



La gestion des menaces, en particulier dans le contexte de la violence domestique

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Feri 13.3441 du 13.06.2013

du 11 octobre 2017

Table des matières

1	Situation initiale	4
1.1	Mandat découlant du postulat	4
1.2	Elaboration du rapport.....	4
1.3	Objet du rapport.....	4
2	Bases	5
2.1	Gestion des menaces	5
2.1.1	Objectif	5
2.1.2	Caractéristiques.....	5
2.1.3	Domaines d'application.....	6
2.1.4	Les trois étapes fondamentales d'un dispositif de gestion des menaces.....	6
2.1.5	Processus interdisciplinaire	7
2.2	Violence domestique.....	8
2.2.1	Eléments statistiques.....	8
2.2.2	Définitions multiples.....	8
2.3	Gestion des menaces dans la violence domestique	9
2.4	Contrôle de qualité et moyens auxiliaires	10
2.4.1	Certification de la gestion des menaces au niveau européen	10
2.4.2	Bases de travail du réseau Women Against Violence (WAVE)	10
2.5	Travaux sur la gestion des menaces au niveau intercantonal	11
2.5.1	Enquête de la Prévention suisse de la criminalité	11
2.5.2	Formations	12
2.6	Travaux à l'échelon fédéral en lien avec la gestion des menaces	12
2.6.1	Ratification de la Convention d'Istanbul	12
2.6.2	Projet de loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence	12
2.6.3	Postulat Feri 14.4204 «Agir plus efficacement contre le harcèlement obsessionnel en Suisse»	13
2.6.4	Postulat Feri 12.3206 «Violences intrafamiliales à l'égard des enfants. Créer les conditions permettant un dépistage par des professionnels de la santé».....	13
2.6.5	Po. Amarelle 14.4026 «Prise en charge médicale des cas de violence domestique. Politiques et pratiques cantonales et opportunité d'un mandat explicite dans la LAVI».....	14
2.6.6	Analyses concernant l'accès facilité à l'aide aux victimes	14
2.6.7	Recommandations issues d'évaluation de la loi sur l'aide aux victimes	14
3	Résultats de l'enquête de l'OFJ	14
3.1	Démarche	14
3.2	Cantons dotés d'une gestion des menaces pour la violence domestique	14
3.3	Cantons menant des travaux préparatoires.....	15
3.4	Personnel et ressources	16
3.5	Bases légales cantonales régissant l'échange de données.....	16
3.6	Gestion des cas intercantonaux et code de procédure pénale suisse	16
3.7	Evaluation du droit fédéral	17
4	Exemples de modèles de gestion des menaces	17
4.1	Canton de Zurich	17
4.1.1	Champ d'application de la gestion des menaces	17
4.1.2	Schéma du modèle zurichois.....	18
4.1.3	Bases légales	18
4.1.4	Procédures et structures.....	18

4.1.5	Traitement des aspects relevant du droit de la protection des données	19
4.1.6	Nouvelles mesures	19
4.1.7	Compréhension commune de la gestion des menaces	20
4.1.8	Direction confiée à la police	20
4.2	Canton de Bâle-Campagne.....	20
4.2.1	Domaine d'application de la gestion des menaces	20
4.2.2	Bases légales	20
4.2.3	Procédures et structures.....	21
4.2.4	Traitement des aspects relevant de la protection des données.....	22
4.2.5	Perspectives.....	22
4.3	Canton de Lucerne	22
4.3.1	Champ d'application de la gestion des menaces	22
4.3.2	Schéma du modèle lucernois.....	23
4.3.3	Bases légales	23
4.3.4	Tâches du service de gestion des menaces au niveau cantonal.....	23
4.3.5	Tâche du groupe spécialisé de lutte contre la violence	24
4.3.6	Interlocuteurs.....	25
4.3.7	Nouvelles mesures	25
4.3.8	Compréhension commune de la gestion des menaces.....	25
4.4	Canton du Valais.....	25
4.4.1	Domaine d'application de la gestion des menaces	25
4.4.2	Bases légales	25
4.4.3	Procédures et structures.....	26
4.4.4	Traitement des aspects relevant de la protection des données.....	27
5	Bases légales fédérales régissant l'échange de données.....	27
5.1	Remarque liminaire.....	27
5.2	Constitution fédérale	27
5.3	Droit et obligation de dénoncer	28
5.4	Règles concernant l'échange de données, le secret de fonction et le secret professionnel selon le CP	28
5.5	Révélation de données émanant d'une procédure pénale pendante selon CPP ..	29
5.6	Echange de données dans la protection extraprocédurale des témoins.....	29
5.7	Droit et obligation d'annoncer selon le CC (dans la perspective de la protection de l'adulte et de l'enfant).....	30
5.8	Droit d'aviser des centres LAVI en cas de mise en danger des personnes conseillées.....	31
5.9	Droit d'aviser des détenteurs de secrets selon la loi sur les armes.....	31
5.10	Echange de données selon le projet du Conseil fédéral pour une loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence	31
6	Appréciation	32
7	Conclusions.....	32

1 Situation initiale

1.1 Mandat découlant du postulat

Le postulat 13.3441 adopté le 5 mai 2015 par la conseillère nationale Feri et intitulé «Gestion des menaces émanant de violences domestiques. Faire le point sur la situation juridique et créer une définition nationale» charge le Conseil fédéral «de rédiger un rapport sur la gestion des menaces émanant de violences domestiques en Suisse, en mettant tout particulièrement l'accent sur l'aspect juridique de l'échange de données, qui est nécessaire à une démarche coordonnée»¹. Le Conseil fédéral a proposé l'acceptation du postulat. Il a notamment souligné que la gestion des menaces est en premier lieu l'affaire de la police et, par conséquent, une tâche incombant aux cantons, d'où son intention de mettre l'accent sur les obstacles que pourrait dresser le droit fédéral à l'échange de données.

1.2 Elaboration du rapport

Pour préparer le présent rapport, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a choisi de se faire accompagner dans ses travaux par un groupe de travail. Ce dernier réunissait des experts cantonaux de l'aide aux victimes et de la police, ainsi que des représentants de la Prévention Suisse de la Criminalité (PSC), de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS), de la Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD), de la Fédération solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO) et du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG)².

Le BFEG tient un répertoire des adresses des services et bureaux cantonaux de coordination, d'intervention et de lutte contre la violence domestique (membres de la CSVD) et des autres services cantonaux désignés pour la violence domestique³. Dans un premier temps, l'OFJ s'est procuré des documents et a recueilli des renseignements par téléphone auprès de ces différents services. Puis le groupe de travail a décidé de présenter le système de gestion des menaces pratiqué dans quatre cantons (BL, LU, VS, ZH). Les chapitres correspondants ont été rédigés avec le concours des services compétents des cantons retenus. Le modèle de Soleure, pionnier en la matière, est déjà bien documenté⁴.

1.3 Objet du rapport

Au fil des travaux il est apparu peu judicieux de se limiter aux menaces liées à la violence domestique ou aux problèmes posés par l'échange de données. Il a donc été décidé, en accord avec le groupe de travail, d'exposer les pratiques en matière de gestion des menaces dans les quatre cantons sélectionnés.

Dans plusieurs cantons, la gestion des menaces ne se borne pas à la seule violence domestique, mais porte sur plusieurs autres situations de risque, telles que le harcèlement obsessionnel, les menaces contre l'école, l'administration ou d'autres institutions. Ce type de modèle global est préconisé par la PSC, laquelle soutient les cantons dans la conception de la gestion des menaces et leur mise en réseau (voir chiffre 2.1.3). Les suggestions formulées ici, qui doivent permettre de tirer le meilleur parti de la grande liberté de conception laissée

¹ Le Conseil national a rejeté le 21 juin 2016 la motion Feri 13.3161 déposée le 20 mars 2016 «Violences domestiques. Création d'une base légale permettant la coordination et l'échange de données dans le cadre d'une gestion des menaces».

² Membres du groupe de travail: présidence Monique Cossali Sauvain, OFJ, Susanne Altermatt, CSOL-LAVI, BL; Miriam Reber, CSVD, SG; Andrea Wechlin, Koordination Gewaltprävention und Bedrohungsmanagement, LU; Florian Döblin, CCDJP, Martin Boess, PSC; Reinhard Brunner, police cantonale de ZH; Klaus Feller, CPS, BE; Myriam Zufferey, DAO, BE; Luzia Siegrist, BFEG.

³ www.ebg.ch/ebg/fr > Violence domestique > Coordination et réseautage (état: 1.6.2017)

⁴ Voir Jens Hoffmann, Karoline Roshdi, Rudolf von Rohr (éd.), Bedrohungsmanagement, Projekte und Erfahrungen in der Schweiz, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2013; Hans Rudolf von Rohr, Interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Prävention von häuslicher Gewalt – das Modell des Kantons Solothurn, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (éd.), Europainstitut der Universität Zürich, 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, p. 157 ss.

aux cantons, s'appuient sur trois dispositifs globaux de gestion des menaces (BL, LU et ZH) et sur un modèle limité à la violence domestique (VS, voir chiffre 4).

Plusieurs cantons ayant soulevé des doutes quant à la protection des données, le groupe de travail a jugé utile de dresser un récapitulatif des principales bases légales du droit fédéral. L'échange de données sera commenté séparément.

Il a également été convenu d'inclure dans le rapport des éléments sur la gestion des menaces relevant du harcèlement (stalking), qu'ils soient ou non en lien avec la violence domestique.

Le rapport ne traite pas de la lutte contre le terrorisme (mesures de fedpol) ni du plan d'action que prévoient la Confédération, les cantons, les villes et les communes pour prévenir et combattre la radicalisation et l'extrémisme violent, quand bien même ces risques peuvent parfaitement être englobés dans la gestion des menaces⁵.

2 Bases

2.1 Gestion des menaces

2.1.1 Objectif

La gestion des menaces vise à détecter et à identifier, à un stade précoce, les dérives dangereuses d'individus. En présence d'un risque de violence accru, elle cherche à éviter toute forme de passage à l'acte. Sa finalité consiste à fournir une solution durable, exempte de violence.

Le concept s'appuie sur l'expérience selon laquelle les personnes commettant des actes de violence graves contre autrui ont pour la plupart déjà affiché un comportement singulier en amont. La recherche a mis ici en évidence une série de schémas récurrents. Bien souvent, les signaux d'alerte (actes de rupture p.ex.) sont perceptibles de l'extérieur. Ainsi, lorsqu'une personne réussit à avoir accès au logement de son ex-partenaire, qu'elle achète une arme ou perd son emploi, on peut y voir des signes précurseurs d'une escalade de la violence domestique⁶.

2.1.2 Caractéristiques

La gestion des menaces se caractérise essentiellement par une collaboration interinstitutionnelle organisée entre tous les services et offices impliqués, mais aussi par des compétences clairement réglementées à tous les stades du processus. Il s'agit d'une collaboration institutionnalisée. Un autre trait majeur concerne le travail mené avec l'auteur⁷ et avec la victime de violence. Dans les infractions dites relationnelles, telles que la violence domestique, la violence au nom de l'honneur et le harcèlement, on est souvent en présence d'une situation de risque installée dans la durée, où la collaboration avec la victime joue un rôle essentiel.

⁵ Voir le communiqué de presse du 14 mars 2017: [Le Conseil fédéral prend connaissance du troisième rapport TETRA sur la lutte contre le terrorisme à motivation djihadiste en Suisse](#). (www.admin.ch) > Conseil fédéral > Documentation > Communiqués (état: 1.6.2017).

⁶ La thèse souvent évoquée selon laquelle la violence tendrait à s'amplifier en continu («spirale de la violence») n'est pas étayée par l'expérience, cf. Luise Greuel, Eskalationsdynamik in Paarbeziehungen, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (éd.), Europainstitut der Universität Zürich, 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, p. 140.

⁷ Le canton de Soleure, par exemple, a été récemment amené à constater la quasi-inexistence de programmes d'aide et de suivi professionnels destinés aux auteurs de violence domestique. Il a donc institué, en complément à la gestion des menaces, un groupe de travail spécialisé dans l'accompagnement des auteurs de violence (*Arbeitsgruppe Gefährderarbeit des runden Tisches Häuslicher Gewalt*), qui réunit des représentants de la police, de l'APEA, de l'Office de la sécurité sociale (ASO), du centre d'accueil pour femmes AG/SO, du ministère public, des juges, des régions sociales et du service de probation.

L'appréciation de l'existence d'un risque de violence et l'évaluation du degré de dangerosité peuvent se fonder, selon les pratiques cantonales, sur des instruments standardisés et validés, comme le recommande la PSC (voir chiffre 2.5.1).

En 2014, on dénombrait en Suisse une bonne vingtaine d'instruments différents destinés à l'évaluation des risques⁸. Ces outils établissent un pronostic de l'évolution ou de la survenue d'actes de violence à partir de données concrètes du cas considéré et sont pour certains assistés par ordinateur. Dans le cas de figure le plus simple, on travaille avec un système de feux de signalisation (feu vert, jaune et rouge). Généralement, l'instrument n'entre en jeu qu'au moment où s'est déjà produit un incident d'une certaine gravité (événement indice). Le nombre de données requises (items) varie considérablement d'un instrument à l'autre. Les informations sont recueillies sur la base des actes antérieurs, au travers d'entretiens avec la victime et éventuellement avec l'auteur des menaces. On observe de fortes disparités s'agissant des exigences auxquelles doit satisfaire l'utilisateur de l'instrument. Il existe des instruments pour les domaines les plus divers de la gestion des menaces. Parmi les outils répandus en Suisse figurent les systèmes DyRiAS-Intimpartner (Dynamisches Risiko Analyse System), ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment), Patriarch (Assessment of Risk for Honour Based Violence) et RA-PROF (Radicalisation Profiling).

2.1.3 Domaines d'application

Un dispositif de gestion des menaces peut soit se focaliser sur certains types de situations critiques soit embrasser l'ensemble des situations de risque de violence ciblée. En plus de la violence domestique et du harcèlement, on songera ici aux menaces dirigées contre les écoles, l'administration ou d'autres institutions, ou encore l'extrémisme violent et la radicalisation. La Prévention Suisse de la Criminalité (PSC)⁹ et plusieurs cantons utilisent le terme de «Gestion des menaces au niveau cantonal (GMC)» pour désigner un système couvrant l'ensemble des risques et fondé sur la collaboration de tous les services concernés du canton.

Une gestion des menaces est possible dès le moment où il existe un comportement punissable. Cependant, elle entre surtout en jeu en présence d'un comportement qui n'est pas (encore) pénalement répréhensible, mais qui a des chances de conduire à un acte de violence¹⁰.

2.1.4 Les trois étapes fondamentales d'un dispositif de gestion des menaces

La PSC et plusieurs cantons résument les différentes étapes au moyen de la formule «Reconnaître - Evaluer - Désamorcer»¹¹.

RECONNAÎTRE: dans un premier temps, il s'agit de détecter les signaux qui pourraient être précurseurs d'un acte de violence grave. On songe ici notamment aux menaces portées à la connaissance de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) ou des centres de consultation pour victimes d'infractions. L'achat d'une arme, l'existence de menaces ou l'ouverture d'une procédure pénale constituent d'autres signaux d'alerte. Dans certains modèles de gestion des menaces, seules les personnes rattachées à une autorité ou travaillant

⁸ Résultats de l'enquête de la PSC (voir chiffre 2.5.1), Résultats de l'enquête cantonale et premières conclusions, Résumé du 13 mai 2015

⁹ Voir chiffre. 2.5.1

¹⁰ Voir Christian Schwarzenegger/Rahel Fischbacher/Mirjam Loewe-Baur/Jasmine Stössel, Häusliche Gewalt, rechtliche Instrumente zum Schutz der Opfer und ihre Wirksamkeit – unter besonderer Berücksichtigung des polizeilichen Gewalt-schutzes, in Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (éd.), 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, p. 46 ss.

¹¹ Voir le site de l'Institut psychologie et gestion des menaces (Institut Psychologie und Bedrohungsmanagement (I:P:Bm), consultable sous: www.i-p-bm.com (état: 1.6.2017).

dans une institution sont habilitées à lancer la deuxième étape, dans d'autres, ce droit est aussi reconnu à des particuliers.

EVALUER: l'évaluation du potentiel de risque et du degré de dangerosité s'effectue, selon chaque réglementation cantonale, à l'aide d'instruments standardisés, réglementés et validés, conformément aux recommandations de la PSC. Elle est confiée à des professionnels spécialement formés. Selon l'organisation cantonale et le cas, plusieurs autorités ou institutions peuvent y être associées (voir chiffre 2.1.5). Il s'agit souvent d'une approche à plusieurs paliers, de nouveaux professionnels ou spécialistes étant intégrés à chaque nouveau palier.

DESAMORCER: les spécialistes chargés d'évaluer le risque conseillent les services et les autorités qui se sont adressés à eux. En présence d'un risque accru, le service compétent organise une gestion du cas en mode interdisciplinaire. Celle-ci consiste à coordonner toutes les mesures auxquelles peuvent recourir les services et les autorités et qui sont propres à désamorcer la violence. Lorsque le risque identifié n'appelle pas encore d'intervention, un monitoring est mis en place pour suivre le cas. La gestion des mesures de protection est surtout importante dans des situations de danger chroniques et de monitoring sur plusieurs années.

2.1.5 Processus interdisciplinaire

Etant donné que le risque peut évoluer en continu, il est nécessaire d'accompagner son évolution et de concevoir la gestion des menaces en tant que processus.

Les trois étapes principales – Reconnaître, Evaluer et Désamorcer – supposent une collaboration entre les services et autorités les plus divers. Selon l'organisation cantonale et la nature du cas, les acteurs suivants peuvent être associés au processus:

- la police (dans sa fonction de garant de la sécurité ou d'autorité de poursuite pénale),
- un service spécialisé dans l'évaluation approfondie des risques ou un service correspondant
- le ministère public,
- le service de probation
- la psychiatrie forensique
- l'APEA
- le Bureau cantonal de l'égalité entre femmes et hommes
- le centre d'intervention en cas de violence domestique
- le centre de consultation d'aide aux victimes
- le centre de consultation pour les auteurs de violence
- le juge des mesures protectrices de l'union conjugale
- l'office de la migration
- les maisons d'accueil pour femmes
- le service social
- la consultation pour personnes dépendantes
- d'autres offices et services cantonaux.

2.2 Violence domestique

2.2.1 Eléments statistiques¹²

Depuis 2009, la statistique policière de la criminalité (SPC)¹³ précise pour diverses infractions enregistrées au sens du code pénal (CP)¹⁴ si elles ont été supposément commises dans un contexte de violence domestique. Au nombre de ces infractions de violence figurent l'homicide, les lésions corporelles graves, les lésions corporelles simples, les voies de fait, la mise en danger de la vie, l'injure, l'utilisation abusive d'une installation de télécommunication, la menace, la contrainte, la séquestration et l'enlèvement, les actes d'ordre sexuel avec des enfants, les actes d'ordre sexuel sur des personnes dépendantes, la contrainte sexuelle, le viol, les actes d'ordre sexuel sur des personnes incapables de discernement et d'autres articles du CP. Pour 38% des infractions considérées, il y a une relation domestique entre l'auteur et la victime¹⁵.

Pour l'ensemble des homicides consommés enregistrés en 2016, 42,2% (2015: 63,2%) se sont déroulés dans la sphère domestique, soit 19 homicides (2015: 36)¹⁶. La violence domestique touche souvent directement les enfants. Ils sont par ailleurs impliqués lorsque la violence s'exerce contre une personne qui vit avec eux sous le même toit. Le fait d'être confronté à la violence physique contre l'un de leurs parents peut infliger aux enfants une forme de violence psychique (voir chiffre 2.3). La violence domestique exercée par les parents contre leurs enfants ou par les enfants contre leurs parents concerne 15,4 % des cas¹⁷. De manière générale, il existe assurément un certain nombre de cas non déclarés ou non enregistrés¹⁸. Au vu des données statistiques, la violence domestique constitue, on le voit, un problème largement répandu.

2.2.2 Définitions multiples

A y regarder de plus près, on note que la notion de violence domestique est définie de multiples façons. Le droit fédéral ne connaît à ce jour aucune définition légale. Le droit pénal contient des règles spéciales pour la poursuite de certaines infractions relevant de la violence domestique, sans toutefois la définir¹⁹. Le droit des étrangers connaît le terme plus étroit de «violence conjugale» en lien avec le droit de séjour²⁰.

La Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2001 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul) propose une définition. Le terme de violence domestique y désigne «tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que

¹² Pour de plus amples détails: Feuille d'information n° 9 du BFEG «La violence domestique en chiffres au niveau national» de mars 2017, consultable sous www.ebg.admin.ch > Violence domestique > Publications > Feuilles d'information violence domestique (état: 5.7.2017).

¹³ La SPC est une statistique des dénonciations ; les personnes qui y sont recensées sont considérées innocentes jusqu'à leur condamnation définitive. La SPC est consultable sous: www.bfs.admin.ch > Office fédéral de la statistique (état: 1.6.2017).

¹⁴ RS 311.0

¹⁵ Statistique policière de la criminalité (SPC), rapport annuel 2016, p. 40, voir note 13 (état: 1.6.2017)

¹⁶ Statistique policière de la criminalité (SPC), rapport annuel 2016, p. 7, voir note 13 (état: 1.6.2017)

¹⁷ Statistique policière de la criminalité (SPC), rapport annuel 2016, p. 41, voir note 13 (état: 1.6.2017).

¹⁸ Voir Feuille d'information n° 9 du BFEG «La violence domestique en chiffres au niveau national» de mars 2017, p. 2, voir note 12 (état: 1.6.2017).

¹⁹ Les lésions corporelles simples, les voies de fait répétées et la menace constituent en principe des délits poursuivis sur plainte. Ils sont cependant poursuivis d'office lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'une relation de couple (c.-à-d. dans le mariage, au sein d'un partenariat enregistré, d'une union libre ou entre ex-partenaires dans l'année qui suit la rupture de la relation) ou contre une autre personne, notamment un enfant, dont l'auteur a la garde ou sur lequel il doit veiller (art. 123, ch. 2, 126, al. 2 et 180, al. 2, CP). L'art. 55a CP prévoit dans ces cas des règles particulières pour le classement de la procédure lorsque les infractions considérées ou un acte de contrainte sont commis dans une relation de couple.

²⁰ Art. 50, al. 2 LETr, RS 142.20.

l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime» (art. 3, let. b de la convention)²¹.

Certains cantons ont défini la notion de violence domestique²², mais les définitions varient considérablement. Dans la description de l'environnement social proche, notion déterminante, sont englobées les situations suivantes:

- violence dans le couple (mariage, partenariat enregistré, union libre) ou entre ex-partenaires dans l'année qui suit la rupture de la relation (NE); cette description est conforme à l'approche du code pénal;
- violence au sein du couple, de la famille ou dans un ménage commun, ou après dissolution de la relation (sans limite temporelle) (ZH, VD, GE, VS).

Selon les cantons, sont retenues les formes de violence suivantes:

- violence physique, psychique ou sexuelle (ZH, VD, NE),
- violence physique, psychique, sexuelle ou économique (VS, GE)²³.

La «violence» en tant que telle est également définie de différentes manières²⁴. Elle peut s'exercer de manière passive, notamment sous forme de négligence à l'égard de personnes nécessitant des soins.

2.3 Gestion des menaces dans la violence domestique

La gestion des menaces dans le contexte de la violence domestique présente des difficultés spécifiques. Souvent, la victime est tiraillée entre le désir de se séparer de l'auteur des violences et celui de poursuivre la relation. La victime comme l'auteur tendent à afficher un comportement ambigu, que l'on peut qualifier de typique des situations de violence domestique. Les auteurs sont capables de faire de sérieux efforts pour ne plus recourir à la violence, mais récidivent peu de temps après. Sans compter que le risque évolue ici en dents de scie, selon l'adage qui veut que le calme précède la tempête²⁵. Il est donc nécessaire d'adapter en continu les mesures de la gestion des menaces à la situation du moment.

Un aspect essentiel est la prise en charge et la protection des enfants, victimes directes de la violence domestique (voir chiffre 2.2.1 et postulat Fehr [13.3881](#) «Renforcer la protection de l'enfant dans le cadre de l'aide aux victimes»). Le fait d'être exposés à la violence exercée contre l'un de leurs parents peut être assimilé à une forme de violence psychique et est souvent source de graves difficultés pour les enfants, d'où la nécessité de prendre en compte leurs besoins dans le dispositif de gestion des menaces. Les enfants qui ont subi la violence de leurs parents ont besoin d'une aide professionnelle pour surmonter leur vécu et ses conséquences²⁶. Dans certains cantons, l'APEA est automatiquement associée à la prise en charge lorsque des enfants sont concernés; elle est tenue informée de l'analyse des

²¹ Le Parlement a approuvé la ratification le 16 juin 2017.

²² Sont présentées ici les définitions adoptées par les cantons de ZH, VD, VS, NE et GE, voir ZH: § 2 de la loi du 19 juin 2006 relative à la protection contre la violence (Gewaltschutzgesetz); VD: art. 17 de la loi du 24 février 2009 d'application de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (en cours de révision); VS: art. 2, let. a de la loi du 18 décembre 2015 sur les violences domestiques (LVD), NE: art. 2 de la loi du 16 septembre 2005 sur la lutte contre la violence dans les relations de couple (LVCouple); GE: art 2 de la loi du 16 septembre 2005 sur les violences domestiques (LVD).

²³ VS précisent la notion comme suit: les violences domestiques englobent toutes atteintes ou menaces d'atteinte à l'intégrité corporelle, sexuelle, psychique ou économique à l'encontre d'une personne entraînant un préjudice réel ou potentiel pour sa santé, sa survie, son développement ou sa dignité.

²⁴ A ZH, ce terme englobe le fait de molester, de guetter ou de persécuter une personne de façon réitérée. VD parle d'un ensemble d'actes, de paroles ou de comportements qui portent atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle. VS mentionne explicitement que la violence peut être exercée ou menacée.

²⁵ Voir note 6.

²⁶ A cet égard, on peut mentionner à titre d'exemple les projets KidsCare (association Pinocchio) et KidsPunkt (Secrétariat à la jeunesse de Winterthour) menés dans le canton de Zurich ; ces projets offrent un soutien aux enfants confrontés à la violence entre leurs parents, voir. Patrik Manzoni, Der Zyklus der Gewalt - Der Zusammenhang zwischen häuslicher Gewalt gegen Kinder und späterer Delinquenz, in. Christian Schwarzenegger/Rolf Nägeli, Aches Zürcher Präventionsforum - Kinder als Opfer von Kriminalität - Aktuelle kriminalpräventive Ansätze, Zurich/Bâle/Genève 2015, p. 44 s.

risques. Plusieurs outils d'évaluation des risques tiennent compte, dans des contextes divers, de la présence d'enfants. L'instrument ODARA cherche par exemple à savoir si l'auteur de menaces a déjà été violent contre un enfant de la victime ou encore si celle-ci a un enfant biologique d'un autre homme ou si elle vit avec un enfant dans le ménage²⁷.

Dans de nombreux cas, un accompagnement de la famille ou d'autres personnes concernées s'impose sur la durée, avec une priorité accordée aux mesures de protection des victimes. Il ne s'agit pas seulement de mettre les personnes à l'abri de la violence de leur (ex-)partenaire : on sait que la situation émotionnelle éprouvante que vit la victime comporte une série d'autres risques, en particulier le risque de négligence envers les enfants ou de mise en danger de sa propre personne; en dernière extrémité, ce risque peut amener la victime à se suicider en emportant les enfants dans la mort.

La gestion des menaces sert à identifier les cas aigus. Les cas de moindre acuité, mais néanmoins jugés à risque élevé appellent également un suivi interdisciplinaire à bas seuil. Les centres cantonaux d'intervention et de coordination en matière de violence domestique assument à cet égard une mission stratégique capitale, notamment en pilotant, en coordonnant et en contrôlant la collaboration de l'ensemble des autorités et des centres de consultation qui s'occupent de violence domestique. Ce sont là des tâches que les organes opérationnels de la gestion des menaces ne sont pas à même d'assurer.

2.4 Contrôle de qualité et moyens auxiliaires²⁸

2.4.1 Certification de la gestion des menaces au niveau européen

L'Association Of European Threat Assessment Professionals (AETAP)²⁹ encourage la formation de spécialistes et promeut certaines normes. Elle propose des certifications pour des particuliers et des organisations. Pour être certifiée, une organisation doit répondre, entre autres, aux conditions suivantes:

- engagement affirmé de la direction en faveur d'une gestion des menaces
- description des processus et stratégies d'un dispositif de gestion des menaces en fonction depuis un an au moins
- analyse systématique des risques
- conservation sûre et confidentielle des dossiers
- collaborateurs professionnels avec pouvoir de décision correspondant.

2.4.2 Bases de travail du réseau Women Against Violence (WAVE)

Le réseau Women Against Violence (WAVE) a réalisé en 2010 dans le cadre des programmes Daphne de la Commission européenne une étude destinée à identifier et à protéger les victimes hautement exposées à des actes de violence sexospécifiques. L'étude, intitulée «Protect I» a été menée dans huit pays³⁰. En plus de contribuer à des clarifications terminologiques, le réseau WAVE œuvre surtout à faire connaître les nombreux instruments d'évaluation des risques dans un contexte relationnel. Sous le titre «Protect II», le réseau a publié en 2012 des documents de formation destinés à renforcer les compétences opéra-

²⁷ «Evaluation du risque en matière de violence domestique», exposé d'Astrid Rossegger et de Jérôme Endrass, consultable sur le site du BFEG / Documentation / Téléchargements des actes de colloques, Congrès national 2012, exposé 1, www.bfeg.admin.ch > egb > Manifestations, Téléchargements des actes de colloques

²⁸ Voir à sujet Egger/Jäggi/Guggenbühl, Massnahmen zur Bekämpfung von Stalking: Übersicht zu national und international bestehenden Praxismodellen, Berne 2017, p. 50 ss.

²⁹ www.aetap.eu/

³⁰ <http://ec.europa.eu> (European Commission > Justice > Grants > Daphne project search (état: 1.6.2017))

tionnelles dans l'évaluation de la dangerosité et la gestion de la sécurité, dans le but de protéger les victimes de violence très menacées³¹.

2.5 Travaux sur la gestion des menaces au niveau intercantonal

2.5.1 Enquête de la Prévention suisse de la criminalité

La prévention des risques et la gestion des menaces appliquée à cet effet incombent en premier lieu à la police³², qui relève de la compétence des cantons. Pour se faire une idée de l'avancement des travaux dans les cantons, la PSC a mené en automne 2014 une enquête auprès de ces derniers³³. Elle a retenu les six critères suivants pour mesurer si une «gestion des menaces au niveau cantonal GMC» a été mise en place:

- existence d'un cadre législatif, y compris sur le traitement des données personnelles;
- existence d'une documentation sur les personnes présentant une dangerosité accrue, facilité et rapidité d'accès aux données en situation de crise;
- utilisation d'outils d'analyse validés pour une analyse systématique des risques³⁴;
- travail en réseau: toutes les institutions importantes sont représentées au sein des équipes d'intervention en cas de crise et de gestion des cas ;
- garantie de la continuité: responsabilités définies de manière abstraite et formation des nouveaux collaborateurs;
- caractère global de la GMC: la GMC porte sur toutes les formes de violence ciblée, en particulier les menaces liées à la violence domestique et les menaces contre la sécurité de l'administration ou de l'école.

Au moment de l'enquête en automne 2014, seuls les cantons de Soleure et de Zurich disposaient d'une GMC établie³⁵. A la même époque, Zurich avait lancé un projet pilote pour un centre de Forensic Assessment, conçu comme une partie intégrante des structures de GMC. D'autres cantons en étaient encore au stade de la planification, et quelques-uns n'envisageaient à cette date aucun GMC. S'agissant de la transmission et de la gestion des données, les cantons se fondaient d'une part sur l'art. 75 du code de procédure pénale (CPP)³⁶, d'autre part sur le droit cantonal régissant la police et la protection des données et sur d'autres réglementations cantonales, dont la loi sur la santé. Les bases juridiques requises dans le droit cantonal existaient déjà ou étaient en préparation. Les cantons ont aussi souligné toute l'importance d'informer les autorités chargées d'appliquer le droit de la situation juridique.

Cette enquête soulève la question de savoir pourquoi les cantons ont utilisé des outils d'analyse nombreux et dissemblables pour évaluer les risques et établir un pronostic de récurrence ou encore comment fonctionne l'échange de données dans les cas impliquant plusieurs cantons. L'enquête n'avait pas pour seul but de livrer un aperçu de l'avancement des travaux, elle visait aussi à favoriser le transfert de connaissances et la coordination entre les cantons. Il existe aujourd'hui un groupe d'échange d'expériences, placé sous la conduite des cantons de Zurich et de Soleure. En juin 2017 s'est tenue la quatrième réunion annuelle d'échange d'expériences. Ce groupe ERFA comprend des spécialistes GM de presque tous les cantons.

³¹ Voir note 30.

³² Voir Gabriele Berger, Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Schnittbereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, in: Forum poenale, Berne, année. 9 (2016), Ed. 6, p. 343 ss.

³³ Les résultats de l'enquête et d'autres informations ont été publiés dans le bulletin PSC INFO 2 /2015 «Dossier Gestion des menaces au niveau cantonal», disponible sous www.skppsc.ch > Téléchargements (état: 1.6.2017).

³⁴ Voir Sonja Müller, Risikoeinschätzungsinstrumente – Nutzen und Bedeutung in der polizeilichen Praxis, in: Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli (Hrsg.), 7. Zürcher Präventionsforum – Häusliche Gewalt, Schulthess 2015, p. 99 ss.

³⁵ Concernant l'état du GM en avril 2017, voir chiffre 3, avec cette précision qu'il n'a pas été examiné si la gestion des menaces des cantons est conforme aux critères PSC.

³⁶ RS 312.0

2.5.2 Formations

Plusieurs formations ont été mises sur pied récemment à l'intention de divers groupes cibles. Ainsi, la Haute école spécialisée de Berne a-t-elle proposé en 2014 un cours consacré à l'évaluation des risques et destiné aux professionnels de l'aide aux victimes de toute la Suisse alémanique. Ce cours a bénéficié d'une aide financière de l'OFJ en vertu de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI). En janvier 2017, la police cantonale de Zurich a organisé, avec le concours des polices de Berne, Soleure et Neuchâtel, un cycle de formation de quatre jours en langue allemande consacré à la gestion des menaces. Ce cours, placé sous l'égide de l'Institut suisse de police de Neuchâtel et réservé aujourd'hui aux fonctionnaires de police, devrait s'ouvrir aux procureurs en 2018. On trouve d'autres cycles de formation et des conférences organisés au niveau international ou local.

2.6 Travaux à l'échelon fédéral en lien avec la gestion des menaces

2.6.1 Ratification de la Convention d'Istanbul

La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2001 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la lutte contre la violence domestique a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 16 juin 2017³⁷. Elle demande entre autres aux Etats signataires de prendre des mesures pour qu'il soit procédé à des «appréciations du risque» et d'assurer une «gestion des risques» (art. 51). Dans son message, le Conseil fédéral a indiqué que ces deux tâches incombaient en premier lieu aux cantons³⁸. Les art. 27 et 28 de la convention traitent des droits de signalement lorsqu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'un acte de violence pourrait être commis.

2.6.2 Projet de loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence³⁹

Le Conseil fédéral propose d'introduire plusieurs modifications dans le code civil (CC), le code de procédure civile (CPC), le code pénal (CP) et le code pénal militaire (CPM) pour améliorer la protection des personnes victimes de violence⁴⁰. Les innovations proposées revêtent un intérêt majeur pour la gestion des menaces dans les cantons.

En vertu de la «norme de protection contre la violence» (art. 28b CC), le juge civil peut ordonner aujourd'hui diverses mesures pour protéger les victimes contre la violence, les menaces et le harcèlement, en particulier une interdiction géographique, une interdiction de contact ou l'expulsion du logement commun. Le projet de révision vient renforcer ces mesures. En effet, il est prévu que le juge puisse ordonner une surveillance électronique pour exécuter l'interdiction géographique et l'interdiction de contact⁴¹. Par ailleurs, le projet élimine une série d'obstacles procéduraux: la procédure de conciliation qui précède la procédure simplifiée⁴² sera supprimée, et il ne sera plus infligé de frais judiciaires dans la procédure au fond⁴³. Au surplus, il est prévu d'encourager l'échange d'informations entre les autorités en faisant obligation au juge de communiquer les mesures de protection de droit civil qu'il a ordonnées à l'APEA et au service cantonal d'intervention et de coordination pour la violence domestique, mais aussi à d'autres autorités ou à des tiers, dans la mesure où cela apparaît

³⁷ FF 2017 4011.

³⁸ Message du 2 décembre 2016 concernant l'approbation 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), FF 2017 163 ss 228.

³⁹ Projet de loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, consultable sous: www.bj.admin.ch > Violence domestique (état: 1.6.2017)

⁴⁰ Message du Conseil fédéral du 6 septembre 2017 sur la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, voir note 39.

⁴¹ Voir note 39, art. 28c P-CC.

⁴² Voir note 42 art. 198 let. a^{bis} P-CC.

⁴³ Voir note 42, art. 114 let. g P-CPP.

utile à l'accomplissement de leurs tâches ou nécessaire à la protection du plaignant (victime) ou que cette communication sert l'exécution de la décision du tribunal⁴⁴.

S'agissant de la procédure pénale pour lésion corporelle simple, voies de fait réitérées, menace ou contrainte dans des relations de couple (art. 55a CP et 46b CPM), on vise à octroyer une plus grande marge d'appréciation au ministère public ou au juge. Ainsi, la suspension, la reprise ou le classement de la procédure pénale ne devraient-ils plus dépendre de la seule volonté de la victime. La responsabilité de la décision doit revenir à l'autorité, laquelle devra rendre sa décision en considérant, outre les déclarations de la victime, une série d'autres éléments et devra estimer si une suspension est propre à stabiliser ou améliorer la situation de la victime. En d'autres termes, l'autorité devra évaluer si le risque d'une récidive est moindre ou supérieur. L'unité violence domestique de la gestion des menaces aura probablement déjà procédé à une telle évaluation et celle-ci pourra être versée au dossier de la procédure pénale ou être actualisée. Selon l'évaluation des risques, l'autorité renoncera à suspendre la procédure pénale et maintiendra des mesures de procédure pénale pour prévenir la récidive. La décision de suspendre ou de poursuivre la procédure dépendra aussi de la présence d'enfants, ce qui suppose une enquête qui exige un échange de données. Selon le projet, l'autorité peut obliger l'auteur de violence à suivre un programme de prévention de la violence pendant la période de suspension. A cet égard, l'échange d'informations avec le service chargé de la gestion des menaces semble utile pour mesurer la nécessité d'un tel programme et coordonner les différentes mesures. Il est donc prévu que l'autorité communique les mesures mises en place au service cantonal compétent en matière de violence domestique. Enfin, il ne sera plus possible de suspendre ou de classer une procédure en cas de soupçon de violence répétée dans le couple (c'est-à-dire dans les cas où l'inculpé a déjà été condamné pour certains crimes ou délits dans sa relation de couple actuelle ou dans une relation de couple antérieure).

2.6.3 Postulat Feri 14.4204 «Agir plus efficacement contre le harcèlement obsessionnel en Suisse»

Le rapport du Conseil fédéral du 6 septembre 2017 en réponse à ce postulat est également pertinent pour la gestion des menaces au niveau cantonal, puisqu'il livre un aperçu des mesures engagées avec succès au niveau national et international pour combattre le harcèlement.

2.6.4 Postulat Feri 12.3206 «Violences intrafamiliales à l'égard des enfants. Créer les conditions permettant un dépistage par des professionnels de la santé»

En réponse au postulat adopté le 15 mars 2012, le Conseil fédéral établira un rapport pour faire le point sur le dépistage des violences intrafamiliales chez les enfants dans le système de santé suisse et, si nécessaire, formulera ensuite des recommandations pour une meilleure pratique. Le postulat vise à recenser au plus tôt les enfants exposés à la violence domestique et à leur offrir une aide adaptée à leurs besoins. Les systèmes de détection précoce de la violence contre les enfants et les systèmes de gestion des menaces se complètent.

⁴⁴ Voir note 42, art. 28b, al. 3^{bis} P-CC.

2.6.5 Po. Amarelle 14.4026 «Prise en charge médicale des cas de violence domestique. Politiques et pratiques cantonales et opportunité d'un mandat explicite dans la LAVI»

Le postulat adopté le 5 mai 2015 demande au Conseil fédéral d'établir un état des lieux des politiques et pratiques cantonales en matière de prise en charge médicale des cas de violence domestique. Le Conseil fédéral est aussi appelé à étudier s'il y a lieu d'inscrire un tel mandat dans la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI). Le postulat a pour objectifs notamment l'amélioration de la détection des victimes de violence domestique et la documentation des cas pour constituer des preuves.

2.6.6 Analyses concernant l'accès facilité à l'aide aux victimes

Le Conseil fédéral a établi un rapport en réponse au postulat Fehr 09.3878 «Dénonciation et effet dissuasif vont de pair»⁴⁵. Il y est démontré qu'il convient de renforcer l'accessibilité et la visibilité des centres de consultation pour les victimes d'infractions en Suisse. On songe ici à un numéro d'appel unique pour l'aide aux victimes et à un accès facilité aux programmes de soutien via internet, afin d'assurer, dans toute la Suisse, un accès aisé aux offres de conseil existantes. Fort de ces considérations, l'OFJ a commandé une étude de faisabilité.

2.6.7 Recommandations issues d'évaluation de la loi sur l'aide aux victimes

Deux recommandations de l'évaluation⁴⁶ de la loi sur l'aide aux victimes de décembre 2015 visent également à développer la coopération institutionnalisée et interdisciplinaire⁴⁷:

- s'assurer que, dans tous les cantons, des «tables rondes» ou d'autres outils sont mis en place pour améliorer la collaboration entre les acteurs; cette recommandation s'adresse aux cantons;
- au chapitre de la prise en charge des enfants: étudier et si nécessaire améliorer les échanges entre les centres de consultation, les APEA et les autorités de poursuite pénale; cette recommandation s'adresse à la Confédération et aux cantons.

3 Résultats de l'enquête de l'OFJ

3.1 Démarche

L'OFJ s'est adressé en été 2016 puis à nouveau en avril 2017 aux interlocuteurs des services cantonaux de coordination et d'intervention contre la violence domestique en Suisse (membres de la CSVD) ainsi qu'à d'autres services cantonaux désignés pour la violence domestique en vue de déterminer si les cantons se sont dotés d'une gestion des menaces et, si oui, d'en connaître la conception. Les commentaires ci-après livrent les résultats de ces enquêtes.

3.2 Cantons dotés d'une gestion des menaces pour la violence domestique

Treize cantons ont déclaré disposer d'une gestion des menaces pour la violence domestique. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un dispositif global de «Gestion des menaces au niveau cantonal GMC» au sens des recommandations de la Prévention suisse de la criminalité. Les cantons du Valais et de Zoug ont opté pour une gestion des menaces centrée ex-

⁴⁵ Le rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Fehr 09.3878 «Dénonciation et effet dissuasif vont de pair» du 27 février 2013 est consultable sous: www.ofj.admin.ch > Aide aux victimes > Publications (état: 1.6.2017)

⁴⁶ L'évaluation a été réalisée sur mandat de l'OFJ par le prof. Jonas Weber, de l'Institut de droit pénal et de criminologie de l'Université de Berne. Intitulée «Evaluation des Opferhilfegesetz, Sutdie vom 21. Dezember 2015», elle est consultable sous: www.ofj.admin.ch > Aide aux victimes d'infractions > Publications (état: 1.6.2017)

⁴⁷ Recommandation 26 (à l'adresse des cantons) et recommandation 7 (à l'adresse de la Confédération et des cantons), voir chap. 9, Récapitulatif des recommandations, Extrait de l'évaluation de la loi sur l'aide aux victimes, p. 9.

clusivement sur la violence domestique. Les modèles d'organisation varient nettement d'un canton à l'autre:

Canton	Type de gestion des menaces	Compétence centrale
BE	GMC ⁴⁸	Police
BL	GMC	Administration (Département de la sécurité) ⁴⁹
GL	GMC	Police
LU	GMC	Police et administration (département de la justice et de la sécurité: bureau de coordination)
NE	GMC	Police
SH	GMC	Police
SO	GMC	Police
SZ	GMC	Police
TG	GMC	Police
TI	GMC	Police
VS	Violence domestique exclusivement	Administration (Office cantonal de l'égalité et de la famille)
ZG	Violence domestique exclusivement	Police
ZH	GMC	Police

3.3 Cantons menant des travaux préparatoires

Au moment de l'enquête, huit cantons avaient entrepris des travaux préparatoires plus ou moins avancés en vue de la mise en place d'une gestion des menaces (AG, GE, FR, NE, NW, OW, SG, VD). Les cantons de Genève et des Grisons examinaient pour leur part encore l'opportunité d'instaurer une gestion des menaces.

La plupart des cantons privilégiaient au moment de l'enquête un GMC global dans le sens des recommandations de la PSC. Les cantons de Fribourg, Genève et Vaud se focalisaient en revanche sur la lutte contre la violence domestique. Le canton de Vaud travaillait à une loi de lutte contre la violence domestique, assortie de l'introduction d'une gestion des menaces. Quant au canton de Fribourg, il œuvrait à un concept inspiré du système anglais MARAC⁵⁰ et d'un projet pilote de ligne d'appel d'urgence mis en place en Seine Saint-Denis.

Le canton de Saint Gall a examiné s'il fallait opter pour un seul GMC ou pour trois dispositifs séparés (violence domestique, milieu scolaire, sécurité administrative). Il a déjà mis en place

⁴⁸ Voir les notes figurant sous chiffre 3.3.

⁴⁹ Voir toutefois chiffre 4.2.5.

⁵⁰ Multi Agency Risk Assessment Conferences. Ce système introduit dès 2003 au Royaume-Uni a été présenté à l'occasion du congrès national sur la violence domestique du BFEG en 2012. Il est réservé aux personnes hautement exposées à la violence domestique. Les cas de violence domestique sont jugés par des tribunaux spécialisés. Les victimes de violence bénéficient pour une courte durée d'un soutien assuré par un conseiller indépendant en matière de violence domestique (Independent Domestic Violence Advisor - IDVA), qui est le plus souvent un membre de la police. L'état de santé de la victime est aussi constaté. La mission du conseiller consiste à écarter les risques immédiats pour la sécurité de la victime et à faciliter son accès aux prestations. Il lui assure conseils et soutien. Le conseiller (ou la police) identifie le risque (check-liste), l'évalue (3 niveaux de danger) et, en cas de risque particulièrement élevé, organise les réunions MARAC, où sera établi et mis en œuvre un plan de sécurité multi-institutionnel. La police en assure généralement la présidence.

des systèmes dans le domaine de l'école et de la sécurité administrative. Dans celui de la violence domestique, le canton a réalisé un projet pilote.

Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, on a élaboré une ébauche de concept «réseau protection contre la violence». Au moment de l'enquête, il n'était pas encore certain que le concept déboucherait sur un système de gestion des menaces.

Plusieurs cantons ayant déjà instauré une gestion des menaces travaillaient à son optimisation dans le sens des critères de la PSC et s'employaient à en supprimer les défauts⁵¹.

3.4 Personnel et ressources

La majorité des cantons reconnaissent certes l'utilité d'une gestion des menaces, mais les ressources et le personnel limités font souvent obstacle à sa mise en oeuvre.

3.5 Bases légales cantonales régissant l'échange de données

Les cantons appliquent leur droit respectif en matière de protection des données. Lorsqu'un canton veut instituer une GMC globale, il entreprend souvent de modifier sa loi sur la police, en association parfois avec une révision de la loi sur la santé ou de la loi sur la protection des données. Les cantons qui visent une GMC centrée sur la lutte contre la violence domestique créent une loi cantonale spécifique.

3.6 Gestion des cas intercantonaux et code de procédure pénale suisse

Il arrive fréquemment que l'auteur des menaces et la victime ne vivent pas dans le même canton. Concernant les bases légales, on relèvera que pour les échanges au-delà des frontières cantonales, chaque canton doit se référer à ses propres bases juridiques. L'échange entre les cantons fonctionne bien lorsque le traitement de plusieurs cas a permis de bien roder la coopération⁵².

Les difficultés apparaissent quand un canton n'a mis en place aucun dispositif de gestion des menaces et s'appuie exclusivement sur les moyens définis par le code de procédure pénale. Le CPP est appliqué quand (au minimum) le soupçon qu'une infraction pénale ait été commise existe. Etant donné que le but de la gestion des menaces est de prévenir des délits, le CPP n'entre souvent pas en considération comme base d'action.

Selon le CPP, la police peut, à certaines conditions, appréhender ou arrêter provisoirement une personne (art. 215 et 217 ss CPP). A cet effet, elle est autorisée à pénétrer dans les bâtiments et les logements (art. 213 CPP). Lorsqu'une procédure pénale est en cours, les autorités de poursuite pénale disposent de moyens pour prévenir d'autres infractions. Ainsi peuvent-elles en cas de risque de récidive ordonner la détention provisoire et la détention pour des motifs de sûreté (art. 221, al. 1, let. c, CPP). Ce motif de détention sert aussi à écarter les risques. En outre, la détention peut être également ordonnée quand il y a sérieusement lieu de craindre qu'une personne mette sa menace à exécution et commette un crime grave (art. 221, al. 2, CPP). Ce motif de détention ne suppose pas l'existence de soupçon d'une infraction commise, mais obéit exclusivement à un souci de prévention. Le CPP prévoit aussi des mesures de protection des témoins et des personnes appelées à donner des renseignements lorsque leur participation les expose à un danger sérieux menaçant leur vie ou leur intégrité corporelle (art. 149 CPP et loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins, RS 312.2). Les autorités pénales informent les services sociaux et les autorités tutélaires des procédures pénales engagées et des dé-

⁵¹ Le canton de Berne disposait par ex. d'une gestion des menaces globale, mais au terme d'une analyse approfondie, il a constaté en 2016 que celle-ci ne satisfaisait pas encore aux critères de la PSC, d'où sa décision de définir plus concrètement les responsabilités et les processus.

⁵² Les cantons de SH, SO et ZH collaborent par exemple étroitement.

cisions rendues, lorsque la protection du prévenu, du lésé ou celle de leurs proches l'exige (art. 75, al. 2, CPP). La Confédération et les cantons peuvent astreindre ou autoriser les autorités pénales à faire d'autres communications à des autorités (art. 75, al. 4, CPP). Evaluation du droit fédéral

3.7 Appréciation du besoin d'agir au niveau du droit fédéral

Les cantons qui ont déjà institué ou qui envisagent une gestion des menaces pour les cas de violence domestique n'ont fait mention d'aucun obstacle qui nécessiterait un besoin d'agir dans le droit fédéral. En revanche, ils n'étaient pas tout à fait au clair concernant les bases légales régissant la protection des données dans la collaboration entre les autorités (voir chiffre 5). Il en va de même pour les échanges entre les cantons (voir chiffre 3.6).

4 Exemples de modèles de gestion des menaces

4.1 Canton de Zurich

4.1.1 Champ d'application de la gestion des menaces

La gestion des menaces du canton de Zurich englobe les situations de menaces dans toutes les configurations; elle ne se borne pas aux cas de violence domestique⁵³.

Evolution du nombre de cas:

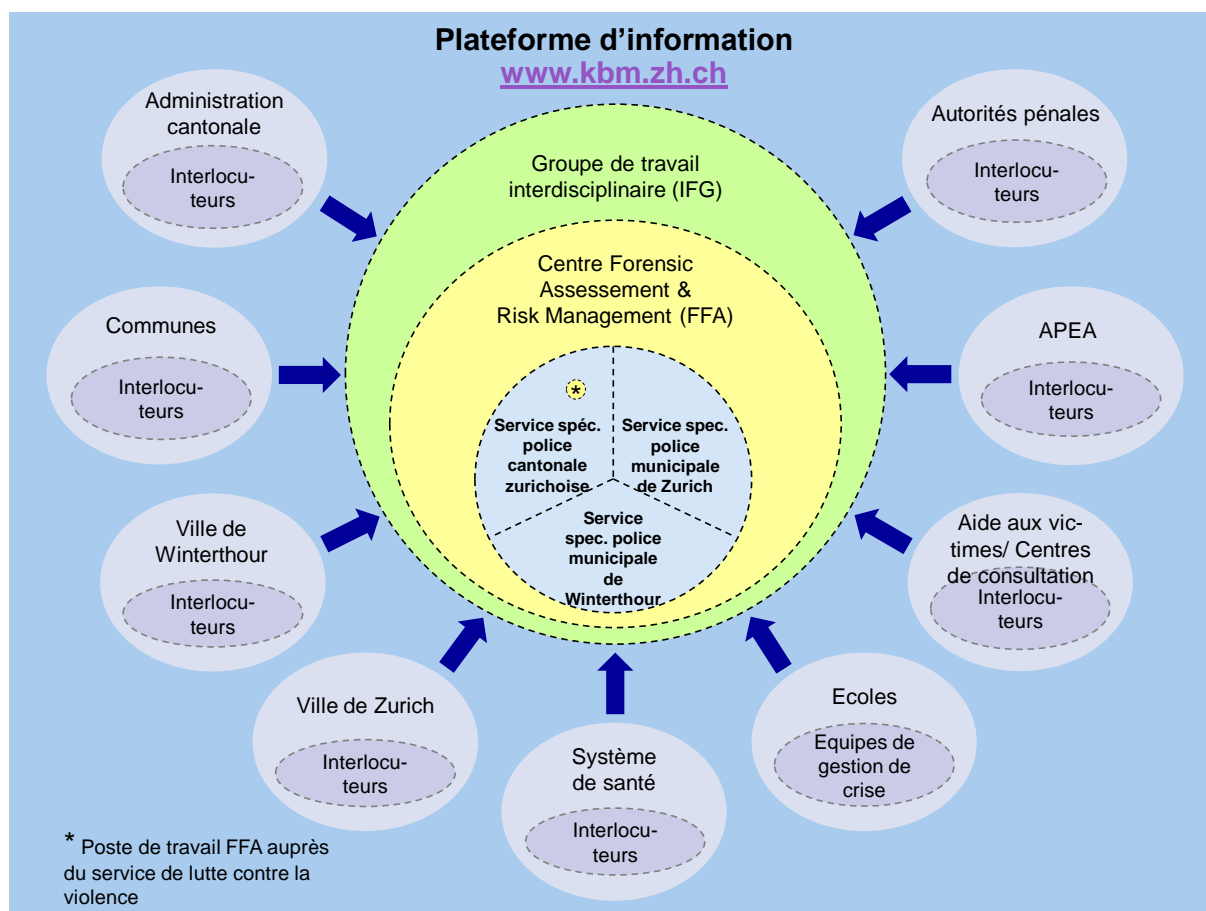
Année	Nombre de cas relevant de la gestion des menaces
2012	177
2013	268
2014	293
2015	431
2016	397

La moitié des cas environ concerne la violence domestique.

La gestion des menaces dans le canton de Zurich porte aussi sur les cas de harcèlement, qui étaient au nombre de 18 en 2016, dont treize dans un contexte de violence domestique.

⁵³ Pour plus de plus amples détails sur la gestion des menaces dans le canton de Zurich, voir le site www.kbm.zh.ch (état: 1.6.2017)

4.1.2 Schéma du modèle zurichois



4.1.3 Bases légales

Le Conseil d'Etat du canton de Zurich a décidé le 20 juin 2012⁵⁴ de faire de la protection et de la lutte contre la violence une priorité pour les trois années à venir. La direction des opérations a été confiée à la police cantonale. Notons que dans le canton de Zurich, la police ne se limite pas à constater les infractions et à les élucider conformément au code de procédure pénale, la loi cantonale sur la police lui donnant en effet également mandat de prévenir les infractions.

Les bases légales cantonales qui régissent l'échange de données figurent dans la loi sur la protection des données, dans la loi sur la police, dans la loi sur la santé, dans la loi sur l'organisation des tribunaux et des autorités et dans d'autres actes législatifs.

La gestion des menaces dans le canton de Zurich ne requérait en conséquence aucune nouvelle base légale.

4.1.4 Procédures et structures

Dans chaque office, chaque service et chaque institution du canton, on désigne au moins une personne en tant qu'interlocuteur. A l'heure actuelle, le canton compte quelque 320 interlocuteurs spécialement formés dont le rôle consiste à procéder à une première évaluation.

Au besoin, l'interlocuteur transmet les informations à la police. Dans les villes de Zurich et de Winterthour, les cas de protection contre la violence sont du ressort de la police municipale, dans le reste du canton, cette responsabilité incombe aux antennes de la police cantonale.

⁵⁴ RRB 659/2012

Ce sont elles qui procèdent à l'évaluation de la dangerosité (dans une procédure pénale, cette tâche revient au ministère public.)

La police et le ministère public peuvent solliciter au cas par cas l'appui du centre *Forensic Assessment & Riskmanagement* (FFA)⁵⁵ de la Clinique psychiatrique universitaire. Ce service dispose de compétences en psychiatrie forensique pour procéder à une évaluation approfondie de la dangerosité et apprécier les modes d'intervention idoines. Le service est rattaché au Département de la santé publique, mais occupe un poste de travail dans le bâtiment qui abrite le service spécialisé de la police cantonale.

Dans des cas complexes, la police peut mettre sur pied un groupe d'experts interdisciplinaire qui se réunit en colloque autour du cas pour définir des mesures propres à désamorcer la violence. Ces mesures sont ordonnées si nécessaire par le service compétent.

4.1.5 Traitement des aspects relevant du droit de la protection des données

Les bases légales pour la transmission d'informations diffèrent selon que l'on est en présence d'un comportement punissable ou que le comportement menaçant ne constitue pas une infraction. Dans le premier cas s'applique l'art. 75 CPP, qui veut que dans certaines conditions, les services sociaux et les autorités tutélaires, ou encore l'état-major de conduite de l'armée soient tenus informés de la procédure pénale engagée. Dans le second cas, on applique les dispositions de la loi cantonale sur l'information et la protection des données dans l'échange de données. La police cantonale a publié un manuel à l'usage des autorités et des institutions⁵⁶ qui expose en détail l'ensemble des bases juridiques. Par ailleurs, le Département de la santé publique a élaboré à son tour un mémento qui traite des bases légales régissant l'échange d'informations entre la police, les ministères publics et les cliniques psychiatriques, en particulier pour les cas relatifs à l'hébergement et au traitement des personnes enclines à la violence⁵⁷.

En règle générale, la transmission des données soulève certains doutes au sujet de la protection des données. Pour y remédier, on a élaboré un modèle de communication à trois paliers pour la gestion des menaces au niveau cantonal. Ce modèle comprend les étapes *communication, appréciation, transmission*:

- La *communication* vient en premier. Elle peut consister à présenter le cas sous une forme anonymisée.
- Puis, on procède dans un deuxième temps, à partir du cas concret, à l'*appréciation des problèmes* relevant du droit de protection des données.
- La troisième étape concerne la *transmission* des données personnelles, décidée en fonction des deux étapes précédentes, ainsi que l'instauration d'une gestion du cas.

Le principe qui doit guider les autorités et institutions est le suivant: plus le danger semble imminent pour des biens juridiques de grande valeur, plus on est autorisé à informer de façon ouverte.

4.1.6 Nouvelles mesures

Parmi les mesures introduites récemment, il faut nommer la prise de contact avec l'auteur de menaces. Il s'agit d'un mode d'intervention éprouvé. Le contact personnel donne l'occasion d'identifier les facteurs de risque et de prévention pertinents. Les visites sur place permettent en outre de déterminer si le comportement dangereux est d'origine circonstancielle ou s'il

⁵⁵ RRB 1005/2015

⁵⁶ Kantonales Bedrohungsmanagement, KBM, Leitfaden für Behörden und Institutionen, 2^e édition intégralement remaniée, octobre 2016.

⁵⁷ Guide édité le 1^{er} juin 2016 (Wegleitung vom 1. Juni 2016) disponible sous <https://www.kbm.zh.ch/rechtliches/wegleitung-informationsaustausch/>

tient à la personnalité de l'auteur. Ces éléments sont nécessaires à une évaluation fondée des risques et à une gestion efficace des cas.

En complément, la police peut aussi approcher les personnes en danger (victimes potentielles), surtout dans le but de définir des mesures de protection idoines.

Les cas de gestion des menaces se fondent bien souvent sur les conflits religieux ou interculturels. La tâche du service *Brückenbauer*, qui est intégré au service de protection contre la violence, consiste à promouvoir, à l'interne comme à l'externe, les compétences interculturelles et la compréhension mutuelle, mais aussi à construire et à cultiver des contacts (réseau) avec des organisations étrangères (associations, mosquées, etc.). Les expériences réunies par le canton indiquent que la gestion des cas requerra à l'avenir une connaissance toujours plus poussée des problématiques interculturelles

4.1.7 Compréhension commune de la gestion des menaces

Dans la formation de la police cantonale ainsi que dans le manuel qui lui est destiné, il est souligné que la prévention des actes de violence ne relève pas de la seule responsabilité de la police, mais incombe aussi aux collaborateurs des autorités communales, des offices cantonaux, de l'APEA, du personnel médical ainsi que des collaborateurs de différents domaines qui ont d'une manière ou d'une autre affaire avec des auteurs ou des victimes de violence. Reconnaître le danger, l'évaluer et le désamorcer à l'aide de mesures coordonnées entre les différentes disciplines suppose dans tous les cas que les personnes susmentionnées se fassent mutuellement part des indices sérieux de violence qu'elles sont amenées à détecter.

4.1.8 Direction confiée à la police

Dans le canton de Zurich, on estime qu'il appartient à la police de prendre la direction de la gestion des menaces, puisque la prévention des dangers est de leur ressort. Cette attribution a fait ses preuves.

4.2 Canton de Bâle-Campagne

4.2.1 Domaine d'application de la gestion des menaces

Dans le canton de Bâle-Campagne, la gestion des menaces englobe l'ensemble des situations de risque, y compris la violence domestique, la radicalisation et l'extrémisme. En lien avec la division radicalisation, le service GM est également membre de la task force radicalisation de Bâle-Ville.

Les cas de harcèlement sont signalés régulièrement au service GM, le plus souvent de manière indirecte. En règle générale, lorsque le harcèlement s'étend sur plusieurs mois, voire plusieurs années, il est associé à diverses formes de transgression, telles que les insultes, la contrainte, le chantage, la menace, le contrôle ou la surveillance. Le harcèlement est fréquent chez les auteurs de violence dont le système de valeurs est très patriarcal au point de légitimer la violence, mais il apparaît aussi dans un contexte de mariages forcés.

Le service GM exécute approximativement 30 à 40 mandats relatifs au harcèlement, dans un contexte de violence domestique ou de violence psychique à l'égard des représentants des autorités.

4.2.2 Bases légales

Le service de gestion des menaces du canton de Bâle-Campagne, rattaché au Département de la sécurité, a été créé en octobre 2014 par décision du Conseil d'Etat. Depuis le milieu de 2016, le service d'intervention en matière de violence domestique, doté d'un poste à 40%,

s'investit activement dans le traitement des cas et dans la mise en place de la gestion des menaces. Pour l'heure, le service GM se fonde dans son travail sur le droit en vigueur et sur des clauses d'urgence. Les autorités communales, en particulier les services sociaux, les autorités cantonales, la police, les services psychiatriques, le ministère public, l'aide aux victimes des deux Bâle, l'APEA et les instances politiques associent le directeur du service GM à leur travail.

En 2016 a été élaboré un rapport intitulé «Rechtliche Grundlagen Bedrohungsmanagement BL». Il prévoit des ajustements dans la loi sur la police, dans la loi sur la santé et dans le droit sur la protection des données. Les nouvelles bases légales devraient entrer en vigueur au début de 2018 et régler les aspects suivants:

- Inscription dans la loi du but et de la mission du service chargé de la gestion des menaces.
- Le service chargé de la gestion des menaces peut
 - réaliser des enquêtes permettant d'estimer le degré de dangerosité d'une personne et, de concert avec la police, le ministère public, les services psychiatriques, l'APEA et d'autres services, engager au besoin des mesures pour prévenir le danger et organiser la protection;
 - collecter les données nécessaires et les transmettre aux organismes compétents;
 - interpellier les auteurs de violence par rapport à leur comportement, leur préciser les lois à respecter et les conséquences d'une transgression;
 - en cas de risque élevé ou accru de passage à l'acte, assurer un suivi rigoureux de la personne potentiellement dangereuse.
- L'organisme ou service responsable de la gestion des menaces peut convoquer l'auteur de violence ou, si sa présence est indispensable, décerner un mandat d'amener à son endroit.
- Le service responsable peut procéder à l'enquête et contacter la personne dangereuse à son domicile, notamment pour apprécier ses conditions de vie ou sa situation familiale.
- La transmission de données concernant l'auteur est également réglementée; un droit d'aviser est aussi reconnu au ministère public, à la police, aux autorités et au personnel médical.
- Dans la loi sur la santé, le personnel médical est délié du secret médical envers le service responsable de la gestion des menaces lorsque cela concerne des personnes à forte propension à la violence.

4.2.3 Procédures et structures

Le service de gestion des menaces (service GM) est la structure d'accueil principale. Il est rattaché au Secrétariat général du Département de la sécurité. Les membres de la police, de l'APEA, de la psychiatrie, des ministères publics, des services sociaux, des offices régionaux de placement et d'autres autorités ou institutions, telles que la maison d'accueil pour femmes et les services de consultation (aide aux victimes p.ex.), ainsi que des instances politiques peuvent faire un premier signalement au service GM. Les particuliers n'y sont en revanche pas autorisés.

Le service GM procède à une première évaluation et classe les cas dans l'une des cinq catégories de risques:

- signalement préventif (monitorage passif de durée limitée)
- situation de risque à clarifier (monitorage actif de durée limitée)
- situation de faible risque (monitorage passif de durée limitée)
- situation de risque accru (monitorage actif de longue durée)
- situation de risque élevé (monitorage actif de longue durée)

Dans les cas de risque accru ou élevé, le service convoque l'équipe resserrée du service GM (police, psychiatrie forensique, service d'intervention en cas de violence domestique) et informe régulièrement la commission interdisciplinaire du centre de compétence violence.

Le service GM procède à un suivi du cas et met régulièrement à jour ses données pour observer la dynamique du risque. Le monitoring du cas, la gestion des mesures de protection et du risque sont effectués en collaboration avec les professionnels partenaires dans le réseau. Dans les cas de risque accru chronique, ou de risque élevé par intermittence, il est mis en place un monitoring actif sur la durée.

La police réalise les interventions de crise de concert avec le service GM; celles-ci peuvent être ordonnées par le ministère public ou l'APEA.

La prise de contact avec les auteurs de violence est très importante pour la gestion des menaces. Elle vise à désamorcer la violence, à les informer des lois, à évaluer les risques, à opérer un tri et à activer les facteurs de protection.

A ce jour et selon les indications fournies, il n'a pas été possible de régler la prise de contact avec les auteurs de violence avec la systématique nécessaire, en raison d'une part d'un manque de ressources et d'autre part parce que le projet partiel de gestion policière des menaces est encore en cours.

4.2.4 Traitement des aspects relevant de la protection des données

La collecte et la transmission des données sont régies par la loi sur la police et la loi sur la protection des données.

4.2.5 Perspectives

Il sera décidé, probablement d'ici septembre 2017, si le service GM sera intégré à la police ou s'il restera rattaché au Secrétariat général du Département de la sécurité. Dans l'hypothèse d'une intégration à la police, la gestion commune des cas de violence relationnelle serait maintenue auprès du centre d'intervention violence domestique (IST). Ce service assumerait comme aujourd'hui la gestion des mesures de protection.

Dans la perspective de l'entrée en vigueur des bases légales, les effectifs policiers seront renforcés pour les tâches relevant de la gestion des menaces. D'autre part, il est prévu de rattacher au service GM d'ici fin 2017 un nouveau centre de consultation sur la radicalisation.

4.3 Canton de Lucerne

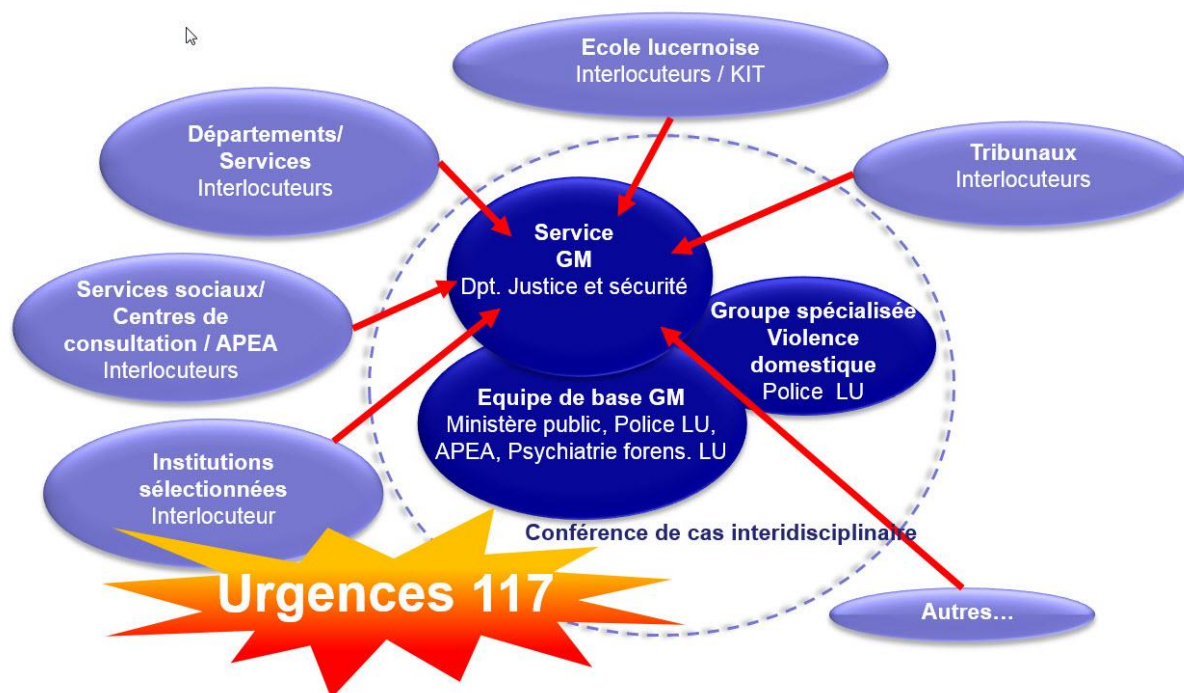
4.3.1 Champ d'application de la gestion des menaces

Dans le canton de Lucerne, la gestion des menaces (GM Lucerne) s'occupe, outre des cas de sérieuse mise en danger dans le contexte de la violence domestique, de toutes les autres menaces importantes pour l'intégrité corporelle, sexuelle ou psychique de tiers. Actuellement, sont traités prioritairement les situations dans les domaines suivants:

- violence domestique,
- crimes au nom de l'honneur,
- harcèlement,
- comportement quérulent – violence à l'égard des autorités,
- violence au travail,
- violence à l'école,
- radicalisation.

En principe, les cas de harcèlement sont traités de la même manière que tous les autres cas.

4.3.2 Schéma du modèle lucernois



4.3.3 Bases légales

Le Conseil d'Etat a décidé le 27 septembre 2013 la mise en œuvre progressive du concept de gestion des menaces «*Kantonales Bedrohungsmanagement Netzwerk*». Il est prévu de créer à cet effet une base juridique spécifique dans la loi sur la police du canton de Lucerne du 27 janvier 1998 (PolG). D'ici là, la GM de Lucerne fondera ses activités sur le règlement relatif à la gestion des menaces au niveau cantonal⁵⁸ et sur les bases légales existantes⁵⁹.

Le «règlement» qui tient lieu de solution transitoire correspond en de nombreux points aux dispositions de la nouvelle loi révisée sur la police et permet d'activer la phase pilote (prise de contact avec les auteurs de menaces, traitement des données, etc.) jusqu'à son entrée en vigueur. La prise de contact avec les auteurs de menaces repose à l'heure actuelle encore sur la clause générale de l'actuelle loi sur la police (PolG, voir chiffre 4.3.7).

4.3.4 Tâches du service de gestion des menaces au niveau cantonal

Le service GM est la pierre angulaire du GM de Lucerne. Il s'occupe avec l'unité spécialisée de protection contre la violence de la police lucernoise de la détection précoce et de la prévention de la commission d'infractions par des personnes ayant une sérieuse propension à la violence contre autrui. Le service GM est responsable de la mise en place et du fonctionnement d'un réseau élargi et interdisciplinaire de prévention d'infractions graves. Il est rattaché au Secrétariat du Département de la justice et de la sécurité et s'occupe des domaines suivants:

⁵⁸ Règlement sur le GM (Reglement über das Kantonale Bedrohungsmanagement) du 16.12.2016

⁵⁹ Art. 443 CC (droit et obligation d'aviser l'autorité de protection de l'adulte), art. 453 CC (obligation de collaborer entre les autorités de protection de l'adulte, les services impliqués et la police); art. 320 CP (secret de fonction); § 1, al. 2, let. b loi sur la police lucernoise du 27.01.1998; § 52 de la loi sur les rapports de travail de droit public (Recueil systématique SRL no 51); obligation de confidentialité ; décision du Conseil d'Etat no 1088 du 27 septembre 2013; art. 27 de la loi sur la santé du 13 septembre 2005 (Gesundheitsgesetz GesG; SRL no 800): Obligation et droit d'aviser pour les titulaires d'une autorisation selon la loi sur la santé; descriptif du poste du service d'accueil gestion des menaces.

a. Gestion de réseau

Le service GM construit un réseau d'interlocuteurs au sein de l'administration cantonale. Il se charge d'organiser régulièrement des cours de sensibilisation et de perfectionnement. Il a aussi pour tâche de mettre en place l'équipe de base GM et d'assurer sa formation continue. L'équipe de base GM réunit des représentants du ministère public, de la psychiatrie forensique et de l'APEA. D'autres spécialistes peuvent venir la compléter de cas en cas.

b. Traitement des cas

En présence d'indices suffisants d'une propension accrue à la violence, le service GM mène une enquête afin d'évaluer la dangerosité de la personne concernée. Pour ce faire, il travaille étroitement avec l'unité spécialisée de lutte contre la violence de la police lucernoise et avec d'autres professionnels, services et institutions impliqués. Il est habilité à recueillir les données utiles et à les transmettre aux différents acteurs impliqués.

Le service GM convoque des colloques interdisciplinaires pour discuter des cas. Il définit les mesures et interventions en fonction de la dynamique de la violence propre à chaque cas.

Le service GM assure le monitoring de certains cas, en concertation avec l'unité spécialisée de lutte contre la violence de la police lucernoise.

c. Formation et conseil

Le service GM conçoit et élabore avec le concours de l'unité spécialisée de lutte contre la violence de la police cantonale un guide en ligne à l'usage des professionnels et qui traite de la gestion des situations menaçantes. Il met aussi à disposition du matériel d'information et de sensibilisation pour tous les groupes cibles, propose des offres de formation continue et de perfectionnement à l'attention des professionnels concernés et conseille les services, les écoles, les juges, les services sociaux, l'APEA, etc. dans la mise sur pied de structures d'urgence pour les cas de violence ciblée.

d. Documentation et développement

Le service GM documente les cas qu'il est amené à traiter. Dans un souci de garantie de la qualité, il établit une statistique annuelle et travaille en réseau avec des institutions et organisations spécialisées.

4.3.5 Tâche du groupe spécialisé de lutte contre la violence

Le groupe spécialisé de lutte contre la violence est responsable de la coordination et du traitement des cas pour toutes les formes de danger sérieux de violence (par ex. à l'école, au travail, violence domestique, harcèlement) et pour tous les cas où un suivi sur la durée s'impose en raison de la dangerosité et de la propension particulière à la violence chez la personne menaçante. Ce suivi comprend les tâches suivantes:

- analyse des menaces à l'aide d'outils scientifiques,
- poursuite pénale (enquêtes et plaintes pénales),
- prévention des risques (prise de contact avec l'auteur des menaces, mesures de protection spécifiques),
- assistance à la victime dans le domaine policier (préventif),
- monitoring des cas et monitoring sur le long terme des personnes particulièrement dangereuses,
- service de piquet spécialisé 24 h sur 24,
- formation en interne et en externe, conseils spécifiques à l'interne de la police et à l'externe (autorités, personnes concernées, etc.).
- tâches générales du service d'enquête.

4.3.6 Interlocuteurs

Les interlocuteurs sont des employés de l'administration spécialement formés auxquels peuvent s'adresser les collaborateurs confrontés à des situations menaçantes. Chaque département décide pour quel groupe (division, service, domaine) doit être nommé un interlocuteur. Suivant la situation, l'interlocuteur assure la mise en contact avec le service GM.

4.3.7 Nouvelles mesures

La loi révisée sur la police du canton de Lucerne qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018 habilite expressément la police lucernoise à traiter des données personnelles, à recourir à des systèmes de traitement de données adéquats, à gérer des fichiers et à traiter des données personnelles sensibles, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de ses tâches. Dorénavant la police lucernoise pourra prendre contact avec les personnes dont le comportement ou les propos laissent supposer une propension marquée à la violence dirigée contre des tiers et les rendre attentives aux possibles conséquences pénales de leurs actes (cf. ch. 4.3.3). Cette prise de contact pourra aussi se faire par écrit. Enfin, la police sera autorisée à communiquer aux personnes menacées, aux autorités et à des tiers des données personnelles concernant l'auteur de violence, en particulier celles qui ont trait à la fin des mesures ou à des sanctions administratives et pénales, lorsque cela s'avère nécessaire et approprié pour écarter un danger imminent.

4.3.8 Compréhension commune de la gestion des menaces

Le service GM de Lucerne se fonde sur la conviction que la gestion des menaces constitue une discipline à part entière. Sa méthode se conçoit comme un processus continu et interdisciplinaire, qui considère le risque comme un élément dynamique en perpétuel changement. Dans cette optique, les appréciations se rapportent toujours aux circonstances ponctuelles et se distinguent en cela considérablement de l'évaluation des risques telle qu'opérée par la psychiatrie forensique. Il y a donc nécessité d'opter pour une approche échelonnée définie au cas par cas, qui s'appuie sur des outils validés d'évaluation des risques et de la dangerosité, qui procède d'une démarche concertée et qui soit rigoureusement appliquée.

4.4 Canton du Valais

4.4.1 Domaine d'application de la gestion des menaces

La gestion des menaces se limite dans le canton du Valais à la violence domestique.

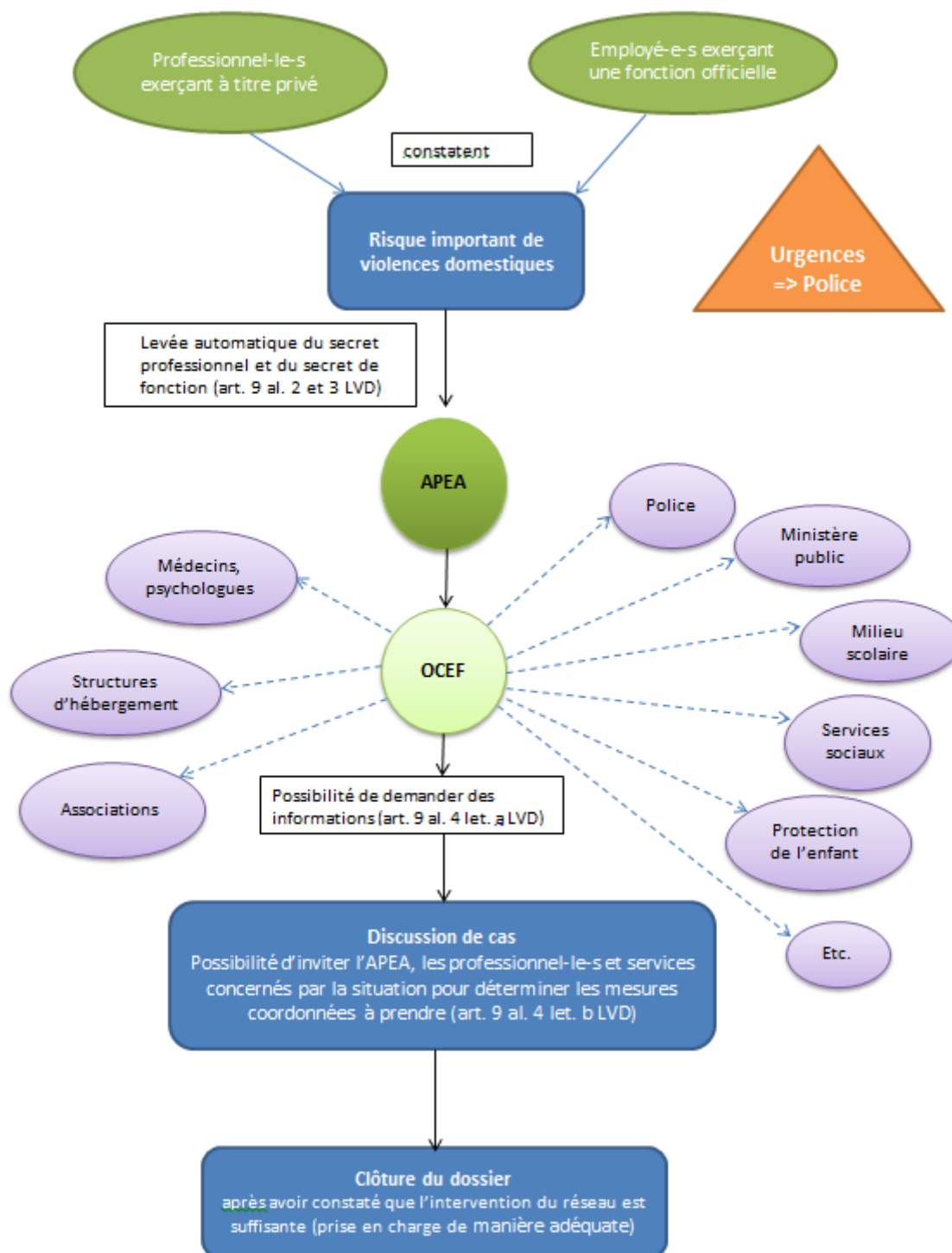
4.4.2 Bases légales

Dans le canton du Valais, un nouvel article «Evaluation des risques et coordination de la gestion des menaces» est venu compléter la loi sur les violences domestiques du 18 décembre 2015. La loi révisée et son ordonnance d'exécution sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017. La gestion des menaces a été introduite à partir de cette date. Elle dépend du département auquel est rattaché le service cantonal pour l'égalité et la famille.

Pour déclencher une procédure, il faut être en présence d'un «risque important» de commission d'un acte de violence domestique mettant en danger une personne. L'art. 5 de l'ordonnance définit cette situation comme suit:

- lorsqu'il y a de sérieuses raisons de croire qu'un acte de violence domestique mettant en danger une personne a été commis et que de nouveaux actes de violence sont à craindre;
- ou qu'un cas de violence domestique mettant en danger une personne est connu, mais que les mesures mises place semblent insuffisantes pour réduire le risque.

4.4.3 Procédures et structures



La procédure GM n'est pas déclenchée en cas de danger immédiat. Pareille situation doit faire l'objet d'un signalement immédiat à la police. La procédure est déclenchée par une annonce à l'APEA. Est soumis à l'obligation d'annoncer quiconque est amené à constater, dans l'exercice de ses fonctions officielles, un risque accru de violence domestique. Est autorisé à signaler une situation quiconque constate un tel risque dans l'exercice de son activité professionnelle. L'APEA est tenue d'aviser sans délai l'Office de l'égalité et de la famille (OCEF).

L'OCEF et l'APEA analysent ensemble la situation. En cas de risque accru, l'office est habilité à demander des renseignements supplémentaires via l'APEA ou via d'autres services concernés. Il doit clore le dossier au plus tard dans les dix jours ouvrables ou inviter les acteurs concernés à discuter le cas. La discussion du cas vise à évaluer les risques et à adopter des mesures coordonnées. La loi dispose que l'OCEF peut inviter un expert à participer à l'évaluation de la situation. Les personnes amenées à participer à la discussion d'un cas sont déliées du secret de fonction ou du secret professionnel, pour autant qu'il s'agisse d'informations utiles à l'évaluation des risques. L'OCEF établit un procès-verbal de la discussion et des mesures engagées et s'assure de leur exécution. Il peut organiser une nouvelle discussion si nécessaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'OCEF cherche, de concert avec l'APEA, à développer une application pragmatique et utile de la loi. Le but ne consiste pas ici à transmettre à l'OCEF tous les signalements de violence domestique (art. 5, al. 5, OVD). Il s'agit plutôt de définir plus concrètement, avec les praticiens, ce que signifie «une situation déjà prise en charge de manière adéquate». On considère en général que tel est le cas lorsque les services ou professionnels compétents ont été mandatés dans un délai raisonnable.

Il est apparu par exemple que les cas de violence contre des enfants sont rapidement pris en charge par l'Office pour la protection de l'enfant (OPE), qui est le service spécialisé en la matière. Il n'y a donc pas lieu de transmettre ces cas à l'OCEF (art. 5, al. 5, LVD).

La Commission cantonale consultative sur les violences domestiques, auteur du projet de loi, travaille actuellement à l'application effective de la loi. Celle-ci doit passer par une meilleure collaboration entre tous les membres du réseau. La Commission a constaté que le droit ou l'obligation de signaler des situations de violence domestique au sens de l'art. 9 LVD concerne principalement des cas qui se situent dans une zone grise et pour lesquels les compétences restent floues (Qui doit prendre en charge ? Quelles mesures s'imposent ?). On songera notamment aux jeunes adultes qui vivent sous le même toit que leurs parents (situation de dépendance économique et affective) et pour lesquels l'OPE n'est pas compétent. Or ces victimes, en proie à un conflit de loyauté, ne vont pas d'elles-mêmes chercher de l'aide auprès d'une autorité. Dans ce cas d'espèce, un signalement permettrait de soumettre l'information à l'appréciation de l'autorité compétente.

4.4.4 Traitement des aspects relevant de la protection des données

La loi renvoie à la législation fédérale et cantonale sur la protection des données. L'ordonnance engage les intéressés à ne traiter que les données en lien avec la situation signalée. Il est signifié à l'auteur et la victime de violence que des données ont été collectées et précisé dans quel but elles l'ont été. L'ordonnance règle en outre la question de la conservation des données et de l'accès à ces dernières.

5 Bases légales fédérales régissant l'échange de données

5.1 Remarque liminaire

Le groupe de travail a fait remarquer que les cantons n'étaient pas tout à fait au clair quant aux possibilités et aux limites de l'échange de données selon le droit fédéral. Nous nous arrêterons donc brièvement sur les principaux aspects de cette question.

5.2 Constitution fédérale

La collaboration interdisciplinaire exige que les acteurs accèdent à des données et échangent les informations. Si les données sont transmises sans le consentement des intéressés, il peut y avoir violation du droit à l'autodétermination en matière d'information garanti par

l'art. 13, al. 2 Cst.⁶⁰, à moins que l'échange des données ne se fonde sur une base légale ou que d'autres conditions soient réunies qui autorisent une restriction des droits fondamentaux.

Dans des cas exceptionnels d'un danger *sérieux, direct et imminent*, l'existence d'une base légale n'est pas requise (art. 36, al. 1, deuxième phrase Cst.). Cette disposition s'applique aussi aux cantons. La transmission de données dans le cadre d'une gestion des menaces au niveau des cantons a pour but d'écarter un danger menaçant la vie ou l'intégrité physique d'une personne. La gestion des menaces est destinée à maîtriser des situations de crise typiques et identifiables. Elle doit être assise sur une base légale.

5.3 Droit et obligation de dénoncer

Chacun est en droit de dénoncer des infractions à une autorité de poursuite (art. 301, al. 1, CPP).

Pour leur part, les autorités pénales (autorités de poursuite pénale et tribunaux au sens des art. 12 et 13 CPP) sont tenues de dénoncer les infractions qu'elles ont constatées dans l'exercice de leurs fonctions ou qui leur ont été annoncées (art. 302, al. 2, CPP). Les autres obligations selon le droit fédéral ne sont pas pertinentes dans le contexte qui nous occupe.

Les cantons disposent ici d'une certaine latitude au sens où ils ont la possibilité d'inscrire formellement dans la loi une obligation de dénoncer pour les membres d'autres autorités (art. 302, al. 2, CPP).

5.4 Règles concernant l'échange de données, le secret de fonction et le secret professionnel selon le CP

La révélation d'un secret n'est pas punissable lorsqu'une loi fédérale ou cantonale prévoit un droit ou une obligation de dénoncer pour le porteur de secret (art. 14 CP, actes autorisés par la loi).

Le CP va jusqu'à autoriser la révélation du secret dans divers cas.

Une personne astreinte au secret de fonction (art. 320 CP) n'est pas punissable

- lorsqu'elle est amenée à constater qu'une infraction a été commise contre un mineur et qu'elle l'annonce, dans l'intérêt de l'enfant, à l'autorité de protection de l'enfant (art. 364 CP);
- lorsque la révélation du secret a été faite avec le consentement écrit (et préalable) de l'autorité supérieure (art. 320, ch. 2, CP; voir aussi l'art. 170 CPP);
- dans les cas particuliers, lorsque la violation du secret de fonction permet de protéger un bien juridique d'un danger imminent et impossible à détourner et qu'il sauve ainsi des intérêts prépondérants (art. 17 CP, état de nécessité licite).

Une personne astreinte au secret professionnel (art. 321 CP) n'est pas punissable si

- les dispositions de la législation fédérale ou cantonale statuent une obligation de témoigner en justice ou de renseigner une autorité (art. 321, ch. 3, CP; voir aussi l'art. 171 CPP);
- elle est amenée à constater qu'une infraction a été commise contre un mineur et qu'elle l'annonce, dans l'intérêt de l'enfant, à l'autorité de protection de l'enfant (art. 364 CP);
- la personne autorisée (maître du secret) a autorisé la levée du secret, ou
- la révélation du secret a été faite avec le consentement écrit (et préalable) de l'autorité supérieure (art. 320, ch. 2, CP);

⁶⁰ RS 101

- dans les cas particuliers, lorsque la violation du secret de fonction permet de protéger un bien juridique d'un danger imminent et impossible à détourner et qu'il sauve ainsi des intérêts prépondérants (art. 17 CP, état de nécessité licite).

5.5 Révélation de données émanant d'une procédure pénale pendant selon CPP

En principe, les membres des autorités pénales, ainsi que leurs collaborateurs, sont tenus de garder le silence sur les faits qui parviennent à leur connaissance dans l'exercice de leur activité officielle (art. 73, al. 1, CPP). La procédure pénale prévoit toutefois une série d'exceptions à cette règle.

L'art. 75 CPP prévoit plusieurs obligations d'informer propres à contribuer à la protection de personnes en danger:

- Lorsque la protection de la personne lésée ou de ses proches l'exige, les autorités pénales informent les services sociaux et les autorités tutélaires des procédures pénales engagées et des décisions rendues (art. 75, al. 2, CPP).
- Les autorités tutélaires doivent être informées sans délai si, lors de la poursuite d'infractions impliquant des mineurs, les autorités pénales constatent que d'autres mesures s'imposent (art. 75, al. 3, CPP).
- Si des signes ou indices sérieux laissent présumer que des tiers sont mis en danger par une arme à feu par un militaire ou par un conscrit, la direction de la procédure doit informer l'État-major de l'armée (art. 75, al. 3^{bis}, CPP), qui prendra le cas échéant des mesures.

L'autorité pénale peut divulguer des données personnelles relatives à une procédure pendante pour permettre leur utilisation dans le cadre d'une «autre procédure pendante», lorsqu'il y a lieu de présumer que ces données contribueront dans une mesure notable à l'élucidation des faits (art. 96, al. 1, CPP)⁶¹.

D'autres autorités peuvent consulter le dossier de la procédure pénale «lorsqu'elles en ont besoin pour traiter une procédure civile, pénale ou administrative» et si aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (art. 101, al. 2, CPP).

Les cantons disposent ici aussi d'une marge d'appréciation qui est d'importance pour la gestion des menaces. Ils peuvent adopter des lois formelles qui astreignent ou autorisent les autorités pénales à faire d'autres communications à d'autres «autorités» (art. 75, al. 4, CPP).⁶²

5.6 Echange de données dans la protection extraprocédurale des témoins

Pour les personnes qui sont menacées dans leur vie ou leur intégrité corporelle ou risquent de l'être en raison de leur collaboration dans le cadre d'une procédure pénale, un programme de protection peut être mis en place en vertu de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins⁶³. L'échange de données fait alors l'objet d'une réglementation séparée.

⁶¹ Il y a controverse en doctrine quant à savoir si l'on entend par là exclusivement d'autres procédures pénales ou également des procédures civiles et administratives. Pour l'application de la disposition aux procédures civiles et administratives: Fiolka Gerhard, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (éd.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 1-195 StPO, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genève 2014. Brüscheweiler, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, StPO Komm., art. 96 N 2 se prononce en revanche contrairement au libellé pour une application de l'art. 101, al. 2, CPP à la consultation des dossiers des autorités civiles et administratives.

⁶² Saxer Urs, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 1-195 StPO, 2. Aufl., Basel 2014, N 10 zu Art. 75 StPO

⁶³ Ltém, RS 312.2, art. 17 ss.

5.7 Droit et obligation d'annoncer selon le CC (dans la perspective de la protection de l'adulte et de l'enfant)

S'agissant de personnes adultes qui ont ou semblent avoir besoin d'aide⁶⁴, les droits et obligations d'annonce sont les suivants:

- toute personne a le droit d'aviser l'autorité de protection de l'adulte qu'une personne semble avoir besoin d'aide; les dispositions sur le secret professionnel sont réservées (art. 443, al. 1, CC);
- les personnes liées par le secret de fonction ou le secret professionnel sont autorisées à aviser l'autorité de protection de l'adulte s'il existe un réel danger qu'une personne ayant besoin d'aide commette un crime ou un délit qui cause un grave dommage corporel, moral ou matériel à autrui (art. 453, al. 2, CC);
- toute personne qui dans l'exercice de ses fonctions officielles a connaissance qu'une personne a besoin d'aide est tenue d'en aviser l'autorité de protection de l'adulte (art. 443, al. 2, CC).

Selon le droit en vigueur, les cantons disposent ici d'une marge d'appréciation (voir ci-dessous la révision traitée actuellement par le Parlement): ils peuvent ainsi astreindre d'autres personnes à signaler à l'autorité de protection de l'adulte les personnes qui ont besoin d'aide (art. 443, al. 2, CC).

Pour les enfants dont le développement semble en danger, on relève que

- toute personne a le droit d'aviser l'autorité de protection de l'enfant lorsqu'un enfant semble avoir besoin d'aide; sont réservées les dispositions relatives au secret professionnel (art. 443, al.1, CC);
- les personnes astreintes au secret de fonction ou au secret professionnel ont le droit d'aviser l'autorité de protection de l'enfant lorsqu'un acte punissable a été commis sur un mineur et que le signalement est dans son intérêt;
- l'obligation faite à tous d'aviser l'autorité de protection de l'enfant pour les personnes dans l'exercice de leur fonction officielle (art. 443, al. 2 en liaison avec l'art. 314, al. 1, CC).

Le Parlement se penche à l'heure actuelle sur une révision du CC concernant la protection de l'enfant⁶⁵. Sachant que les enfants en danger sont souvent repérés précocement par différentes catégories de professionnels, il est proposé que ces derniers puissent faire part de leurs observations très tôt à l'autorité de protection de l'enfant. Au chapitre des droits et des obligations d'informer, le projet du Conseil fédéral⁶⁶ introduit les nouveautés suivantes:

- le droit de tout un chacun d'aviser l'autorité de protection de l'enfant en cas de soupçon que le bien de l'enfant est menacé⁶⁷,
- le droit des personnes liées par le secret personnel d'aviser l'autorité, si le signalement est dans l'intérêt de l'enfant⁶⁸,
- l'obligation d'aviser l'autorité de protection de l'enfant faite aux professionnels, entre autres du domaine de la médecine, de la psychologie, de l'encadrement et du conseil social professionnellement en contact régulier avec les enfants, lorsque le bien de l'enfant

⁶⁴ Les mesures relevant de la protection de l'adulte supposent l'existence d'un état de vulnérabilité, voir art. 388 CC.

⁶⁵ [15.033](#) CC. Protection de l'enfant. Le Conseil national a voté la non-entrée en matière le 26 avril 2016. Le Conseil des Etats a décidé d'entrer en matière et a examiné le projet le 29 septembre 2016. Le Conseil national examinera à nouveau l'objet au plus tôt dans sa session d'automne 2017.

⁶⁶ FF 2015 3147

⁶⁷ Art. 314c, al. 1 du projet du Conseil fédéral

⁶⁸ Art. 314c, al. 2 du projet du Conseil fédéral

semble menacé et qu'elles ne peuvent pas elles-mêmes venir en aide à l'enfant dans le cadre de leur activité⁶⁹,

- l'obligation d'aviser l'autorité de protection de l'enfant faite aux les professionnels dans l'exercice de leurs fonctions, lorsque le bien d'un enfant semble menacé et qu'ils ne peuvent lui venir en aide dans le cadre de leur activité⁷⁰.

Le projet lie en outre l'obligation faite aux professionnels de signaler les personnes adultes ayant besoin d'aide dans l'exercice de leur fonction à la condition que ces professionnels ne soient pas en mesure de venir en aide à la personne dans le cadre de ses activités⁷¹. Cette disposition concrétise le principe de subsidiarité. Le projet définit en outre la marge d'action laissée aux cantons pour édicter d'autres obligations de signalement: ces derniers ne pourront dorénavant plus prévoir d'autres obligations d'aviser l'autorité de protection des adultes. Demeurent réservées les réglementations qui relèvent de la compétence des cantons (dans le domaine de la police, de la santé ou de l'école par ex.)⁷².

Enfin, le projet apporte les modifications suivantes au code pénal: d'une part, l'art. 321, ch. 3, CP devrait mentionner désormais les droits d'aviser ou de collaborer au sens de la loi.⁷³ D'autre part, l'art. 364 CP sera supprimé, vu que le droit d'aviser sera réglementé dans le CC.

5.8 Droit d'aviser des centres LAVI en cas de mise en danger des personnes conseillées

Il arrive souvent que la victime consente à ce que le centre de consultation informe d'autres services d'une situation de mise en danger. Du coup, l'obligation de garder le secret professionnel est suspendue. Si l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'une victime mineure est sérieusement mise en danger, le centre de consultation LAVI peut en aviser l'autorité tutélaire sans le consentement de la victime ou de son représentant ou porter plainte auprès de l'autorité de poursuite pénale (art. 11, al. 3, LAVI). Les centres d'accueil pour femmes qui officient en tant que centres de consultation selon la LAVI peuvent aussi se prévaloir de cette disposition. Dans des cas extraordinaires, on peut s'appuyer sur la clause de l'état de nécessité selon le CP, pour transmettre des données concernant des personnes majeures⁷⁴.

5.9 Droit d'aviser des détenteurs de secrets selon la loi sur les armes

Aux termes de l'art. 30b de la loi sur les armes⁷⁵, les personnes astreintes au secret de fonction ou au secret professionnel sont autorisées à communiquer aux autorités cantonales et fédérales de police et de justice compétentes l'identité des personnes qui mettent en danger autrui par l'utilisation d'armes ou qui menacent de les utiliser contre eux.

5.10 Echange de données selon le projet du Conseil fédéral pour une loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence

Le projet de loi adopté par le Conseil fédéral le 6 septembre 2017 propose de compléter l'article de droit civil de protection de la violence (art. 28b CC), qui fait obligation au juge de communiquer sa décision

⁶⁹ Art. 314d, al. 1, ch. 1 du projet du Conseil fédéral

⁷⁰ Art. 314d, al. 1, ch. 2 du projet du Conseil fédéral

⁷¹ Art. 443, al. 2 du projet du Conseil fédéral

⁷² Art. 443, al. 3 (nouveau) du projet du Conseil fédéral

⁷³ Le chiffre renferme les dispositions sur l'obligation de témoigner et l'obligation de renseigner les autorités. De ce fait elle renferme une réserve impropre et n'a qu'une valeur déclarative, voir Praxis 85 [1996], 751 ss, 755 und Stratenwerth Günter/Bommer Felix, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 6. Aufl., Berne 2008, § 59 N 24

⁷⁴ Message du 9 novembre 2005 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'aide aux victimes (LAVI) FF 2005, 6683, 6729.

⁷⁵ RS 514.54

- aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte compétentes,
- au service cantonal visé à l'art. 28 b, al. 4 CC, et
- à d'autres autorités et à des tiers.

si cela lui semble nécessaire à l'accomplissement de leur tâche, à la protection de la partie plaignante ou à l'exécution de la décision⁷⁶.

En rapport avec la suspension de la procédure pénale pour lésion corporelle simple, voies de fait réitérées, menaces ou contrainte à l'intérieur d'une relation de couple, le projet prévoit en outre que le ministère public ou le juge peut contraindre le prévenu à suivre un programme de prévention de la violence pendant la période de suspension. De plus, le service compétent en matière de violence domestique doit être informé des mesures décidées (art. 55a, al. 2, P-CP et art. 46b, al. 2, P-CPM).

6 Appréciation

L'enquête a montré que treize cantons ont instauré une gestion des menaces et huit prévoient de le faire (état: avril 2017). La plupart privilégient un dispositif global qui ne se borne pas à la violence domestique. Les possibilités d'aménagement d'un système de gestion des menaces sont multiples et sont fonction des structures de chaque canton et de leurs priorités politiques.

Les travaux du groupe de travail ont montré qu'il n'est pas nécessaire de légiférer en la matière sur le plan fédéral. Selon les cas, différentes dispositions du droit fédéral et cantonal s'appliquent. Il n'est pas possible de se prononcer de manière générale sur l'échange de données autorisé, en revanche il peut s'avérer utile de fournir aux organes chargés d'appliquer la loi des outils pratiques et des marches à suivre⁷⁷.

Les bases légales existantes sont généralement suffisantes pour lancer une phase pilote. Lors de la mise en place du système, de nouvelles normes organisationnelles ou de protection des données s'imposent selon le degré d'intégration et selon la configuration du droit cantonal (en particulier du droit en matière de protection des données, de la loi sur la police et de la législation sur la santé).

7 Conclusions

Le Conseil fédéral constate que le concept de la gestion des menaces tend à s'imposer peu à peu. La plupart des cantons ont instauré un tel système ou œuvrent déjà à son introduction. Au niveau de la police, la coordination assurée par l'équipe d'échange d'expérience des cantons de Zurich, Soleure et Berne et dans laquelle la PSC dispose d'un droit de siéger a fait ses preuves. Il en va de même des échanges assurés via la Conférence suisse contre la violence domestique. Quelques éléments méritent d'être soulignés:

- Le Conseil fédéral salue les efforts entrepris par les cantons en vue d'institutionnaliser la collaboration entre les différents services dans la lutte contre la violence.
- Le Conseil fédéral préconise aux cantons la poursuite des échanges entre les cantons pour assurer la diffusion des connaissances et des pratiques.
- Le Conseil fédéral recommande aux cantons de thématiser plus fortement la collaboration intercantonale.

⁷⁶ Projet du 6 septembre 2017 pour une loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence, art. 28 b, al. 3^{bis} CC, voir note 39.

⁷⁷ Le canton de Zurich recommande un modèle de communication en trois temps: présentation anonymisée du cas, clarification des problèmes de protection des données, communication des données personnelles (voir chiffre 4.1.5). On trouvera une liste de contrôle pour les cas particuliers dans le rapport de recherche n° 6/15 de l'OFAS «Protection des données pour les acteurs du domaine de la violence juvénile», rapport et résumé en français consultable sous <https://www.bsvlive.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/>. (état: 1.6.2017)

- Le Conseil fédéral recommande aux cantons d'examiner s'il y a lieu de développer au niveau intercantonal la formation en analyse des risques et en gestion des menaces destinée aux professionnels, afin de bâtir une conception plus homogène. Des premiers pas ont déjà été entrepris dans ce sens⁷⁸. Dès lors que les cours s'adressent aux professionnels de l'aide aux victimes, l'OFJ peut, à certaines conditions, assurer une aide à la formation au sens de la loi sur l'aide aux victimes⁷⁹.
- Le Conseil fédéral recommande aux cantons de recenser méthodiquement la manière dont les enfants sont concernés par les cas relevant de la gestion des menaces et de régler la collaboration interinstitutionnelle à cet égard.

Dans le domaine de la violence domestique, on mesure toute l'importance d'une approche coordonnée pour prévenir d'autres infractions graves. A ce propos, le Conseil fédéral dresse les constats suivants:

- Une fois la convention d'Istanbul entrée en vigueur, la Suisse devra se référer à la définition de la violence domestique qu'elle contient. La convention prend en compte les relations de couple, les familles et les personnes faisant ménage commun et considère les relations particulières qui se créent, y compris après la dissolution de la communauté de vie. En outre, la convention porte aussi sur la violence économique.
- Pour prévenir la violence domestique, il importe selon le Conseil fédéral de privilégier une approche globale et d'accorder une attention particulière à la protection des enfants.
- Le Conseil fédéral recommande aux cantons de veiller à ce que les professionnels appelés à travailler avec des enfants soient sensibilisés à la manière dont ils sont affectés par la violence domestique.
- La lutte contre la violence domestique doit non seulement passer par une gestion des menaces pour les cas à haut risque, elle exige aussi le maintien des mesures existantes et un monitoring des cas de moindre gravité.

Le projet du Conseil fédéral pour une loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence renferme de nouvelles dispositions concernant les obligations d'aviser. Il n'apparaît pas judicieux que la Confédération émette des directives pour organiser la gestion des menaces, dès lors que ce domaine ressortit aux cantons et que le groupe de travail ne juge pas utile de modifier ou de compléter les bases légales du droit fédéral.

⁷⁸ Voir chiffre 2.3.2

⁷⁹ Art. 31 LAVI, art. 8 OAVI.