



1<sup>er</sup> décembre 2017

---

## **Mieux protéger les employés de l'État contre les actes de violence**

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.4011 CAJ-N et en lien avec la question de la protection juridique des forces d'intervention en cas d'usage de leurs armes à feu

---

## Condensé

*La violence contre les employés de l'État doit être examinée dans le contexte d'une évolution globale de notre société. Cette évolution a conduit à une perte de l'autorité et à une diminution générale du respect à l'égard des institutions de l'État et de leurs représentants, dont font par exemple partie, outre les policiers, les gardes-frontière, les travailleurs sociaux, mais aussi le personnel hospitalier ou scolaire.*

*La Suisse ne dispose pour l'instant pas d'un état des lieux national des groupes de professions, parmi les employés de l'État, confrontés quotidiennement à des actes de violence, ni de la mesure dans laquelle ils le sont.*

*Ni l'attitude vis-à-vis de la dénonciation de tels actes, ni la manière de les répertorier ne sont uniformes dans l'ensemble du pays. Le fait de dénoncer ou non les incidents, le type d'incidents signalés et la forme prise par ce signalement diffèrent non seulement selon le canton ou la commune, mais également selon l'institution ou l'autorité. Force est de constater, néanmoins, que le nombre de cas de violence contre des employés de l'État se situe invariablement dans le haut de la fourchette.*

*Le présent rapport met en lumière avec la concision qui s'impose les domaines où des mesures peuvent être prises pour éviter que de tels actes ne se produisent. Ces domaines se situant souvent dans la sphère de compétence des cantons, il ne peut s'agir ici que de faire connaître à ces derniers les possibilités qui s'offrent à eux et de lancer ainsi la nécessaire discussion aux niveaux cantonal et communal. La structure fédéraliste de la Suisse restreint la marge d'action de la Confédération. Sur le plan législatif, la Confédération a lancé deux grands projets (réforme du droit des sanctions et harmonisation des peines dans le code pénal, le code pénal militaire et le droit pénal accessoire), dont il faudra attendre les conséquences sur l'application de l'article du code pénal portant sur la violence ou la menace contre les autorités et les fonctionnaires. Les dispositions du droit pénal ne constituent à cet égard qu'un élément parmi d'autres au sein d'une stratégie globale de protection des représentants de l'État. Le Conseil fédéral considère qu'il est indispensable de prendre également des mesures dans d'autres domaines. L'effet dissuasif du droit pénal est limité et sur le fond, celui-ci doit être le dernier levier à actionner. Il y a donc lieu de prendre des mesures adéquates, qu'elles soient d'ordre architectonique ou organisationnel, et en particulier d'opter pour un équipement de protection adapté à la période que nous traversons ou de former les employés de l'État au contact avec des personnes difficiles. La prévention de la violence repose essentiellement sur l'exercice d'une influence affirmée aussi bien dans les milieux familiaux et scolaires que par l'intermédiaire du travail de relations publiques, influence visant in fine à transmettre le sens du respect mutuel. Le Conseil fédéral entend amener dans les échanges avec les instances compétentes la question des mesures de sensibilisation à prendre concrètement, s'agissant des employés de l'État, pour obtenir une efficacité concrète et durable.*

*Le présent rapport inclut aussi des explications portant sur la réglementation de l'usage d'armes à feu en Suisse et sur l'usage d'armes à feu par des policiers en exercice, tenant ainsi compte du postulat Guhl 16.3831.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mandat .....</b>	<b>4</b>
1.1	Postulat 13.4011 de la CAJ-N .....	4
1.2	Prise en compte du postulat 16.3831 .....	4
1.3	Méthode et terminologie .....	4
<b>2</b>	<b>Statistique .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Contexte juridique et domaines d'intervention possibles.....</b>	<b>9</b>
3.1	Remarques préliminaires.....	9
3.2	Prévention de la violence: mesures de politique sociale .....	9
3.3	Dispositions pénales de l'art. 285 CP .....	10
3.4	Dispositions pénales et de procédure pénale .....	12
3.5	Dispositions de droit civil.....	13
3.6	Dispositions et domaines d'intervention en matière de droit du personnel ....	14
3.6.1	Protection de la santé et de la personnalité .....	14
3.6.2	Protection juridique.....	15
3.6.3	Mesures organisationnelles et architectoniques .....	15
3.6.4	Équipement.....	17
3.7	La caméra de corps.....	17
3.8	Gestion des menaces .....	18
3.8.1	Gestion des menaces dans les cantons .....	18
3.8.2	Gestion des menaces au niveau de la Confédération.....	19
<b>4</b>	<b>Digression: explications relatives à la thématique du postulat Guhl 16.3831, "Améliorer la protection juridique des forces d'intervention lorsqu'elles font usage de leurs armes à feu" .....</b>	<b>20</b>
4.1	Réglementation de l'utilisation d'armes à feu dans les lois cantonales sur la police.....	20
4.2	Réglementation de l'usage de l'arme à feu dans les lois fédérales .....	22
4.3	Recours de la police aux armes à feu en Suisse .....	23
<b>5</b>	<b>Conclusions .....</b>	<b>24</b>

# 1 Mandat

## 1.1 Postulat 13.4011 de la CAJ-N

En octobre 2010, le Conseil national a renvoyé à sa Commission des affaires juridiques la pétition 10.2016 "Stop à la violence contre la police" déposée par la Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP), afin qu'elle élabore une intervention parlementaire dans ce sens. Ladite commission a ainsi déposé en novembre 2013 le postulat 13.4011 "Mieux protéger pénalement les employés de l'État contre les actes de violence", qui charge le Conseil fédéral d'évaluer dans le cadre d'un rapport la nécessité de prendre des mesures pour mieux protéger les employés de l'État contre les actes de violence. Le contenu du rapport en réponse au postulat en question doit donc aller au-delà de son titre, puisqu'il y a lieu d'examiner non seulement les mesures pénales, mais aussi plus généralement d'autres mesures susceptibles de contribuer à une meilleure protection des employés de l'État contre la violence.

En date du 12 février 2014, le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat, mais le Conseil national l'a adopté le 11 mars 2014. Le Conseil fédéral répond donc par le présent rapport au mandat qui lui a été confié par le Parlement.

## 1.2 Prise en compte du postulat 16.3831

Le postulat 16.3831 "Améliorer la protection juridique des forces d'intervention lorsqu'elles font usage de leurs armes à feu", déposé le 29 septembre 2016 par le conseiller national Bernhard Guhl, priait le Conseil fédéral d'examiner de quelle manière les art. 14 ss du code pénal (CP)<sup>1</sup> et les art. 11 ss de la loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte (LUsc)<sup>2</sup> pourraient être complétés afin que les forces d'intervention (autrement dit les polices cantonales, municipales et communales, fedpol et le Corps des gardes-frontière) bénéficient d'un régime plus favorable lorsqu'elles font usage de leurs armes à feu.

Le Conseil fédéral avait rejeté le postulat en arguant que compte tenu de la souveraineté des cantons en matière de police, le sujet devait être réglé en priorité par les lois cantonales. Il avait néanmoins fait référence au présent rapport et assuré que la question des réglementations actuelles de l'usage d'armes à feu par les policiers y serait traitée.

Au moment de la rédaction du présent rapport, le Conseil national n'a pas encore traité ce postulat.

## 1.3 Méthode et terminologie

L'Office fédéral de la police (fedpol) a rédigé le présent rapport avec le concours d'experts de diverses unités organisationnelles de l'administration fédérale, mais aussi d'administrations cantonales et communales. La Fédération centrale des employés du secteur public suisse, la FSFP et la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) ont aussi été consultées.

Lors de l'examen relatif à la nécessité des mesures auquel il procède dans le cadre du présent rapport, le Conseil fédéral suit les principes suivants:

Le déploiement d'efforts nécessaire à la mise en œuvre des mesures envisagées doit être raisonnable et justifié au regard du bénéfice escompté. Sur le principe, il s'agit de se fonder sur une appréciation aussi objective que possible de la situation, qui ne saurait toutefois faire

---

<sup>1</sup> RS 311.0

<sup>2</sup> RS 364

abstraction de la perception qu'en ont la collectivité ou les secteurs professionnels concernés.

Suivant en cela le postulat 13.4011, le rapport reprend à son compte les définitions suivantes:

Par "employés de l'État", on entend les employés d'une administration publique et de la justice, ainsi que les personnes qui occupent temporairement une fonction publique. Il s'agit de toute personne exerçant une fonction publique et s'acquittant, même à titre temporaire, d'une tâche publique dévolue à la collectivité. Le fait que la personne soit élue pour un mandat à durée déterminée ou soit employée dans le cadre d'un contrat de droit public ou de droit privé ne joue ici aucun rôle<sup>3</sup>. La notion d'"employé de l'État" englobe une grande palette de professions aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Personnel hospitalier, enseignant et judiciaire, policiers, employés des services sociaux, gardes-frontière, préposés aux poursuites ou chauffeurs de tram, pour ne citer que quelques exemples, en font tous partie.

Il n'existe pas de définition universelle de la "violence". Dans le présent rapport, la notion de "violence" est utilisée conformément aux dispositions du code pénal. Au sens de l'art. 285 CP<sup>4</sup>, la violence peut prendre la forme d'une atteinte corporelle directe ou indirecte. Pour être qualifiée comme telle, elle doit revêtir une certaine intensité, laquelle dépend de la constitution, du sexe et de l'expérience de la victime<sup>5</sup>. Elle suppose un déploiement de force clair et agressif à l'encontre d'un officier public. Elle peut être dirigée contre lui, mais aussi contre un tiers ou contre des choses en rapport direct avec le corps du fonctionnaire<sup>6</sup>.

## 2 Statistique

La **statistique policière de la criminalité** (SPC) fournit depuis 2009 – soit une période relativement courte, donc – des informations concernant les infractions enregistrées annuellement par la police. S'agissant de la violence ou de la menace contre les autorités et les fonctionnaires (art. 285 CP), elle livre les chiffres suivants<sup>7</sup>:

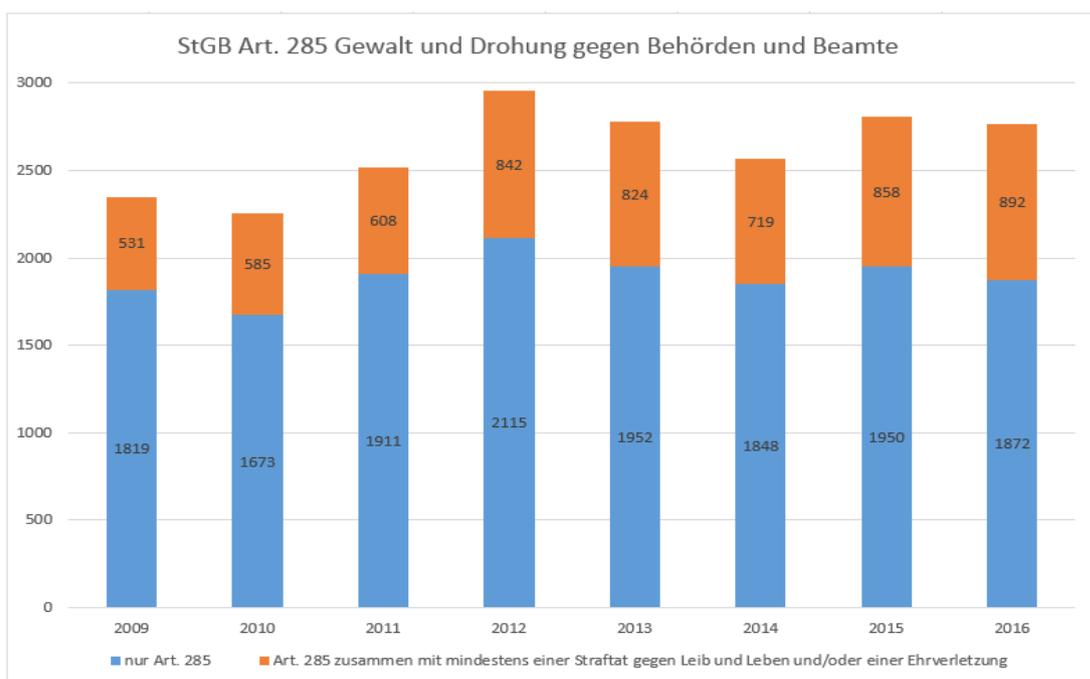
<sup>3</sup> HEIMGARTNER, in NIGGLI/WIPRÄCHTIGER, Basler Kommentar, Strafrecht I, 3<sup>e</sup> éd. 2013, n° 1 ss avant l'art. 110, al. 3 et HEIMGARTNER, in NIGGLI/WIPRÄCHTIGER, Basler Kommentar, Strafrecht II, 3<sup>e</sup> éd. 2013, n° 4 ss ad art. 285

<sup>4</sup> L'art. 285 CP règle la violence et les menaces contre les autorités et les fonctionnaires.

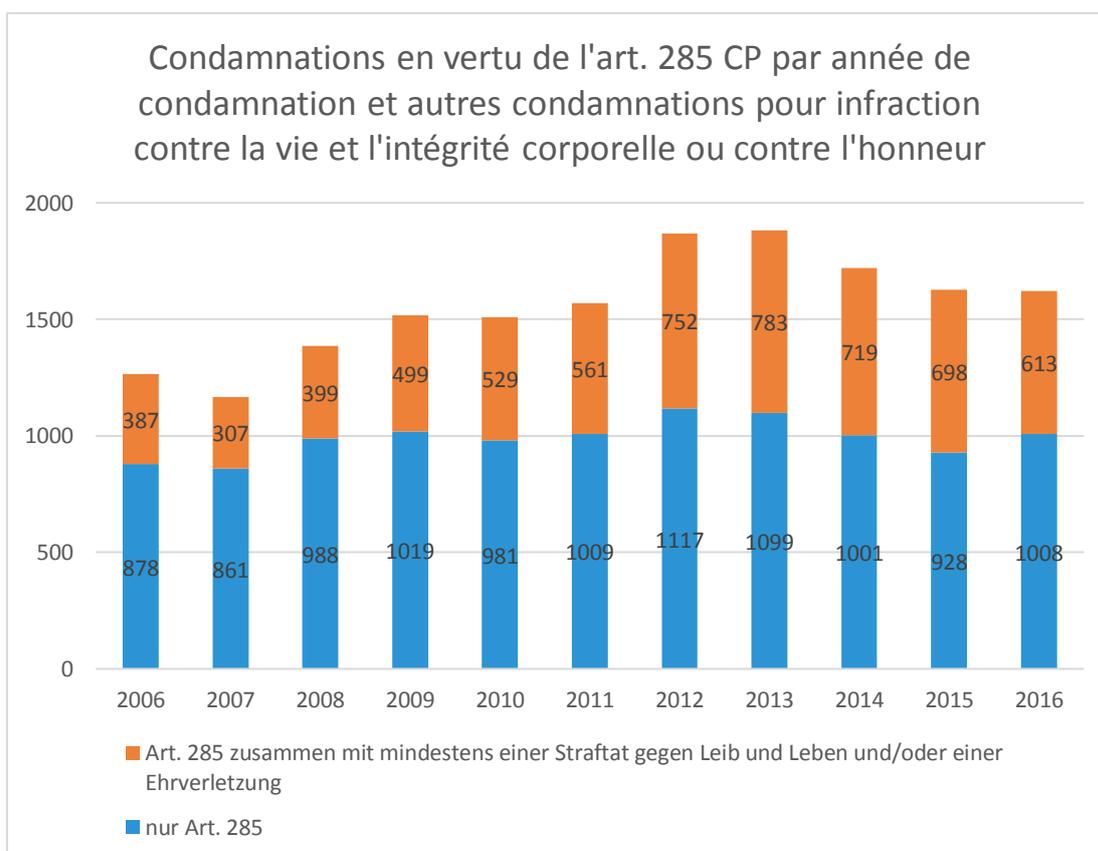
<sup>5</sup> ATF 101 IV 42, 44 ad art. 181 CP; dans le cas de policiers en exercice, compte tenu de leur constitution et de leur expérience, l'action physique doit être d'une certaine intensité.

<sup>6</sup> La doctrine et la jurisprudence fournissent quelques exemples à ce propos: coups de poing, griffures au sang, crachats, foncer sur des membres des services de police, distribuer des coups au moment d'une arrestation, arracher le carnet de rapport, saisir au ceinturon, plaquer violemment contre une balustrade, coups donnés à des véhicules ou à des bâtiments dans lesquels se trouvent des fonctionnaires; cf. HEIMGARTNER, in NIGGLI/WIPRÄCHTIGER, Basler Kommentar, Strafrecht II, 3<sup>e</sup> éd. 2013, n° 6 ss avant l'art. 285.

<sup>7</sup> Données de l'Office fédéral de la statistique (OFS) du 14 octobre 2016 et du 27 mars 2017



La **statistique des condamnations pénales** renseigne quant à elle sur le nombre annuel de condamnations pénales entrées en force contre des adultes. Il est donc possible que les données actuellement disponibles en la matière ne soient pas définitives. Les chiffres en lien avec l'art. 285 CP qui en ressortent sont les suivants<sup>8</sup>:



Sur le fond, on constate à la lecture de ces graphiques que ces dernières années, le nombre

<sup>8</sup> Données de l'OFS du 16 juin 2017; Atlas statistique de la Suisse, infractions à l'art. 285 CP

de cas répertoriés par les deux statistiques se situe invariablement dans le haut de la fourchette. Aucune donnée factuelle ne permet d'expliquer les pics enregistrés en 2012 par la SPC ou en 2012 et 2013 par la statistique des condamnations pénales.

Les chiffres de la SPC et ceux de la statistique des condamnations pénales ne sont pas comparables. Tandis que la première relève chaque infraction séparément, la seconde retient une seule fois chaque infraction. Lorsqu'une personne est condamnée pour avoir commis trois infractions à l'art. 285 CP, la SPC compte trois infractions, alors que la statistique des condamnations pénales n'en comptabilise qu'une. Cela s'explique par le fait que le nombre d'infractions commises n'apparaît pas dans le jugement, qui ne mentionne que la norme pénale concernée. Pour comparer les deux statistiques, il faut donc faire appel aux chiffres relatifs aux prévenus et aux personnes condamnées.

Selon la SPC, le taux d'élucidation des infractions à l'art. 285 CP s'établit à environ 95 %<sup>9</sup>. Ce pourcentage élevé peut s'expliquer par le fait que la plupart du temps, les infractions sont dénoncées une fois que les auteurs sont connus. Les actes de violence sont en effet rarement dénoncés lorsqu'ils se produisent par exemple lors d'événements sportifs ou de manifestations où des policiers sont visés et blessés par des objets jetés depuis la foule. Sur l'ensemble des infractions enregistrées, quelque 5 % ne permettent pas d'identifier un suspect et ne sont par conséquent pas jugées. Une comparaison des prévenus identifiés dans la SPC et des coupables répertoriés par la statistique des condamnations pénales indique *grosso modo* que 90 % environ des personnes dénoncées pour infraction à l'art. 285 CP font ensuite l'objet d'une condamnation<sup>10</sup>.

Lorsque l'on s'intéresse à l'évolution des chiffres au fil des ans, il faut avoir à l'esprit que le nombre d'infractions recensées dépend en grande partie de la propension des victimes à dénoncer les faits et leurs auteurs. Cette propension peut dépendre de la sensibilisation des personnes concernées à la question sur leur lieu de travail ou de l'obligation qui leur est faite par l'employeur de signaler tout incident. Elle peut aussi être influencée par l'intensité du débat public relatif à un aspect de la violence et de son traitement médiatique. Enfin, une hausse de la brutalité des attaques peut induire une élévation du nombre de dénonciations<sup>11</sup>. Ces dernières années, les mesures préventives de sécurité ont été renforcées. L'hypothèse qui peut être formulée ici pour expliquer cette évolution est celle d'une accentuation non seulement du besoin de sécurité, mais aussi de la propension à dénoncer les infractions.

En résumé, la valeur probante de ces deux statistiques se heurte à certaines limites. Il faut considérer d'une part qu'un certain nombre d'infractions ne sont pas dénoncées et échappent ainsi à la statistique et, d'autre part, que la propension à la dénonciation des infractions connaît peut-être une évolution. En outre, toutes les infractions ne font pas l'objet d'une sanction pénale en vertu de l'art. 285 CP. Les deux statistiques ne précisent par ailleurs pas quels groupes de professions, parmi les "autorités ou les fonctionnaires", sont visés par la violence ou la menace, ni l'intensité avec laquelle ils le sont. En la matière, il manque un recensement, établi sur plusieurs années et sur la base de critères uniformes, susceptible de donner une bonne vue d'ensemble de la situation à l'échelle de la Suisse. Le fait de signaler ou non les incidents, le type d'incidents signalés et la forme prise par ce signalement varient non seulement selon le canton ou la commune, mais également selon l'institution ou l'autorité.

Voici à titre d'exemple ce qui peut ressortir des sondages des autorités de police cantonales et municipales relatifs aux actes de violence à l'égard de leurs représentants au sens de

<sup>9</sup> Statistique policière de la criminalité (SPC), Rapport annuel 2016, p. 13; taux d'élucidation des infractions à l'art. 285 CP: 92,7 % en 2015 et 95,3 % en 2016; à consulter à l'adresse <https://www.bfs.ad-min.ch/bfs/fr/home/statistiken/kataloge-datenbanken.html> > Publications

<sup>10</sup> Données de l'OFS du 19 juillet 2017

<sup>11</sup> Cf. également NADJA CAPUS / FRANZISKA HOHL ZÜRCHER / STEFAN MUNDHAAS, Die Polizei als Opfer – empirische Erkenntnisse zu den Erfahrungen der Sicherheitspolizei Region Stadt Luzern, *forum poenale* 6/2016, p. 363: les victimes qui ont renoncé à porter plainte invoquent comme raison principale le fait qu'une dénonciation n'est pas nécessaire.

l'art. 285 CP: une enquête<sup>12</sup> menée par fedpol entre mai et juin 2017 indique notamment que rares sont les corps de police à disposer de directives internes sur les situations appelant l'ouverture d'une procédure pénale en vertu de l'art. 285 CP. Dans le cas de la police cantonale des Grisons, la question est réglée par des instructions de service. La police cantonale de Bâle-Campagne et la police de la Ville de Zurich ont quant à elles émis un règlement de service en matière de violence et menace contre les autorités et les fonctionnaires. Celui de la police cantonale de Bâle-Campagne précise par exemple qu'en cas de violence physique ou d'attaque verbale assortie d'une menace sérieuse ou d'injures excessives, une plainte doit être déposée par la police lorsqu'elle peut être étayée par de solides preuves. Les faits ne doivent être dénoncés que si la probabilité d'obtenir gain de cause est suffisante. Dans ce cas, il doit systématiquement être donné suite à la dénonciation. Les corps de police qui n'ont pas réglé explicitement cette question décident au cas par cas si un incident doit être dénoncé ou non. Dans le canton d'Uri, c'est aux policiers d'estimer si les conditions d'une infraction à l'art. 285 CP sont remplies. S'agissant du canton de Schwytz, les actes délictueux sont dénoncés lorsque la probabilité d'une condamnation est élevée. Dans le cas de la police cantonale saint-galloise, tout acte de violence ou atteinte de nature verbale ou physique doit dorénavant être signalé à l'interne, puis dénoncé. Les résultats d'un sondage interne (anonymisé) mené auprès des collaborateurs du canton de Saint-Gall et portant sur la violence, la menace et l'injure montrent que le nombre de faits de ce type échappant à la statistique est étonnamment élevé. En proportion, rares sont les infractions dénoncées et donnant lieu à une condamnation. Les raisons invoquées par les personnes interrogées ayant renoncé à porter plainte vont des efforts qu'une telle démarche implique à différents niveaux jusqu'à la conviction que les peines prononcées à l'encontre des auteurs sont bien trop clémentes et qu'il est donc inutile de se lancer dans une telle procédure<sup>13</sup>.

Les réponses données dans le cadre de l'enquête menée par fedpol indiquent qu'en 2016, plus de la moitié des agents de police concernés ont déposé une plainte pénale en vertu de l'art. 285 CP. Les polices cantonales de trois cantons (Genève, Glaris et Zoug) ont dénoncé systématiquement toutes les atteintes de ce type.

Sur les 25 corps de police interrogés, 22<sup>14</sup> ont répondu par des chiffres concrets à la question de savoir combien de policiers ont été victimes d'infractions au sens de l'art. 285 CP. Ces indications ont permis de déterminer qu'en 2016, 1171 membres des services de police avaient été concernés par de tels actes. En rapportant ce chiffre aux effectifs de ces 22 corps de police (13 568 personnes), il apparaît que 8,63 % des membres des services de police ont été victimes de violence et de menaces l'an dernier.

En 2016, les effectifs de l'ensemble des corps de police (cantons et villes/communes) s'établissaient à 18 363 personnes. Si l'on considère ces 8,63 % comme une moyenne, il faut supposer qu'à l'échelle nationale, près de 1600 membres des services de police ont été victimes d'infractions relevant de l'art. 285 CP l'an dernier. La FSFP juge ce chiffre absolument inacceptable<sup>15</sup>.

Cinq corps de police ont précisé qu'en 2016, certains de leurs collaborateurs s'étaient retrouvés en incapacité de travail ou en congé maladie à la suite de violences et de menaces. Au total, il s'agit de douze personnes pour lesquelles la durée cumulée d'incapacité de travail ou de maladie s'est établie à près de 1300 jours. Ces absences ont occasionné un coût de plus de 1,3 million de francs. En réalité, ces chiffres doivent toutefois être nettement plus élevés, puisqu'en raison de données lacunaires, voire inexistantes en la matière, plusieurs corps de police n'ont pas répondu ou seulement partiellement à la question des jours d'incapacité de travail ou de maladie et des coûts en rapport direct avec l'art. 285 CP. Sur les 25 corps de

<sup>12</sup> Enquête sur le thème de la violence et des menaces contre les policiers dont le mandat a été confié le 9 mai 2017 à l'occasion de la réunion du groupe de travail Doctrine de la CCPCS et menée par fedpol auprès des polices cantonales et municipales

<sup>13</sup> Prise de position de la police cantonale de Saint-Gall du 11 juillet 2017.

<sup>14</sup> Les 25 corps de police ayant répondu au questionnaire sont les polices cantonales d'AG, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG et ZH et les polices municipales de SG et ZH.

<sup>15</sup> Prise de position de la FSFP du 19 juillet 2017

police, onze ont indiqué ne pas avoir été confrontés à de telles absences, ni aux coûts qu'elles auraient sinon occasionné.

Quant à la forme prise par cette violence, il s'agit en particulier de coups, de crachats, de bousculades ou de morsures. Certains, sous l'intitulé "menaces", ont mentionné des menaces verbales et des injures. À titre de comparaison, le rapport relatif aux expériences vécues par des fonctionnaires de police victimes d'infractions durant leur service<sup>16</sup> donne à ce propos les indications suivantes: au cours des trois années écoulées, 83,2 % des personnes interrogées ont été victimes d'injures, 55 % de voies de fait, 45,6 % de menaces et 18,8 % de lésions corporelles.

## 3 Contexte juridique et domaines d'intervention possibles

### 3.1 Remarques préliminaires

Tous les groupes professionnels des employés de l'État ne sont pas exposés aux mêmes risques. Selon que l'activité officielle se déroule derrière un guichet, dans un véhicule, en marge d'une manifestation sportive ou devant la porte d'une habitation, les mesures à prendre pour la sécurité de la personne qui l'exerce ne sont pas les mêmes. Suivant le type d'activité officielle et le lieu où elle est exercée, on se retrouve en outre confronté à des types d'auteurs d'infractions complètement différents. Il apparaît difficile de les caractériser par leur âge, leur origine, leur motif ou d'autres critères. Les citoyens agissant sous le coup de l'émotion en font par exemple également partie, à l'instar de la querulente mécontente, de l'extrémiste politique et du hooligan troublant l'ordre public. La question se pose de savoir si les mêmes mesures peuvent être appliquées à ces différents groupes. Les mesures requises diffèrent également selon le caractère de la charge exercée: les employés de l'État qui n'interviennent pas dans des domaines de la vie citoyenne jugés sensibles n'ont vraisemblablement pas besoin de la même protection que les employés chargés d'exécuter la mesure (avec ou sans uniforme) qui incarnent la puissance publique et doivent aussi l'imposer. En conséquence, selon le caractère de l'activité exercée, les domaines d'intervention présentés ci-dessous pourront être jugés pertinents ou non. Les forces de sécurité en uniforme, par exemple, autrement dit la police mais aussi le Corps des gardes-frontière, n'effectuent qu'une partie de leur mission de contrôle dans le cadre de postes de travail fixes à l'intérieur. Celle-ci requiert également leur présence dans la rue, sur le terrain, aux points de passage routiers, dans les aéroports ou dans les trains. Des mesures architectoniques ou une gestion des menaces ne seront donc que partiellement valables pour assurer efficacement leur protection. En revanche, les employés des services sociaux, par exemple, pourront profiter pleinement de telles mesures compte tenu du type de menace auquel ils sont exposés. Les domaines d'intervention présentés ci-après ne sont donc pas adaptés à tous les employés de l'État (et pas non plus dans la même mesure); c'est profession par profession qu'ils doivent être envisagés et mis en œuvre.

### 3.2 Prévention de la violence: mesures de politique sociale

Ces dernières décennies ont amené, avec le développement-éclair des médias numériques et l'avènement d'une société active 24 heures sur 24, une transformation sociétale de grande

<sup>16</sup> À consulter à l'adresse <https://www.alexandria.unisg.ch/250641/1/Opfererfahrungen-im-Dienst-von-Polizei-beamtinnen-und-Polizeibeamten.pdf> (allemand seulement). Ce rapport intitulé "Opfererfahrungen im Dienst von Polizei-beamtinnen und Polizeibeamten" se fonde sur un sondage mené entre mi-août et fin septembre 2016 auprès des collaborateurs de la police cantonale saint-galloise au moyen d'un questionnaire anonyme.

ampleur. Celle-ci se manifeste non seulement par une évolution des comportements durant les loisirs, mais aussi par des phénomènes tels qu'une perte de l'autorité et la diminution générale du respect à l'égard des institutions de l'État et de leurs représentants. Les actes de violence sont commis majoritairement dans des situations générant d'importantes tensions émotionnelles (comme les querelles, les bagarres, les arrestations) ou à l'occasion de grandes manifestations (protection et anonymat de la foule). L'expérience montre que la consommation d'alcool et de drogue joue un rôle décisif dans ce type de contexte<sup>17</sup>. Du point de vue du Conseil fédéral, les solutions ne peuvent être efficaces que si parallèlement les causes de la violence sont identifiées et que si les auteurs des infractions sont considérés de plus près.

Une étude approfondie des phénomènes sociaux déborderait du cadre du présent rapport. Le Conseil fédéral considère toutefois qu'il est capital de miser également sur des mesures situées hors de la sphère du droit pénal et de s'attaquer au problème de la violence contre des employés de l'État à la racine et non seulement dans sa manifestation visible. Le respect de l'individu, de la collectivité et finalement de l'État prend naissance dans le creuset familial et scolaire, où la transmission des valeurs peut être soutenue par un certain nombre de mesures. Le rôle de modèle revient également aux personnes et institutions dont l'influence est reconnue publiquement. Le Conseil fédéral considère que l'expression assumée de cette influence, par exemple sous la forme de prises de position contre la violence en général et la violence contre les employés de l'État en particulier, est primordiale. Compte tenu de la complexité de la problématique, il est toutefois difficile de savoir si des mesures de sensibilisation concrètes sont susceptibles de produire les effets escomptés à long terme, et si oui lesquelles. Le Conseil fédéral est disposé à entamer la discussion à ce sujet avec des partenaires comme la Prévention suisse de la criminalité (PSC), la FSFP et la CCPCS.

### 3.3 Dispositions pénales de l'art. 285 CP

Les dispositions pénales en matière de violence ou de menace contre les autorités et les fonctionnaires figurent à l'art. 285 CP, lui-même classé au sein dudit code pénal dans les infractions contre l'autorité publique. Le bien juridique protégé par cet élément constitutif de l'infraction est en l'occurrence le bon fonctionnement des organes de l'État. Conformément à la doctrine et à la jurisprudence pénales, les organes auxquels des tâches étatiques ont été confiées ont besoin, compte tenu de leur exposition, d'une protection particulière pour s'en acquitter. L'art. 285 CP vise les actes dirigés contre un organe de l'État (qui, lorsqu'il s'agit d'une personne, est protégé par d'autres dispositions pénales) ayant pour effet la mise en danger du bien juridique qu'il protège. Les actes portant atteinte à l'intégrité corporelle et à la liberté des fonctionnaires en font partie, mais pas ceux ciblant leur honneur<sup>18</sup>.

Le droit pénal suisse distingue le crime (passible d'une peine privative de liberté de plus de trois ans), le délit (peine privative de liberté n'excédant pas trois ans ou peine pécuniaire) et la contravention (amende). Les actes de violence et la menace contre les autorités et les fonctionnaires relèvent du délit. En vertu de l'art. 285 CP, celui qui, en usant de violence ou de menace, aura empêché une autorité, un membre d'une autorité ou un fonctionnaire de faire un acte entrant dans ses fonctions, les aura contraint à faire un tel acte ou se sera livré à des voies de fait sur eux pendant qu'ils y procédaient, sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Tous ceux qui prennent part à l'attrouppement au cours duquel l'infraction a été commise sans exercer eux-mêmes les actes au

<sup>17</sup> JOSEF SACHS / VOLKER SCHMIDT, *Faszination Gewalt – Was Kinder zu Schlägern macht*, Zurich 2014, p. 107 ss; NADJA CAPUS / FRANZISKA HOHL ZÜRCHER / STEFAN MUNDHAAS, *Die Polizei als Opfer – empirische Erkenntnisse zu den Erfahrungen der Sicherheitspolizei Region Stadt Luzern*, *forumonale* 6/2016, p. 362, à propos des situations dans lesquelles des actes de violence ont été commis à l'encontre des membres des services de police; *Actes de violence en Suisse*, rapport du Conseil fédéral du 28 janvier 2015 en réponse à la motion Allemann 07.3697, p. 35; BIRGIT LAUBERAU / ANDREA NIEDERHAUSER / FRANCO BEZZOLA, *Alkohol und Gewalt im öffentlichen Raum*, Lucerne 2014, p. 42 ss.

<sup>18</sup> HEIMGARTNER, in NIGGLI/WIPRÄCHTIGER, *Basler Kommentar, Strafrecht II*, 3<sup>e</sup> éd. 2013, n° 2 ss avant l'art. 285

sens évoqué sont également punissables (art. 285, ch. 2, al. 1, CP). Celui qui participe activement à un tel attroupement s'expose à une peine plus sévère (peine privative de liberté jusqu'à trois ans ou peine pécuniaire de 30 jours-amende au moins) s'il a commis des violences contre les personnes ou les propriétés (art. 285, ch. 2, al. 2, CP). Si, en raison de plusieurs actes (par ex. lésions corporelles et violence contre les autorités et les fonctionnaires), l'auteur remplit les conditions de plusieurs peines de même genre, le juge le condamne à la peine de l'infraction la plus grave et l'augmente dans une juste proportion (art. 49, al. 1, CP).

L'adaptation de l'art. 285 CP dans le sens d'un durcissement des peines encourues en cas de violence et de menace contre des employés de l'État est régulièrement réclamée dans le cadre d'interventions politiques<sup>19</sup> de diverses natures. Le Conseil fédéral ne peut toutefois, dans le cadre du présent rapport, prendre position sur des objets ou des propositions qui n'ont pas encore été traités au Parlement.

S'agissant de la fixation de la peine en vertu de l'art. 285 CP, il renvoie aux projets législatifs suivants:

Le 19 juin 2015, le Parlement a décidé d'une réforme du droit des sanctions, avec en point de mire la réduction de la portée des peines pécuniaires de 360 à 180 jours-amende et la réintroduction des courtes peines de prison.

En lieu et place d'une peine pécuniaire, le juge peut prononcer une peine privative de liberté si celle-ci paraît justifiée pour détourner l'auteur d'autres crimes ou délits (prévention spéciale) ou s'il y a lieu de craindre qu'une peine pécuniaire ne puisse pas être exécutée. Le Conseil fédéral a fixé la date d'entrée en vigueur de ces modifications au 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>20</sup>.

Dans le cadre du projet de "loi fédérale sur l'harmonisation des peines dans le code pénal, le code pénal militaire et le droit pénal accessoire", les dispositions de la partie spéciale du

<sup>19</sup> Motions: 08.3876 Mo Segmüller ("Respect des gardiens de l'ordre public"); le Conseil national a rejeté la motion le 20 mars 2009. 13.3114 Mo Rusconi ("Stop à la violence contre la police!"); le Conseil national a rejeté la motion le 21 juin 2013. 14.3995 Mo (Freysinger) Geissbühler ("Punir plus sévèrement les agressions dont sont victimes les fonctionnaires et les autorités"); le Conseil national a adopté la motion le 27 septembre 2016, mais le Conseil des États l'a rejetée le 27 février 2017. 16.3547 Mo Flückiger Sylvia ("Durcissement des sanctions en cas de violences contre la police, les autorités et les fonctionnaires"); la motion n'a pas encore été traitée au conseil. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter les quatre motions.

Initiatives parlementaires: 16.496 Iv. pa. Guhl ("Violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires. Adaptation des peines prévues à l'article 285 CP") et 16.501 Iv. pa. Romano ("Violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires. Adaptation des peines prévues à l'article 285 CP"). Ces deux interventions n'ont pas encore été traitées.

Initiatives cantonales: 11.312 Ct. VD ("Pétition de la Fédération suisse des fonctionnaires de police"); en 2014, le Parlement a suspendu pour plus d'un an l'examen préalable de l'initiative cantonale. Les deux commissions des affaires juridiques estiment, dans leurs rapports du 14 novembre 2013 et du 27 mai 2014, qu'il n'est pas opportun de traiter une infraction séparément et de prévoir des règles spéciales, mais qu'il conviendra d'examiner l'art. 285 CP dans le cadre général de l'harmonisation des peines. De l'avis des commissions, il ne serait en outre pas judicieux de donner suite à l'initiative cantonale, car celle-ci préconise des solutions qui sont étrangères au système du code pénal (doublement de la peine en cas de récidive). 12.306 Ct. GE ("Durcissement des sanctions pour les infractions commises contre les autorités et les fonctionnaires"); en 2014, l'examen préalable de l'initiative cantonale a été suspendu pour plus d'un an par le Parlement pour les mêmes raisons que l'initiative du canton de Vaud. 14.301 Ct. TI ("Réexaminer les peines prévues aux articles 285 et 286 du Code pénal suisse"); les deux commissions des affaires juridiques ont donné suite à l'initiative cantonale en 2015. 16.317 Ct. BE ("Modification de l'article 285 du Code pénal suisse. Peine privative de liberté en cas de violence contre les fonctionnaires"); la Commission des affaires juridiques du Conseil des États a donné suite à l'initiative cantonale le 23 janvier 2017. La commission homologue du Conseil national doit encore prendre sa décision.

Pétitions: 10.2016 Pétition de la Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP); le 19 mars 2015, le Conseil des États a décidé de ne pas donner suite à la pétition. Sa Commission des affaires juridiques arrive à la conclusion que les revendications des auteurs de la pétition sont déjà traitées dans plusieurs autres objets parlementaires. Dans son rapport du 3 mars 2015, elle se réfère au postulat 13.4011 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national ("Mieux protéger pénalement les employés de l'État contre les actes de violence"), aux trois initiatives cantonales déposées par les cantons de Vaud, de Genève et du Tessin citées ci-dessus et aux deux affaires du Conseil fédéral également citées plus haut (réforme du droit des sanctions et harmonisation des peines).

<sup>20</sup> RO 2016 1249

code pénal font l'objet d'une comparaison visant à examiner, pour chacune d'entre elles, si la peine encourue correspond à la gravité des actes, d'une part, et aux sanctions encourues pour d'autres infractions de même gravité, d'autre part. Le code pénal militaire et le droit pénal accessoire sont soumis au même examen. L'harmonisation des peines vise à fournir aux juges des instruments de répression moins rigides qu'aujourd'hui, qui leur laisseront une marge d'appréciation suffisante. Le Conseil fédéral a mis l'avant-projet en consultation en 2010.

S'agissant de l'art. 285 CP, il a proposé une élévation de la peine minimum de 30 à 90 jours-amende en cas de participation active à une infraction commise dans le cadre d'un attroupeement (art. 285, ch. 2, al. 2, CP). La modification de loi a ensuite été retardée, de manière à tenir compte de la modification du régime des sanctions. Il est maintenant prévu que le Conseil fédéral adopte durant le premier trimestre 2018 le message relatif à l'harmonisation des peines. Il donne ainsi suite à la motion 17.3265 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national.

Le Conseil fédéral est favorable à ce que l'on observe les conséquences de ces modifications législatives sur la pratique avant que soient tirées d'autres conclusions quant aux mesures à prendre sur le plan législatif.

### 3.4 Dispositions pénales et de procédure pénale

Le code pénal et le code de procédure pénale<sup>21</sup> prévoient diverses mesures applicables aujourd'hui et servant notamment à la protection contre la violence. Le Conseil fédéral est d'avis qu'aucune modification n'est nécessaire en la matière.

Voici un bref aperçu des différentes mesures:

#### a) Cautionnement préventif (art. 66 CP)

Le cautionnement préventif peut être ordonné s'il y a lieu de craindre que celui qui a menacé de commettre un crime ou un délit ne le commette effectivement ou si un condamné pour crime ou délit manifeste l'intention formelle de réitérer son acte. Lorsque ces conditions sont remplies, le juge peut exiger de lui l'engagement de ne pas commettre l'infraction et l'astreindre à fournir des sûretés. S'il refuse de s'engager ou si, par mauvaise volonté, il ne fournit pas les sûretés dans le délai fixé, le juge peut ordonner sa détention pour une période ne pouvant excéder deux mois.

#### b) Détention provisoire et détention pour des motifs de sûreté en cas de risque de passage à l'acte (art. 221, al. 2, CPP)

La détention peut aussi être ordonnée s'il y a sérieusement lieu de craindre qu'une personne passe à l'acte après avoir menacé de commettre un crime grave. Ce motif de détention présente des points communs avec le placement à des fins d'assistance (art. 426 ss CC), avec le cautionnement préventif (art. 66 CP) et avec diverses lois cantonales relatives à la prévention de la violence. La détention pour des motifs de sûreté peut être ordonnée en cas de risque de passage à l'acte sans rapport particulier avec une enquête pénale en cours. C'est pourquoi certains se demandent, dans la doctrine, si la disposition relative à une telle détention préventive a bien sa place dans le code de procédure pénale. Les avis divergent en particulier sur la question de savoir si la détention pour des motifs de sûreté en cas de risque de passage à l'acte est soumise à une durée maximale abstraite. Se référant à l'art. 66, al. 2, CP, d'aucuns défendent l'idée selon laquelle une telle durée maximale s'élève également à deux mois. Pour eux, passé ce délai, d'autres mesures doivent cependant être envisagées si le risque de passage à l'acte persiste<sup>22</sup>. Il peut s'agir d'une interdiction de contact, d'une in-

<sup>21</sup> RS 312.0

<sup>22</sup> MARKUS HUG/ALEXANDRA SCHEIDEGGER, in Donatsch/Hansjakob/Lieber, Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2<sup>e</sup> éd., n° 40 ss ad art. 221 CPP

terdiction géographique, d'un placement à des fins d'assistance ou d'un cautionnement préventif<sup>23</sup>. D'autres auteurs sont opposés à une durée maximale abstraite. Cependant, l'impératif de célérité en matière de détention exige un examen particulièrement rapide de la dangerosité de la personne détenue ou du sérieux de sa menace. Les vérifications nécessaires doivent être effectuées rapidement, ce qui signifie généralement en quelques semaines ou en quelques mois, si la détention préventive doit être maintenue<sup>24</sup>. Le Tribunal fédéral n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur cette question.

c) Mesures de substitution (art. 237, al. 2, let. a, c et g, al. 3 et al. 5, CPP)

Le versement d'une somme d'argent peut par exemple être envisagé à titre de mesure de substitution pour la détention provisoire ou la détention pour des motifs de sûreté. Le tribunal compétent peut également prononcer à l'encontre du prévenu une assignation à résidence ou une interdiction de se rendre dans un certain lieu ou un certain immeuble, ou encore une interdiction d'entretenir des relations avec certaines personnes. Si des faits nouveaux l'exigent ou si le prévenu ne respecte pas les obligations qui lui ont été imposées, le tribunal peut révoquer les mesures de substitution, en ordonner d'autres ou prononcer la détention provisoire ou la détention pour des motifs de sûreté.

d) Règles de conduite (art. 44 et 95 CP)

Le juge ou l'autorité d'exécution peut imposer au prévenu des règles de conduite pour la durée du délai d'épreuve. Celles-ci portent en particulier sur son activité professionnelle, son lieu de séjour, la conduite d'un véhicule à moteur, la réparation du dommage ainsi que les soins médicaux et psychologiques. Si le prévenu se soustrait aux règles de conduite qui lui ont été imposées, le juge ou l'autorité d'exécution peut prolonger le délai d'épreuve jusqu'à concurrence de la moitié de sa durée, modifier les règles de conduite, les révoquer ou en imposer de nouvelles. Le juge peut en outre révoquer le sursis ou ordonner la réintégration dans l'exécution de la peine ou de la mesure, s'il est sérieusement à craindre que le prévenu ne commette de nouvelles infractions.

e) Interdiction de contact et interdiction géographique (art. 67b et 67c CP)

Le juge peut ordonner une interdiction de contact ou une interdiction géographique d'une durée de cinq ans au plus si l'auteur a commis un crime ou un délit contre une ou plusieurs personnes déterminées ou contre les membres d'un groupe déterminé. Cette mesure vise à l'empêcher de commettre un nouveau crime ou délit en cas de contact avec ces personnes.

Si le prévenu enfreint une interdiction de contact ou une interdiction géographique durant le délai d'épreuve, il s'expose à une révocation du sursis ou du sursis partiel, ou à la réintégration dans l'exécution de la peine ou de la mesure.

### 3.5 Dispositions de droit civil

La protection de la violence relevant du droit civil fait partie de la protection de la personnalité découlant des art. 28 ss du code civil (CC)<sup>25</sup>. La condition pour ordonner une mesure dans le cadre de la protection de la personnalité est une atteinte illicite à la personnalité. Si cette condition est remplie, une action de droit civil peut alors être intentée dans le but:

1. de faire interdire une atteinte illicite imminente;
2. de faire cesser une atteinte illicite qui dure encore;
3. de faire constater une atteinte illicite à la personnalité;
4. que le jugement soit communiqué à des tiers ou publié.

Ces mesures peuvent être ordonnées indépendamment du fait qu'une faute soit effectivement imputable au prévenu. En tant que norme civile, l'art. 28b CC ne vise pas à punir l'auteur, mais à offrir diverses mesures de protection en cas d'atteinte à la personnalité du

<sup>23</sup> Arrêt du TF du 20 mai 2009 1B\_100/2009 consid. 3.5; ATF 125 I 361 consid. 6

<sup>24</sup> MARC FORSTER, in Niggli/Wiprächtiget, Schweizerische Strafprozessordnung, 2<sup>e</sup> éd., n° 18 ad. art. 221 CPP

<sup>25</sup> RS 210

fait d'actes de violence, de menaces ou de harcèlement.

Le juge peut, même à titre préventif, interdire par exemple à l'auteur de l'atteinte d'approcher la victime, d'accéder à un périmètre déterminé autour de son logement ou de prendre contact avec elle. Le catalogue des mesures n'étant pas exhaustif, il peut aussi ordonner d'autres mesures à même de protéger le demandeur contre la violence, les menaces ou le harcèlement.

Par la "loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence" (acte modificateur unique), le Conseil fédéral entend procéder à des ajustements ponctuels, afin de corriger les faiblesses du droit actuel. Le projet de loi et le message qui l'accompagne ont été adoptés le 11 octobre 2017.

## 3.6 Dispositions et domaines d'intervention en matière de droit du personnel

### 3.6.1 Protection de la santé et de la personnalité

Dans le cadre de son devoir d'assistance, l'employeur est tenu de donner toutes les directives et de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé physique et psychique des travailleurs<sup>26</sup>. La loi du 13 mars 1964 sur le travail (LTr)<sup>27</sup> et l'ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la LTr (OLT 3)<sup>28</sup> réglementent la protection de la santé ainsi que les temps de travail et de repos des employés de la Confédération, des cantons et des communes. Ces dispositions sont assorties d'une garantie minimale. Dans la mesure où les lois cantonales sur le personnel ou la loi sur le personnel de la Confédération et les actes législatifs d'exécution y afférents réglementent eux-mêmes la protection de la santé, leurs dispositions correspondent normalement aux dispositions de la loi sur le travail<sup>29</sup>. La loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)<sup>30</sup> et les ordonnances qui s'y rapportent contiennent également des dispositions visant la protection de la santé<sup>31</sup>. La formulation des dispositions relatives à la protection de la santé sont très générales, parce qu'elles concernent des groupes professionnels tout à fait différents qui sont exposés à des risques de santé disparates. De ce fait, on ne dispose pas de normes qui, tenant spécifiquement compte du risque particulier pour l'intégrité psychique et physique de certains groupes professionnels, en déduisent des obligations concrètes à l'endroit des employeurs.

<sup>26</sup> Cf. art. 2 de l'ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail; RS **822.113**.

<sup>27</sup> RS **822.11**; art. 6, 35 et 36a LTr

<sup>28</sup> RS **822.113**

<sup>29</sup> La loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS **172.220.1**) prévoit que l'employeur prenne des mesures adéquates pour protéger la personnalité et la santé du personnel et pour lui garantir la sécurité au travail (art. 4, al. 2, let. g, LPers). Par ailleurs, les dispositions pertinentes du code des obligations s'appliquent par analogie (CO; RS **220**), sous réserve que la LPers ou d'autres lois fédérales n'en disposent autrement (art. 6, al. 2, LPers). Matériellement, le devoir d'assistance des employeurs va au-delà des dispositions applicables dans le cadre de rapports de travail de l'économie privée. Par ex., l'art. 4, al. 2, let. g, LPers oblige la Confédération, en sa qualité d'employeur, non seulement à prévenir les menaces mais aussi à prendre des mesures concrètes. Cf. PETER HELBING, in Portmann/Uhlmann (éd.), *Stämpfli Handkommentar zum Bundespersonalgesetz*, 2013. Les dispositions de la LPers sont formulées de manière générale parce qu'elles sont applicables à l'ensemble du personnel de la Confédération. Le Conseil fédéral a délégué aux départements fédéraux la responsabilité d'assurer la sécurité au travail et la protection de la santé de leurs employés tout en promouvant la santé (art. 10a de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération [OPers; RS **172.220.111.3**]).

<sup>30</sup> RS **832.20**

<sup>31</sup> C'est ainsi que l'employeur est tenu de prendre, pour prévenir les accidents et maladies professionnels, toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions données (art. 82, al. 1, LAA). En contrepartie, en vertu de leur devoir de loyauté, les travailleurs sont tenus de seconder l'employeur dans l'application des prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels (art. 82, al. 3, LAA).

En outre, l'employeur doit veiller également à protéger l'intégrité personnelle des travailleurs. Pensons par exemple aux cas où ceux-ci sont obligés de porter une plaquette nominative qui permet de les identifier. La même situation se produit par exemple lorsque, dans le cadre d'une procédure pénale, l'identité de policiers est divulguée, que les médias publient leurs noms complets ou que des policiers sont dénigrés dans les médias sociaux à grand renfort de photographies. Le devoir d'assistance de l'employeur envers les employés de l'État va au-delà des dispositions applicables dans le cadre des rapports de travail de droit privé<sup>32</sup>.

### 3.6.2 Protection juridique

La protection juridique des employés de l'État est réglementée par les lois sur le personnel. Certains actes législatifs en la matière précisent que le canton protège ses employés contre les attaques et prétentions injustifiées de tiers survenant en lien avec l'exercice de leurs fonctions<sup>33</sup>. Certains cantons garantissent expressément la protection juridique en cas de procédure engagée à l'encontre de la personne, prévoient d'accorder une telle protection juridique<sup>34</sup> ou donnent à la personne concernée la possibilité de demander une telle protection<sup>35</sup>. Normalement, les coûts de protection juridique sont pris en charge, à la condition dans certaines circonstances qu'un recours soit formé.

Selon le droit fédéral également<sup>36</sup>, les frais judiciaires et les dépens sont en principe pris en charge si l'employé se trouve impliqué dans une procédure civile ou pénale découlant de l'exercice de ses fonctions. La prise en charge de ces coûts est toutefois soumise aux conditions suivantes: la procédure est liée à l'exercice des fonctions de l'employé, l'acte dont il lui est fait grief n'a été commis ni par négligence grave ni intentionnellement et la Confédération a un intérêt à la conduite du procès.

### 3.6.3 Mesures organisationnelles et architectoniques

Des événements majeurs, comme la crise de folie meurtrière survenue le 27 septembre 2001 dans le bâtiment du Parlement zougais, qui a coûté la vie à 14 conseillers d'État et membres du Grand Conseil, conduisent les pouvoirs publics à faire améliorer la sécurité opérationnelle, c'est-à-dire les mesures de sécurité organisationnelles et architectoniques. Par mesures organisationnelles, on entend l'ensemble des dispositions permettant d'accroître la capacité d'agir des collaborateurs, comme les formations et formations continues (par ex. en conduite d'entretien), l'élaboration de plans d'urgence et d'un règlement de maison ou encore l'adoption de mesures de précaution et comportementales concrètes au sein d'une entreprise. Quant aux mesures architectoniques, il peut s'agir de l'installation d'un système d'alerte, de l'aménagement conforme aux critères de sécurité de guichets de réception et de salles d'attente ou, par exemple, de la mise en place de systèmes de zones et de fermeture.

La LAA, la LTr, le CO, la LPers, les lois cantonales sur le personnel et les ordonnances d'exécution afférentes, telles la directive 6508 de la CFST<sup>37</sup>, constituent la base juridique des mesures prises dans les domaines de la sécurité opérationnelle, de la sécurité au travail, de

<sup>32</sup> Cf. par ex. art. 4, al. 2, let. g, LPers; PETER HELBING, in Portmann/Uhlmann (éd.), Stämpflis Handkommentar zum Bundespersonalgesetz, 2013: la disposition oblige la Confédération, en sa qualité d'employeur, non seulement à prévenir les menaces mais aussi à prendre des mesures concrètes. L'art. 9 OPers concrétise l'art. 4, al. 2, let. g, LPers comme suit: les départements prennent les mesures propres à empêcher toute atteinte inadmissible à la personnalité de l'employé, de quelque personne qu'elle provienne; sont notamment considérées comme atteinte inadmissible: a. la saisie systématique de données sur les prestations individuelles sans que l'employé concerné en ait connaissance; b. le fait d'exercer ou de tolérer des attaques ou des actions contre la dignité individuelle ou professionnelle de l'employé.

<sup>33</sup> Cf. par ex. § 15 de la loi sur le personnel (Personalgesetz) du canton d'Argovie ou § 32, al. 1, de la loi sur le personnel (Personalgesetz) du canton de Zurich.

<sup>34</sup> Cf. par ex. § 30 de la loi de police (Polizeigesetz) du canton de Bâle-Ville.

<sup>35</sup> Cf. art. 13 de la loi sur la police cantonale du canton de Berne.

<sup>36</sup> Art. 77 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3)

<sup>37</sup> Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail

la protection de la santé et, partant, de la formation et de la formation continue du personnel de l'État. L'attitude des employés influence considérablement le comportement d'agresseurs potentiels, tant positivement que négativement. La formation et la formation continue ciblées des employés, par exemple dans des domaines comme la communication, la gestion des conflits, la présentation personnelle, la préparation mentale ou l'auto-défense (selon le genre d'engagement), sont susceptibles de préparer les employés à réagir correctement dans les situations critiques ou même à prévenir de telles situations. En sa qualité d'employeur, l'administration publique est tenue, dans le cadre de son devoir d'assistance légal, de mettre à disposition des structures appropriées et raisonnablement imposables pour que les employés soient formés et puissent se perfectionner conformément à leur fonction et à la situation de risque. En contrepartie, les employés sont dans l'obligation de coopérer<sup>38</sup>.

Les prestataires de services publics de la Suisse ne disposent pas d'un cadre de référence pour assurer la planification et l'exploitation de la gestion stratégique des risques. En raison des structures fédératives, la compétence de choisir et de doser les mesures organisationnelles et architectoniques à prendre concrètement reste l'apanage de chaque unité administrative<sup>39</sup>.

Les objectifs de protection requis pour assurer la protection des personnes, bâtiments et équipements menacés sont fixés dans les unités administratives sur la base d'une évaluation des risques ou de la sécurité. En se fondant sur les objectifs de protection ainsi définis, on détermine, généralement par objet individuel ou par domaine à protéger, des mesures de sécurité d'ordre technique et organisationnel ou relevant de la construction. L'objectif suprême consiste à garantir la sécurité dans les domaines visés tout en respectant le principe de proportionnalité et en préservant une proximité aussi étroite que possible à l'égard des citoyens<sup>40</sup>.

On s'efforce actuellement, en Suisse centrale, de définir des normes uniformes concernant la construction, la technique et l'organisation. Un projet de coopération des administrations de Suisse centrale, accompagné par la Haute école de Lucerne, a été mené d'octobre 2015 à fin 2016 dans le but final de procéder à une analyse des effets et de l'économicité des mesures de sécurité opérationnelles prises dans des administrations publiques de Suisse centrale<sup>41</sup>. Ce projet a permis de constater que les bases actuelles des unités administratives considérées présentent des disparités. On y cherche en vain une norme uniforme qui, permettant une gestion des risques simple, applicable généralement et stratégiquement fondée, soit axée sur les menaces actuelles non spécifiques aux directions et administrations et qui puisse être associée à une politique actuelle des autorités en matière de gestion des risques. Il est notamment apparu que les résultats et les coûts des mesures de sécurité ne sont pas évalués ni présentés systématiquement. Le projet de coopération a permis de démontrer un potentiel de développement en vue d'une optimisation. De l'été 2017 à fin 2020, la Haute école de Lucerne coopère avec une entreprise de sécurité privée spécialisée dans cette thématique, dans le cadre d'un projet subséquent, pour élaborer un guide fondé sur les principes existants dans les administrations étudiées et sur les normes usuelles en ce domaine<sup>42</sup>. L'objectif est de soutenir les prestataires de services publics qui participent au projet en tant qu'administrations pilotes dans la planification et la mise en œuvre de leur gestion stratégique des risques en leur fournissant un concept scientifiquement fondé et un accompagnement en prise sur la pratique.

<sup>38</sup> S'agissant du personnel de la Confédération, par exemple, cette obligation est ancrée à l'art. 4, al. 3 ss, OPers. Le Centre de formation de l'administration fédérale (CFAF) met à la disposition des employés un large choix de formations continues, que les unités administratives complètent par des offres spécifiques à leur domaine.

<sup>39</sup> Indications fournies par la police cantonale bernoise, Prévention de la criminalité (25.10.2016) et par le Service de la sécurité (Fachstelle Sicherheit) du canton de Zoug (13.7.2017)

<sup>40</sup> À l'instar, par ex., des dispositions visées à l'art. 1 du Kantonsratsbeschluss betreffend Gewährleistung der Sicherheit der kantonalen Behörden, der kantonalen Verwaltung und der Gerichte (17.4.2003) du canton de Zoug.

<sup>41</sup> Cantons de Zoug, Schwyz et Uri, ville de Lucerne et commune de Cham (état: janvier 2017)

<sup>42</sup> Par ex. la norme ISO 310005, acceptée en juillet 2009 par la communauté de normalisation internationale et publiée fin 2009. Il s'agit d'un ensemble de règles, étayées à l'échelle mondiale, qui constitue un guide très contraignant dans la gestion des risques.

Dans ce contexte, ce guide est un instrument servant à "mesurer" et à comparer (au sens d'un état des lieux) la propension stratégique au risque des administrations participantes, ce qui permet de déduire des recommandations de mesures concrètes. Comme le même guide sera appliqué par différentes organisations administratives, la base est ainsi créée pour procéder ultérieurement à des comparaisons de l'efficacité et de l'économicité des mesures de gestion des risques<sup>43</sup>.

Pour résumer, notons que l'élaboration de recommandations générales relève de la compétence cantonale. La plupart des cantons sont aujourd'hui dépourvus d'une politique de gestion des risques et d'un système de gestion des risques intégré qui comprenne un système de contrôle interne, la gestion de la continuité des affaires<sup>44</sup> et la gestion des crises. Plusieurs unités administratives cantonales et communales ont relevé cette lacune et s'emploient d'ores et déjà conséquemment à la combler, notamment en Suisse centrale.

Au niveau fédéral, une politique de gestion des risques a été définie<sup>45</sup> et une coordination centralisée de la gestion des risques a été institutionnalisée<sup>46</sup>. La gestion des risques est un instrument de conduite aux niveaux du Conseil fédéral, des départements fédéraux, de la Chancellerie fédérale et des unités administratives. Il fournit la transparence voulue sur la situation actuelle des risques auxquels l'administration fédérale et les diverses unités organisationnelles sont exposées et doit permettre de prendre en temps utile les mesures nécessaires pour éviter la survenance des risques ou pour en réduire les conséquences. Ces mesures doivent notamment permettre de garantir la sécurité des représentants de la Confédération.

### 3.6.4 Équipement

Les dispositions juridiques prescrivent les vêtements de protection et de travail ainsi que les équipements pour chaque métier. L'employeur doit y pourvoir. Des vêtements et un équipement adéquats servent aussi à protéger l'intégrité corporelle des personnes, notamment des forces de sécurité. Des organismes comme la CCPCS et le Centre de compétence de technique policière et informatique (TPI) sont attentifs à ce que les équipements des corps de police soient sûrs et composés des éléments adéquats.

On ne voit pas actuellement quelles mesures d'optimisation pourraient être prises. Mais il est indispensable de soumettre les vêtements de protection et de travail ainsi que les équipements à des contrôles et renouvellements réguliers.

## 3.7 La caméra de corps

La caméra fixée à même le corps ou à l'équipement (caméra de corps ou "bodycam") permet de documenter l'activité du policier par un film ou un enregistrement audio-visuel. Elle concourt à la sécurisation de l'agent et constitue un instrument tactique qui doit contribuer à documenter les actes de violence ou les agressions verbales à l'encontre des policiers et la manière de travailler de ceux-ci. La caméra de corps permet en outre de reconstituer les faits a posteriori. Lorsque les descriptions des uns et des autres se contredisent, elle peut constituer un moyen de preuve utile à la clarification des faits, notamment lorsque l'action de la police suscite critiques et doléances.

Cependant, le recours aux "bodycams" débouche aussi sur une contradiction entre les intérêts sécuritaires publics et les droits personnels de celles et ceux qui sont enregistrés. L'atteinte potentielle au droit à l'autodétermination informationnelle naît surtout de l'étendue des

<sup>43</sup> Indications du canton de Zoug, Fachstelle Sicherheit (25.1.2017 et 13.7.2017)

<sup>44</sup> Business Continuity Managment ou gestion de la continuité des activités

<sup>45</sup> Politique de gestion des risques. Bases pour la gestion des risques au sein de la Confédération, décembre 2004; à consulter à l'adresse [www.dff.admin.ch](http://www.dff.admin.ch)

<sup>46</sup> Manuel de gestion des risques de la Confédération; version du 10.9.2015; à consulter à l'adresse [https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/risiko\\_versicherungspolitik.html](https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/risiko_versicherungspolitik.html).

enregistrements<sup>47</sup>. Il est fondamental que des bases juridiques suffisantes soient créées en vue de tels engagements.

À ce stade, des caméras fixées sur le casque ont été testées à Rüslikon (ZH) et dans les cantons de Bâle et de Saint-Gall. Dans ces deux derniers cantons, le test n'a pas donné satisfaction parce que les images étaient de qualité insuffisante. À Rüslikon, il a fallu mettre fin à l'essai en raison de bases juridiques insuffisantes. La police de la Ville de Zurich a lancé en février 2017 un essai pilote de plusieurs mois avec huit caméras de corps. Parallèlement, la police des transports des CFF commençait en mars 2017 un essai pilote de conception similaire dans la zone desservie par la Communauté des transports publics zurichoises et dans la région Genève-Lausanne. Ces deux projets pilotes sont accompagnés scientifiquement et font l'objet d'une évaluation<sup>48</sup>.

La FSFP s'est prononcée contre l'introduction de "bodycams" dans sa prise de position d'août 2015<sup>49</sup>. Elle soutient ses sections qui participent aux essais pilotes et procédera éventuellement à une réévaluation sur la base des résultats obtenus<sup>50</sup>.

Pour l'heure, aucune mesure n'est à prendre dans ce domaine. Il faut attendre l'évaluation des projets pilotes.

## 3.8 Gestion des menaces

### 3.8.1 Gestion des menaces dans les cantons

L'introduction d'une gestion des menaces relève de la compétence cantonale. Depuis 2013, les cantons ont commencé à mettre en place une gestion des menaces au niveau cantonal (Gestion des menaces au niveau cantonal, KBM) dans le but de détecter précocement les situations constitutives de menace et d'empêcher l'escalade grâce à une coopération interinstitutionnelle systématique des autorités. Depuis lors, une large majorité des cantons ont mis en œuvre une gestion des menaces ou conduit des travaux préliminaires dans ce sens<sup>51</sup>.

Dans le canton de Soleure, par exemple, on trouve au sein de la police cantonale le service de gestion des menaces au niveau cantonal ("Kantonales Bedrohungsmanagement"), qui se compose de deux responsables spécialisés. Une équipe interdisciplinaire de base, qui regroupe divers spécialistes du canton, est à leur disposition. En outre, quelque 220 personnes de contact issues des offices cantonaux et communaux, des hôpitaux, des hautes écoles et des services d'assistance aux victimes ont été nommées et formées durant trois jours pour réaliser une première estimation des situations de menace dans leur office, leur service ou leur institution<sup>52</sup>.

Des évaluations de l'efficacité de cette gestion des menaces au niveau cantonal ne sont pas encore disponibles en raison de la brièveté du temps écoulé depuis son introduction. Aujourd'hui, on ne peut plus guère songer faire l'économie d'une telle gestion des menaces, qui représente un instrument de prévention de la criminalité et constitue en particulier un moyen adéquat pour gérer les cas de fauteurs de troubles. À cet égard, la coopération dès un stade précoce des diverses institutions et une démarche coordonnée pour se prémunir contre les

<sup>47</sup> MARIO MARTINI/DAVID NINK/MICHAEL WENZE, *Bodycams zwischen Bodyguard und Big Brother*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 24/2016, p. 1 à 18

<sup>48</sup> Communiqué de presse du 13 décembre 2016 de la Direction de la sécurité (Sicherheitsdirektion) de la Ville de Zurich, "Stadtrat beschliesst Pilotversuch mit Bodycams"; communiqué de presse du 20 mars 2017 des CFF, Essai pilote de la police des transports CFF: des caméras de corps pour la police des transports

<sup>49</sup> À consulter à l'adresse <http://www.vspb.org>

<sup>50</sup> Prise de position du 19 juillet 2017 par la FSFP

<sup>51</sup> "La gestion des menaces, en particulier dans le contexte de la violence domestique", rapport du Conseil fédéral du 11 octobre 2017 en exécution du postulat Feri 13.3441 du 13.06.2013

<sup>52</sup> PSC INFO, Gestion des menaces au niveau cantonal, février 2015; Police cantonale soleuroise, Handbuch Kantonales Bedrohungsmanagement für Behörden und Institutionen, 2012

dangers peuvent s'avérer très pertinentes. Mais une gestion des menaces au niveau cantonal ne constitue pas une mesure adéquate pour les forces de sécurité qui sont directement confrontées à des actes de violence, au-delà du risque professionnel normal qu'elles encourrent, par exemple lors de manifestations sportives ou dans les quartiers animés.

### 3.8.2 Gestion des menaces au niveau de la Confédération

Les parlementaires, les magistrats et les employés de l'administration fédérale sont régulièrement exposés, à un degré élevé, aux menaces et aux harcèlements. C'est pourquoi, par exemple, les membres du Tribunal pénal fédéral, qui conduisent des procès délicats, doivent être protégés depuis 2010 par d'importantes mesures de sécurité. La propension latente accrue à exercer des pressions et à recourir à la violence à l'encontre des institutions, constatable en Suisse, s'exprime notamment par des menaces envers les personnes de tous les départements et à tous les niveaux hiérarchiques.

En vertu de l'art. 22, al. 1, de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)<sup>53</sup> et de l'art. 2, al. 1, de l'ordonnance du 27 juin 2001 sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (OSF)<sup>54</sup>, le Service fédéral de sécurité (SFS) de fedpol veille, en coopération avec les autorités cantonales, à la protection des autorités fédérales, en particulier à la protection des membres du Parlement fédéral, du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral ainsi que d'autres magistrats et agents de la Confédération particulièrement exposés à des risques<sup>55</sup>. Le SFS évalue la menace, prépare les mesures de sécurité, ordonne les mesures et les exécute dans la mesure où il a engagé son propre personnel dans les bâtiments de la Confédération. Lorsque son propre personnel n'est pas en mesure de fournir une protection suffisante, il confie l'exécution des mesures au commandement de police compétent ou à des services privés et en assure la coordination si plusieurs services doivent intervenir<sup>56</sup>. En dehors des bâtiments appartenant à la Confédération, le SFS travaille avec les commandements de police compétents ou confie l'exécution des mesures de protection à des services privés. Si plusieurs services doivent intervenir, il coordonne les mesures de protection et veille à ce que l'exécution de ces mesures corresponde à son mandat<sup>57</sup>.

Les attentes au niveau fédéral des personnes potentiellement et effectivement menacées ont sensiblement augmenté s'agissant des mesures de prévention et de protection. C'est ainsi que les demandes de conseil aux victimes, d'encadrement préventif ou de renseignements se sont multipliées à l'endroit du SFS. Ce dernier s'emploie actuellement à introduire un nouveau système d'information et de documentation pour gérer les données nécessaires à cet effet. En vertu des nouveaux art. 23a à 23c LMSI, qui sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017 avec la nouvelle loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)<sup>58</sup>, le SFS gère une banque de données des personnes menaçantes et des personnes menacées (SIBEDRO). Une autre mesure, dans le cadre de la gestion des menaces, consiste à prendre contact avec les personnes constituant une menace<sup>59</sup>. La LRens en constitue, au sens de la LMSI<sup>60</sup>, la base légale formelle.

<sup>53</sup> RS 120

<sup>54</sup> RS 120.72

<sup>55</sup> Art. 6, al. 1 OSF

<sup>56</sup> Art. 6, al. 2, OSF

<sup>57</sup> Art. 6, al. 3, OSF

<sup>58</sup> RS 121

<sup>59</sup> Ce terme désigne le fait que la police s'adresse à une personne potentiellement dangereuse dans le but de prévenir les infractions et les menaces, mais aussi pour obtenir des informations et se positionner en tant qu'interlocutrice.

<sup>60</sup> Art. 23, al. 3<sup>bis</sup>, LMSI

## 4 Digression: explications relatives à la thématique du postulat Guhl 16.3831, "Améliorer la protection juridique des forces d'intervention lorsqu'elles font usage de leurs armes à feu"

### 4.1 Réglementation de l'utilisation d'armes à feu dans les lois cantonales sur la police

Sur leur territoire, les cantons détiennent la souveraineté en matière de police et disposent de la compétence législative correspondante s'agissant d'assumer leur mandat complet de prévention des menaces. Les lois cantonales modernes sur la police réglementent les mesures typiques que la police est habilitée à prendre pour prévenir les menaces. Les lois formelles doivent aussi préciser les moyens de contrainte dont la police dispose pour imposer au besoin l'ordre juridique. La CCPCS a arrêté les contours d'une réglementation sur l'utilisation d'armes de service dans ses instructions types en la matière ("Muster-Dienstanweisung über den Gebrauch der Schusswaffe durch die Polizei von 1976")<sup>61</sup>.

Le tir de neutralisation légal est l'exécution d'un tir mortel en vue de sauver ou de libérer des tiers exposés à une situation de menace imminente pour leur vie. Les policiers jugent et décident personnellement de l'utilisation de leur arme à feu dans la pratique policière quotidienne. Normalement, en cas de tir de neutralisation légal, des forces d'intervention spécialisées sont engagées pour exercer une action sur une personne conformément aux ordres reçus. En général, dans les cas de recours ordonné à l'arme à feu, le tireur ne peut pas évaluer complètement les conditions juridiques et n'est pas non plus en mesure d'adresser une sommation. L'évaluation, les avertissements et la réglementation de l'utilisation d'armes à feu (par ex. l'effet visé) relèvent de la responsabilité du chef des opérations. Typiquement, de telles situations se présentent en cas de prise d'otages, de crise de folie meurtrière et d'attentats terroristes. En règle générale, le tir de neutralisation légal est exécuté par les unités spéciales (grenadiers ou tireurs d'élite) engagées dans de telles situations. En cas de tir de ce type, il faut toujours prendre en compte les circonstances concrètes du cas d'espèce. Il y a lieu de contrôler que l'utilisation d'armes à feu dans le but de tuer est proportionnelle à la situation et répond à l'objectif de l'acte officiel. Il faut en outre tenir compte de toutes les mesures d'accompagnement de l'acte, notamment la planification de l'engagement, son organisation et sa supervision<sup>62</sup>. Jusqu'à présent, seul l'ordre donné aux forces policières d'exécuter un tir de neutralisation légal et l'exécution de cet ordre faisaient l'objet de contrôles judiciaires.

<sup>61</sup> L'art. 2 de cette Muster-Dienstanweisung, qui n'existe qu'en allemand, est libellé comme suit: *"Die Polizei hat, wenn andere verfügbare Mittel nicht ausreichen, in einer den Umständen angemessenen Weise von der Waffe Gebrauch zu machen,*

1. wenn sie mit einem gefährlichen Angriff unmittelbar bedroht oder gefährlich angegriffen wird,
2. wenn andere Personen mit einem gefährlichen Angriff unmittelbar bedroht oder gefährlich angegriffen werden,
3. wenn die dienstlichen Aufgaben nicht anders als durch Waffengebrauch auszuführen sind, insbesondere:
  - a) wenn Personen, welche ein schweres Verbrechen oder ein schweres Vergehen begangen haben oder eines solchen dringend verdächtigt sind, sich der Festnahme oder einer bereits vollzogenen Verhaftung durch Flucht zu entziehen versuchen,
  - b) wenn sie aufgrund erhaltener Informationen oder aufgrund persönlicher Feststellungen annehmen darf oder muss, dass Personen für andere eine unmittelbar drohende Gefahr an Leib und Leben darstellen und sich diese der Festnahme oder einer bereits vollzogenen Verhaftung durch Flucht zu entziehen versuchen,
  - c) zur Befreiung von Geiseln,
  - d) zur Verhinderung eines unmittelbar drohenden schweren Verbrechens oder schweren Vergehens an Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen oder die für die Allgemeinheit wegen ihrer Verletzlichkeit eine besondere Gefahr bilden."

<sup>62</sup> GIGER GIANNI, Legitimation staatlicher Tötung durch den finalen Rettungsschuss, Rechtslage und Erkenntnisstand zum gezielten polizeilichen Todesschuss in der Schweiz unter Berücksichtigung rechtsvergleichender Aspekte und europäischer Standards, Zurich 2013

Une enquête menée auprès des polices cantonales et municipales<sup>63</sup> a permis de réunir diverses informations sur les normes appliquées à l'utilisation des armes de service. Il est apparu que ces normes s'inspiraient encore largement des instructions de la "Muster-Dienstweisung über den Gebrauch der Schusswaffe durch die Polizei von 1976".

Selon cette enquête, les dispositions visant l'utilisation des armes de service sont en principe jugées suffisantes. Elles couvriraient tous les cas d'engagement envisageables, même si la situation de menace est devenue plus critique en raison du risque accru d'acte terroriste<sup>64</sup>.

Certains intervenants<sup>65</sup> notent que des formulations telles que "délit grave ou crime" et "graves soupçons" sont en principe claires et compréhensibles en théorie. En cas d'événement grave, particulièrement s'il s'ensuit une procédure pénale, les membres de la police éprouvent une certaine insécurité quant à l'interprétation effective que la justice doit réserver dans le cas d'espèce aux notions juridiques contenues dans les dispositions visées<sup>66</sup>.

Divers corps de police<sup>67</sup> ne réglementent pas spécialement le tir de neutralisation létal, parce qu'il n'existe pas de motif justifiant un ordre de tir "préventif" donné à l'avance. L'arme à feu ne peut être utilisée qu'en situation de légitime défense, de légitime défense d'autrui ou, à certaines conditions, pour empêcher la fuite. En ce qui concerne les policiers soumis à un règlement concernant le tir de neutralisation létal<sup>68</sup>, l'ordre de tirer relève de la compétence du commandant, de son suppléant ou de l'officier de piquet. Certains participants à l'enquête ont aussi mentionné l'existence de conventions intercantionales réglementant l'engagement de tireurs d'élite.

Une enquête pénale est menée au sein des corps de police à l'encontre du tireur lorsqu'une arme à feu a été utilisée, également à l'encontre de l'instance responsable de l'ordre de tirer si un tir de neutralisation létal a eu lieu. Le cas échéant, une enquête administrative est aussi menée afin de contrôler si le recours à une arme à feu contrevenait aux devoirs de service. Les policiers qui ont dû faire usage de leur arme de service sont alors représentés juridiquement dans la procédure pénale aux frais du canton<sup>69</sup>.

Plusieurs polices<sup>70</sup> sont d'avis que des recommandations supplémentaires ne sont pas nécessaires concernant les normes applicables aux instructions et à la formation. Certains intervenants relèvent que l'utilisation de l'arme de service est enseignée dans le cadre de la formation de base des écoles de police et qu'elle est entraînée régulièrement par la suite dans les divers corps de police. Tant les aspects juridiques que les aspects tactiques et techniques sont ainsi couverts.

Plusieurs polices<sup>71</sup> sont d'accord pour admettre que des normes applicables aux instructions et à la formation pourraient être recommandées par l'Institut suisse de police.

Plusieurs polices<sup>72</sup> déplorent que le port d'armes de service à des fins professionnelles n'est pas clairement réglementé en dehors du temps de travail proprement dit.

En résumé, selon les indications obtenues des corps de police, il faudrait adapter les lois cantonales sur la police en formulant plus précisément les dispositions visant l'utilisation des

<sup>63</sup> Les cantons suivants ne sont pas représentés dans cet organisme des "juristes de la police": AI, AR, GL, GR, JU, NW et VS. En outre, les cantons de GE, AG et BS n'ont pas répondu.

<sup>64</sup> BE, BL, FR, LU, OW, SH, SG, TG, TI, UR, ZH (ville, canton), ZG

<sup>65</sup> OW, SG, SZ, TI, UR, ZG

<sup>66</sup> En pratique, la jurisprudence ne serait pas toujours compréhensible. Référence est en particulier faite au jugement STK 2014 42-44 rendu le 20 janvier 2015 par le Tribunal du canton de Schwyz, concernant l'utilisation de son arme à feu par un policier en date du 12 septembre 2012, qui a débouché sur la condamnation du policier pour homicide par négligence.

<sup>67</sup> LU, OW, SO, TG, TI, UR, VD, ZH

<sup>68</sup> BL, LU, OW, SG, SH, ZG, ZH (ville)

<sup>69</sup> Ce point a été mentionné expressément, sans avoir fait l'objet d'une question spécifique, par les cantons suivants: BE, FR, SH, SO, TI, ZH.

<sup>70</sup> BE, BL, NE, SO, TG, TI

<sup>71</sup> OW, SH, ZG, ZH

<sup>72</sup> OW, SG, SZ, TG

armes de service. Il n'est pas certain qu'une telle démarche aboutisse, car divers faits et conditions doivent être réglementés. La CCPCS a qualité pour apprécier si le libellé des instructions de la "Muster-Dienstanweisung über den Gebrauch der Schusswaffe durch die Polizei von 1976" pourrait être plus simple et plus intelligible. Si tel était le cas, l'étape suivante consisterait à procéder, dans les cantons, à la révision des dispositions afférentes de la loi sur la police.

## 4.2 Réglementation de l'usage de l'arme à feu dans les lois fédérales

Au niveau fédéral, l'usage de la contrainte et des mesures policières est fondamentalement régi par la LUSC<sup>73</sup>. Les dispositions du CP<sup>74</sup> s'appliquent aux actions accomplies en cas de légitime défense ou en état de nécessité. La LUSC s'applique aux autorités cantonales dans le domaine de la législation sur les étrangers et l'asile de même qu'à toutes les autorités cantonales qui assument, en coopération avec les autorités pénales de la Confédération, des tâches de police dans les domaines soumis à la juridiction fédérale. Au niveau fédéral, des lois spéciales désignent les autorités habilitées à faire usage de la contrainte et des mesures policières.

L'art. 106 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)<sup>75</sup> constitue une telle base légale spéciale visant l'utilisation de l'arme de service en cas de légitime défense, en état de nécessité et en dernier recours pour accomplir sa mission. Selon cette disposition, le personnel du Corps des gardes-frontière peut faire usage d'armes et constitue le seul service équipé d'armes à feu au sein de l'Administration fédérale des douanes. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> novembre 2006 sur les douanes (OD)<sup>76</sup> permet aussi l'usage d'armes au personnel de la section antifraude douanière des directions d'arrondissement, au personnel engagé dans le trafic touristique et au personnel des équipes mobiles affecté aux contrôles sur le territoire douanier ou à domicile<sup>77</sup>.

Au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), plusieurs groupes de personnes sont équipés d'armes à feu pour exercer leur activité. Ces personnes sont autorisées à en faire usage en cas de légitime défense, en état de nécessité et en dernier recours pour accomplir une mission de protection ou de surveillance, dans la mesure où les intérêts à protéger le justifient. Ces dispositions concernent la troupe pendant le service d'instruction et pendant son engagement à raison de ses pouvoirs de police<sup>78</sup>. Le personnel militaire engagé pour conduire des véhicules officiels et des véhicules de protection particulière peut utiliser l'arme de service uniquement en cas de légitime défense ou de légitime défense d'autrui<sup>79</sup>. Certains collaborateurs du Service de renseignement de la Confédération peuvent également être équipés d'armes à feu, l'usage de celles-ci étant limité aux cas de légitime défense et de nécessité<sup>80</sup>. La LRens, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017, restreint l'autorisation du port d'arme aux collaborateurs du SRC aux cas où leur fonction et leurs tâches les exposent à des risques importants<sup>81</sup>.

Les équipes de surveillance des installations nucléaires peuvent également être équipées d'armes à feu<sup>82</sup>. Le recours à ces armes n'est autorisé que si l'équipe de surveillance est menacée d'une attaque imminente dangereuse ou est attaquée de manière dangereuse ou s'il

<sup>73</sup> Cf. art. 7 et 11 LUSC.

<sup>74</sup> Cf. art. 4 LUSC.

<sup>75</sup> RS **631.0**

<sup>76</sup> RS **631.01**

<sup>77</sup> Art. 228 OD

<sup>78</sup> Art. 92 de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM; RS **510.10**).

<sup>79</sup> Art. 15a, al. 2, de l'ordonnance du 23 février 2005 concernant les véhicules automobiles de la Confédération et leurs conducteurs (OVCC; RS **514.31**)

<sup>80</sup> Art. 5a LMSI

<sup>81</sup> Art. 8 LRens

<sup>82</sup> Art. 23, al. 1, de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENU; RS **732.1**); art. 8 de l'ordonnance du 9 juin 2006 sur les équipes de surveillance des installations nucléaires (OESN; RS **732.143.2**)

existe une menace pour des équipements dont la détérioration ou la panne compromettraient la sécurité de l'installation nucléaire.

L'art. 22, al. 4, de la LMSI autorise le personnel du SFS (fedpol) chargé de la protection des personnes, des autorités et des bâtiments à faire usage de la contrainte et de mesures policières et elle déclare applicable la loi sur l'usage de la contrainte (LUSC).

De même, le personnel engagé par fedpol à bord des aéronefs pour y garantir la sécurité peut, si son mandat l'exige et dans la mesure où les intérêts à protéger le justifient, faire usage de la contrainte et de mesures policières (art. 21, al. 1<sup>bis</sup>, de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation<sup>83</sup>).

Aucun des services habilités à faire usage de la contrainte et de mesures policières en vertu de la LUSC n'a fait état de difficultés dans l'application des dispositions de cette loi. Les autres services mentionnés qui sont également équipés d'armes à feu n'ont eux aussi pas émis de critique à cet égard. En conséquence, une adaptation des dispositions des art. 14 ss CP et des art. 11 ss LUSC ne s'impose pas.

### 4.3 Recours de la police aux armes à feu en Suisse

Depuis 2010, le Centre de compétence pour la technique policière et informatique (TPI) recense systématiquement, par son Bureau de technique policière (TP), les coups de feu tirés par les policiers dans l'exercice de ses fonctions. Notons dans ce contexte qu'il ne s'agit pas que de tirs prenant des êtres humains pour cible: cette statistique couvre également les coups de feu destinés à se prémunir contre des dangers constitués par des animaux ou les tirs sur des objets tels que les véhicules. Les chiffres ont diminué de moitié environ depuis 2010. Cette évolution est due en particulier au fait que les policiers sont équipés de moyens supplémentaires comme les sprays au poivre, les bâtons à usage multiple et les dispositifs incapacitants (par ex. tasers<sup>84</sup>). Par ailleurs, la formation tant pratique que théorique a été améliorée.



<sup>83</sup> RS 748.0

<sup>84</sup> À partir de 2010, la fréquence d'utilisation du taser a été la suivante: 2010: 15x; 2011: 18x; 2012: 23x; 2013: 26x; 2014: 36x; 2015: 29x.

## 5 Conclusions

Le Conseil fédéral condamne toute forme de violence et, bien évidemment, en particulier la violence exercée à l'encontre des employés de l'État. En leur qualité d'employeurs, la Confédération, les cantons et les communes sont dans l'obligation de réduire les risques professionnels de leurs employés à un minimum. Il incombe également aux collectivités publiques d'apporter le soutien voulu aux victimes de violences et de menaces.

Il faut appréhender l'accroissement de la propension à la violence et la baisse du respect envers les personnes et les institutions qui représentent les autorités publiques dans le contexte de la mutation de notre société en général. On ne saurait faire face à cette transformation des valeurs, qui a plus d'une cause, par des solutions taillées sur mesure. Un rapport rédigé en réponse à un postulat n'est clairement pas le meilleur moyen d'analyser de manière approfondie les raisons pour lesquelles des actes de violence sont commis à l'encontre d'employés de l'État.

Le Conseil fédéral mentionne par ailleurs le dilemme de fond dans lequel il se trouve: il est conscient de ses responsabilités et s'efforce de tout mettre en œuvre pour empêcher la violence à l'encontre des employés de l'État. Dans le même temps, les possibilités d'intervention de la Confédération sont clairement limitées en raison de la répartition fédérative des compétences en Suisse. Le Conseil fédéral a pour l'heure épuisé sa marge d'action avec les deux projets législatifs en cours que sont la "réforme du droit des sanctions" et l'"harmonisation des peines dans le code pénal".

En résumé, le Conseil fédéral propose d'agir sur les domaines suivants:

**Prévention de la violence, une mesure de politique sociale:** le Conseil fédéral estime qu'il est essentiel de transmettre le respect mutuel dans le cadre familial et scolaire, mais aussi de le valoriser par un travail ciblé de relations publiques. C'est ainsi que les personnes et les institutions dont le rôle prescripteur est reconnu dans le public devraient résolument faire jouer leur influence en se prononçant contre la violence faite aux employés de l'État et tout particulièrement aux forces de sécurité. Le Conseil fédéral pourvoit à ce que la Confédération noue les contacts utiles avec des organes comme la PSC, la FSFP et la CCPCS dans le but de lancer une discussion sur des mesures de sensibilisation efficaces.

**Données statistiques et analyses scientifiques:** le Conseil fédéral ne nie pas le phénomène de la violence à l'encontre des employés de l'État, qui est connu. Mais les informations disponibles ne permettent pas d'émettre des avis suffisamment fondés quant à la violence que subissent les employés de l'État de tous les groupes professionnels à l'échelle de la Suisse entière. Il n'existe pas, sur ce thème, d'étude ni d'analyse scientifique qui rende compte de la situation actuelle sur l'ensemble du territoire suisse. La Confédération n'a pas la compétence d'ordonner une enquête aussi complète et uniforme que possible sur la violence commise à l'encontre des employés de l'État aux niveaux cantonal et communal. Si les cantons souhaitaient obtenir des relevés plus détaillés de l'Office fédéral de la statistique (OFS), il leur est loisible de soumettre leur demande à l'OFS. Il y aurait toutefois lieu de se demander si l'utilité justifierait le coût, les limites de la statistique étant connues.

**Mesures organisationnelles et architectoniques:** le Conseil fédéral considère qu'il est judicieux de créer un cadre de référence pour une gestion stratégique des risques par les prestataires de services publics. Il salue l'initiative déjà prise en Suisse centrale à cet égard et appelle les autres services de l'administration à évaluer également l'introduction d'un tel cadre de référence.

Enfin, s'agissant des explications relatives à la thématique du postulat Guhl 16.3831, "Améliorer la protection juridique des forces d'intervention lorsqu'elles font usage de leurs armes à feu", le Conseil fédéral formule les conclusions suivantes:

**Réglementation de l'usage d'armes à feu dans les lois cantonales sur la police:** la Confédération n'est pas compétente pour réglementer ce domaine. Il appartient à la CCPCS d'examiner si la disposition relative à l'utilisation de l'arme de service pourrait être formulée de manière plus uniforme et intelligible. Cette remarque vaut en particulier dans le contexte

d'une intensification de la collaboration intercantonale et en vue d'améliorer l'interopérabilité des forces d'intervention spéciales, notamment lorsque l'ordre est donné aux forces de police, en situation spéciale, de recourir aux armes à feu (tir de neutralisation létal).

**Réglementation de l'usage d'armes à feu dans les lois fédérales:** il n'est pour l'heure pas nécessaire de modifier les dispositions des art. 14 ss CP et des art. 11 ss LUSC.

## Liste des abréviations

BJA	Bundeskriminalamt (Office fédéral allemand de la police judiciaire)
BSK	Commentaire bâlois (Basler Kommentar)
CC	Code civil (RS 210)
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CFAF	Centre de formation de l'administration fédérale
CP	Code pénal (RS 311.0)
CPC	Code de procédure civile
FSFP	Fédération suisse des fonctionnaires de police
ISO	Organisation internationale de normalisation
KBM	Gestion des menaces au niveau cantonal
LAA	Loi fédérale sur l'assurance-accidents
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
LRens	Loi fédérale sur le renseignement
LTr	Loi sur le travail
LUSC	Loi sur l'usage de la contrainte
OD	Ordonnance sur les douanes
OFS	Office fédéral de la statistique
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
OSF	Ordonnance sur la sécurité relevant de la compétence fédérale
PSC	Prévention suisse de la criminalité
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SFS	Service fédéral de sécurité
SIBEDRO	Banque de données des personnes menaçantes et des personnes menacées
SPC	Statistique policière de la criminalité
TPI	Centre de compétence pour la technique policière et informatique