

Le dispositif cantonal de gestion des menaces

Guide à l'usage des autorités et des institutions

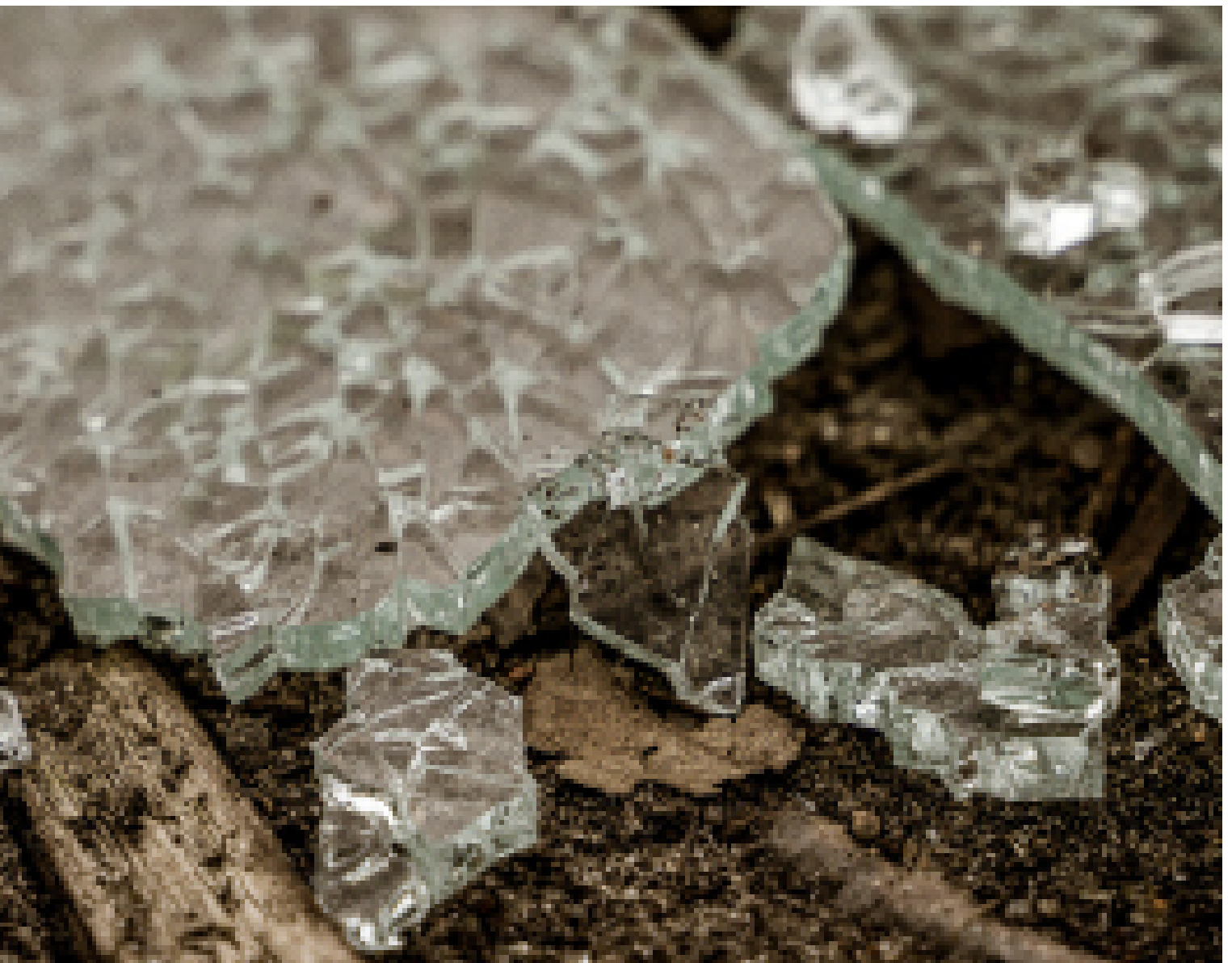


Table des matières

	Avant-propos du directeur de la sécurité	3
1	Le dispositif cantonal de gestion des menaces	4
1.1	Contexte	4
1.2	Interfaces	4
2	But du guide	5
3	But et principes de la GMC	6
4	Organisations partenaires dans la GMC	7
4.1	La Police cantonale bernoise en tant qu'autorité principale	7
4.2	Référents GMC/UmaK au sein des autorités et des institutions partenaires	7
4.3	Service de psychiatrie forensique (SPF)	8
4.4	Comité d'experts interdisciplinaire	8
4.5	Gestion des menaces émanant d'enfants et de jeunes	8
5	Architecture du dispositif GMC	9
6	Déroulement de la GMC	10
7	Communication de données personnelles et protection des données	12
7.1	Bases légales	12
7.2	Réunions de synthèse	12
8	Appendice	13
8.1	Informations et contacts	13
8.2	Documentation	13

Avant-propos du directeur de la sécurité

La sécurité est un besoin fondamental de l'être humain. Notre liberté et notre épanouissement personnels, mais aussi la diversité de notre société sont conditionnés par notre sécurité réelle et ressentie.

L'État détenant le monopole de la force publique, le citoyen compte sur l'État pour assurer sa protection. Le maintien de la sécurité est ainsi une mission essentielle de notre État de droit. Mais dans leurs activités, les acteurs publics et institutionnels et leurs personnels sont eux aussi exposés à des situations dangereuses ou à risque; ils ont donc également besoin d'être protégés.

Celles et ceux qui ont déjà vécu des cas de menaces ou de violences – soit personnellement, soit dans leur entourage immédiat – savent combien ces situations peuvent être difficiles. Qu'elles surviennent dans le cadre familial ou partenarial ou sur le lieu de travail, elles sèment angoisse et détresse. Les médias – hélas! – nous rapportent sans cesse de nouveaux cas dramatiques. La Police cantonale bernoise et ses partenaires mettent ainsi un point d'honneur à prévenir et à combattre le crime et la violence, et consacrent déjà beaucoup d'énergie et de ressources à cette cause.

Le maintien de la sécurité est ainsi une mission essentielle de notre État de droit.

Le nouveau dispositif cantonal de gestion des menaces (GMC) vient renforcer ces efforts. Il permettra d'identifier plus rapidement les risques potentiels, de mieux en évaluer la portée et de les maîtriser à l'aide des bons moyens. Il table, pour ce faire, sur une forte mise en réseau des autorités et sur une gestion pertinente des flux d'information. L'efficacité du dispositif dépendra aussi de la contribution des différentes autorités concernées à la réduction des risques.

Avec l'ensemble du Conseil-exécutif, je remercie la Police cantonale et toutes les autorités et institutions associées à la GMC pour leurs efforts et leur engagement dans cette cause noble et vitale.

Philippe Müller, conseiller d'État

1 Le dispositif cantonal de gestion des menaces

1.1 Contexte

En 2016, une analyse externe a montré que le système de gestion des menaces du canton de Berne était certes opérationnel, mais qu'il manquait d'homogénéité et que les rôles et responsabilités des divers acteurs impliqués méritaient d'être clarifiés.¹

Devant ce constat, le Conseil-exécutif² a chargé la Direction de la sécurité (DSE) de développer, avec le concours de la Direction de l'intérieur et de la justice et des autorités intéressées, une stratégie pour faire de ce système un dispositif global et unifié de gestion des menaces. Ces travaux ont débouché sur un rapport intitulé «Stratégie du canton de Berne en matière de gestion des menaces», dont le Conseil-exécutif a pris acte, en l'approuvant, le 3 juillet 2019. La DSE a ensuite été chargée de poursuivre les travaux en y associant étroitement les unités organisationnelles des deux Directions, ainsi que les autorités judiciaires, les communes et les institutions concernées.

1.2 Interfaces

Le système cantonal de gestion des menaces se situe à l'interface de plusieurs domaines d'activité, programmes et instruments qui participent de la prévention de la délinquance et de la violence. Ces éléments sont les compléments logiques et nécessaires d'un dispositif efficace de gestion des menaces.

La prévention de la délinquance et de la violence comprend notamment

- > le programme «Gestion des clients agressifs UmaK» (proposé par l'Office du personnel du canton de Berne),
 - > le travail de prévention de la Police cantonale,
 - > les programmes et offres de soutien aux victimes de violences conjugales et domestiques,
 - > les tables rondes de coopération et de mise en réseau du système d'intervention et d'aide en cas de violence domestique,
 - > le travail des préfectures avec les auteurs de violences domestiques,
 - > les projets de protection de l'enfant soutenus par l'Office cantonal des mineurs,
 - > le travail d'identification des risques en milieu scolaire et en foyers,
 - > les programmes de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme,
 - > le travail de prise en charge des enfants et des jeunes (case management).
-

¹ Cf. Ecoplan, rapport final du 20 octobre 2016 relatif à la gestion des menaces dans le canton de Berne

² ACE 314/2017 du 29 mars 2017 «Gestion des menaces dans le canton de Berne»

2 But du guide

Le personnel des autorités cantonales et communales, les professionnels de la santé et les conseillers des centres de consultation (LAVI), mais aussi des acteurs privés sont régulièrement mis en présence de situations dangereuses ou à risque. Pour gérer efficacement ces situations et prévenir ainsi les menaces et les actes de violence, deux conditions sont nécessaires: identifier rapidement les dangers potentiels et les évolutions problématiques et garantir l'échange ciblé d'informations entre les autorités et institutions concernées. L'instauration de procédures standard et une définition claire des responsabilités faciliteront ces opérations, tout en renforçant la confiance dans la collaboration des autorités.

Ce guide s'adresse, en premier lieu, au personnel des autorités et institutions impliquées dans la gestion des menaces. Il a vocation à apporter des informations ciblées sur les démarches à entreprendre et les structures auxquelles s'adresser face à des menaces ou à un danger. Sans entrer dans les détails, il offre un aperçu général du dispositif GMC.

Le guide présente

- > la structure organisationnelle du dispositif GMC,
- > le déroulement de la GMC,
- > le rôle et les responsabilités des autorités et institutions impliquées dans la GMC,
- > les bases sur lesquelles s'appuie l'échange de données entre les autorités et institutions concernées.

Pour en savoir plus sur le dispositif cantonal de gestion des menaces, consulter la page: www.police.be.ch/gestion-des-menaces



3 But et principes de la GMC

Le dispositif cantonal de gestion des menaces vise, par une action systématique et coordonnée, à empêcher la commission d'infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle (mise en danger de soi ou d'autrui).

Il compte trois étapes

- > L'identification du risque, soit la reconnaissance active d'une menace ou de signes précurseurs et leur signalement aux services compétents
 - > L'évaluation du risque, soit l'appréciation systématique et objective de la gravité du risque
 - > La gestion du risque, soit le désamorçage de la situation à travers un case management interdisciplinaire, qui pourra s'inscrire dans la durée si nécessaire
-

La gestion des menaces comprend, d'une part, des mesures destinées à protéger les personnes menacées et, d'autre part, des mesures visant à prévenir ou à empêcher le passage à l'acte. Elle se conçoit comme un processus continu, qui tient compte de la dimension dynamique et évolutive du risque.

Le dispositif GMC repose sur les principes suivants

- > Une portée globale:
 - > Le dispositif GMC couvre aussi bien les risques et menaces visant les autorités que les incidents pouvant survenir dans la sphère privée.
 - > Il s'applique indifféremment aux adultes et aux mineurs (cf. toutefois le ch. 4.5).
 - > Enfin, son efficacité est soutenue par un vaste réseau de services et autorités impliqués dans le processus.
 - > Une démarche rigoureuse et systématique
 - > Un mécanisme de coordination et d'échanges entre les autorités et institutions concernées
 - > Une dimension d'obligation et d'engagement: obligatoire pour l'administration cantonale, le processus GMC suppose l'engagement parallèle de services et entités qui ne sont pas rattachés à celle-ci (autorités judiciaires, communes, unités autonomes, etc.), pour gagner en efficacité et, partant, en plus-value pour tous.
 - > Un processus dynamique: la GMC doit pouvoir s'adapter à des besoins changeants, ceux-ci étant régulièrement évalués par un comité d'experts interdisciplinaire.
-

4 Organisations partenaires dans la GMC

4.1 La Police cantonale bernoise en tant qu'autorité principale

Tout système de gestion des menaces nécessite un chef de file pour coordonner l'action des autorités et des institutions impliquées. En l'occurrence, ce rôle doit revenir à la Police cantonale: eu égard à son (vaste) mandat, qui couvre également la prévention de la délinquance et la lutte contre les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics, et du fait des droits relativement étendus qu'elle possède en matière de traitement de données personnelles, sans compter les tâches qu'elle exerce déjà dans la gestion des menaces, la Police cantonale dispose des structures, de l'expertise et des compétences nécessaires pour encadrer et coordonner les différentes étapes de la gestion des menaces, qui vont de l'identification du risque au case management.

4.2 Référents GMC/UmaK au sein des autorités et des institutions partenaires

L'une des clés du succès des dispositifs GMC déployés, dans le canton de Berne comme ailleurs, réside dans la désignation de référents GMC/UmaK au sein des autorités et des institutions partenaires. Spécifiquement formés à cette fonction, les référents GMC ont pour rôle, d'une part, d'élargir au maximum le périmètre d'identification des risques et de déceler suffisamment tôt les risques et menaces réels; d'autre part, de servir de relais auprès du personnel des autorités/institutions concernées, ainsi que de trait d'union entre les autorités/institutions et la Police cantonale. Les référents GMC/UmaK n'interviennent que si des autorités sont ciblées; ils ne sont pas habilités à intervenir dans la sphère privée. Ils sont désignés par les Directions, autorités et institutions concernées. Au sein de l'administration cantonale, ils sont identiques aux référents du programme UmaK de l'Office du personnel du canton de Berne.

Missions

- > Servir de premier point de contact pour les collaborateurs confrontés à un risque ou à une menace
 - > Procéder à une première évaluation du risque à l'aide de l'outil mis à disposition par la Police cantonale (ou d'un autre instrument d'évaluation déjà établi)³
 - > Faire un premier tri pour identifier les risques et menaces importants (là encore, à l'aide de l'outil mis à disposition par la Police cantonale)
 - > Signaler les risques importants à la Police cantonale
 - > Consulter au besoin le Service de gestion des menaces de la Police cantonale bernoise (dénommé précédemment service spécialisé Menaces et violence)
 - > Soutenir les collaborateurs/cadres concernés dans la gestion interne des incidents, notamment dans la planification et la mise en œuvre des mesures
 - > Sensibiliser les cadres et collaborateurs de leur organisation à la problématique de la gestion des menaces
 - > Entretenir des échanges avec d'autres référents GMC/UmaK, la Police cantonale et les cadres et collaborateurs de leur domaine de compétence
 - > Assurer la suppléance en l'absence d'autres référents qualifiés
 - > Suivre les formations initiales et continues prévues par la Police cantonale bernoise
-

³ Le Ministère public, l'Office de l'exécution judiciaire et le Service bernois de lutte contre la violence domestique sont p.ex. équipés de tels instruments.

Les référents GMC/UmaK n'interviennent pas:

- > lors de situations d'urgence qui sont du ressort direct de la Police cantonale (téléphone 117),
- > lors de situations sur lesquelles la Police cantonale est déjà mobilisée.

Incidents hors champ de compétence des référents GMC:

Les référents GMC/UmaK n'ont pas compétence pour intervenir sur des incidents survenant dans la sphère privée. Sous réserve des droits et obligations légales d'informer la Police cantonale (voir plus loin le ch. 7.1), ces incidents relèvent de la compétence directe de la Police cantonale, auquel cas le référent n'intervient pas dans l'identification des risques.

4.3 Service de psychiatrie forensique (SPF)

Le SPF apporte au Service de gestion des menaces de la Police cantonale un soutien technique à l'évaluation des risques et à la gestion des menaces. Il assure à ce titre le suivi des évaluations et fournit des conseils sur la conduite à adopter à l'égard de personnes souffrant de troubles psychiques diagnostiqués. Dans les cas particulièrement graves, il peut également être associé – à titre consultatif – à l'appréciation des risques, sous réserve d'impartialité dans l'optique de l'expertise légale.

4.4 Comité d'experts interdisciplinaire

En sa qualité de structure d'accompagnement, le comité d'experts interdisciplinaire veille à la tenue d'échanges au plus haut niveau entre les différents services, autorités et institutions impliqués dans la GMC. Ses missions ne s'étendent pas à la gestion d'incidents en cours. Le comité d'experts se réunit une ou deux fois par an. Il se compose de personnes titulaires de fonctions dirigeantes dans les autorités ou services suivants: Police cantonale (autorité principale), Ministère public et Ministère public des mineurs, autorités judiciaires, autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, préfetures, SPF et cliniques psychiatriques. Au besoin, il pourra s'adjoindre ponctuellement des experts d'autres autorités ou institutions.

Missions

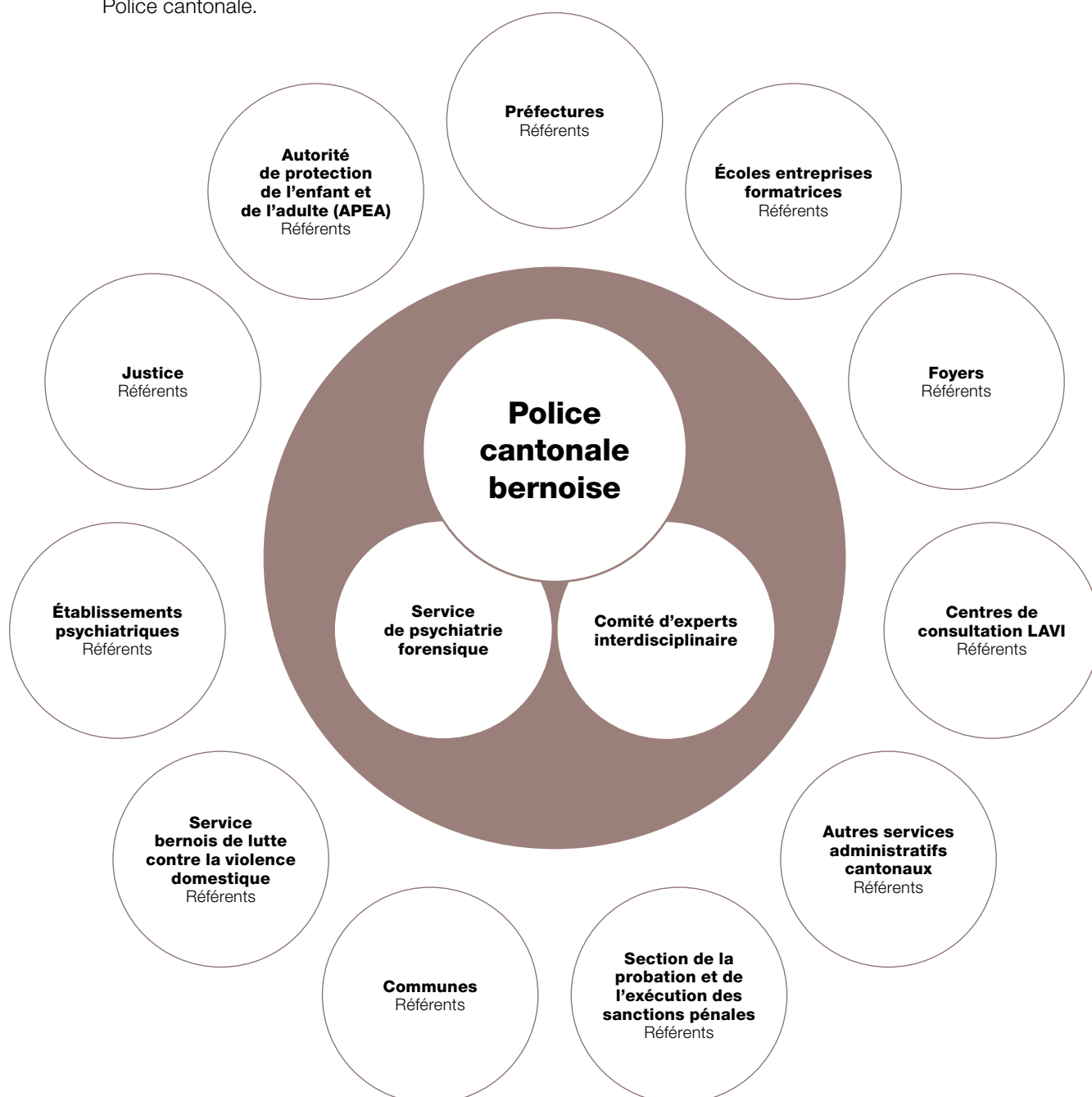
- > Suivre les évolutions générales, les besoins et les problématiques liés à la gestion des menaces en vue d'optimiser et de développer en continu le dispositif GMC
 - > Aborder rétrospectivement les problématiques soulevées par les cas complexes et proposer des optimisations (leçons à retenir)
 - > Promouvoir le partage d'expériences et sensibiliser les autorités et institutions impliquées dans la GMC aux mandats légaux et aux compétences – parfois divergents – des différents organismes partenaires
-

4.5 Gestion des menaces émanant d'enfants et de jeunes

En termes d'organisation, de processus, de conduite, de coopération interdisciplinaire et de case management, le dispositif GMC s'applique en principe indifféremment aux auteurs de menaces et de violences, qu'ils soient adultes ou mineurs. Autrement dit, il n'y a pas de système de GMC distinct pour les enfants et les jeunes. Reste qu'il faut tenir compte de l'impératif constitutionnel de protection des enfants et des jeunes lorsque l'auteur des menaces ou des violences est mineur, ceci pour les trois étapes de la GMC (identification, évaluation et gestion des risques).

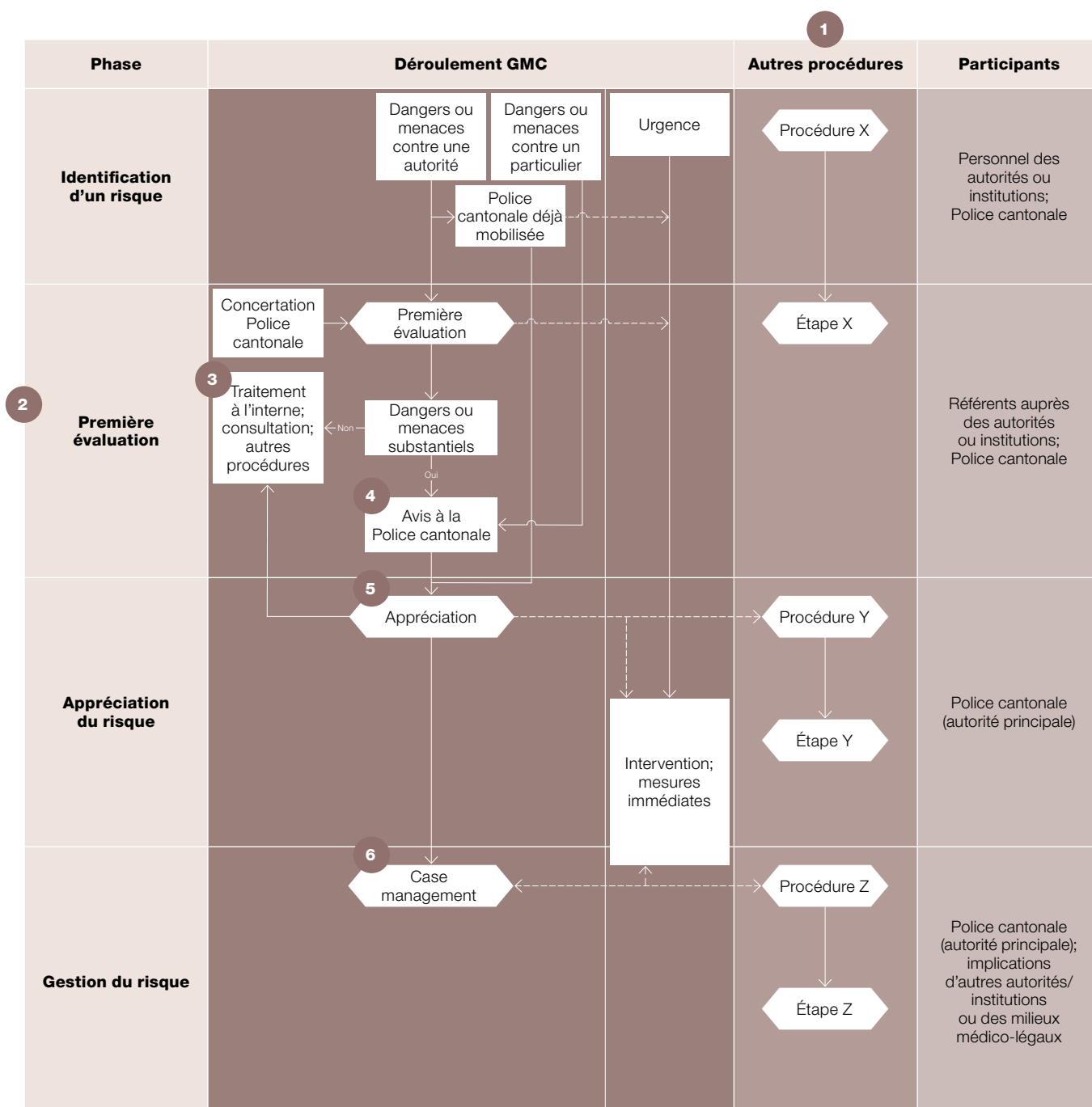
5 Architecture du dispositif GMC

Le schéma ci-après décrit la structure organisationnelle du dispositif de gestion des menaces. Dans le cercle central figurent, à côté de la Police cantonale (autorité principale), le SPF et le comité d'experts interdisciplinaire, lesquels assument respectivement un rôle de soutien et d'accompagnement dans la gestion des menaces. Le cercle extérieur représente le réseau de référents GMC/UmaK. Ce schéma ne prétend pas être complet ni exhaustif, toutes les autorités et institutions dotées d'un référent GMC n'y étant pas représentées. À noter que, pour certains acteurs, une solution de substitution est prévue: la fonction de référent peut être assumée, par exemple, par la préfecture pour les communes, par le Service psychologique pour enfants et adolescents pour les établissements scolaires et par l'Office cantonal des mineurs pour les foyers. Enfin, le cercle extérieur compte aussi des autorités/institutions qui, de par leur mandat, sont investies d'un rôle particulier (notamment en matière de désamorçage du risque) et qui sont ainsi amenées à travailler plus étroitement avec la Police cantonale.



6 Déroulement de la GMC

Ce logigramme montre comment procéder en cas d'incident. Dans un souci de lisibilité et de clarté, les différentes étapes du processus sont délibérément décrites sommairement. Rappelons qu'un incident est toujours unique et qu'il faut l'analyser en contexte, en associant utilement les autorités/institutions concernées à sa résolution. Des précisions et des explications sont fournies à la page suivante.



Explications concernant le logigramme

1. Autres procédures

D'autres procédures formelles peuvent se dérouler simultanément (procédures pénales, civiles, administratives ou de justice administrative). Elles peuvent être en suspens (procédure X: p. ex. procédure de divorce, procédure pénale indépendante ou procédure d'autorisation de séjour) ou introduites pendant le processus GMC (p. ex. procédure pénale ou procédure APEA), sur la base du résultat de l'appréciation du risque (procédure Y) ou dans le cadre du case management (procédure Z).

2. Première évaluation

On entend par là l'évaluation décentralisée du risque effectuée par les référents GMC/UmaK au sein des autorités et des institutions; ce n'est pas l'appréciation du risque à proprement parler, car les référents GMC/UmaK ne doivent pas porter la responsabilité finale en la matière. Il s'agit plutôt de faire un premier tri en se fondant sur les informations disponibles et en utilisant un instrument d'évaluation de la police cantonale; l'objectif est de déterminer si le danger ou la menace apparaissent d'emblée comme non problématiques dans l'optique de la GMC et peuvent trouver une résolution dans un autre cadre (voir note 3 ci-dessous), ou si l'on est en présence d'un danger ou d'une menace substantiels.

3. Traitement à l'interne; consultation; autres procédures

La GMC ne porte pas sur les dangers ou les menaces jugés faibles ou non problématiques au terme de la première évaluation ou de l'appréciation du risque par la Police cantonale. Cependant, il faut des structures, des procédures et des responsabilités pour traiter ces cas de moindre gravité (il en existe déjà). On peut citer à cet égard les activités de conseil (de la Police cantonale) et le programme UmaK, d'autres offres et procédures restant éventuellement à créer.

4. Avis à la Police cantonale

Il est toujours possible d'aviser la Police cantonale, de façon générale et en particulier si le moindre doute subsiste. On peut s'adresser au Service de gestion des menaces ou au poste de police le plus proche. En cas d'urgence, il faut composer le 117. La Police cantonale a l'obligation de dénoncer toutes les infractions qu'elle constate, conformément à l'article 302, alinéa 1 du Code de procédure pénale (CPP). Quant aux autorités non pénales, elles ont l'obligation de dénoncer seulement les faits les conduisant à soupçonner la commission d'un crime, conformément à l'article 48, alinéa 1 de la loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LiCPM).

5. Appréciation

La Police cantonale effectue une appréciation du risque et, dans la mesure où elle y est autorisée, donne un retour concernant la suite des démarches aux référents qui l'ont avisée.

6. Case management

Le case management se fonde sur les compétences et processus internes de la Police cantonale. Si nécessaire, il est possible de faire appel à des prestations médico-légales. La Police cantonale assure la coordination avec les autorités et institutions concernées. Les compétences et les mesures prises par les autorités sont régies par la législation spéciale, par exemple le code de procédure pénale suisse, la loi sur la police ou la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte.

7 Communication de données personnelles et protection des données

7.1 Bases légales

La coopération interdisciplinaire en matière de gestion des menaces suppose l'échange de données personnelles entre les autorités et les institutions impliquées dans la GMC, pour prévenir la commission d'infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle. Cet échange de données et d'informations est cependant soumis à certaines restrictions, qui ressortent de la réglementation applicable en matière de protection des données et de protection de la personnalité.

Différentes bases légales précisent les données dont la communication est autorisée (droit d'informer) ou obligatoire (obligation d'informer), les destinataires auxquels ces données peuvent être transmises, les personnes habilitées à les communiquer et les conditions posées à leur transmission. Le respect des dispositions applicables doit impérativement être vérifié au cas par cas.

Règle générale

- > La transmission de données à la Police cantonale est autorisée si cette dernière en a besoin pour accomplir des missions qui lui incombent au titre de la gestion des menaces, pour autant que le secret professionnel (p. ex. le secret médical) ne s'y oppose pas.
 - > Le secret de fonction ne fait pas obstacle à la transmission de données dans ces cas.
 - > Lorsque des biens juridiques majeurs tels que la vie ou l'intégrité corporelle sont menacés, les autorités cantonales et communales en avisent immédiatement la Police cantonale, sans égard à leur obligation de garder le secret.
-

Informations complémentaires:

- > Aperçu de l'échange de données GMC: Liste et contenu des dispositions de protection des données susceptibles de s'appliquer à la gestion des menaces (voir chiff. 8.2)
- > Martin Buchli/Ueli Friederich, Guide – Échanges d'informations entre les autorités, Direction de l'intérieur et de la justice (éd.), octobre 2012
- > Directives – Devoir professionnel de discrétion dans la santé, Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration, mars 2016

7.2 Réunions de synthèse

La tenue de réunions de synthèse permet aux autorités de travailler en collaboration interdisciplinaire sur des cas complexes. Lorsque la gravité de la situation le justifie, une réunion de synthèse pourra ainsi être convoquée pour permettre un échange simultané d'informations entre la Police cantonale (autorité principale) et les autres autorités impliquées dans la GMC, si cet échange paraît indispensable pour empêcher la commission de graves infractions contre la vie ou l'intégrité corporelle. Chacune des autorités parties à l'échange doit néanmoins garantir, au cas par cas et au regard des circonstances concrètes, le caractère légitime et admissible de la réunion, s'agissant notamment du type et de l'étendue des données qui peuvent être échangées dans ce cadre. Sous l'angle de la protection des données, les réunions de synthèse sont aujourd'hui régies par les dispositions applicables à l'échange bilatéral de données entre autorités (ch. 7.1). Le Conseil-exécutif entend néanmoins créer une base légale spécifique pour les réunions de synthèse menées dans le cadre de la gestion des menaces.

8 Appendice

8.1 Informations et contacts

- > www.police.be.ch/gestion-des-menaces
- > Service de gestion des menaces: téléphone 031 638 66 60
- > Postes de police locaux:
www.police.be.ch/corps-de-garde
ou numéro d'appel d'urgence 117

8.2 Documentation

Documents complémentaires concernant le dispositif cantonal de gestion des menaces:

- > Rôle et missions des référents GMC/UmaK
- > Rôle et missions du comité d'experts interdisciplinaire GMC
- > Vue d'ensemble de l'échange de données GMC (disponible en allemand)

