Bases de définition de standards de qualité d'une Gestion cantonale des menaces (GCM)

Auteur	Reinhard Brunner, division Prévention, Police cantonale de Zurich
Co-auteures	Marcel Baumberger, Gestion des menaces, Police de Bâle-Campagne
Co-auteurs	Chantal Billaud, Prévention suisse de la criminalité
	Raoul Jaccard, Service psychologique, Police cantonale de Neuchâtel
	Roland Knöri, Gestion des menaces, Police cantonale de Berne
	Manuela Müller-Schmid, Service fédéral de sécurité, fedpol
	Manuel Niederhäuser, Gestion des menaces, Police cantonale de Saint-Gall
	Andrea Wechlin, Etablissement pénitentiaire de Grosshof LU
	Andreas Werner, Prévention de la violence, Police cantonale de Zurich
Consultation	Groupe national d'échange d'expériences en matière de gestion des menaces
Participation	(Réseau d'échange d'expériences entre spécialistes de la police)

Traduction française	Claude Bruchez, Schwarzenburg
Révision de la version française	Loïc Piteira, Police neuchâteloise

Date: 13 juillet 2022

Sommaire

1. Situation initiale 3

2. Objectifs 4

3. Situations à risques 4

4. Notions / Définitions de «personne préoccupante» 6

4.1. Personne dangereuse 6

4.2. Personne qui représente une menace terroriste 7

4.3. Personne prévenue 7

5. Standards de qualité 7

5.1. Conditions préalables politiques et stratégiques 8

5.2. Bases légales 8

5.3. Organisation et structure: services spécialisés 8

5.4. Organisation et structure: réseau et personnes de contact 9

5.5. Expertise forensique / organe spécialisé 9

5.6. Assurance-qualité: formation et perfectionnement / évaluation 9

6. Remarques finales 10

6.1. La détection précoce est le processus-clé 10

6.2. Plan d'action national pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (PAN CI) 11

1. Situation initiale

La gestion des menaces repose sur la constatation que les actes de violence graves sont souvent précédés de signaux annonciateurs repérables. Il s'agit de comportements de personnes potentiellement dangereuses correspondant à des modèles spécifiques, caractérisés par une évolution par étapes les conduisant à des actes de violence et qui peuvent être observés par différents organes.

La détection précoce de ces signaux annonciateurs est le processus-clé requis pour une intervention préventive. A cet effet, des structures et des déroulements définis, un réseau fonctionnel et une compréhension commune à toutes les organisations partenaires sont indispensables. Il est d'une importance décisive que les observations préoccupantes ne soient pas traitées uniquement au cas par cas comme des événements isolés, mais que l'information soit transmise rapidement aux organes compétents. Cette manière de faire est requise pour que l'évolution dangereuse du comportement d'une personne puisse être détectée, pour que le risque puisse être apprécié correctement, et pour que des mesures interdisciplinaires coordonnées et harmonisées puissent être prises afin d'éviter que la situation n'empire.

Ces dernières années, de nombreuses activités ont été déployées dans toute la Suisse dans le domaine de la sécurité policière préventive. L'introduction de structures de gestion des menaces dans les cantons est recommandée ou exigée dans des interventions politiques. Il en va notamment de la lutte contre la violence domestique[1] et de l'empêchement et de la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent[2]. Il ressort de la Statistique policière de la criminalité (SPC)[3] et des expériences faites dans le cadre de la gestion des menaces que la violence domestique, principalement, est un phénomène sociétal pouvant perdurer pendant des années. Des infractions de violence graves dans ce domaine sont régulièrement constatées.

Vu ce contexte et pour donner suite à l'invitation de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter, cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), toutes les actrices et tous les acteurs pertinents se sont retrouvés le 30 avril 2021, à Berne, pour un dialogue stratégique sur la violence domestique[4]. A l'issue de cette rencontre, la Confédération et les cantons ont signé un plan d'action.
Ce plan contient des mesures concrètes, notamment l'engagement des cantons à introduire un système de gestion des menaces remplissant des standards de qualité déterminés.

En 2014, sur mandat de sa Commission directrice, la Prévention suisse de la criminalité (PSC) avait procédé à une enquête auprès des cantons au sujet de l'avancement de la mise en œuvre de la gestion des menaces. Partant des résultats de cette enquête, la Prévention suisse de la criminalité avait récapitulé les principaux éléments d'un système idéal de gestion des menaces au niveau cantonal. L'énumération de ces éléments est librement accessible sur le site Internet de la PSC[5].

Les personnes énumérées plus haut se sont mises à disposition pour procéder à l'actualisation de ces éléments et pour formuler des standards de qualité d'une gestion des menaces, ainsi que pour élaborer le présent document, respectivement à l'intention de la CCPCS[6] et de la CCDJP[7]. Les auteur/es assument des fonctions de conduite dans la gestion des menaces dans leur canton; ils/elles fournissent une contribution aux cours annuels de l'ISP[8] consacrés à la gestion des menaces (direction de cours, instruction) et/ou ils/elles disposent d'une vaste expérience ou de solides connaissances du domaine concerné.

---

[1] Rapport du Conseil fédéral du 11 octobre 2017 en exécution du postulat Feri 13.3441 du 13.06.2013; https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt.html
[2] Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent; mesure 14; https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/actualite/news/2017/2017-12-04.html
[3] Statistique policière de la criminalité 2021 (publication le 28.03.2022); https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.gnpdetail.2022-0372.html
[4] Violence domestique: feuille de route de la Confédération et des cantons (champ d'action 3: gestion des menaces); https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog.html
[5] Prévention suisse de la criminalité (PSC); gestion des menaces au niveau cantonal; https://www.skppsc.ch/fr/projets/gestion-des-menaces-au-niveau-cantonal/
[6] Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse; https://www.kkpks.ch/fr/organisation/qui-sommes-nous
[7] Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police; https://www.kkjpd.ch/home.html
[8] Institut suisse de police; https://www.institut-police.ch/fr

2. Objectifs

Les objectifs du présent document sont:

- Fixer des standards de qualité auxquels les cantons peuvent se référer dans leur travail de mise en œuvre (lignes directrices).
- Malgré la fixation de standards, laisser aux cantons la marge de manœuvre requise pour tenir compte des importantes différences entre cantons.
- Partant des standards de qualité, promouvoir l'harmonisation nationale de la gestion des menaces.
- A l'aide des standards de qualité, garantir au niveau intercantonal la continuité de l'organisation, de la structure, des déroulements, de la formation et du transfert de connaissances.

En mettant en place des structures de gestion des menaces, la police et les organisations partenaires concernées fournissent une contribution importante à la sécurité de la population. Il semble, dès lors, particulièrement important que les citoyennes et citoyens de notre pays sachent ce que l'on entend par «gestion des menaces» et puissent trouver des informations publiques à ce sujet. Concrètement, la gestion des menaces ne consiste pas en des actions cachées, mais en une collaboration interdisciplinaire manifeste d'autorités et d'institutions, dans le but d'empêcher les actes de violence (graves). Vu ce qui précède, il semble judicieux, et même indiqué, que les nouveaux standards de qualité (voir le chiffre 5) puissent être consultés par le public sur le site Internet de la PSC. Cette solution offre aussi l'avantage de garantir à tous les corps de police et organisations partenaires un accès commun à ce document.

3. Situations à risques

Dans la plupart des cas, une situation à risques découle de faits inquiétants dans des contextes variés, à cheval entre les droits de police et le droit pénal. Les menaces diffuses, le harcèlement obsessionnel (Stalking), les comportements quérulents, etc. portent atteinte à la personne ciblée et la mettent en danger. Un aspect commun aux différentes situations à risques est qu'elles présentent des caractéristiques typiques dont doit tenir compte la gestion des menaces au niveau de l'organisation, de la structure et des processus. L'énumération ci-après décrit les principales caractéristiques, sans prétendre à l'exhaustivité.

- Le comportement des «personnes préoccupantes» ne tombe fréquemment pas (encore) ou difficilement dans le champ du droit pénal.
- Les situations à risques trouvent leur origine dans toutes sortes de contextes (par exemple la violence domestique, l'extrémisme violent, le harcèlement ou la violence sur le lieu de travail).
- Les contextes/déclencheurs d'évolution dangereuse des situations sont multiples (par exemple une séparation).
- Les constellations sont parfois complexes et comportent plusieurs problématiques (par exemple le chômage combiné à une attirance pour les armes ou à l'alcoolisme).
- La description de scénarios potentiels (délit cible) est un travail difficile (événement le plus probable, pire des cas).
- La base du comportement problématique réside souvent dans des troubles ou maladies psychiques.
- Les possibilités d'empêcher l'escalade de la violence se heurtent à des limites (par exemple en raison de l'absence de comportements coopératifs (Compliance[9]) de la «personne à risque»).
- La collaboration interdisciplinaire et la coordination des mesures sont nécessaires.

La gestion des menaces a pour buts de détecter les évolutions dangereuses avant la commission d'une première infraction ainsi qu'avant les éventuelles récidives, et de les stopper en mettant en œuvre des mesures idoines. Cette approche démontre que les champs d'actions de la gestion des

[9] https://fr.wikipedia.org/wiki/Compliance

menaces se situent aussi bien en dehors d'une procédure pénale (en amont et en aval) qu'en parallèle d'une telle procédure (dans le cadre d'une procédure pénale en cours). Selon l'état de la procédure, les mesures visent les personnes préoccupantes ou prévenues, conformément à la délimitation claire entre le droit sur la police et le droit pénal (voir le chiffre 4).

Il découle de cette situation que la gestion des menaces est indubitablement une tâche commune à plusieurs organisations et qu'elle ne peut fonctionner que dans le cadre d'une collaboration interdisciplinaire[10]. Aujourd'hui, les autorités font l'objet d'une attention accrue en relation avec les mesures anticipatives déployées pour prévenir une escalade de la violence. Dans ce contexte, la protection des victimes revêt une importance particulière dans la gestion des menaces. Outre les mesures visant les «personnes préoccupantes», des précautions doivent également être prises pour protéger les victimes potentielles. Si une procédure pénale est en cours, les droits spécifiques d'information et de protection des victimes, selon le Code de procédure pénale[11], doivent être respectés.

Pour cette raison, il est primordial que toutes les autorités et institutions concernées adoptent une compréhension commune de la gestion des menaces et que toutes les actrices et tous les acteurs sachent comment ils peuvent et doivent échanger les informations importantes conformément aux droits et devoirs d'annoncer en vigueur.

La clarification circonstanciée des faits dans une situation de danger est d'une importance fondamentale pour l'appréciation du risque de passage à l'acte ou de récidive (propension à la violence), de même que pour la planification des mesures subséquentes. Les aspects donnant lieu à des craintes sérieuses (facteurs de risque/de protection[12]) doivent être décrits. Il s'agit de mentionner concrètement l'infraction envisagée (délit cible), ce qui pourrait très vraisemblablement se passer, de même que la pire évolution possible («Worst Case» avec probabilité de survenance). Cette analyse permet ensuite de faire une appréciation fondée du risque, avec pour objectif de désamorcer la situation en mettant en œuvre des mesures adéquates tout en respectant le principe constitutionnel de proportionnalité[13]. Pour stabiliser la situation au cas par cas et, à des fins d'amélioration continue (processus d'amélioration continue)[14], l'efficacité des mesures doit être, si possible, évaluée.

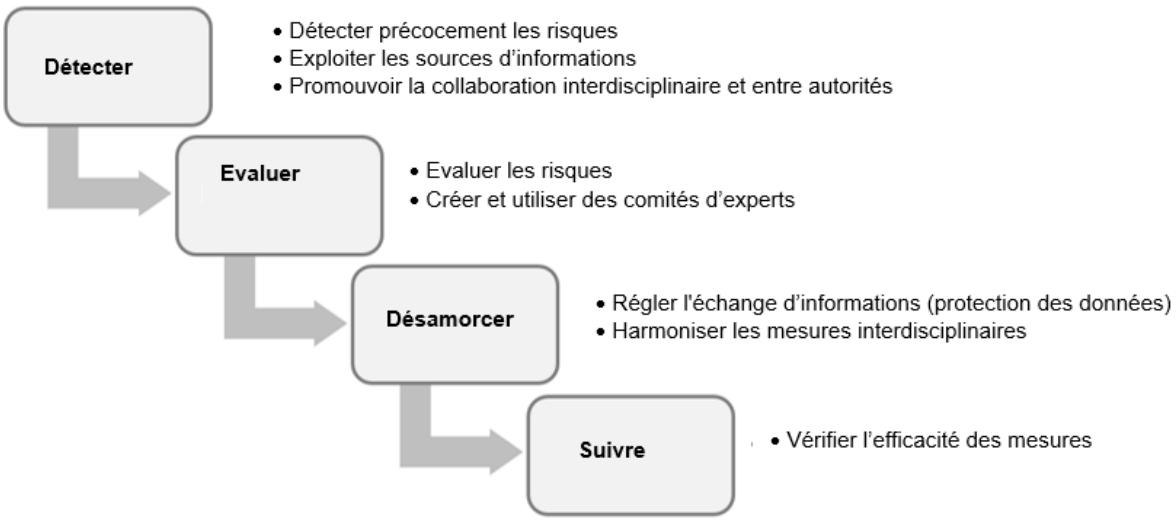

Illustration: processus de gestion des menaces: Détecter - Evaluer - Désamorcer - Suivre[15]

[10] «Collaboration interdisciplinaire» signifie que les mesures, les prestations à fournir et les solutions aux problèmes doivent être développées dans le cadre d'un échange interdisciplinaire en mettant en œuvre différentes méthodes et en adoptant des perspectives et des approches différentes également.
[11] Art. 116 et 117 CPP; RS 312
[12] Les facteurs de risque sont des caractéristiques/aspects propices au développement de la violence. Les facteurs de protection sont des caractéristiques/aspects entravant le développement de la violence. Ces deux types de facteurs peuvent être présents simultanément tant dans la personnalité d'une personne préoccupante que dans une situation donnée.
[13] Art. 36, al. 3 Cst, en relation avec l'art. 10, al. 2 Cst (RS 101)
[14] https://fr.wikipedia.org/wiki/Processus_d%27am%C3%A9lioration_continue
[15] *Reinhard Brunner, Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich - Praxisbericht zum Stand der Projekte und Entwicklungen*, dans: Christian Schwarzenegger et Reinhard Brunner (éditeurs), *Bedrohungsmanagement - Gewaltprävention* (2017); page 49

4. Notions / Définitions de «personne préoccupante»

Pour le traitement des cas, il est essentiel de toujours savoir qui est impliqué, dans quelle fonction ou rôle et avec quel statut. Les statuts juridiques et les droits procéduraux vont de pair, ce qui est déterminant pour l'introduction de mesures de droit civil et policier, de même que pour des mesures de procédure pénale à mettre en œuvre conjointement avec les organisations partenaires de la gestion des menaces.

Actuellement, les trois catégories ci-après de «personnes préoccupantes» sont importantes pour la gestion des menaces:

- Personnes dangereuses
- Personnes qui représentent une menace terroriste
- Personnes prévenues

Avec l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)[16], le 1er juin 2022, la police dispose de moyens supplémentaires comblant une lacune auparavant existante. Pour que des mesures dites MPT puissent être ordonnées, la personne concernée doit, selon la définition, représenter une menace terroriste.

4.1. Personne dangereuse

Au niveau suisse, il n'existe pas de définition uniforme d'une notion globale de personne dangereuse. Il existe des formulations hétérogènes dans les lois cantonales sur la police et dans des instructions de service. Dans certains cas, il est sciemment renoncé à mentionner la notion d'auteur/e de violence dans les documents officiels. Toutefois, dans toutes les descriptions de telles personnes, l'aspect principal est que leur comportement est préoccupant. Quelques exemples:

Dans des instructions de service, la Police cantonale de Berne définit comme suit la notion de personne dangereuse (traduction libre - n.d.t.):

- *Les personnes dangereuses sont des personnes au sujet desquelles la police est en droit d'admettre, partant de faits déterminés et d'une appréciation de la situation (appréciation du risque), qu'elles vont commettre des actes punissables à l'encontre de tiers. L'appréciation du risque comporte la détection et le relevé d'indices objectifs de mise en danger, desquels peuvent être déduites des mesures policières préventives.*

Dans sa Loi sur la police cantonale (art. 35bis, let. a, al. 1), le canton de Soleure utilise la définition suivante *(traduction libre - n.d.t.)*:

- *La Police cantonale peut interpeller au sujet de leur comportement les personnes dont on peut admettre qu'elles commettront une infraction pénale et les informer sur le comportement conforme à la loi et sur les conséquences d'une infraction.*

Dans sa Loi révisée sur la police (qui n'est pas encore entrée en vigueur), le canton de Thurgovie utilise la définition suivante *(traduction libre - n.d.t.)*:

- *Personnes chez lesquelles une propension sérieuse à la violence contre des tiers doit être admise, vu leur comportement ou leurs déclarations.*

[16] MPT: https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/themes/abstimmungen/terrorismusbekaempfung.html

Dans ses instructions de service, la Police cantonale de Zurich définit comme suit la notion de personne dangereuse *(traduction libre - n.d.t.):*

- *Est réputée dangereuse toute personne qui, par son comportement et/ou ses déclarations (signaux d'alerte), donne de sérieuses raisons de craindre qu'elle pourrait commettre prochainement un acte de violence contre l'intégrité physique, psychique et/ou sexuelle d'une tierce personne, et que cette dernière pourrait ainsi voir sa liberté d'action compromise (situation de danger).*

Le traitement des cas avec les personnes dangereuses se déroule en dehors de la procédure pénale, avant ou après cette dernière, sur la base des droits de la police.

4.2. Personne qui représente une menace terroriste

Différentes lois ont été adaptées suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT). La définition de personne qui représente une menace terroriste ainsi que les mesures prévues figurent dans la Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)[17].

Définition selon l'art. 23e LMSI:

- *[1]Par terroriste potentiel, on entend une personne dont on présume sur la base d'indices concrets et actuels qu'elle mènera des activités terroristes.*

  [2]Par activités terroristes, on entend les actions destinées à influencer ou à modifier l'ordre étatique et susceptibles d'être réalisées ou favorisées par des infractions graves ou la menace de telles infractions ou par la propagation de la crainte.

4.3. Personne prévenue

Les droits et devoirs des personnes prévenues figurent dans le Code de procédure pénale (CPP). Ces dispositions claires sont notoires. Dans la pratique, peu de difficultés apparaissent dans l'accomplissement des tâches de mise en œuvre de mesures interdisciplinaires. La procédure est menée par le Ministère public (éventuellement des mineurs).

Définition selon l'art. 111, al. 1 CPP:

- *[1]On entend par prévenu toute personne qui, à la suite d'une dénonciation, d'une plainte ou d'un acte de procédure accompli par une autorité pénale, est soupçonnée, prévenue ou accusée d'une infraction.*

5. Standards de qualité

Partant des éléments exposés plus haut, les standards de qualité essentiels à une gestion cantonale globale des menaces sont décrits ci-après. Les formulations ont été choisies de manière à tenir compte des spécificités cantonales et à laisser la marge de manœuvre requise. Il s'agit de lignes directrices pour la conception de l'organisation et des structures.

Les standards de qualité définis ci-après s'orientent au processus de gestion des menaces (détecter, évaluer, désamorcer, suivre) avec, au cœur de la réflexion, la question des aspects et des conditions préalables importants pour qu'une gestion globale des menaces puisse fonctionner.

[17] LMSI; RS 120

5.1. Conditions préalables politiques et stratégiques

- La prévention d'actes de violence (graves) jouit d'une haute priorité politique.
- Les ressources nécessaires à la mise en place et à l'exploitation d'une gestion cantonale des menaces sont disponibles.
- Aux côtés des activités concrètes de protection et de celles relevant du domaine pénal, la prévention (défense policière préventive) est un des processus-clés d'accomplissement des tâches de la police.
- La gestion des menaces est une composante de l'ensemble de la chaîne pénale et de l'exécution judiciaire. L'intégration de toutes les organisations partenaires pertinentes (Ministère public [des mineurs], Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte [APEA], Service des migrations, centres de consultation en matière d'aide aux victimes, foyers pour femmes, aide sociale, institutions du domaine de la santé, etc.) fonctionne.
- Les victimes de violences ont un accès simple et facile à la police ainsi qu'aux offres d'aide et d'appui.
- Le public est informé sur les offres de gestion des menaces[18] (travaux médiatiques, campagnes, etc.)[19].

5.2. Bases légales

- La gestion des menaces relève de la compétence des cantons.[20] L'action policière préventive (prévention) est réglée dans la législation cantonale sur la police[21].
- Les bases légales de la collaboration et de l'échange d'informations (données personnelles) entre les autorités et les institutions figurent dans les lois fédérales (par exemple le Code civil ou le Code de procédure pénale), ainsi que dans des dispositions cantonales (par exemple la Loi sur la police, la Loi sur la santé publique, la Loi sur l'information et la protection des données).
- La formation continue de toutes les personnes impliquées dans la gestion des menaces est assurée en ce qui concerne la protection des données et la transmission des informations (obligation de garder le secret, droits et devoirs de dénoncer) fonctionnent pour toutes les personnes contribuant à la gestion des menaces.

5.3. Organisation et structure: services spécialisés

- L'organisation et la structure de la gestion des menaces sont conçues pour traiter toutes les formes de violence (violence domestique, harcèlement, menaces contre des membres du gouvernement, extrémisme violent, etc.).
- Le noyau de l'organisation est un service spécialisé (généralement au sein de la police). Ce service est le point de contact pour les personnes internes comme externes. Il collabore étroitement avec les organes de la police opérant sur le terrain et avec toutes les organisations partenaires (réseau).
- Le service spécialisé est responsable de l'évaluation des risques, de l'analyse des points faibles (mesures de protection des victimes) et de la gestion des cas dans le cadre de la

[18] Exemples de gestion de menaces dans les cantons: https://www.skppsc.ch/fr/projets/gestion-des-menaces-au-niveau-cantonal/

[19] Campagne «*Stopp Gewalt gegen Frauen*» – un projet de la Police cantonale de Zurich réalisé conjointement avec le Ministère public de Zurich et le Service cantonal de consultation en matière d'aide aux victimes du canton de Zurich; https://www.stopp-gewalt-gegen-frauen.ch/

[20] Selon le droit cantonal, il se peut que les activités de gestion des menaces relèvent de la compétence de corps de police municipaux.

[21] La Confédération dispose également d'une gestion des menaces auprès du Service fédéral de sécurité de fedpol. Ses tâches principales consistent à faire une première appréciation des annonces (de menaces) et à garantir la sécurité des personnes à protéger (comme des conseillères ou conseillers fédéraux, des parlementaires, etc.). Fedpol collabore étroitement avec les corps de police cantonaux ou municipaux (services de gestion des menaces) compétents pour les lieux de domicile de la personne préoccupante.

collaboration interdisciplinaire. A cet effet, il peut recourir à des instruments de screening et d'appréciation des risques adéquats, reposant sur des bases scientifiques.

- Le traitement des données du service spécialisé est régi par le droit cantonal (par exemple: contrôle de gestion, documentation, comptes rendus, délais d'effacement, droits de consultation).
- Le réseautage interne à la police et la répartition des tâches entre les primo-intervenants et les services spécialisés fonctionnent. Les points de contact de la police sont connus à l'extérieur.

5.4. Organisation et structure: réseau et personnes de contact

- Un réseau de personnes de contact est institué auprès des autorités et des institutions (Ministère public [des mineurs], Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte [APEA], Service des migrations, centres de consultation en matière d'aide aux victimes, foyers pour femmes, Aide sociale, institutions du domaine de la santé, etc.) pour garantir la détection précoce et la collaboration interdisciplinaire. La gestion et le soin de ce réseau sont du ressort du service spécialisé.
- Les personnes de contact sont responsables des structures et des processus au sein de leur propre organisation (gestion «In-House» des menaces). Elles font le lien avec les postes de police locaux et les services spécialisés de la police.
- Les personnes de contact sont formées en vue de l'exercice de cette fonction.
- Le service spécialisé de gestion des menaces (généralement auprès de la police) est le moteur du réseau (par exemple soin des contacts et du réseau, actualisation de la liste des personnes de contact, transmission d'informations importantes concernant la gestion des menaces [p.ex. Newsletter], organisation de formations et de perfectionnements).

5.5. Expertise forensique / organe spécialisé

- L'intégration de spécialistes au bénéfice d'une formation psychiatrique/psychologique forensique est garantie pour l'appréciation des cas et l'élaboration des recommandations d'intervention quand cela est nécessaire[22].
- Un organe spécialisé interdisciplinaire existe en vue de la mise sur pied de conférences portant sur des cas, du renforcement du réseau et de l'optimalisation de processus.

5.6. Assurance-qualité: formation et perfectionnement / évaluation

- La formation initiale et la formation continue des spécialistes (par exemple par des cours de l'ISP consacrés à la gestion des menaces) et des personnes de contact du réseau sont assurées afin de garantir une compréhension uniforme de la gestion des menaces.
- Les «Best Practices» sont échangées entre les cantons et les synergies sont exploitées[23].
- La documentation des cas traités sert de bases aux évaluations. Les données sont saisies de manière structurée, systématiquement dans le respect du cadre légal. Si possible, la saisie des données est harmonisée afin de permettre la comparaison intercantonale.

[22] Exemple: Service *Forensic Assessment & Risk Management (FFA)* de la Clinique de psychiatrie forensique auprès de la Clinique universitaire de psychiatrie de Zurich. Le FFA est une composante structurelle de la gestion des menaces du canton de Zurich. Il dispose de postes de travail auprès des services spécialisés de la Police cantonale et des Polices municipales de Zurich et de Winterthur (Arrêté du gouvernement zurichois 328/2021).

[23] L'échange intercantonal régulier d'expériences fonctionne (groupe national d'échange d'expériences *CH-Erfa-Team*); il est actuellement organisé sous la forme d'un groupe de coordination au sein duquel siègent des représentants des cantons de BE, BL, NE, SG et ZH.

- Les évaluations servent notamment au contrôle de l'efficacité. Elles ont pour objectifs d'identifier les forces et les faiblesses et de fournir des pistes concernant des mesures d'optimalisations, comme soutien au processus d'amélioration continue.

6. Remarques finales

6.1. La détection précoce est le processus-clé

La détection précoce de signaux d'alarme est le processus-clé d'une prévention efficace. Les nouveaux comportements alarmants doivent être mis en lien avec les autres événements constatés précédemment et ne pas être traités de manière isolée. Pour obtenir la vue d'ensemble d'une évolution dangereuse, l'échange d'informations entre autorités et institutions, dans le respect du cadre légal, est indispensable. Les signes avant-coureurs importants d'actes de violence doivent être annoncés aux organes compétents, généralement à la police. Les activités doivent impérativement être interdisciplinaires pour que la détection (précoce) et le désamorçage d'un potentiel d'escalade fonctionnent. Si la coordination fonctionne bien, le travail interdisciplinaire permet de prendre des mesures efficaces.

Un modèle de communication à trois niveaux[24], illustré ci-après, est par exemple utilisé dans le Canton de Zurich comme un instrument précieux et éprouvé pour éliminer les éventuelles incertitudes concernant la transmission de données.

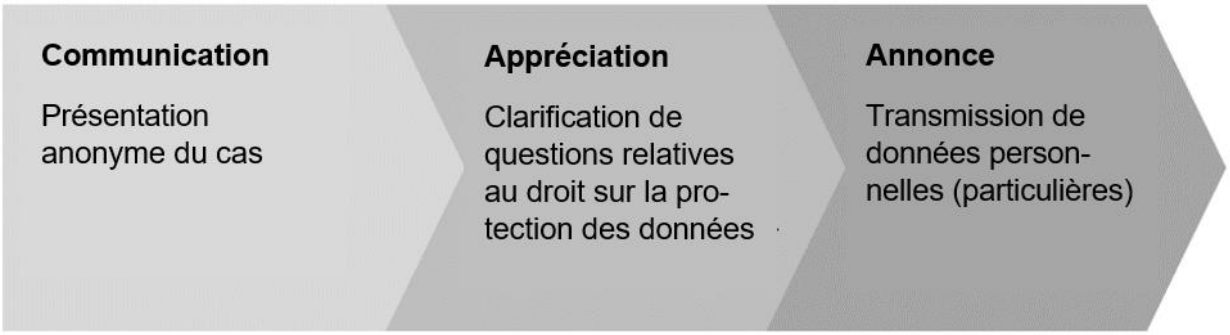

Illustration: modèle de communication à trois niveaux pour la gestion des menaces

Communication (1re étape)

Il est important que les cas préoccupants fassent l'objet d'une annonce. Les craintes en relation avec la protection des données ne doivent pas avoir pour conséquence que des signaux annonciateurs constatés auprès d'une personne ne soient pas annoncés aux autorités. Une première étape peut, par exemple, consister à demander des conseils à la police, la description du cas restant anonyme. Une fois les faits connus, la deuxième étape peut commencer de manière informelle.

Appréciation (2e étape)

La présentation du cas permet maintenant de clarifier les questions importantes relatives au contexte (procédure pénale ou non) et au rôle des personnes concernées. Cette étape répond aux questions des bases légales s'appliquant et des dispositions à respecter pour l'échange d'informations.

[24] *Reinhard Brunner, Bedrohungsmanagement im Kanton Zürich - Praxisbericht zum Stand der Projekte und Entwicklungen*, dans: Christian Schwarzenegger et Reinhard Brunner (éditeurs), *Bedrohungsmanagement - Gewaltprävention* (2017); pages 47-48

Annonce (3e étape)

Une fois les aspects légaux clarifiés, les annonces / l'information sur les données personnelles, etc., sont possibles dans la mesure nécessaire. Les bases de l'évaluation des risques et de la gestion du cas sont ainsi posées.

6.2. Plan d'action national pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (PAN CI)

Le 22 juin 2022, le Conseil fédéral a adopté le Plan d'action national 2022-2026 pour la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)[25]. Le PAN CI est intégré dans les plans d'actions nationaux, cantonaux et communaux existants ainsi que dans les stratégies de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, comme la feuille de route de la Confédération et des cantons contre la violence domestique, avec tous les domaines d'actions qui y sont décrits. Le PAN CI compte 44 mesures concrètes (en cours de réalisation) visant à réduire la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. La mesure 24 est intitulée «Organiser des échanges d'expériences intercantonaux et réviser les normes minimales en matière de gestion des menaces». Elle repose sur la feuille de route mentionnée, notamment sur la mise en œuvre déjà en cours du champ d'action 3 (gestion des menaces). La notion de «normes minimales» s'écarte toutefois de la formulation utilisée dans la feuille de route. Les mesures en la matière selon la feuille de route obligent les cantons à mettre en place un système de gestion des menaces remplissant des exigences de qualité. C'est la raison pour laquelle des standards de qualité sont décrits dans le présent document. L'utilisation de la notion de «normes minimales» ne suffirait pas à remplir les exigences de la feuille de route.

[25] PAN CI: https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-89386.html