

Débat

Les polices suisses et la gestion des comportements à risque



Markus Jungo*



Sabine Riniker**



Raoul Jaccard***

- * Responsable de la plateforme de coordination police-sport (PCPS)
- ** Responsable du service juridique, Police cantonale de Soleure
- *** Chef du service psychologique de la Police neuchâteloise

Une brève présentation des personnes interviewées et des institutions qu'elles représentent figure à la fin du débat.

La gestion des comportements à risque est devenue une thématique incontournable pour les autorités et en particulier pour les forces de police. Institutionnalisés au niveau cantonal, ces dispositifs sont communément compris sous le terme de « gestion des menaces ». format magazine a donné la parole à trois spécialistes suisses occupant différentes fonctions dans ce domaine. Leurs constats se recoupent largement sur certains points, tels la nécessité de la collaboration interdisciplinaire. Toutefois, des approches différentes subsistent et entraînent des pratiques variées, car cette thématique fait intervenir des logiques juridiques et sociétales complexes.

format magazine: Que recouvrent selon vous les notions de « gestion des comportements à risque » ou de « gestion des menaces » ? Quelles sont vos responsabilités en la matière ?

Raoul Jaccard: La notion de gestion des menaces recouvre a) la détection, c'est-à-dire les moyens en place pour reconnaître les signes précurseurs d'un passage à l'acte, b) l'évaluation du risque de passage à l'acte, c) les moyens visant à désamorcer la situation et à prévenir le passage à l'acte et d) le monitoring (ou suivi) de la personne potentiellement dangereuse. À l'image des services de gestion des menaces des polices cantonales pionnières dans le domaine (Soleure, Zurich et Berne), le groupe Menaces et prévention de la violence

(MPV) de la Police neuchâteloise a pour mission de gérer préventivement les cas de menaces graves et les situations à risque de passage à l'acte violent grave. Il s'occupe notamment de violences conjugales graves, de menaces de mort, de *stalking*, de potentiels cas amok, etc. Le travail du groupe MPV peut se dérouler en parallèle à une action pénale ou uniquement à titre préventif. MPV aide à la prise de décision aux fins d'interventions de police (rencontre des volets « théorique » et « opérationnel »), répond aux besoins éventuels d'autres services étatiques concernés par la problématique en jouant le rôle d'un « centre de compétences » (soutien, formation, coordination, etc.). Les missions du groupe MPV sont avant tout proactives.

Sabine Riniker: Dans les médias, ces termes sont utilisés comme des synonymes. Nous faisons la distinction suivante: depuis toujours, même avant la création de notre service de gestion des menaces appelé *Fachstelle Kantonales Bedrohungsmanagement* (service de gestion des menaces au niveau cantonal, KBM), la gestion des comportements à risque a constitué une tâche policière centrale. Tous les comportements à risque ne sont toutefois pas pertinents pour la gestion des menaces au niveau cantonal. Celle-ci n'intervient que lorsque nous apprenons, sur la base de notre perception ou d'informations de tiers, qu'un comportement – action ou omission – peut porter atteinte à l'intégrité physique ou à la vie d'une autre personne. Les comportements à risque autoagressifs

et les mises en danger de tiers d'ordre financier (p. ex. « arnaque au faux neveu ») ne sont, quant à eux, pas pris en compte. Dès que le service reçoit une information pertinente, il effectue – et cela témoigne de la gestion professionnelle du cas – une première analyse du risque qui peut s'accompagner d'éclaircissements complémentaires. Ensuite, il s'agit de définir les mesures nécessaires pour désamorcer la situation. L'une de ces mesures peut être de passer à une gestion véritablement interdisciplinaire du cas. J'ai, quant à moi, participé à l'élaboration des bases légales en la matière – la Loi sur la police cantonale (*Gesetz über die Kantonspolizei, KapoG*), l'ordonnance fixant la durée de conservation des données et le règlement interne relatif à la collecte de données. Aujourd'hui, je traite aussi des demandes de consultation, de diffusion et d'effacement de données liées aux cas relevant de la gestion des menaces, ainsi que des recours en la matière. J'exerce par ailleurs, de temps à autre, une fonction de conseil pour les collaborateurs opérationnels du service KBM; mon rôle est alors d'identifier quelles possibilités juridiques complémentaires existent dans des cas de figure précis.

Markus Jungo: Notre service, la Plateforme de coordination police-sport (PCPS), compte deux équivalents temps plein (ETP). Il se consacre en priorité aux comportements à risque en lien avec les manifestations sportives qui sont le fait des « supporters à risque ». Nous les regroupons dans trois catégories: les « hooligans », les « ultras » et les « supporters recherchant les sensations fortes ». Chacun de ces groupes présente un profil particulier en termes de comportements à risque. Les ultras portent les couleurs de leur club et le soutiennent de manière parfois fanatique. Lorsqu'on y ajoute une consommation d'alcool excessive, on observe une certaine propension à la violence de leur part. L'intérêt des hooligans, qui portent généralement des vêtements de marque et font preuve d'une stricte organisation, se situe clairement au niveau des affrontements violents. Les supporters recherchant les sensations fortes présentent également un risque de violence accru. La montée d'adrénaline est leur motivation principale pour suivre les matchs. Pour pouvoir effectuer des analyses de risque, ces caractéristiques doivent être connues. Autrement dit: pour pouvoir anticiper un comportement à risque, il est indispensable de connaître précisément les groupements locaux. Chaque canton

conserve sa souveraineté pour évaluer ces risques. La PCPS formule, quant à elle, des recommandations et récolte, analyse et traite des informations en lien avec les comportements à risque. Face à des situations problématiques, elle organise des débriefings opérationnels. Elle est responsable de la coordination, sur le plan national, des institutions policières et privées et réunit autour d'une table toutes les parties prenantes.

format magazine: *Quelle est l'importance de la collaboration interdisciplinaire ou interinstitutionnelle dans le cadre de la gestion des comportements à risque? Qui devrait en assurer la conduite?*

Sabine Riniker: La collaboration interdisciplinaire et interinstitutionnelle fait partie des concepts de base du KBM. C'est pourquoi les bases légales ont été élaborées dans cette optique. C'est bien là la raison d'être précise du KBM. Dans la pratique, les cas concrets mettent régulièrement en évidence l'importance de cette collaboration interdisciplinaire et interinstitutionnelle. Sans elle, un désamorçage durable des situations ne serait pas envisageable dans la plupart des cas. Le rôle de conduite – à savoir la centralisation de toutes les informations pertinentes et la disponibilité opérationnelle 24h/24 – ne peut revenir qu'à la police.

Markus Jungo: Cette collaboration est indispensable pour la gestion des risques comme pour la gestion des menaces. Au niveau national, c'est la PCPS qui est responsable de la coordination et des échanges en la matière. Les échanges au niveau international sont assurés par le biais du Point national d'information football (PNIF), rattaché à la Section Hooliganisme (SH) de fedpol.

Raoul Jaccard: Un processus de gestion des menaces efficace repose sur un travail de réseau avec différents partenaires où la coopération et une bonne circulation de l'information sont assurées. Pour élaborer et mettre en place une stratégie de gestion appropriée à la situation, des séances sont organisées avec le réseau. En fonction des besoins, le groupe MPV pourra convier un procureur, un assistant social

Un processus de gestion des menaces efficace repose sur un travail de réseau avec différents partenaires.

de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), un spécialiste dans l'accompagnement des victimes et des auteurs, un criminologue de l'Office d'exécution des sanctions et de probation, un médecin du Centre neuchâtelois de psychiatrie, etc. L'idée est ici de dépasser la notion que le travail de chacun s'arrête une fois le rapport transmis plus loin. On partage l'information pertinente, on discute et on définit les options envisageables à court, moyen et long terme. La question de la conduite doit être réglée dans chaque canton en fonction de sa situation. Ce qui me paraît prioritaire est l'aspect pratique et opérationnel. La gestion des menaces demande notamment une disponibilité 24h/24, l'accès aux différentes bases de données et des moyens d'action rapides. Par rapport à ces aspects, la conduite par un service de police me semble pertinente.

format magazine: Quels échanges et quelle coordination y a-t-il actuellement – au niveau suisse, voire international – entre organismes chargés de la gestion des menaces? Quel potentiel d'amélioration y voyez-vous?

Markus Jungo: Au niveau opérationnel, la PCPS maintient un contact régulier avec les représentants des services spéciaux décentralisés de Suisse, la « Conférence SSD ». Tous les cantons, mais aussi la Police des transports et la Principauté de Liechtenstein participent activement à ces échanges. Notre plateforme travaille par ailleurs étroitement avec la Section Hooliganisme de fedpol. Les orientations stratégiques de la Plateforme sont du ressort du groupe de pilotage. La PCPS fait également office de relais avec d'autres organisations publiques et privées telles que Fancoaching Suisse, les CFF, la Police des transports, le football et le hockey sur glace. Il reste malgré tout un potentiel d'amélioration certain. Il s'agit d'uniformiser les méthodes de travail, mais aussi d'améliorer et d'accélérer le flux

Il s'agit d'uniformiser les méthodes de travail, mais aussi d'améliorer et d'accélérer le flux d'informations.

d'informations. Notre travail implique également d'être représentés au sein de différents groupes de travail, tels que le groupe « Violence dans le contexte des manifestations sportives », d'autorités politiques chargées de délivrer des autorisations et d'autres réseaux nationaux recherchant activement des solu-

tions viables dans ce domaine. Notre service constitue par ailleurs le seul organe opérationnel rattaché à la CCPCS et à la CCDJP. En collaboration avec la Section Hooliganisme de fedpol, nous travaillons actuellement à l'élaboration d'un tableau de la situation au niveau national. Toutes les informations sont centralisées sur une plateforme SharePoint, à laquelle les partenaires hors police ont également accès.

Sabine Riniker: Au cours des dernières années, la discipline de la « gestion des menaces » s'est continuellement développée. En Suisse, les responsables des cantons où un service de gestion des menaces existe se rencontrent chaque année pour procéder à un échange d'expériences. Par ailleurs, il existe des formations continues et des congrès nationaux et internationaux. L'optimisation de la collaboration interdisciplinaire et interinstitutionnelle est en cours – tant à l'intérieur des cantons qu'au niveau intercantonal.

Raoul Jaccard: La collaboration entre les services de gestion des menaces des polices est facilitée par le fait que nous nous rencontrons à diverses occasions (p. ex. journée d'échange d'expériences, cours ISP *Gestion des menaces*, journée de perfectionnement). Cela nous permet d'avoir un même langage. À titre d'exemple, nous avons un instrument d'évaluation du risque en commun (*octagon*, développé par J. Endrass et présenté dans ce numéro). Évidemment, l'idéal serait d'avoir dans chaque canton un tel service spécialisé. Notons que fedpol est également représenté lors de nos journées d'échange, avec des agents formés dans le domaine. En cas de besoin de coopération internationale, nous pouvons compter sur les réseaux habituels (Europol, Interpol). Les situations l'exigeant sont toutefois rares. La priorité reste le renforcement des échanges en Suisse.

format magazine: Quels avantages et inconvénients présente une stratégie globale de gestion des menaces par rapport à une approche sectorielle (prévention de la radicalisation, prévention du hooliganisme violent ou prévention des situations amok/tueries scolaires, par exemple)?

Raoul Jaccard: Cloisonner les services préventifs augmente la *linkage blindness*; la capacité à détecter des liens, qui existent pourtant, s'en voit réduite.

Ceci posé, la réponse à cette question passe par la distinction entre prévention primaire et secondaire. Un service de gestion des menaces se situe d'abord dans ce qui est appelé la prévention secondaire. C'est-à-dire qu'il y a des indicateurs d'un potentiel passage à l'acte de la part d'un ou plusieurs auteurs précis et que des mesures sont adoptées pour évaluer le sérieux de la situation et diminuer le risque. Dans ce cadre, pouvoir recourir à des personnes formées et expérimentées est essentiel. Si la gestion des menaces n'est pas effectuée par les mêmes professionnels dans les différents secteurs, on diminue le potentiel de développement d'une véritable expertise.

Sabine Riniker: En se basant sur la définition des cas relevant du KBM (voir réponse 1), le motif n'est que secondaire – il peut ainsi jouer un rôle dans le choix des méthodes préconisées. Ce qui est décisif, c'est le danger potentiel pour les tiers. Si notre évaluation indique qu'un tel risque existe, la situation sera confiée au KBM. Ici, cette approche globale, interdisciplinaire et interinstitutionnelle joue un rôle essentiel.

Markus Jungo: La PCPS recommande une approche globale s'agissant de la doctrine, de la tactique et des méthodes et procédures de travail (bonnes pratiques). Les aspects sectoriels sont, quant à eux, traités dans les cantons, lors de débriefings opérationnels intercantonaux à la suite d'incidents particuliers, dans des groupes de travail spécifiques ou concernant des problèmes particuliers inclus dans notre domaine de compétences. La souveraineté cantonale constitue certainement un frein à la mise en place d'une approche globale. Elle implique souvent que les recommandations formulées ne sont que partiellement mises en œuvre. Par ailleurs, les petits cantons, qui ne sont pas ou peu confrontés à la violence sportive, sont bien évidemment moins intéressés par cette problématique.

format magazine: Dans quelle mesure le renseignement (notamment celui récolté lors du travail de police de proximité) peut-il soutenir la gestion des menaces au quotidien? Voyez-vous des limites à cet égard?

Raoul Jaccard: Le renseignement est central pour un service de gestion des menaces. Un instrument d'évaluation du risque de passage à l'acte peut être

le plus perfectionné au monde, il ne donnera des indications utiles qu'avec des informations de qualité. En outre, une évaluation n'est valable qu'à l'instant même où elle est effectuée. Le risque peut évoluer rapidement en fonction de différents facteurs (p. ex. l'auteur apprend qu'il se fait licencier ou arrête de prendre sa médication antipsychotique). Ce travail exige d'être constamment à jour, ou le plus à jour possible. On doit aussi pouvoir être très réactif. Il faut être en mesure de réévaluer rapidement des situations. En d'autres termes, un service de gestion des menaces doit avoir un système en place qui permette que des changements de situations ou de comportements des personnes suivies (auteur ou cible) lui soient communiqués. Le rôle de la police de proximité est essentiel. À la Police neuchâteloise, nous avons dans chaque poste de police de proximité un ou deux collègues « antennes MPV ».

*Le motif n'est que secondaire [...].
Ce qui est décisif, c'est le danger
potentiel pour les tiers.*

Ils sont sensibilisés au domaine. Ils réalisent une première évaluation de ces situations et font remonter les renseignements sur certains cas. La question des flux d'information entre les agents de terrain et les unités d'analyse visant à produire du renseignement doit encore être développée à l'avenir.

Markus Jungo: La police de proximité joue un rôle central à cet égard. Avant un match classé « rouge » (à haut risque), le chef d'engagement doit impérativement récolter des informations. Combien de personnes dois-je mobiliser pour le maintien de l'ordre? Quelles unités de maintien de l'ordre répondent aux défis identifiés par l'analyse? Quelle tactique dois-je appliquer face à tel ou tel groupe de supporters? Une telle analyse des risques ne peut être effectuée qu'en disposant de connaissances approfondies des différents groupements et en récoltant des informations pertinentes. Les déplacements des supporters et les options y relatives doivent également être pris en compte dans l'analyse. Les limites légales qui s'appliquent sont clairement fixées par le législateur. Il est évident que les principes de l'État de droit doivent être respectés à tout moment.

Sabine Riniker: Le service KBM est tributaire d'informations aussi précises et pertinentes que possible au sujet des personnes potentiellement dangereuses. Pour ce qui est de la récolte d'informations, le service KBM bénéficie, dans notre canton, de l'appui

du personnel de police qui a un fort ancrage local. Pour la récolte d'informations, les bases légales générales fixées par la KapoG s'appliquent (ainsi que la Loi sur le renseignement (LRens) pour ce qui relève de la prévention et de la répression du terrorisme).

format magazine: Est-ce vraiment du ressort de la police ou d'autres institutions étatiques d'agir préventivement sur des comportements potentiellement violents? La non-exposition à des risques ne relève-t-elle pas de la responsabilité individuelle?

Sabine Riniker: Bien évidemment, cela est du ressort de la police. Les organisations policières ont été créées pour assurer la sécurité publique, prévenir les menaces, et donc les infractions et les accidents. Outre la poursuite pénale, la prévention est l'activité principale de la police, comme le confirment les §§ 1–4 de la KapoG. Tout en sachant qu'il n'est pas possible d'atteindre un niveau de sécurité absolu, l'État doit – avec l'appui de la police – assurer la sécurité publique. Cela n'affecte pas la responsabilité individuelle de chacun. La police contribue, par exemple, à prévenir des accidents ou des infractions en informant la population (§ 1, al. 1, KapoG). Le service KBM effectue lui-même de la prévention par l'information. Il recommande aux victimes potentielles d'adopter certains comportements et prend contact avec les auteurs potentiels. Ensuite, le service KBM ne peut pas « ordonner » aux personnes de suivre ces recommandations et informations.

Raoul Jaccard: La première personne responsable de sa sécurité est – évidemment – la personne elle-même. Ceci dit, une des missions de la police est d'agir préventivement contre un problème sécuritaire identifié. On attend de la police qu'elle fasse quelque chose avec les informations qui lui sont communiquées (ou qu'elle possède déjà) et qu'elle

Après chaque drame, on se pose la question de savoir si l'État a assumé l'ensemble de ses « devoirs ».

mette en place des systèmes lui permettant de détecter des situations potentiellement explosives. Les attentes du citoyen sont bien plus grandes aujourd'hui qu'hier à ce sujet. Après chaque drame, on se pose la question de savoir si l'État a assumé l'ensemble de ses « devoirs ». Juste ou pas, le paradigme a changé!

Markus Jungo: La prévention est un aspect essentiel du travail de police, quel que soit le domaine d'activité visé. Lors de manifestations sportives, la sécurisation de l'espace public est du ressort de la police, alors que celle de l'enceinte des stades dépend des organisateurs. Il est toutefois clair que les organisateurs ne peuvent pas fuir leurs responsabilités pour autant. Une manifestation sportive doit être appréhendée de manière globale et les déplacements avant et après les rencontres en font partie. La PCPS a pour tâche de trouver des solutions globales, ce qui n'est possible qu'en soignant un réseau au niveau national (connaître ses interlocuteurs pour réagir en cas de crise). La prise en compte de cet aspect est de mieux en mieux assurée. Dans un État de droit, nous ne pouvons pas nous attendre à ce qu'une personne ne participe pas à un match pour éviter de s'exposer à des risques. En termes de confiance, une telle conclusion équivaldrait pour la police à une reddition ou à une banqueroute.

format magazine: N'y a-t-il pas un risque qu'une gestion proactive des menaces puisse elle-même contribuer à favoriser le passage à l'acte?

Raoul Jaccard: Oui, absolument! Par exemple, la décision d'enfermer préventivement un auteur de menaces peut être l'événement déclencheur du passage à l'acte. L'individu pourrait ressortir quelques jours plus tard avec la justification et une volonté renforcée de s'en prendre à la personne à l'origine de son emprisonnement. Il s'agit de rester humble et d'accepter que nous n'arriverons jamais à prévenir tous les drames. On est humain et on a affaire à des êtres humains, qui sont par définition imprévisibles. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une science exacte et les meilleurs instruments d'évaluation des risques ne restent qu'une aide à la décision. Toutefois, la subjectivité de la démarche n'enlève rien à sa pertinence. Lorsqu'un passage à l'acte a lieu malgré une gestion proactive, il s'agit d'éviter de se faire prendre au piège du jeu de la chasse au responsable. Le coupable est l'auteur. Bien sûr, il s'agira d'analyser la situation globalement et de s'interroger sur les actions ou non-actions de la part du réseau (service de gestion des menaces, ministère public, APEA, tribunaux, services de probation, etc.). Cependant, l'objectif central de cette analyse doit rester la ques-

tion de l'apprentissage. Comment pourrions-nous faire mieux la prochaine fois ?

Sabine Riniker: Nous ne percevons que très peu ce risque. Ce qui me semble important, c'est d'effectuer un triage précis pour déterminer si on se situe ou pas dans une situation relevant du KBM et de définir une démarche qui respecte – pour chaque cas concret – le principe de proportionnalité. Pour la police, le fait de prendre des mesures préventives appropriées n'a rien de nouveau. Par contre, la création du service KBM et la possibilité, au niveau juridique, de mettre en place une gestion des cas interdisciplinaire et interinstitutionnelle ont permis à la police de fonctionner en réseau. Elle est ainsi devenue le *single point of contact* (SPOC) pour les cas KBM. Cette mise en réseau est indispensable

pour pouvoir désamorcer des situations complexes pouvant déboucher sur des conflits ou des dangers considérables, sans attendre qu'elles ne débouchent sur des atteintes contre la vie et l'intégrité corporelle.

Markus Jungo: Une gestion proactive des menaces est indispensable. Elle ne favorisera pas le passage à l'acte, car il s'agit généralement de décisions réservées, élaborées pour disposer de la réponse adéquate le jour J et qui ne sont pas communiquées au préalable. Les procé-

Une gestion proactive des menaces est indispensable.

dures doivent être clairement définies pour pouvoir limiter au maximum la phase de chaos. Une communication poussée et très détaillée des médias peut, par contre, favoriser un passage à l'acte en offrant aux imitateurs une plateforme.

Portraits

Sabine Riniker est juriste et travaille depuis 2001 au sein du service juridique de la Police cantonale soleuroise. Après des études de droit à Berne, elle a été engagée à la division chargée de l'exécution des mesures du service cantonal des migrations, avant de rejoindre la police.

Soleure est le premier canton à avoir conçu puis mis en service en 2013 une gestion des menaces placée sous la conduite de la Police cantonale.

Raoul Jaccard est le chef du service psychologique de la Police neuchâteloise (PONE). Membre de l'AE-TAP (association européenne regroupant des professionnels de l'évaluation des menaces), il gère le groupe « Menaces et prévention de violence (MPV) » de la PONE. Ses stages et la collaboration avec les services de gestion des menaces des polices canton-

nales de Soleure, Berne et Zurich ont été déterminants pour la mise en place du groupe MPV.

Il fait partie de l'équipe d'instructeurs du cours ISP *Gestion des menaces*.

Markus Jungo (Police cantonale Fribourg) dirige la Plateforme de coordination police-sport (PCPS) qui a vu le jour le 1^{er} mai 2016 et qui est active sur le plan national.

Précédemment, il a occupé à la Police cantonale Fribourg les fonctions de chef de la région nord, et d'officier engagement et planification. Il a par ailleurs travaillé dans le domaine de la police de proximité, puis en tant que chef des unités spéciales.

Il est directeur du cours ISP *La sécurité dans l'environnement des manifestations sportives*.