delle indennità: fedpol deve chiarire la propria facoltà di firma e le proprie competenze

L'indennità forfettaria prevista per i compiti di protezione periodici e permanenti è adeguata ogni tre anni. A tale proposito fedpol invia ai corpi di polizia una lettera con firma individuale in cui comunica il nuovo importo. La competenza giuridica per definire le modalità di versamento dell'indennità spetta al Dipartimento federale di giustizia e polizia; fedpol non ha ricevuto alcuna delega formale di competenze in merito. Inoltre, per operazioni di tale portata finanziaria è necessaria la doppia firma.

Testo originale in tedesco

Audit of interdepartmental cooperation regarding contributions for extraordinary protection tasks of the cantons and cities

Federal Office of Police, Joint Operations Command DDPS, FDFA
State Secretariat

Key facts

The Federal Act on Measures to Safeguard Internal Security obliges the Confederation to take preventive police protection measures to protect the federal authorities, persons protected under international law and permanent diplomatic missions. The Federal Office of Police (fedpol) delegates this task to the cantonal and city police forces. For embassy protection, fedpol is supported by the Joint Operations Command of the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS). If a force takes on such tasks on a large scale, the Confederation concludes an agreement with the relevant canton or city and pays compensation. In 2022, this compensation totalled around CHF 74.1 million. The Geneva cantonal police force also receives an annual payment of CHF 1 million from the State Secretariat of the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA). This is based on the provisions of the Host State Act.

The audit outcome was positive. The calculations relating to the amount of compensation are transparent and no duplications were found in the various payments.

The agreements between the federal actors prevent duplications

The protective measures ordered by fedpol can be divided into embassy protection and periodically recurring or permanent protective measures, e.g. for Federal Councillors. There are also measures in the case of extraordinary events. Consultations between the federal actors and the police forces take place on a monthly basis.

The division of tasks and the commissioning of the police forces are well organised. No relevant and untapped synergies were identified.

Compensation is calculated in a comprehensible manner, and differences in approaches are justified

fedpol has concluded agreements with four cantons (Geneva, Bern, Ticino, Zurich) and the city of Zurich for periodically recurring and permanent protection tasks. Two of these agreements contain some provisions that are no longer up to date, but at the time of the audit this did not entail any risks for either party in terms of commissioning and invoicing. The amount of the lump-sum compensation for the police forces concerned is re-defined every three years based on the average expenditure in the previous years.

The DDPS, represented by the State Secretariat for Security Policy, usually concludes agreements every three years with three cantons (Geneva, Bern, Vaud) and the city of Zurich.

These agreements regulate the forces to be deployed and the compensation for embassy protection.

The FDFA's contract with the canton of Geneva regulates the existence and financing of the Diplomatic Security Brigade of the Geneva cantonal police. This unit acts as a link between the diplomatic community in Geneva, the cantonal and city authorities, and the Confederation.

The police forces record their deployments using statistics; for the Diplomatic Security Brigade, these are documented in the annual report. This documentation is suitably checked by the competent federal authorities.

The compensation calculations are transparent. Individual hourly rates are used for periodically recurring and permanent protection tasks, and this means that the different salary levels of the police forces are taken into account. Embassy protection is remunerated at a standard rate for all forces. In view of this, there is no need for action with regard to the existing compensation models.

For the periodic adjustment of compensation levels, fedpol should clarify powers and signature rules

The adjustments to the lump-sum compensation for periodically recurring or permanent protection orders, which are made every three years, are communicated to the police forces by fedpol in letters bearing a single signature. The Federal Department of Justice and Police has the legal authority to agree the terms of the compensation. fedpol has not been formally delegated this power. Furthermore, two signatures are mandatory for transactions of this financial magnitude.

Original text in German

Prise de position générale des audits

Prise de position générale de fedpol

fedpol a jugé l'audit effectué par le CDF comme étant correct et constructif. La recommandation mentionnée 1 (priorité 2) est acceptée et sera mise en œuvre en conséquence.

Texte original en allemand

Prise de position générale du Commandement des Opérations du DDPS

Au nom du commandement des opérations, nous tenons à exprimer nos sincères remerciements pour la coopération constructive que nous avons eue au cours de cet examen effectué. Votre expertise et votre engagement nous ont apporté un aperçu précieux qui nous aide à améliorer continuellement nos processus et nos procédures – même si, cette fois, nous n'avons pas reçu de recommandations d'actions concrètes.

Texte original en allemand

Prise de position générale du SEE-DFAE

Le Secrétariat d'Etat du DFAE est d'accord avec les conclusions du Contrôle fédéral des finances. Ces conclusions sont claires et compréhensibles. Le Secrétariat d'Etat du DFAE note qu'aucune recommandation ne lui est adressée.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

La loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) oblige la Confédération à prendre des mesures préventives de protection policière (art. 2, al. 2, let. b, LMSI) en faveur :

- des autorités fédérales
- des personnes bénéficiant d'une protection en vertu du droit international public
- des missions diplomatiques permanentes et des postes consulaires et
- des organisations internationales.

L'Office fédéral de la police (fedpol) charge les cantons et les villes d'exécuter les mesures fédérales susmentionnées. L'art. 28, al. 2, LMSI prévoit que la Confédération accorde une indemnité équitable aux cantons qui doivent dans une large mesure accomplir pour elle des tâches de protection.

En 2022, les indemnités accordées par la Confédération aux cantons et aux villes se sont élevées à environ 75,1 millions de francs. Elles sont versées par fedpol, par le commandement des Opérations (Cdmt Op) du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et par le Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères (SEE-DFAE).

1.2 Objectifs et questions d'audit

L'audit doit permettre de déterminer si les taux applicables aux indemnités sont compréhensibles et uniformes et si la répartition des tâches entre les départements et les offices fédéraux est organisée de manière à éviter les doublons et à exploiter les synergies.

L'audit répond aux questions suivantes :

1. Est-il possible d'exclure les doublons parmi les différentes indemnités ?
2. Les calculs pour le montant de l'indemnité sont-ils compréhensibles et les tarifs sont-ils comparables quant au montant ?

1.3 Étendue de l'audit et principes

L'audit a été réalisé par Peter König (responsable de révision), Daniel Zoss et Beda Mathis du 6 novembre 2023 au 25 janvier 2024, sous la direction de Regula Durrer. Le présent rapport ne tient pas compte des développements postérieurs à l'audit.

1.4 Documentation et renseignements

fedpol, le Cdmt Op et le SEE-DFAE, ainsi que les personnes contactées en dehors de l'administration fédérale ont obligamment fourni au CDF tous les renseignements nécessaires. Les documents demandés ont été mis à la disposition de l'équipe d'audit sans restriction. Des entretiens ont été menés avec le président de la Conférence des

commandants des polices cantonales (CCPCS), des représentants des polices cantonales de Genève et de Berne ainsi que de la police municipale de Zurich.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 20 mars 2024. Ont participé :

fedpol ; le chef du Service fédéral de sécurité, le chef suppléant du Service fédéral de sécurité, le responsable du domaine Finances et controlling

Cdmt Op ; le chef suppléant du Domaine de base de conduite 3 / 9, le chef des finances

SEE-DFAE ; la collaboratrice scientifique Organisations internationales et État hôte

CDF ; la responsable de l'audit, le responsable de révision.

Le CDF remercie les personnes concernées pour leur coopération et rappelle que le suivi de la mise en œuvre des recommandations incombe aux directions des offices ou aux secrétariats généraux.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 L'indemnisation des tâches de protection de la Confédération déléguées aux cantons est assurée par trois services fédéraux au moyen de trois crédits

Les tâches de protection de la Confédération peuvent être divisées en trois domaines :



Illustration 1 : Tâches de la Confédération en matière de protection (présentation du CDF).

Bases légales

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que les tâches à accomplir sont définies dans la LMSI. Les tâches de la Confédération doivent être accomplies par fedpol. Les dispositions d'exécution se trouvent dans l'ordonnance sur la protection des personnes et des bâtiments relevant de la compétence fédérale (OPF).

Le droit des cantons et des villes à une indemnisation pour les mesures exécutées sur mandat de la Confédération n'est formulé que de manière générale dans la LMSI et est précisé dans l'OPF (art. 46, al. 1, OPF) : « Si un canton exécute, sur mandat de fedpol, des tâches de protection périodiques ou permanentes dont le coût dépasse 5 % de la charge salariale annuelle du corps de police concerné ou excède un million de francs, la Confédération lui accorde une indemnité en vertu de l'art. 28, al. 2, LMSI ».

Dans la pratique, seule la valeur seuil d'un million de francs est importante. Si cette limite est dépassée pendant trois années consécutives, à la demande du canton ou de la ville concernée, la Confédération conclut avec ce dernier ou cette dernière une convention relative à l'exécution et à l'indemnisation de tâches de protection périodiques ou permanentes sur mandat de la Confédération. Au moment de l'audit, il existait des conventions avec les cantons de Genève, Berne, Tessin et Zurich et avec la ville de Zurich, qui ont toutes été examinées par le CDF. Les seuils mentionnés ci-dessus s'appliquent également à l'indemnisation de la protection des ambassades. La Confédération a conclu à cet effet des conventions avec les cantons de Genève, Berne, Vaud et la ville de Zurich, qui ont également toutes été examinées par le CDF.

L'indemnisation des tâches de protection en cas d'événements extraordinaires est régie par les art. 48 à 50 OPF.

Le contrat du DFAE avec le canton de Genève n'est pas fondé sur la LMSI, mais sur la loi sur l'État hôte (LEH). La brigade de sécurité diplomatique de la police cantonale genevoise, cofinancée par l'indemnité, assume une fonction charnière entre l'importante communauté diplomatique¹ dans le canton de Genève et les autorités de la ville et du canton ainsi que le DFAE, représenté par la Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève. Le soutien ainsi accordé par la Confédération au canton de Genève vise à renforcer le rôle de la Suisse en tant qu'État hôte.

Tâches de fedpol

La LMSI confère à fedpol le rôle de mandant pour toutes les tâches de la Confédération en matière de protection. Cela comprend l'analyse de la situation et des dangers ainsi que la mise en place de mesures concrètes, tant pour la protection des ambassades qu'en ce qui concerne les tâches de protection périodiques ou permanentes. De même, lors d'événements extraordinaires comme le World Economic Forum (WEF), par exemple, fedpol ordonne les mesures nécessaires pour protéger les personnes bénéficiant d'une protection en vertu du droit international public et les personnes de la Confédération exposées à des risques.

C'est fedpol qui gère les ressources accordées à titre d'indemnité pour les tâches de protection périodiques ou permanentes ainsi que pour les tâches de protection mises en œuvre lors du WEF et d'autres événements extraordinaires.

Tâches du DDPS, du Commandement Op et du SEPOS

Le DDPS, représenté par le SEPOS, convient notamment avec les cantons et les villes concernés des ressources en personnel nécessaires à la protection des représentations étrangères et de l'indemnisation de ces ressources. La mise en œuvre de ces conventions au sein du DDPS incombe ensuite au Cdmt Op, lequel met en outre des militaires à la disposition de certains cantons pour la protection des ambassades, dans le cadre du maintien des compétences des troupes.

C'est le DDPS qui gère les ressources accordées à titre d'indemnité pour la protection des ambassades.

Tâches du SEE-DFAE

Le SEE-DFAE convient avec le canton de Genève de l'effectif et du financement de la brigade de sécurité diplomatique. C'est le DFAE qui est responsable du crédit correspondant.

Ressources mises en œuvre (comparaison entre 2022 et 2018)

Organe	Crédit	2018	2022
fedpol	A231.0149, Tâches extraordinaires de protection incombant aux cantons et aux villes	17,6	31,3

¹ Environ 45 000 membres du personnel (y compris leurs familles) employé par les organisations internationales et les missions / représentations permanentes.

DDPS, Cdmt Op	A231.0103, Tâches extraordinaires de protection incombant aux cantons et aux villes	37,5	42,8
SEE-DFAE	A231.0355 Dispositif de sécurité Genève internationale : groupe diplomatique	0,8	1,0

Tableau 1 : Indemnités versées par la Confédération en 2018 et 2022, en millions de francs.

Pour la comparaison supra, un intervalle de quatre ans a été choisi, car l'indemnisation forfaitaire est convenue pour trois ans et les changements n'apparaissent que la quatrième année.

Indemnités 2022 par canton et par ville

Partenaire partie à la convention canton / ville	Protection des ambassades	Mandats relatifs aux tâches de protection périodiques ou permanentes*	DFAE
Canton de Genève	20,2	11,1	1,0
Canton de Berne	17,3	5,4	0
Canton de Zurich	0	1,1	0
Ville de Zurich	4,1	0,2	0
Canton de Vaud	1,2	0	0
Canton du Tessin	0	1,7	0

* sans l'indemnisation des tâches de protection en cas d'événements extraordinaires de 11,8 millions de francs

Tableau 2 : Aperçu des indemnités versées par la Confédération aux cantons et aux villes en 2022

Événements extraordinaires

La Suisse accueille régulièrement de grandes conférences, comme le WEF qui a lieu chaque année, ou des événements uniques, tels que l'Ukraine Recovery Conference 2022 à Lugano. Sur proposition du canton concerné, le Conseil fédéral qualifie ou non un événement d'extraordinaire et définit le montant ou le taux de l'indemnité qui, par conséquent, doit être accordée aux cantons. La responsabilité du décompte avec le canton incombe à fedpol.

En 2022, dans le cadre de l'examen périodique des subventions², l'Administration fédérale des finances (AFF) a constaté que la coopération avec les autorités cantonales était en principe bien coordonnée, mais qu'elle devait aussi être adaptée continuellement aux nouveaux défis. Les compétences et les critères en matière de cofinancement par la Confédération des tâches de protection en cas d'événements extraordinaires selon l'OPF doivent donc être examinés. En outre, il faudrait examiner la possibilité de désenchevêtrer les flux financiers entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la police.

Les possibilités en la matière n'ont pas été examinées dans le cadre du présent audit. Les critères d'indemnisation sont abordés au chapitre 3.2.

² Message concernant le compte d'État 2022, p. 58.

3 Exécution des tâches par les acteurs fédéraux

3.1 La coordination des acteurs fédéraux est bonne, aucun doublon n'a été constaté

Les concertations entre les acteurs fédéraux se font le plus souvent sur le plan opérationnel dans le cadre du mandat des corps de police. Il convient de mentionner les réunions mensuelles sur les mesures de sécurité, auxquelles participent fedpol, le Cdmt Op et les corps de police mandatés. Une réunion concernant les personnes bénéficiant d'une protection en vertu du droit international public a lieu tous les trimestres. Si nécessaire, d'autres concertations et consultations ont lieu.

Les tâches des acteurs fédéraux, notamment le rôle central de fedpol en tant que mandant, sont décrites dans les bases légales. Grâce à sa participation aux concertations susmentionnées, le Cdmt Op connaît les missions confiées aux corps de police dans le domaine de la protection des ambassades.

Le SEE-DFAE consulte fedpol lorsque, par exemple, la convention avec le canton de Genève est renouvelée.

Aucune synergie pertinente non exploitée n'a été identifiée

Aucune synergie pertinente non exploitée n'a été identifiée dans le fonctionnement actuel. La collaboration est bien coordonnée depuis des années et se déroule sans problème. Aucun risque lié à la collaboration ou aux interfaces de collaboration pour l'exécution des tâches n'a été identifié.

Pas de double facturation de prestations par erreur

Grâce aux concertations qui ont été mentionnées, toutes les personnes concernées connaissent les missions confiées. De plus, ces missions peuvent être clairement rattachées à la protection des ambassades ou aux tâches de protection périodiques ou permanentes. Le décompte du canton de Genève pour la brigade de sécurité diplomatique se fait sur la base de l'effectif de cette unité, conformément à la convention, et non en fonction des mandats.

Retour d'information des corps de police sur les concertations et les synergies

Les avis donnés par les corps de police interrogés par le CDF étaient contrastés, mais favorables dans une large mesure. L'existence de postes de décompte distincts pour les mandats relatifs aux tâches de protection périodiques ou permanentes et pour la protection des ambassades est perçue par certains corps comme une charge administrative supplémentaire. D'autres corps, en revanche, apprécient beaucoup d'avoir des contacts directs avec l'armée. Les corps de police ont reconnu unanimement que, dans le cadre d'une demande particulière de soutien qu'ils ont faite à l'armée, les obstacles administratifs et politiques pour obtenir l'autorisation ont été trop élevés.

Les événements majeurs, et en particulier les événements extraordinaires de grande ampleur, devraient être annoncés plus tôt, afin de permettre aux corps de police de mieux planifier leurs ressources.

Appréciation

Les conventions conclues par les acteurs fédéraux garantissent la bonne circulation des informations. Les contacts sont étroits et bien coordonnés. Une formalisation plus poussée au moyen de processus n'est pas nécessaire.

Le fait qu'en matière de mandats de protection une grande partie des tâches de la Confédération relève de la responsabilité de fedpol permet déjà d'exploiter les effets de regroupement. La protection des ambassades relève de la compétence de l'armée. Un transfert à fedpol priverait certains corps de police d'une interface. En revanche, cette mesure permettrait la création de nouvelles interfaces au sein de l'administration fédérale. Le contact permanent entre les corps de police et l'armée est également utile en ce qui concerne la gestion d'événements majeurs avec le soutien de l'armée. Il n'est donc pas possible de déduire un avantage convaincant d'une modification des modes de contact.

La diversité des tâches, les concertations existantes, mais aussi les contrôles effectués par les acteurs fédéraux (voir chapitre 3.2) réduisent considérablement le risque de double facturation par erreur d'une même prestation.

3.2 Le montant des indemnités et les différences dans les taux d'indemnisation sont compréhensibles

Conventions

Les conventions avec les cantons et la ville de Zurich sont adaptés à des rythmes différents par les divers acteurs fédéraux. Jusqu'à présent, le DDPS, représenté par le SEPOS, concluait de nouvelles conventions tous les trois ans. À partir du 1^{er} janvier 2024, ces dernières auront une durée de quatre ans. Le DFAE conclut aussi une nouvelle convention avec le canton de Genève tous les quatre ans. Conclues entre l'année 2003 et les années 2013 à 2014, les conventions pour les tâches de protection périodiques ou permanentes entre la Confédération, représentée par fedpol, et les corps de police (Genève, Berne, Tessin, ville de Zurich, canton de Zurich) ne sont pas renouvelées périodiquement. Seule l'adaptation périodique du montant de l'indemnité forfaitaire est communiquée par courrier aux cantons et à la ville de Zurich.

Les conventions conclues avec le canton et la ville de Zurich datent de 2003 et auraient dû être renégociées par fedpol avant fin 2019, conformément au mandat du Conseil fédéral de 2019. Elles comprennent entre autres encore la protection des consulats, une tâche qui a été transférée au DDPS et qui est désormais réglée dans les conventions conclues par ce dernier. Le mandat du Conseil fédéral visant à mettre à jour les conventions n'a pas encore été mis en œuvre. Cette décision est motivée par d'autres priorités et par une suspension formelle du mandat en accord avec le Secrétariat général du DFJP.

Montant de l'indemnité

L'OPF fixe notamment comme critère pour convenir du montant de l'indemnisation le fait que les éventuels avantages économiques et immatériels pour le canton doivent être pris en compte. Les indemnités examinées ont été fixées sans tenir compte de ce critère. Le montant des avantages qu'apportent les mandats de protection fédéraux et les événements extraordinaires à un canton ne peut être mesuré qu'en mobilisant des ressources considérables. Comme l'AFF l'a déjà constaté dans le cadre de l'examen des

subventions qu'elle a mené (voir chapitre 2), il convient donc de revoir ces critères du cofinancement par la Confédération. Au demeurant, la disposition de l'OPF suit les prescriptions de la loi sur les subventions (LSu), qui prévoit à l'art. 10, al. 1, let. b, que « le montant de l'indemnité est fonction de l'intérêt de ceux à qui incombe la tâche et des avantages inhérents à l'accomplissement de celle-ci ».

L'indemnité forfaitaire fixée pour trois ans pour les tâches de protection périodiques ou permanentes (fedpol) est fondée sur la charge moyenne du canton au cours des années précédentes pour les prestations concernées. L'exemple fictif qui suit permet de comprendre le principe du calcul de la nouvelle indemnité pour les années 2023 à 2025. Ce calcul est fondé sur les prestations des années 2019 à 2021, les données de 2022 n'étant pas encore disponibles au moment du calcul. La statistique des prestations 2022 sera quant à elle utilisée ultérieurement, avec celle des années 2023 et 2024 pour le calcul de la charge moyenne et pour déterminer la nouvelle indemnité pour les années 2026 à 2028.

Éléments	Remarque	2019	2020	2021
Nombre d'heures prises en compte	Soumis par le corps de police, examiné par fedpol	100	110	90
Tarif horaire en francs	Convenu individuellement entre le corps de police et fedpol	100	100	100
Montant intermédiaire 1		10 000	11 000	9000
Supplément	Pour les autres charges, convenu individuellement	2000	2200	1800
Montant intermédiaire 2		12 000	13 200	10 800
Dont 80 %	Servent de base de calcul de la nouvelle indemnité	9600	10 560	8640
Valeur moyenne et donc nouvelle indemnité 2023 à 2025		9600		

Tableau 3 : Calcul de l'indemnité forfaitaire pour les tâches de protection périodiques ou permanentes – exemple fictif.

En premier lieu, fedpol examine les statistiques d'intervention qui lui sont soumises. Pour les cantons ayant peu d'interventions, celles-ci sont entièrement contrôlées par comparaison avec les mandats attribués, tandis que pour les cantons ayant un grand volume de mandats, elles sont contrôlées périodiquement et de manière aléatoire. Les résultats de ces contrôles aléatoires sont consignés par écrit. Au moment de l'audit, fedpol n'avait pas de directives concernant le contenu de ce rapport. Alors que, dans un cas, le résultat d'un contrôle aléatoire effectué par fedpol a pu être suivi en détail par le CDF, dans l'autre cas, il n'a pas été possible de savoir quels échantillons avaient été contrôlés et avec quel résultat. Le rapport constatait juste sommairement que tout était en ordre.

Pour la protection des ambassades, un montant de 150 000 francs par agent et par an a été convenu avec le canton et la ville de Zurich. La Confédération en verse 80 % (art. 46, al. 3, OPF). Le nombre d'agents a été défini dans la convention. Le corps de police justifie ses heures d'intervention par le biais d'un décompte de prestations. Avant le paiement de la facture du canton et de la ville de Zurich, le décompte est comparé par fedpol, en tant que

mandant, et par le Cdmt Op, en tant qu'organe chargé de gérer les ressources, avec les mandats attribués. Pendant la nouvelle période de convention, de 2024 à 2027, les corps de police devront établir un décompte de prestations uniforme, selon un modèle mis à leur disposition par le Cdmt Op. Une partie des corps de police considère que ce modèle de décompte des prestations sur une feuille Excel constitue une charge administrative trop importante. Dans ce contexte, le Cdmt Op cherche à dialoguer avec les corps de police afin de trouver des solutions.

Pour les six collaborateurs de la brigade de sécurité diplomatique, le SEE-DFAE verse une indemnité forfaitaire. Le tarif horaire négocié entre fedpol et la police cantonale genevoise a servi de base de calcul. Dans ce cas aussi, 80 % de la somme calculée est versée. La preuve de la fourniture des prestations est apportée sous la forme d'un rapport annuel de la police cantonale genevoise.

L'indemnisation des tâches de protection en cas d'événements extraordinaires se fait soit sur la base d'une convention (par exemple pour le WEF), soit sur la base du montant des coûts des mesures de sécurité soumis avec la demande d'indemnisation. Les décomptes des cantons sont ensuite contrôlés en détail par fedpol, c'est-à-dire chaque poste du décompte. Ces travaux et les éventuelles demandes de précisions nécessaires peuvent s'étaler sur plusieurs mois.

Recours à des tiers et indemnisation

Le recours à des tiers (entreprises de sécurité) pour remplir les mandats de protection de fedpol relève de la souveraineté et de la responsabilité des cantons ; fedpol ne donne pas de directives à ce sujet.

Jusqu'à présent, le recours à des tiers ne concernait que la protection des ambassades. Le calcul de l'indemnisation en cas de recours à des tiers se déroule selon le même schéma que pour les forces d'intervention de la police, mais le montant fixé de 80 000 francs par agent, dont 80 % sont de même versés par la Confédération, est nettement inférieur. L'engagement de tiers est soit directement inscrit dans la convention entre le canton et le DDPS en cas d'engagement permanent, soit convenu entre le corps de police et l'armée en cas d'engagement de tiers à court terme. Le décompte pour l'intervention de tiers se fait en même temps que celui des forces d'intervention du corps de police et est contrôlé de la même manière.

Retour d'information des corps de police sur le montant et la comparabilité des indemnités

La principale préoccupation de la majorité des corps de police est que les forces d'intervention financées par les indemnités de la Confédération n'ont pas suffi à remplir les mandats de fedpol, qui augmentent actuellement en raison de la situation ou qui restent à un niveau élevé. Il en résulte que, par périodes, des forces d'intervention doivent être retirées des services de base des polices du canton et de la ville pour remplir des missions fédérales.

Le montant de l'indemnisation de la protection des ambassades n'a été critiqué que par un seul corps de police eu égard à l'indemnisation de l'intervention de tiers, insuffisante à ses yeux.

En ce qui concerne les indemnisations pour les mandats relatifs aux tâches de protection périodiques ou permanentes, il a été critiqué que les valeurs seuils pour une indemnisation (dépense de 5 % de la charge salariale annuelle du corps de police concerné ou d'un million

de francs sur trois ans) sont trop élevées. De plus, la totalité de la charge de travail, y compris la préparation et le suivi, devrait pouvoir être prise en compte et pas seulement le temps d'intervention. Enfin, le recours éventuel à des membres d'un autre corps de police devrait également être indemnisé par la Confédération.

Respect des exigences de la loi sur les subventions, de la loi sur les finances de la Confédération et de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Les exigences découlant de la LSu, de la loi sur les finances (LFC) et de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) sont en grande partie respectées par les acteurs fédéraux, à l'exception des points suivants :

Le CDF a juste vérifié l'existence des plans de contrôle requis par l'art. 25 LSu. Il n'a fait que parcourir le contenu de ces derniers, les éventuelles optimisations ont été communiquées oralement au Cdmt Op et à fedpol. Le plan de contrôle est disponible auprès du DDPS, Cdmt Op. Pour fedpol, il n'existe qu'une ébauche de plan de contrôle. Selon un accord entre le SEE-DFAE et l'AFF, aucun plan de contrôle n'est nécessaire pour les indemnités versées par le SEE-DFAE à la police cantonale genevoise.

Les factures présentées par les cantons sont acheminées par le workflow créditeurs. Le principe du double contrôle est ainsi garanti. Le contrôle matériel des factures est décrit pour les trois unités administratives et est mis en œuvre en conséquence.

Le DDPS et le DFAE renouvellent périodiquement les conventions avec les cantons. Celles-ci sont signées par le chef du département pour la Confédération. Cela correspond aux compétences prévues par l'art. 38 LOGA.

Les conventions pour les mandats relatifs aux tâches de protection périodiques ou permanentes (fedpol) ont été signées par les cheffes du DFJP de l'époque. Les conventions ne sont pas renouvelées périodiquement, mais fedpol communique l'adaptation des taux d'indemnisation par courrier, signé individuellement. Nonobstant, l'art. 49, al. 3, LOGA requiert impérativement une double signature pour tous les engagements de la Confédération supérieurs à 100 000 francs.

Selon l'OPF, c'est au département qu'il incombe de convenir des modalités d'indemnisation avec les cantons (art. 46 OPF). Il n'existe pas de délégation formelle de cette compétence du DFJP à fedpol.

Appréciation

Les conventions entre la Confédération et le canton ainsi que la ville de Zurich contiennent des dispositions qui ne sont plus actuelles. Au moment de l'audit, il n'y avait toutefois pas de risque accru pour la Confédération en ce qui concerne l'attribution de mandat et la facturation. Le CDF a donc renoncé à formuler une recommandation formelle. Néanmoins, les conventions devraient être révisées de temps en temps.

La prise en compte d'éventuels avantages économiques et immatériels pour le canton, prévue par la loi pour déterminer le montant de l'indemnisation, est un principe du droit des subventions. Ce critère doit être évalué à chaque fois lors d'événements extraordinaires avant la fixation de l'indemnité fédérale. Il convient d'adopter une approche aussi pragmatique et efficace que possible.

Les calculs relatifs aux indemnités sont compréhensibles. L'indemnité forfaitaire choisie répond aux exigences relatives aux indemnités de la LSu. La fixation du montant de

l'indemnisation pour plusieurs années permet une planification financière et une élaboration du budget fiables dans une large mesure. Pour les tâches de protection périodiques ou permanentes, l'indemnisation à hauteur de la valeur moyenne des années passées permet de compenser les fluctuations dans la fourniture des prestations pour la Confédération.

Les contrôles des statistiques et des décomptes de direction remis par les corps de police concernant les tâches de protection périodiques ou permanentes ainsi que la protection des ambassades sont suffisants quant à leur degré de détail.

Comme la protection des ambassades est indemnisée pour tous les corps de police par un taux uniforme par agent et par an, la question de la comparabilité des taux ne se pose que pour les mandats relatifs aux tâches de protection périodiques ou permanentes. Les tarifs horaires négociés entre les corps de police et fedpol, qui servent de base à l'indemnisation forfaitaire, permettent de tenir compte des différents niveaux de salaire des corps de police. Une uniformisation des tarifs horaires ne s'impose pas.

L'absence du plan de contrôle selon la LSu pour fedpol est une lacune. Le CDF renonce toutefois à formuler une recommandation, car fedpol est en train d'élaborer un plan de contrôle. Celui-ci doit également régler le rapport des contrôles aléatoires, qui est en partie insuffisant.

En l'absence de délégation du DFJP à fedpol pour convenir des modalités de l'indemnisation avec les cantons, notamment le montant de l'indemnisation, fedpol ne respecte pas la réglementation légale des compétences. La délégation doit être tirée au clair avec le département. Si la compétence est conférée à fedpol, les adaptations du montant de l'indemnité communiquées par écrit aux corps de police devront à l'avenir être munies d'une double signature.

Recommandation 1 (priorité 2)

Le CDF recommande à fedpol de se faire conférer par le DFJP une délégation formelle de la compétence prévue à l'art. 46, al. 2, OPF (RS 120.72) pour l'adaptation périodique du montant des indemnités accordées aux cantons et aux villes. Si celle-ci est conférée, les courriers correspondants devront à l'avenir être munis d'une double signature.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de fedpol

fedpol est d'accord avec la recommandation du CDF et l'accepte.

Texte original en allemand

Annexe 1 : Bases légales

Législation

Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), RS 120

Ordonnance du 24 juin 2020 sur la protection des personnes et des bâtiments relevant de la compétence fédérale (OPF), RS 120.72

Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), RS 172.010

Loi fédérale du 22 juin 2007 sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'État hôte (Loi sur l'État hôte, LEH), RS 192.12

Ordonnance du 7 décembre 2007 sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'État hôte (Ordonnance sur l'État hôte, OLEH) RS 192.121

Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC), RS 611.0

Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu) , RS 616.1

Annexe 2 : Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
Cdmt Op	Commandement des Opérations
D	Domaine de la Défense du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
SEE-DFAE	Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères
SEPOS	Secrétariat d'État à la politique de sécurité
WEF	World Economic Forum

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances classe les recommandations par ordre de priorité en fonction des risques sous-jacents (1 = élevé, 2 = moyen, 3 = faible). Constituent des risques, notamment, les projets non rentables, le non-respect de la légalité ou de la régularité, la responsabilité engagée et tout ce qui peut porter atteinte à la réputation. La priorisation évalue la probabilité et les effets de la réalisation du risque. Cette évaluation se réfère à l'objet concret de l'audit (relatif) et non à la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).