

Étude scientifique d’accompagnement : « Recours à des moyens auxiliaires techniques dans le cadre de la prévention de la violence domestique »

Rapport final du 25 octobre 2024

Jann Schaub, Rahel Manetsch-Imholz, Ueli Hostettler

Direction du projet : Pr Ueli Hostettler et Pr Jonas Weber

Université de Berne, Faculté de droit, Institut de droit pénal et de criminologie (ISK), Schanzeneckstrasse 1, case postale, 3001 Berne

Contact : ueli.hostettler@faculty.unibe.ch, tél : 031 684 55 83

Proposition de citation : Schaub, Jann, Manetsch-Imholz, Rahel, & Hostettler, Ueli (2024). Étude scientifique d’accompagnement : « Recours à des moyens auxiliaires techniques dans le cadre de la prévention de la violence domestique ». Rapport final. Berne : Université de Berne – Institut de droit pénal et de criminologie.

Table des matières

1	SOMMAIRE	3
2	Mandat	10
3	Structure du rapport	12
4	Méthodologie	13
4.1	Recherches sur internet et dans la littérature	13
4.2	Analyse des documents.....	13
4.3	Enquête sur les différents cas	14
4.4	Entretiens qualitatifs	14
4.5	Observation	15
5	Situation initiale	16
5.1	Terminologie.....	16
5.2	Champs d'application et bases juridiques.....	18
5.3	Actualisation bibliographique	19
5.4	Développements récents les plus notables en Suisse.....	22
5.4.1	Entrée en vigueur de l'art. 28c CC.....	22
5.4.2	Délégation d'experts en Espagne et feuille de route sur la violence domestique.....	22
5.4.3	Interventions parlementaires.....	23
5.4.4	La Convention d'Istanbul et sa mise en œuvre	24
5.4.5	Projets pilotes.....	24
5.4.6	Principaux résultats.....	24
6	Résultats de l'étude d'accompagnement	26
6.1	Dispositifs et formes de surveillance mis en œuvre dans le contexte de la violence domestique.....	26
6.1.1	Champ thématique et base de données	26
6.1.2	Résultats	27
6.2	Services et organismes impliqués et rôles des parties prenantes	41
6.2.1	Champ thématique et base de données	41
6.2.2	Résultats	42
6.3	Possibilités pratiques en matière de mise en œuvre	45
6.3.1	Champ thématique et base de données	45

6.3.2	Résultats	46
7	Conclusions.....	57
7.1	Collaboration face à un champ d'action complexe	57
7.2	Adéquation de l'engagement selon le cas de figure	59
7.3	Communication	61
7.4	Documentation et transfert du savoir-faire	64
7.5	Ressources	66
7.6	Attentes et faisabilité	66
8	Recommandations d'action et de développement	70

1 SOMMAIRE

Mandat

L'étude scientifique d'accompagnement examine des projets pilotes sur le recours à des moyens auxiliaires techniques dans le cadre de la prévention de la violence domestique, projets menés par les cantons à la suite du dialogue stratégique sur la violence domestique et à l'adoption de la feuille de route de la Confédération et des cantons sur la violence domestique (le 30 avril 2021). Elle examine le contexte et la pratique, documente les conditions préalables à la réussite, met en évidence les différentes perspectives qui se présentent et analyse les possibilités et les limites du recours actuel à des moyens techniques dans des cas concrets, en mettant l'accent sur les aspects techniques et pratiques de la mise en œuvre. Un rapport est établi à cet effet, qui met également en évidence le potentiel de développement. Concrètement, les questions examinées sont les suivantes :

- Quels dispositifs et formes de surveillance sont mis en œuvre, et quel est leur champ d'application ?
- Quelle est l'appréciation des experts interrogés sur le contexte d'engagement examiné ?
- Quelles ont été les expériences des experts interrogés dans les différents cas de figure rencontrés ?
- De quelle manière sont évaluées les variantes à mettre en place pour les personnes à protéger et les personnes dangereuses ?
- Comment les personnes impliquées vivent-elles la communication et l'encadrement ?

L'étude doit fournir des connaissances fondamentales et pratiques pour les développements et les ajustements futurs du recours à des moyens auxiliaires techniques dans le cadre de la prévention de la violence domestique.

Méthodologie et base de données

Les données utilisées dans l'étude qualitative sont collectées par le biais d'une analyse documentaire et sur la base d'entretiens avec des experts, puis rassemblées en un corpus de textes et traitées par analyse de contenu. Le but est de documenter des cas concrets par le biais d'une enquête auprès de toutes les parties prenantes, en incluant les personnes à protéger dans la mesure où cela est possible. Au total, 29 entretiens ont été menés avec des parties prenantes de dix cantons, échantillon représentatif de différentes régions linguistiques (BE, NE, JU, BL, GE, VD, ZH, SG, TG, TI). Sur le plan intercantonal, des représentants de la CCDJP, de la CCPCS, de la Conférence suisse contre la violence domestique (CSPCS) et de l'association EM ont été interrogés. Un entretien a pu être mené avec une personne à protéger. De nombreux documents de référence sur le recours à des moyens auxiliaires techniques dans le contexte de la violence domestique ont été collectés et analysés. La collecte des données s'est déroulée du 1^{er} janvier au 31 juillet 2024.

Bases juridiques et formes d'application

Les domaines d'application traités sont les suivants :

- surveillance électronique des mesures de substitution prévues par la procédure pénale en vertu de l'art. 237 CPP ;
- surveillance électronique d'une sanction pénale en vertu de l'art. 67b CP ;
- surveillance électronique d'une mesure de droit civil en vertu de l'art. 28b en relation avec l'art. 28c CC ;

- moyens auxiliaires techniques dans le domaine de la prévention policière (boutons d'alarme/montres d'urgence).

Les formes d'application suivantes ont été documentées :

- surveillance électronique active dynamique ;
- surveillance passive dynamique ;
- surveillance passive ;
- boutons d'alarme/montres d'urgence.

Principaux résultats

Collaboration face à un champ d'action complexe : Le champ d'action de la violence domestique occupe depuis peu une place importante dans la société suisse. Il s'agit d'un phénomène complexe présentant des mécanismes particuliers qui peuvent poser des difficultés et des enjeux à tous les stades de la surveillance électronique et sous toutes ses formes (passive, active, dynamique). L'action préventive de l'État contre la violence domestique est relativement peu réglementée au niveau fédéral. Les nouvelles bases juridiques de la surveillance électronique, comme l'art. 28c CC et l'art. 67b CP, ainsi que les bases juridiques figurant dans les lois cantonales sur la police, sont encore assez méconnues et peu exploitées dans le domaine de la violence domestique. Il n'existe pas encore d'interprétation (juridique) solide de celles-ci. Dans les cantons où des expériences ont été faites, nous avons pu contacter les différents services impliqués et documenter leur travail en prenant en compte leurs points de vue respectifs dans le cadre de la présente étude. La collaboration est généralement vécue comme intense, très profitable et fructueuse. L'intégration de la surveillance électronique dans le cadre de stratégies globales est considérée comme l'un des facteurs de réussite les plus importants.

Cas de figure appropriés et adéquation de la mise en œuvre : La surveillance électronique a des effets différents selon qu'il s'agit d'une forme de surveillance « active » ou « passive ». Dans l'optique d'une protection accrue pour les personnes à protéger, la majorité des professionnels interrogés favorisent les formes actives de surveillance. La fréquence et l'effet de la surveillance électronique et des dispositifs d'urgence dépendent de la configuration et du contexte. Les services qui ont déjà exploité des dispositifs d'urgence pour les personnes à protéger dans le cadre d'une surveillance dynamique tendent à se montrer nettement plus enthousiastes à cet égard, notamment parce que les témoignages des personnes à protéger sont majoritairement très positifs. En ce qui concerne les dispositifs d'urgence, tant les services d'exploitation que les intéressés ont fait part d'expériences très positives. Un élément essentiel de l'efficacité de la surveillance électronique est la vérification de l'aptitude des personnes placées sous surveillance. La question de savoir si le recours à la surveillance électronique ou aux dispositifs d'urgence est considéré comme judicieux au regard d'un cas et de son contexte général dépend des bases juridiques existantes, des possibilités techniques et des objectifs de protection. Les surveillances dynamiques et les dispositifs d'urgence engagent davantage la personne à protéger dans un rôle actif, ce qui implique pour elle des exigences plus élevées en matière d'attention et de réaction aux éventuelles alarmes du dispositif, d'une part, et celles liées au déclenchement d'une alerte de son propre chef, d'autre part. Les représentants des autorités impliquées ont observé que les personnes à protéger se sentent à la fois plus libres et plus en sécurité grâce à la surveillance dynamique ou à leurs dispositifs. Les services interrogés soulignent ces effets positifs, à condition toutefois que les intéressés soient bien préparés et étroitement encadrés. Il existe aujourd'hui diverses solutions techniques, qui sont en outre en constante évolution. Les services « techniques » sont loués pour la rapidité avec laquelle ils proposent des solutions individuelles souples et faciles à mettre en œuvre. La qualité de tels services nécessitent toutefois des paramètres de base clairement définis, tels que la connaissance de l'objectif de protection ainsi qu'une définition pragmatique et raisonnable des zones interdites d'accès. La communication du service chargé de la mise en œuvre ainsi que le contact et l'échange avec le service technique de la surveillance électronique s'avèrent essentiels.

Communication : En général, les experts interrogés ont souligné le caractère crucial d'une communication claire, précise et transparente avec les intéressés, le public et les responsables politiques. Une

grande circonspection est de mise quant au choix des mots et des formules utilisées dans les échanges avec les personnes à protéger, et notamment dans les libellés des appareils de surveillance. En effet, il s'agit là d'un élément important en vue d'instaurer la confiance dans les services chargés de l'implémentation et de l'exploitation (services d'exploitation), de réduire le risque de retraumatisme et d'insécurité chez la personne à protéger et, d'une manière générale, d'accroître l'efficacité de la mesure. La qualité de la communication avec les personnes surveillées avant, pendant et après la surveillance électronique a été régulièrement soulignée lors des entretiens comme un point clé de la réussite et de l'efficacité de celle-ci. Sans une bonne communication avec les personnes surveillées, il n'est guère possible d'utiliser la surveillance électronique et les dispositifs d'urgence de manière adaptée à chaque situation. Quant à la communication avec les personnes dangereuses dans le cadre d'une surveillance électronique, il a été régulièrement souligné qu'il était impératif que les infractions ou les alertes soient suivies de réactions ou d'interventions immédiates. De telles réactions peuvent être à bas seuil, mais il semble surtout important qu'elles soient directes et opportunes et, dans l'idéal, qu'elles soient menées par une personne de référence (au sein du service impliqué) qui a déjà établi avec l'intéressé une certaine relation. La confiance dans le fonctionnement de la surveillance électronique, qui semble prévaloir, tant du côté des personnes à protéger que de celui des personnes dangereuses, repose en grande partie sur la confiance dans les services d'exploitation, à savoir qu'elle constitue une condition importante du sentiment d'autonomie de la personne à protéger et de la dissuasion de la personne dangereuse.

Documentation et transfert du savoir-faire : Une communication efficace avec les différentes parties prenantes et les personnes surveillées présuppose une terminologie claire, des bases d'application juridiques et procédurales solides et un grand savoir-faire de la part des services d'exploitation. Pour le moment, en Suisse, de nombreuses lacunes subsisteraient dans le domaine de l'exploitation de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique, les expériences pratiques en la matière n'étant guère nombreuses. En effet, peu de données statistiques sont actuellement collectées sur la violence domestique et sur le recours à la surveillance électronique dans ce contexte. Une collecte uniforme et systématique de données caractéristiques dans ce domaine par les cantons semble être un préalable indispensable. De premières expériences pratiques ont désormais pu être recueillies, qui permettent de tirer des enseignements instructifs et sur lesquels il sera possible de s'appuyer pour recueillir de nouvelles expériences et les mettre à profit dans le cadre d'échanges de connaissances. Dans l'ensemble, une place importante est accordée aux échanges avec d'autres cantons. En janvier 2025, les cantons de l'association EM introduiront le nouveau système Buddi, qui permettra de synthétiser de nombreux enseignements tirés des systèmes précédents, mais aussi d'en acquérir de nouveaux.

Ressources : Afin de garantir un niveau de sécurité aussi élevé que possible pour les personnes à protéger, il s'avère préférable d'opter pour une surveillance active et dynamique. Le maintien d'une surveillance active (24h/24 et 7j/7) nécessite davantage de ressources qu'une surveillance passive pendant les heures de bureau, a fortiori lorsqu'elle est effectuée sans perspective d'intervention ou de réaction immédiate et qu'elle vise uniquement à détecter des infractions. L'ajout d'éléments dynamiques tend à accroître les charges de personnel, bien que le fait de compléter une surveillance passive par des éléments dynamiques, qui exigent de la personne à protéger un rôle plus actif, puisse contribuer à réduire ces charges par rapport à une surveillance active. Les synergies, les réseaux et les outils

de gestion des menaces existants permettent d'économiser des ressources. En outre, la pratique d'un transfert du savoir-faire contribue, dans certains cas, à simplifier les engagements pour les personnes compétentes, ce qui peut se traduire à la fois par un accroissement du nombre d'engagements et une diminution des ressources nécessaires.

Attentes et faisabilité : Le fait de discuter en toute transparence des attentes des différentes parties prenantes, des autorités politiques et du public semble important. En effet, un tel dialogue permet de relativiser certaines attentes, de mener des réflexions sur la réduction des coûts et de trouver des solutions pragmatiques. Le discours semble parfois trop axé sur la question des attentes, alors que l'on assiste manifestement à un changement d'opinion, à savoir que même une surveillance active et dynamique entièrement déployée ne saurait empêcher un certain risque d'agression et que, selon la région et la situation, il n'est pas possible de garantir que la police interviendra à temps sur place en cas d'agression imminente d'une personne sous surveillance électronique. Il importe d'être conscient de ces limites, ce qui semble être le cas des services d'exploitation, mais de ne pas perdre de vue pour autant les nouvelles possibilités offertes en matière de surveillance électronique et de dispositifs d'urgence. La prévention des agressions par le biais d'une « intervention directe » de la police sur place peut certes constituer un objectif de protection, mais d'autres réactions (à bas seuil) peuvent également permettre d'agir efficacement sur certaines situations. Il y a lieu de prendre conscience des attentes vis-à-vis de la surveillance électronique en tant que moyen de protection contre la violence domestique, de manière générale pour chaque forme de surveillance et chaque champ d'application, et de manière plus spécifique dans chaque cas. Les seuils, les exigences, les procédures et les raisonnements peuvent différer considérablement en fonction du champ d'application ou du domaine juridique dans lequel la surveillance électronique doit être mise en œuvre. Les exigences en matière de protection des données sont également un sujet important dans le domaine de la surveillance électronique, à savoir que, comme l'ont montré les entretiens avec les experts, ces exigences sont actuellement traitées au cas par cas. Une clarification de ces exigences pour les différents champs d'application semble nécessaire. À la lecture du présent rapport et lors de la phase de transfert des connaissances, il importe de garder à l'esprit que si l'on ne dispose encore que de peu d'expérience spécifique au contexte de la violence domestique, les conclusions tirées dans le domaine de la technique peuvent permettre d'affiner les besoins à l'égard d'un système et les idées que l'on s'en fait. Dans la pratique, les services d'exploitation ont majoritairement fait part de leur surprise quant à la simplicité technique de la mise en œuvre de la surveillance électronique, mais aussi de leur satisfaction quant à la souplesse et au professionnalisme dont ont fait preuve les services techniques, qu'ils soient étatiques ou privés, pour répondre aux besoins particuliers rencontrés dans les cas d'application de la surveillance électronique.

Conclusion et recommandations de développement

La présente étude d'accompagnement fait le point sur les projets pilotes qui ont été menés dans les cantons et qui ont été portés à la connaissance de l'équipe de recherche. Globalement, il en ressort une image hétérogène, où il apparaît notamment que les projets cantonaux ont été lancés à des moments différents et se trouvent à divers stades de leur déroulement. Il n'a pas encore été possible d'acquérir, dans chacun de ces projets, de l'expérience sur l'ensemble des possibilités d'application des moyens techniques. Toutefois, dans l'ensemble des cas, on dispose déjà d'un certain nombre d'informations pratiques concernant chaque domaine d'application. L'expérience acquise jusqu'à présent

est jugée positive. En ce qui concerne les bases juridiques, on note également des signes d'ambiguïté dans la mise en œuvre. L'étude permet de formuler des recommandations d'action et de développement, l'ordre de l'énumération ci-dessous ne supposant pas une hiérarchisation de leur importance.

- Dans les cas documentés, l'expérience acquise est positive et les personnes interrogées font état d'une plus grande ouverture, tant du point de vue personnel qu'institutionnel, au recours à des moyens techniques. Ce progrès devrait être reconnu, se poursuivre et être renforcé.
- Le potentiel d'innovation qu'offre le fédéralisme, qui permet de mener une grande diversité de projets pilotes sur différents sites, ne saurait que davantage être exploité. Les cantons devraient participer en plus grand nombre au développement de nouvelles applications, à leur test et à l'échange de leurs connaissances au niveau national.
- Compte tenu de l'introduction de nouveaux systèmes de surveillance électronique et de l'évolution constante dans le domaine, il est prévu de prolonger la phase pilote afin d'accroître l'expérience acquise.
- Il serait utile d'acquérir plus d'expérience sur les cas où les personnes à protéger sont impliquées de manière dynamique. L'accent devrait être mis en particulier sur le point de vue des personnes à protéger.
- Les instances cantonales compétentes devraient développer des conditions-cadres et des instruments de travail pour la coopération et l'échange directs et interdisciplinaires entre les parties prenantes aux niveaux professionnel et fonctionnel dans les cantons.
- Les stratégies cantonales de gestion des menaces et leur mise en œuvre dans la pratique sont un cadre favorable à l'extension de mesures techniques dans le domaine de la prévention de la violence domestique. Il est fortement recommandé d'y recourir.
- Les formes interdisciplinaires et interinstitutionnelles de coopération entre le personnel judiciaire, policier, de placement et de mise en œuvre devraient être complétées par des services d'encadrement psychologique et social ciblés.
- La gestion et la prévention de la violence domestique est une tâche importante des autorités publiques chargées de l'application et de l'exécution de la loi. Constituant une occasion de légitimer les actions menées et d'en rendre compte, cet engagement devrait être largement communiqué au public.
- Les solutions techniques à bas seuil, telles que les applications logicielles et autres dispositifs d'urgence, ne devraient pas être négligées.
- Il apparaît essentiel de favoriser et de soutenir les solutions souples permettant une adaptation à chaque situation. Le besoin de protection des personnes à protéger doit rester au centre des objectifs et des mesures de protection. Les droits de la personne dangereuse doivent être soigneusement pris en compte.
- Il est recommandé de procéder à une clarification approfondie des bases juridiques afin de mieux exploiter le cadre normatif permettant de faire face au problème social considéré et, le cas échéant, de l'adapter à moyen terme.
- En vue d'une meilleure gestion des expériences et des connaissances, il est recommandé de mettre en place un service centralisé ou un pool d'experts à long terme, ainsi qu'un système de

documentation harmonisé au niveau national afin de centraliser des connaissances pratiques utiles à la prise de décision et à la mise en œuvre.

- Les expériences des victimes devraient être recueillies et documentées. Leurs appréciations personnelles de l'utilité et des limites des mesures étatiques sont déterminantes pour l'efficacité de ces dernières.

2 MANDAT

Ce rapport est basé sur l'étude scientifique d'accompagnement des projets pilotes menés par les cantons en matière de recours à des moyens auxiliaires techniques dans le cadre de la prévention de la violence domestique. L'impulsion pour ces projets pilotes a été donnée par le dialogue stratégique sur l'examen de mesures visant à améliorer la protection des victimes de violence domestique dans les cas à haut risque, qui a eu lieu au printemps 2021, et de la feuille de route sur la violence domestique élaborée par la Confédération et les cantons à l'automne de la même année, suite à ce dialogue. Le but de l'accompagnement scientifique est de recenser et d'analyser systématiquement, par des méthodes scientifiques, les expériences faites en matière de recours à la surveillance électronique et à des dispositifs d'urgence pour la prévention de la violence domestique. Les objectifs spécifiques de la présente étude d'accompagnement sont donc les suivants :

- Documenter scientifiquement, par le biais d'études de cas menées dans les limites des ressources allouées, les cas en cours ou terminés de projets pilotes cantonaux en matière de recours à des moyens auxiliaires techniques. À cet égard, il s'agit de relever les caractéristiques propres à chaque cas d'application, en recueillant et en documentant (dans la mesure du possible) les points de vue des parties prenantes et des personnes concernées. Ces caractéristiques relatives au contexte comprennent les informations disponibles sur le motif, la justification, la planification et la mise en œuvre, les diverses expériences faites par les parties prenantes et les intéressés, ainsi que l'évaluation des bénéfices de ces différents cas d'application de moyens techniques.
- Analyser et, dans la mesure du possible, comparer des cas dans plusieurs cantons, dresser la liste des services impliqués et identifier leur rôle dans le cadre de la stratégie globale de protection. Il s'agit notamment de recueillir les expériences et les appréciations des personnes impliquées et des parties prenantes institutionnelles et de documenter leurs observations en vue de développements futurs.
- Dans le cadre des expériences concrètes, prendre en compte, dans la mesure du possible, les opinions et les témoignages de la personne à protéger et de la personne dangereuse. Il n'est toutefois pas possible de déterminer si et dans quelle mesure cet objectif pourra être atteint. En tout état de cause, les exigences en matière d'éthique de la recherche et de protection des données doivent être respectées.
- Les cas ainsi documentés sont ensuite analysés et évalués au regard des possibilités et des limites de l'exploitation actuelle des moyens techniques dans des cas concrets. L'accent est mis sur les aspects techniques et pratiques de la mise en œuvre. Les références aux bases juridiques doivent être recensées. Les bases juridiques ne sont toutefois pas analysées.
- Les résultats de l'étude d'accompagnement seront présentés dans un rapport à l'intention des mandants, accompagnés de recommandations d'action et de développement. Le rapport fournit ainsi des données de base et des connaissances pratiques en vue d'adaptations futures dans le domaine du recours à des moyens auxiliaires techniques dans le cadre de la prévention de la violence domestique.

L'étude ayant dû être réalisée dans un délai très court, il était essentiel pour la réussite du projet que toutes les personnes que nous avons sollicitées fassent preuve d'une grande disponibilité et d'un

grand intérêt pour le sujet. Nous remercions toutes les personnes que nous avons sollicitées pour leur engagement et leur précieuse collaboration dans le cadre de la recherche d'accompagnement. Nos remerciements vont également au mandant, la CCDJP, et à l'association EM pour leur soutien précieux et la mise à disposition d'informations et de contacts.

3 STRUCTURE DU RAPPORT

Le présent rapport d'accompagnement est divisé en huit chapitres. Les principaux résultats sont résumés dans le sommaire, qui permet ainsi une prise de connaissance rapide. Pour une lecture plus détaillée, il peut être utile de se reporter aux conclusions, qui reprennent les principaux résultats et les placent dans un contexte plus large, ainsi qu'aux recommandations d'action et de développement.

Le sommaire (chapitre premier) doit permettre au lecteur de se faire une idée rapide et instructive de l'étude d'accompagnement.

Les chapitres 2 à 4 décrivent le mandat, la structure du rapport d'accompagnement et la méthodologie.

Le chapitre 5 présente la situation initiale à l'origine du rapport d'accompagnement. Il décrit brièvement la terminologie utilisée, les champs d'application et les bases juridiques en Suisse, puis fournit des informations sur les sources bibliographiques et les développements majeurs les plus récents en Suisse dans le domaine.

Le chapitre 6 présente les résultats de l'étude d'accompagnement. Les différents résultats tirés de la collecte de données sont classés par champ thématique dans des sous-chapitres en fonction de trois critères :

- Dispositifs utilisés et formes de surveillance
- Services et organismes impliqués et rôles des parties prenantes
- Possibilités pratiques en matière de mise en œuvre

Vient ensuite, au chapitre 7, la présentation des conclusions tirées des résultats. Celles-ci sont regroupées par champs thématiques :

- Collaboration face à un champ d'action complexe
- Adéquation de l'engagement selon le cas de figure
- Communication
- Documentation et transfert du savoir-faire
- Ressources
- Attentes et faisabilité

Sur la base des conclusions, nous formulons, au chapitre 8, des recommandations d'action et de développement en vue de faciliter la prise de décision pour la suite de la procédure.

4 MÉTHODOLOGIE

Le choix de la méthodologie découle de la pluralité des enjeux et des types de parties prenantes, mais aussi des contraintes de temps. Les principaux instruments utilisés pour la collecte des données ont consisté en des recherches systématiques sur Internet et dans la littérature spécialisée axées sur les normes scientifiques, en l'analyse des documents (internes) obtenus auprès des services impliqués, en des demandes de renseignements par téléphone ou en ligne pour compléter les lacunes d'information et en des entretiens semi-standardisés avec des experts issus des domaines des techniques de surveillance, de l'aide aux victimes, de services d'encadrement des auteurs d'infractions, de la police, de la poursuite pénale et de l'exécution des sanctions pénales. À une exception près, aucune personne protégée n'a pu être interrogée directement, et ce pour des raisons diverses. Les documents, les procès-verbaux d'entretiens, les rapports d'observation et les notes sur les informations échangées de façon informelle ont été rassemblés dans un corpus de données textuelles, analysés systématiquement et condensés pour en tirer des résultats. Le système de codage employé à cet effet a été, dans un premier temps, dérivé (de manière déductive) des questions posées dans le cadre du mandat ainsi que des publications sur le sujet, puis élargi (de manière inductive) à partir du matériau des données.

4.1 Recherches sur internet et dans la littérature

Dans le cadre de l'enquête « Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt. Untersuchung zuhanden des Bundesamts für Justiz » (rapport « BJ EM »)¹, une vaste recherche sur internet et dans la littérature spécialisée avait déjà été effectuée en mettant l'accent sur le recours à des moyens auxiliaires techniques à des fins de protection des victimes dans le contexte de la violence domestique ou dans des champs d'application comparables. Cette recherche a porté sur des ouvrages spécialisés publiés avant fin 2020. Dans la présente étude d'accompagnement, nous actualisons et élargissons périodiquement cette recherche. Les documents et références recueillis sont à la disposition du mandant (et d'autres personnes intéressées) en cas de besoin.

4.2 Analyse des documents

Les recherches et les entretiens menés ont permis de distinguer des documents (internes) présentant un intérêt pour l'étude. Les services compétents ont été contactés en vue de les obtenir. Les données reçues sous la forme de documents, de courriers électroniques et de notes téléphoniques ont été documentées et analysées. Les points restés en suspens ou peu clairs à la suite des entretiens, de l'analyse des documents et des recherches sur internet et dans les ouvrages spécialisés ont fait l'objet de demandes de précisions par téléphone ou par courrier électronique.

¹ Institut de droit pénal et de criminologie, Université de Berne [Brechtbühl, Alain, Hostettler, Ueli, Manetsch-Imholz, Rahel, Schaub, Jann, Scheidegger, Nora, & Weber, Jonas] (2021). Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt. Untersuchung zuhanden des Bundesamts für Justiz (BJ). Rapport final du 5 février 2021. Berne, disponible sur : <<https://www.ejpd.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog/ber-uni-bern.pdf.download.pdf/ber-uni-bern-d.pdf> /> (étude BJ EM).

4.3 Enquête sur les différents cas

Nous avons documenté les cas actuels ou antérieurs portés à notre attention en prenant en compte le plus grand nombre possible de témoignages de la part des personnes concernées et des parties prenantes du côté des autorités. Pour ce faire, des entretiens ont été menés avec elles. Au cours de la collecte de données (1 janvier 2024 - 31 juillet 2024), 47 cas ont été identifiés (v. tableau 2 ci-après). Les caractéristiques contextuelles, les conditions de réussite et de succès ainsi que les enjeux et les obstacles liés aux mesures et processus concernés ont ainsi pu être traités de manière approfondie.

4.4 Entretiens qualitatifs

Les informations tirées des entretiens qualitatifs semi-standardisés avec les experts sont utilisées pour répondre à plusieurs questions secondaires. Les experts interrogés sont des représentants de diverses autorités, disciplines, branches professionnelles et donc de fonctions différentes. Ils font partie des experts dans leur domaine de pratique, c'est-à-dire qu'ils disposent de connaissances étendues et approfondies dans leur domaine d'activité. Les critères de sélection utilisés pour choisir ces personnes ont dépendu des questions sur lesquelles elles allaient être invitées à s'exprimer. L'objectif principal des entretiens avec les experts était d'accéder à des informations de première main et de les synthétiser. Dans certains cas, plusieurs entretiens ont été menés avec des experts, dans d'autres, plusieurs experts ont été interrogés en même temps dans le cadre d'un seul entretien. Les services et organes représentés par les experts interrogés sont présentés dans le tableau 1 ci-après.

Tableau 1 : Experts interrogés (n= 28)

Canton	Autorité / Service	Nombre d'experts
Bâle-Campagne	Office d'exécution des peines et mesures	1
Bâle-Campagne	Gestion cantonale des menaces (KBM)	1
Bâle-Campagne	Police cantonale	2
Bâle-Campagne	Service d'intervention en matière de violence domestique (IST)	1
Bâle-Campagne	Ministère public	1
Berne	Office de l'exécution judiciaire	1
Berne	Tribunal régional	1
Berne	Service de protection des victimes de la police cantonale	1
Genève	Service de probation et d'insertion (SPI)	1
Jura	Services juridique (JUR)	1
Saint-Gall	Office d'exécution des peines et mesures	2
Tessin	Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi	1

Thurgovie	Service de protection des victimes de la police cantonale	1
Vaud	Fondation vaudoise de probation (FVP)	1
Zurich	Ministère public	2
Zurich	Service de protection des victimes de la police cantonale	1
Zurich	Centre de conseil pour les femmes (BIF)	1
Zurich	Exécution des sanctions pénales et réinsertion (JuWe)	1
Zurich	Certas	1
Yverdon-les-Bains	Commune	1
intercantonal	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)	1
intercantonal	Association Electronic Monitoring (EM)	3
intercantonal	Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD)	1

Outre les entretiens avec les experts, nous avons pu interroger une personne protégée. Celle-ci s'est portée volontaire et a été interrogée avec la plus grande circonspection. Malgré les efforts de l'équipe de recherche et des représentants des autorités cantonales, l'équipe de recherche n'a pas pu contacter d'autres victimes pour leur demander de participer à des entretiens. Le fait qu'il n'y ait eu que très peu de cas en Suisse, jusqu'à présent, a eu une incidence décisive sur les chances d'atteindre de telles personnes. À l'exception de cet unique entretien avec une personne protégée, le rapport ne peut donc pas refléter directement la perspective du groupe de population concerné, les déclarations à ce sujet étant toujours rapportées par des tiers, c'est-à-dire par les experts interrogés. L'équipe de recherche s'est efforcée de recueillir et de documenter en détail ces expériences et appréciations relatées de manière indirecte.

Un total de 29 personnes ont donc été interrogées qualitativement dans le court laps de temps disponible pour la collecte des données. Les entretiens ont duré entre 45 et 90 minutes environ. Tous ont été enregistrés et leur teneur analysée.

4.5 Observation

L'équipe de recherche a pu assister à deux simulations en direct (auprès de Certas et JuWe à Zurich), qui lui ont permis de recueillir le point de vue de la centrale de surveillance ainsi que celui d'une personne surveillée.

5 SITUATION INITIALE

Dans le présent chapitre est exposée la situation initiale sur laquelle nous nous appuyons dans la suite du rapport.

5.1 Terminologie

Dans le processus de l'étude d'accompagnement, il s'est avéré important, pour diverses raisons exposées plus loin², d'utiliser une terminologie claire et raisonnée, afin de permettre des discussions sur les attentes, les besoins et les expériences. Les termes suivants sont employés dans le présent rapport :³

- **Violence domestique** : il n'existe pas de définition universelle de la violence domestique. Selon le contexte (notamment sociologique et juridique) dans lequel elle est utilisée, différentes acceptions sont retenues. Selon la définition juridique établie en Suisse, il y a violence domestique lorsque des personnes exercent ou menacent d'exercer des violences physiques, psychologiques ou sexuelles au sein d'une relation familiale, conjugale ou para-conjugale en cours ou dissoute (v. également la définition plus large de l'art. 3, let. b de la Convention d'Istanbul). Néanmoins, des différences sémantiques peuvent exister selon le cadre juridique de référence. Ce qui est considéré comme de la violence domestique dans le contexte du droit pénal, par exemple, ne coïncide pas forcément avec les définitions figurant parfois dans les lois cantonales sur la police.⁴
- **Personne « à protéger » ou « menacée » et « personne dangereuse »** : la surveillance électronique et d'autres moyens techniques peuvent être utilisés dans le cadre de la lutte contre la violence domestique à différents stades (de la procédure), notamment lorsqu'aucune procédure pénale n'a (encore) été ouverte. Dans le présent rapport, il est donc généralement question de la personne à protéger ou de la personne dangereuse. Nous n'utiliserons les termes de victime et d'auteur ou de personne prévenue et condamnée que pour souligner le rôle que la loi (code de procédure pénale ou loi pénale) attribue à la victime après qu'une infraction a déjà été commise.
- **Surveillance électronique (ou « electronic monitoring », EM)** : la surveillance électronique permet aux autorités (étatiques) compétentes de repérer et de vérifier à distance la présence, la localisation, les déplacements et/ou le respect des conditions imposées à la personne concernée. Le terme de surveillance électronique fait référence à une large gamme d'appareils de surveillance électronique et à leurs applications, qui peuvent être utilisés dans différents champs d'application juridiques et à diverses fins.⁵ Dans ce cadre, la personne surveillée est équipée d'un émetteur (ordinairement un bracelet électronique fixé à la cheville ou au poignet) afin que ses données de présence ou de géolocalisation puissent être détectées et enregistrées. L'émetteur est localisé par

² V. chap. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..

³ Sur le même sujet, v. l'étude BJ EM ; Bühl Michael, Electronic Monitoring in Fällen häuslicher Gewalt, in : Schwarzenegger Christian / Brunner Reinhard (éd.), Fachtagung Bedrohungsmanagement – Reflexion zum Stand der Entwicklungen beim Bedrohungsmanagement, Tagungsband 2023, p. 27-47 ; <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/electronic-monitoring.html#main_furtherinformation>.

⁴ Sur la définition de la violence domestique, v. Manetsch-Imholz, p. 583 ss.

⁵ NELLIS MIKE, Standards and Ethics in Electronic Monitoring, Handbook for Professionals responsible for the Establishment and the Use of Electronic Monitoring, 2015, p. 10.

radiofréquence (RF), par un service basé sur la localisation (« location-based system » [LBS] ; par exemple via des relais de téléphonie mobile) ou par un système de positionnement par satellites (en général via le système mondial de positionnement [GPS]⁶). La transmission des données de l'émetteur au service de surveillance s'effectue généralement via le réseau de téléphonie mobile ou le réseau téléphonique. L'autorité qui a ordonné la mesure définit, dans le cadre d'un plan d'intervention et de notification, les processus à mettre en œuvre ou à lancer en cas d'infraction ou de manipulation irrégulière.

- **Surveillance passive** : les données sur la position enregistrées ou transmises par le dispositif de géolocalisation ne sont pas surveillées en temps réel par l'autorité compétente, mais analysées a posteriori (p. ex. aux heures de bureau). Les données sont stockées pendant une certaine période et peuvent être analysées régulièrement (par exemple après une période définie), aléatoirement (échantillonnage aléatoire) ou en fonction des résultats ou des infractions. Une réaction rapide ne peut être garantie.
- **Surveillance active** : les données sur la position de la personne surveillée transmises par le dispositif de géolocalisation sont analysées par le service compétent (p. ex. une centrale de surveillance) 24 heures sur 24, tous les jours de la semaine, et les notifications sont gérées en temps réel. La surveillance active est généralement garante d'une réactivité immédiate qui, généralement, peut être définie selon un modèle donné ou, au contraire, être spécifiée au cas par cas. Les notifications ou les infractions peuvent, mais ne doivent pas nécessairement, faire immédiatement l'objet d'une intervention (p. ex. policière).
- **Surveillance dynamique** : les composants des systèmes de localisation par satellite, des systèmes à radiofréquence et des dispositifs de repérage peuvent être utilisés conjointement. Cela permet d'enregistrer les mouvements de la personne surveillée, de définir des zones géographiques et de les associer à des conditions particulières, ainsi que de mettre en relation le dispositif de la personne dangereuse avec le dispositif de repérage de la personne à protéger. Cela permet de déclencher des alertes automatisées à destination d'un récepteur spécifique et/ou de la personne à protéger, par exemple lorsque la personne dangereuse s'approche d'elle ou pénètre dans toute autre zone interdite. Le dispositif de repérage dont est équipée la personne à protéger est un appareil qu'elle porte sur elle et qui signale, à elle-même et/ou à un service prédéfini, que la personne dangereuse s'approche d'elle. Cela lui offre la possibilité de réagir de manière anticipée, c'est-à-dire de s'éloigner, de demander de l'aide, d'alerter la police etc. Ces systèmes peuvent également être configurés de manière à ce que l'alerte d'approche ne soit pas transmise directement à la personne à protéger, mais seulement à un service spécifique chargé, le cas échéant, de définir la marche à suivre. De tels dispositifs de repérage opèrent soit de manière indirecte, par le biais de systèmes et infrastructures de géolocalisation, soit de manière directe (ou bilatérale) en connexion avec l'émetteur de la personne dangereuse. Le système combiné peut en outre être complété par un dispositif d'urgence pour la personne à protéger.

⁶ P. ex. <<https://www.gps.gov/technical/ps/2020-SPS-performance-standard.pdf>>.

- **Surveillance hybride** : la surveillance électronique peut être passive, active ou dynamique, mais des formes de surveillance combinées et/ou hybrides sont également possibles. Ces dernières peuvent être conçues de manière à ce que la personne dangereuse soit généralement surveillée de manière passive et qu'une surveillance active ne soit mise en place que pendant certaines périodes à risque (par ex. le week-end) ou dans certaines circonstances (par ex. lorsque la personne entre dans une zone qui lui est interdite, lorsqu'elle s'approche de la personne à protéger, ou en cas de message d'erreur ou de batterie faible du dispositif), ou de telle sorte que les intervalles de transmission se resserrent à mesure que la personne dangereuse se rapproche de la personne à protéger.
- **Dispositif d'urgence pour la personne à protéger** : le dispositif d'urgence (également appelé dispositif d'alarme ou d'alerte) est un dispositif technique que la personne à protéger porte sur elle et qui lui permet de déclencher une alerte à partir de lieux préconfigurés en appuyant sur un bouton. Cet appareil peut se présenter sous différentes formes (p. ex. un simple radiomessageur avec un bouton avec ou sans écran, une montre/smartwatch, une application pour smartphone) et disposer de diverses autres fonctions (p. ex. établissement d'une connexion directe en déclenchant une alerte à partir d'un lieu préconfiguré, enregistrement audio en cas de déclenchement de l'alerte, fonctions de localisation).
- **Efficacité** : dans le contexte de la violence domestique, la notion d'efficacité de la surveillance électronique se réfère d'une part à la prévention (à court, moyen ou long terme) de la violence domestique et au respect des mesures de protection, qui garantissent l'intégrité de la personne menacée. D'autre part, outre la prévention de la violence domestique, l'efficacité de la surveillance électronique se mesure également à l'accroissement du sentiment de sécurité de la personne à protéger et à l'amélioration de sa qualité de vie et donc par une meilleure santé psychique (notamment par le renforcement du sentiment d'autonomie de la personne à protéger).⁷

5.2 Champs d'application et bases juridiques

La surveillance électronique est essentiellement un moyen de vérifier le respect des conditions et des mesures de protection ordonnées par les autorités. Le recours à la surveillance électronique repose sur diverses bases juridiques. Pour la compréhension et l'évaluation d'un cas de surveillance donné, il est important de distinguer la base sur laquelle le recours à la surveillance électronique est fondé, étant donné que différentes procédures peuvent s'appliquer, que différentes autorités peuvent être compétentes, que différentes restrictions et autres conditions peuvent s'appliquer (notamment en matière de droits fondamentaux) et que les objectifs de protection de la surveillance peuvent différer considérablement en fonction du contexte.

⁷ D'autres objectifs de la surveillance électronique, comme la réinsertion sociale, ne jouent guère de rôle dans le champ d'application examiné dans la présente étude, bien que les résultats de la recherche sur la récidive dans le cadre du recours à la surveillance électronique en tant qu'alternative à l'exécution des peines peuvent être intéressants par rapport au présent thème et que des réflexions analogues peuvent certes en être tirées. En général, sur les objectifs et les fonctions sociales de la surveillance électronique, v. DAEMS TOM, *Electronic monitoring, Tagging Offenders in a Culture of Surveillance*, Cham 2020, p. 23 ss.

Dans la présente étude d'accompagnement, nous nous intéressons en particulier au recours à la surveillance électronique et à des dispositifs d'urgence dans le cadre de la prévention de la violence domestique, champ d'application qui repose sur les bases juridiques énumérées ci-après⁸ :

- Mesure de droit civil ordonnée par un juge (art. 28c CC)
- Mesure policière (législations cantonales sur la police)
- Mesure de substitution au lieu de la détention provisoire ou de la détention pour des motifs de sûreté (art. 237 CPP)
- Interdiction géographique et/ou de s'approcher ordonnée par un juge en vertu du droit pénal (art. 67b CP)

Le recours à la surveillance électronique dans le domaine de l'exécution des peines et mesures (Back-/Front-Door ; art. 79b CP), du droit pénal des mineurs (art. 16a DPMIn) et des mesures visant à empêcher les activités terroristes (art. 23q LMSI) ne constitue donc pas le sujet du présent rapport.

5.3 Actualisation bibliographique

Depuis fin 2020 (horizon de recherche du rapport EM de l'OFJ), de nouveaux travaux pertinents ont été publiés sur ce sujet. Une sélection de ces publications est présentée ci-dessous à titre d'actualisation :

- BOITEUX STEWARD / TEPERSKI ADAM, An evaluation of the NSW Domestic Violence Electronic Monitoring program, *Crime and Justice Bulletin*, 255 2023 : *Les auteurs d'infraction qui ont participé au programme DVEM (Domestic Violence Electronic Monitoring), en Australie, présentaient une probabilité d'environ 7 % plus réduite de retourner en détention dans un délai inférieur à un an. Ils étaient également beaucoup moins susceptibles de commettre à nouveau une infraction (7,1 points de pourcentage), un acte de violence domestique (10,5 points de pourcentage) ou de contrevenir à un prononcé de protection (8,7 points de pourcentage). L'étude a examiné de nombreux facteurs liés au placement DVEM et à la récidive, mais ne peut exclure que des variables non observées ou des facteurs liés à la participation au DVEM aient pu influencer les résultats.*
- BÜHL MICHAEL, Electronic Monitoring in Fällen häuslicher Gewalt, in : Schwarzenegger Christian / Brunner Reinhard (éd.), *Fachtagung Bedrohungsmanagement – Reflexion zum Stand der Entwicklungen beim Bedrohungsmanagement*, Tagungsband 2023, p. 27-47 : *Aktuelle Übersicht für die Schweiz.*
- BUEHLOW EMILY, Victim Services' Implementation of Mobile Tracking Systems for Victims of High-Risk Gender-Based Violence Cases in Ontario, Ontario 2023 (disponible à l'adresse suivante : <https://dspacemainprd01.lib.uwaterloo.ca/server/api/core/bitstreams/c9217397-f15e-48a9-a539-82e9409b92/> content) : *Depuis 2012, les services d'aide aux victimes de l'Ontario exploitent des systèmes de suivi*

⁸ Sur le même sujet, v. <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/electronic-monitoring.html#main_furtherinformation>.

mobiles, considérés comme un moyen potentiel de réduire les risques de violence à caractère sexiste. Ces appareils de type radiomessageur, lorsqu'ils sont activés, envoient un signal GPS et déclenchent une alarme de « priorité 1 » afin de permettre une intervention rapide de la police. Les appareils ont suscité une attention accrue de la part des médias, du gouvernement et du public, notamment lors de la pandémie et d'une enquête en 2022 qui a exigé un financement public de cette technologie. Le Québec a déjà investi 41 millions de dollars dans de tels systèmes. Malgré un débat public croissant, ces systèmes ne seraient guère pris en compte dans la littérature scientifique. L'étude examine ces systèmes en Ontario à l'aide de documents et d'entretiens avec les prestataires de services impliqués. Elle suit le développement de ces technologies et leur impact sur la réponse pénale à la violence à caractère sexiste. L'étude montre que ces technologies encouragent les mesures de sécurité pro-carcérales et exercent une pression sur les victimes pour qu'elles se conforment aux objectifs du système judiciaire ou juridique. Il est noté que les résultats auraient un impact sur les services d'aide aux victimes et les autorités de police et fourniraient des informations importantes pour l'élaboration de politiques futures concernant le financement des technologies de suivi par GPS.

- DÍAZ GORFINKIEL MAGDALENA / DÍAZ GANDASEGUI VICENTE / GÓMEZ GARCÍA M. VICTORIA, New technology proposals for tackling intimate partner violence : Challenges and opportunities, *Technology in Society*, 67 2021 : *Analyse de déclarations d'experts sur les possibilités, les restrictions et les effets inattendus de la lutte contre la violence domestique.*
- DOMÍNGUEZ MIGUEL Á. / PÉREZ-ALOE RAQUEL / PÉREZ BRUNO / LOZANO JAVIER / CARRILLO JUAN M., Comprehensive Assistance System for Victims of Gender-Based Violence, in : Lewis Cathrine (éd.), *An International Collection of Multidisciplinary Approaches to Violence and Aggression*, Londres 2023, p. 135-156 : *Vue d'ensemble des possibilités techniques des dispositifs d'urgence.*
- ETICAS, The External Audit of the VioGen System, Barcelone, 8 mars 2022, disponible à l'adresse suivante : <<https://eticasfoundation.org/wp-content/uploads/2024/07/ETICAS-FND-The-External-Audit-of-the-VioGen-System-1-1.pdf>> : *L'analyse du système VioGen a soulevé d'importantes préoccupations en matière d'obligation de rendre compte et de transparence. Bien que le système utilise des modèles statistiques classiques pour évaluer les risques sur la base de variables prédéfinies, il fait largement entorse au principe de transparence et à celui de l'obligation de rendre compte. Notamment, 45 % des évaluations de risque sont considérées comme « sous-estimées ». Bien qu'il soit conçu comme un système de recommandation, la pratique policière est rarement divergente par rapport aux évaluations de risque attribuées automatiquement, si bien que dans la plupart des cas, les mesures de protection des victimes sont déterminées par le système.*⁹
- GRANJA RAFAELA / GOMES SÍLVIA, The Multiple Faces of Electronic Monitoring, Considering Its Potential as a Holistic Response for (Re)integration, (Re)settlement and Reducing Reoffending, in : Ian Mahoney / Rahmanara Chowdhury (éd.), *Holistic Responses to Reducing Reoffending*, Londres 2024.
- HODGKINSON WILLIAM / ARIEL BARAK / HARINAM VINCENT, Comparing panic alarm systems for high-risk domestic abuse victims : a randomised controlled trial on prevention and criminal justice system outcomes, *Journal of Experimental Criminology*, 19 2024, p. 595-613 : *Le recours à des dispositifs*

⁹ V. aussi <<https://eticas.ai/the-adversarial-audit-of-viogen-three-years-later/>>.

d'urgence pour les victimes de violence domestique est de plus en plus populaire, mais les tests de ces appareils seraient rares. On ne saurait donc dire si les adhésifs d'avertissement informant les agresseurs de l'installation d'une alarme d'urgence ont un effet dissuasif ou si les systèmes d'alarme réduisent la récurrence en cas de violence domestique. Il manquait également des données sur la question de savoir si l'ajout d'une fonction d'enregistrement audio aux alarmes d'urgence entraînait davantage de poursuites judiciaires que les alarmes d'urgence standard. Ce sont les points qui ont été examinés dans le cadre de cette étude.

- OLIVEIRA CLÁUDIA / ARAÚJO EDUARDO / MOREIRA DIANA / PACHECO MARA / CALABOIÇA CLÁUDIA / SANTOS ANITA, Digital Interventions to Support and Treat Victims of Intimate Partner Violence, A Systematic Review, *European Psychologist*, 28/2 2023 : *Revue systématique récente de nombreuses études.*
- QUINTAS JORGE / SOUSA PEDRO / GUERREIRO ANA / LEANDRO ALEXANDRA / FARIA RITA, Assessment of a domestic violence telecare protection system from the victims' perspective in : *European Journal of Criminology*, 21/4 2024 : *Évaluation du système de protection Telecare (TPS), au Portugal, utilisé comme mesure de protection pour les victimes de violence domestique. Une enquête a été menée auprès des victimes qui ont utilisé le système (n=171) et leurs réponses ont été comparées à celles des victimes qui n'en ont pas bénéficié (n=100). Les personnes interrogées ont fourni des informations sur : (i) leurs connaissances sur le système, leurs attentes et leurs expériences à son égard, (ii) leur appréciation du travail des autorités et (iii) leur satisfaction, leur sentiment de sécurité et le fait qu'ils aient ou non été à nouveau victimes de violence. Le TPS a été activé dans 32 % des cas d'urgence. Les victimes qui ont utilisé le TPS ont exprimé une grande satisfaction à l'égard du système et ont fait l'éloge du comportement de la police et des autres services de soutien. Elles se sont senties plus en sécurité grâce au système, mais ont continué à ressentir une anxiété persistante ainsi que le risque de se retrouver victime. Les récidives ont été nettement moins nombreuses chez les personnes qui ont utilisé le TPS (7 %) que chez les autres (15 %).*
- QUINTAS JORGE / SOUSA PEDRO, Does a coordinated program between the police and prosecution services matter? The impacts on satisfaction and safety of domestic violence victims, *Criminal Justice Policy Review*, 32/4 2021, p. 331-351.
- SARKAR NABANITA / MARRA KONSTANTINA / OSIPOVA MARGARITA, Exit Violence : Comparing Usability of Physical and Visual Alarm Buttons in SOS App in the Context of Domestic Violence, *Mensch und Computer Workshopband, Bonn / Rapperwil 2023* : *L'étude a examiné l'efficacité des applications SOS dans l'assistance aux victimes de violence domestique.*
- SCED M. / RANSOM S. / PIGGOTT E. / SADLER G. / MIGLIORE C. / AMEY D. / CENTOFANTI D. / MCKEE A. / LIU D., Electronic monitoring of men on bail for domestic and family violence offending : *An outcomes evaluation of the SA DCS Women's Safety Package Technology Trial, Adelaide 2020* : *L'étude a examiné le « Women's Safety Package Technology Trial » du ministère de la justice en Australie-Méridionale. Elle a comparé 197 auteurs masculins de violences domestiques assignés à résidence et placés sous surveillance électronique à un groupe similaire d'auteurs non surveillés. L'étude a révélé que la surveillance électronique était associée à une probabilité significativement plus faible de récurrence et d'actes de violence au sein de la famille. Cependant, la surveillance a également entraîné une probabilité plus élevée de non-respect des conditions techniques, en raison de la surveillance*

accrue. Il convient toutefois de noter que la méthodologie de l'étude n'a pas permis d'éliminer complètement tous les biais.

- UMUTCAN AY HÜSEYİN / AYSU ÖNER / YILDIRIM NİHAN, Can Tech4Good Prevent Domestic Violence and Femicides? An Intelligent System Design Proposal for Restraining Order Implementations, in : Kö Andrea / Francesconi Enrico / Kotsis Gabriele / Tjoa A Min / Khalil Ismail (Hrsg.), *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, Cham 2021, p. 34-45 : *Sur le recours préventif à la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique en Turquie.*
- WINTER ROMY / HERRLANDER BIRGERSON EBBA / JULIAN ROBERTA / FREY RON / LUCAS PETER / NORRIS KIMBERLEY / MATTHEWSON MANDY, *Evaluation of Project Vigilance : Electronic Monitoring of Family Violence Offenders : Final Report*, juillet 2021¹⁰ : *L'étude a examiné l'efficacité d'un programme de surveillance électronique en Tasmanie. Pour ce faire, 39 auteurs de violences domestiques ont été surveillés et leur comportement pendant cette période a été comparé à celui observé 12 mois avant la surveillance. Les résultats ont montré une réduction significative des cas de violence domestique pendant la période de surveillance. Il y a eu 20 % d'incidents de violence domestique en moins et 81 % d'incidents violents en moins par rapport à l'année précédant la surveillance électronique. En résumé, la surveillance locale fonctionne bien, les auteurs respectent la plupart des conditions, la fréquence et la gravité des infractions ont diminué, les victimes se sentent davantage en sécurité et les auteurs comme les victimes ont eu besoin de services de soutien à court terme dans le cadre de la surveillance électronique. Il convient toutefois de souligner que l'étude comporte des biais méthodologiques (notamment la taille très réduite de l'échantillon, l'absence de groupe de comparaison et les durées inégales de mesure des résultats).*

5.4 Développements récents les plus notables en Suisse

5.4.1 Entrée en vigueur de l'art. 28c CC

Le 1^{er} janvier 2022, la nouvelle teneur de l'article 28c CC est entrée en vigueur, ouvrant la possibilité d'ordonner une surveillance électronique. Cette disposition devrait notamment permettre d'améliorer l'application des mesures de protection ordonnées en vertu de l'art. 28b CC et, par conséquent, de renforcer la protection des personnes victimes de violence domestique.¹¹

5.4.2 Délégation d'experts en Espagne et feuille de route sur la violence domestique

Le 30 avril 2021 s'est tenu le Dialogue stratégique sur la violence domestique.¹² Dans le cadre de cette table ronde, les résultats du rapport de l'Université de Berne sur la Surveillance électronique (EM) dans

¹⁰ V. aussi WINTER ROMY / HERRLANDER BIRGERSON EBBA / JULIAN ROBERTA / FREY RON / LUCAS PETER / NORRIS KIMBERLEY / MATTHEWSON MANDY, *Bilateral electronic monitoring of high-risk family violence perpetrators in an Australian jurisdiction*, article de conférence, disponible sur : <https://www.researchgate.net/publication/359814273_Bilateral_electronic_monitoring_of_high-risk_family_violence_perpetrators_in_an_Australian_jurisdiction>.

¹¹ V. RO 2019 2273 et FF 2017 7307.

¹² V. <<https://www.egalite2030.ch/fr/3.1.1.1>>.

le contexte de la violence domestique (rapport OFJ EM), réalisé sur mandat de l'Office fédéral de la justice, ont notamment été présentés. Le rapport recommandait notamment d'examiner de plus près le modèle espagnol de recours à la surveillance électronique dans le cadre de violence domestique, de tenir compte de la longue expérience des autorités compétentes de ce pays en matière d'exploitation de systèmes dynamiques et d'en tirer des enseignements pour la mise en œuvre pratique de l'art. 28c CC : les 26 et 27 janvier 2023, une délégation suisse a rendu visite aux autorités espagnoles compétentes, à Madrid, et a pu observer de visu le fonctionnement de la centrale de surveillance et s'entretenir avec elles (par exemple sur les conditions cadres d'engagement).

Fin 2021, la feuille de route sur la violence domestique a été adoptée. Dans le cadre de sa mise en œuvre, l'accent est mis sur des mesures relatives à la gestion des menaces, au recours à des moyens auxiliaires techniques dans le cadre de la lutte contre la violence domestique (« Surveillance électronique ») ainsi qu'au développement et à la mise en service d'un numéro de téléphone universel pour les victimes d'infraction.¹³ Les cantons ont en outre formulé dans cette feuille de route leur intention de lancer des projets pilotes visant à mettre des boutons d'alarme à disposition des personnes à protéger contre la violence domestique.¹⁴ Par ailleurs, dans son rapport du 3 décembre 2021 relatif à l'examen de mesures plus efficaces de protection des victimes dans les cas à haut risque de violence domestique (donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27 septembre 2019), le Conseil fédéral a pris position favorablement sur les recommandations contenues dans le rapport et sur les projets pilotes cantonaux.¹⁵ Le 26 mai 2023, un premier rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de la feuille de route sur la violence domestique a été publié, dans lequel diverses autres mesures ont été définies dans le cadre des différents champs d'action.¹⁶

5.4.3 Interventions parlementaires

Deux interventions parlementaires sont pendantes concernant le recours à la surveillance électronique à titre préventif dans le contexte de la violence domestique : le postulat 24.3670 Jaccoud « Surveillance électronique. Quels premiers enseignements tirer et quelles sont les mesures d'amélioration? » et l'initiative parlementaire 22.409 Amaudruz « Sauver des vies. Surveillance électronique active ».

¹³ V. <<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog/raodmap-bund-kantone.pdf.download.pdf/raodmap-bund-kantone-f.pdf>>, v. en particulier le champ d'action 4.

¹⁴ Sur le même sujet, v. CCDJP, rapport : Einsatz von Electronic Monitoring bei der Bekämpfung Häuslicher Gewalt, Besuch einer Schweizer Delegation bei spanischen Behörden am 26. und 27. Januar 2023.

¹⁵ V. <<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/81553.pdf>>.

¹⁶ V. <<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog/zwischenber-umsetzung-roadmap.pdf.download.pdf/zwischenber-umsetzung-roadmap-d.pdf>>, v. en particulier le champ d'action 4. V. également Bühl, op. cit., p. 45 ss.

5.4.4 La Convention d'Istanbul et sa mise en œuvre

La Convention d'Istanbul est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} avril 2018.¹⁷ Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) est le centre national de coordination pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Le plan d'action national de la Suisse pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul 2022 – 2026 a permis à la Confédération, aux cantons et aux communes de définir des mesures concrètes en juin 2022.¹⁸

Greio, l'organe de surveillance de la Convention d'Istanbul, a également demandé expressément à la Suisse, dans son rapport du 15 novembre 2022 (GREVIO/INF[2022]28), de poursuivre ses efforts pour accroître l'application d'interdictions de contact et de rapprochement et le prononcé de mesures de protection, en encourageant l'harmonisation des règles et des pratiques au niveau national et en assurant un contrôle efficace et systématique du respect de ces prononcés, y compris par le recours à la surveillance électronique dès qu'elle sera disponible.¹⁹

5.4.5 Projets pilotes

Sur la base de la feuille de route sur la violence domestique, plusieurs projets pilotes cantonaux portant sur les boutons d'alarme et la surveillance électronique ont été lancés²⁰ : par exemple, le projet pilote « Dynamisches Electronic Monitoring im Kontext Häuslicher Gewalt » (surveillance électronique dynamique dans le contexte de la violence domestique) est en cours à Zurich depuis mai 2023.²¹ Dans la suite des explications, la présente étude d'accompagnement documente tous les autres projets pilotes cantonaux portés à la connaissance de l'équipe de recherche. Dans l'ensemble, il ressort de cette évaluation une image hétérogène, avec des projets cantonaux qui ont démarré à des moments différents et qui se situent à des stades différents de leur développement. Les variantes d'application possibles n'ont pas encore toutes pu être testées dans chacun de ces projets. Cependant, dans l'ensemble des cas, on dispose déjà d'un certain nombre d'informations pratiques pour les différents champs d'application. En ce qui concerne les bases juridiques, nous avons également constaté certaines zones d'ombre dans la mise en œuvre.

5.4.6 Principaux résultats

La visite en Espagne a été jugée réussie et même qualifiée d'impressionnante par plusieurs experts interrogés, de même que cela a été mentionné dans plusieurs rapports internes. En outre, plusieurs experts interrogés ont constaté que, depuis la visite en Espagne notamment, les opinions sur le recours à la surveillance électronique à titre préventif dans le contexte de la violence domestique ont changé,

¹⁷ V. <<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/72269.pdf>>.

¹⁸ V. <<https://www.ebg.admin.ch/fr/la-convention-distanbul-en-suisse>>.

¹⁹ V. <<https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-27-eng-final-draft-report-on-switzerland-publication/1680a8fc73>>.

²⁰ V. <<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog/zwischenber-umsetzung-roadmap.pdf.download.pdf/zwischenber-umsetzung-roadmap-d.pdf>>.

²¹ V. p. ex. BÜHL, op. cit.

dans le sens où les positions sont désormais perçues dans l'ensemble comme nettement plus ouvertes et positives, même chez les parties prenantes qui étaient auparavant plutôt sceptiques. Les experts ont notamment constaté qu'il avait été possible de mieux comprendre dans quelle mesure la surveillance électronique pouvait fonctionner sur le plan technique, dans quelle mesure diverses unités administratives pouvaient être interconnectées et avec quelle efficacité elles pouvaient collaborer dans le cadre d'une approche globale de la surveillance électronique dans les cas de violence domestique, à condition que le problème soit reconnu et abordé et que les bases juridiques et les procédures spéciales correspondantes soient créées. Dans cette optique, il a été très utile d'assister à la mise en œuvre du système et des procédures.

Depuis l'établissement de la feuille de route de la Confédération, la situation a déjà beaucoup évolué en Suisse, les effets de la Convention d'Istanbul et les plans d'action (cantonaux) qui en découlent étant parfois considérés comme aussi importants, si ce n'est plus, que la feuille de route de la Confédération. De l'avis d'une grande partie des experts interrogés, la mise en œuvre ou l'extension des possibilités de surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique n'est plus aujourd'hui une question de fond, un consensus se dégageant pour aller de l'avant dans ce domaine. Tout au plus, les retards pris dans l'acquisition du nouveau système et sa mise en service ont entraîné un ralentissement du développement, mais la mise en œuvre de la surveillance électronique et son exploitation courante dans le contexte de la violence domestique ne sont plus qu'une question de temps. Ainsi, comme nous l'avons exposé précédemment, des projets pilotes sont en cours dans certains cantons, tandis que plusieurs autres cantons prévoient de suivre leur exemple, selon plusieurs experts interrogés.

6 RÉSULTATS DE L'ÉTUDE D'ACCOMPAGNEMENT

Les différents résultats tirés de la collecte de données sont classés par champ thématique dans des sous-chapitres en fonction de trois critères :

- Dispositifs utilisés et formes de surveillance
- Services et organismes impliqués et rôle des parties prenantes
- Possibilités pratiques en matière de mise en œuvre

Les sous-chapitres présentent tout d'abord la question posée et les données utilisées pour y répondre. Ensuite, les résultats sont présentés dans des sections de niveau hiérarchique inférieur.

6.1 Dispositifs et formes de surveillance mis en œuvre dans le contexte de la violence domestique

6.1.1 Champ thématique et base de données

En Suisse, plusieurs cantons ont déjà recours à la surveillance électronique et/ou à des dispositifs d'urgence à titre préventif dans le contexte de la violence domestique, bien que les conditions cadres diffèrent (bases juridiques, ressources humaines et financières etc.) et que les variantes soient nombreuses (système ou technique utilisés, champ d'application, forme de surveillance), reflétant le fédéralisme de la Suisse. La violence domestique est un phénomène complexe présentant des formes, schémas et mécanismes (notamment ce que l'on appelle la spirale de la violence, avec une alternance de phases intenses et de phases [réputées] détendues) très divers.²² Le recours à la surveillance électronique et aux dispositifs d'urgence à titre préventif dans ce contexte semble en outre présenter des enjeux pointus. Comme cela a déjà été constaté dans le rapport OFJ EM²³, le contexte d'exploitation étudié est, en effet, complexe.

Une recommandation du rapport BJ EM stipule en outre que le point de vue de la personne à protéger doit toujours être pris en compte lors de l'organisation concrète d'un engagement et que celui-ci doit servir à augmenter sa protection, son autonomie, sa liberté de mouvement ainsi que sa qualité de vie et qu'il ne doit pas être exclusivement orienté vers la surveillance de la personne dangereuse.²⁴ Un tel principe peut être appliqué au cas par cas lors d'entretiens avec les parties intéressées, mais pour en tirer des conclusions, il convient de recueillir plus largement leurs points de vue respectifs (personnes dangereuses et personnes à protéger). Il serait souhaitable de recueillir ces réactions par le biais d'évaluations directes auprès des personnes concernées. Pour les raisons évoquées précédemment, seule une personne à protéger a pu être interrogée directement sur ses propres points de vue dans le cadre de la présente étude d'accompagnement. La perspective des personnes concernées est donc presque entièrement reflétée sur la base des appréciations des experts interrogés, appréciations qu'ils

²² Pour plus de détails, v. MANETSCH-IMHOLZ RAHEL, Opferhilferecht, Polizeiliche Schutzmassnahmen bei häuslicher Gewalt, in: Gomm Peter/Zehntner Dominik (éd.), Opferhilferecht, 4^e édition., Berne 2020, ch. 1 ss ainsi que les références cités.

²³ V. le rapport BJ EM, p. 69 et 73.

²⁴ V. le rapport BJ EM, p. 76.

déduisent de leur expérience et de leurs échanges avec les personnes concernées et des réactions de ces dernières dans le cadre de leurs situations respectives. Dans le rapport BJ EM, l'analyse d'études internationales et les témoignages d'experts suisses et espagnols ont en outre montré que l'intégration de la surveillance électronique ou de dispositifs d'urgence dans la mise en œuvre d'une stratégie globale comprenant des mesures d'accompagnement est considérée comme une priorité.²⁵

Dans le cadre de la présente étude d'accompagnement, nous avons, à cet égard, examiné

- les dispositifs utilisés en Suisse, les formes de surveillance adoptées et leurs champs d'application (état des lieux),
- les appréciations des experts interrogés à l'égard du contexte d'exploitation,
- les expériences faites par les experts interrogés dans différents cas de figure,
- la manière dont les différentes variantes ont été évaluées par les intéressés (personnes à protéger et personnes dangereuses), et
- les expériences acquises en matière de communication et d'accompagnement des personnes impliquées.

Les résultats suivants s'appuient sur un vaste corpus de données composé de documents internes pertinents liés aux projets, d'entretiens avec des experts, de demandes informelles et d'un (seul) entretien avec une personne à protéger. Elles sont en outre évaluées à la lumière d'ouvrages scientifiques pertinents.

6.1.2 Résultats

6.1.2.1 Dispositifs utilisés dans les cantons où l'enquête a été menée

Selon les informations fournies par les experts interrogés, les dispositifs utilisés jusqu'à présent dans les cantons où l'enquête a été réalisée proviennent des fournisseurs suivants :

- Attenti (<https://www.attentigroup.com/intl/> ; dispositif d'urgence), parfois en combinaison avec du matériel de 3M (https://www.3mschweiz.ch/3M/de_CH/unternehmen-alpine/)
- Geosatis (<https://geo-satis.com/> ; dispositif EM)
- Limmex (<https://www.limmex.com/> ; montre d'urgence, dispositif de repérage inclus)
- Adrien (<https://adrien.ch/> ; bouton d'alarme, dispositif de repérage inclus)
- SRT (<https://www.srt.se/en/lone-worker-alarms/> ; bouton d'alarme, dispositif de repérage inclus)

À partir de fin 2024, le système « Buddi » (<https://buddi.uk/>) sera introduit dans les cantons membres de l'association EM et exploité à partir de 2025.

²⁵ V. le rapport BJ EM, p. 68 s.

Le tableau 2 présente les cas de surveillance électronique en cours ou arrivés à leur terme qui ont été rapportés à l'équipe de recherche au cours de la période d'enquête (1^{er} janvier 2024-31 juillet 2024), classés en fonction de la base juridique et de la forme d'application.

Tableau 2 : Aperçu des cas

Base juridique	Forme d'application	Canton / Commune	Nombre de cas	Fournisseur du système/dispositif
Art. 237 CPP	EM active et dynamique	Zurich	2	Attenti
Art. 237 CPP	EM passive et dynamique	Bâle-Campagne	2	Attenti
Art. 237 CPP	EM passive	St. Gall	11	3M (Hardware) Attenti (Software)
Art. 237 CPP	EM passive	Jura	2	Geosatis
Art. 237 CPP	EM active	Schwyz	0	
Art. 237 CPP	EM active	Genève	0	
Art. 67b CP	EM passive	Jura	1	Geosatis
Art. 28c CC	EM passive	Vaud	5	
Art. 28c CC	EM passive	Berne	4	
Art. 28c CC	EM passive	Tessin	2	Geosatis
Art. 28c CC	EM passive	Jura	0	Geosatis
Art. 28c CC		Zoug	0	
Prévention policière	Dispositif de repérage	Thurgau	8	SRT
Prévention policière	Montre d'urgence	Berne	7	Limex
Prévention privée	Bouton d'urgence	Commune d'Yverdon-les-Bains (VD)	3	Adrien

6.1.2.2 Contexte de la violence domestique

Dans le cadre des entretiens menés, le contexte de la violence domestique a été qualifié d'enjeu complexe par plusieurs experts, qui ont ainsi souligné à plusieurs reprises qu'il était parfois difficile d'évaluer les personnes, leurs contextes de vie et l'ensemble des circonstances pertinentes, en particulier lorsque les mesures préventives doivent être appliquées à un stade précoce, alors que les informations spécifiques au cas à traiter s'avèrent encore très lacunaires.

En ce qui concerne le recours à la surveillance électronique sur la base du droit civil en vertu de l'art. 28c CC, ce problème a été particulièrement souligné par deux experts. Ainsi, la pesée des intérêts entre les droits de la personnalité des parties et le recours à la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique sur la base d'informations incomplètes (p. ex. dans le cas où les personnes impliquées ne sont pas encore ou à peine connues du juge etc.) s'avérerait difficile dans le cadre d'une

procédure de mesures provisionnelles ou superprovisionnelles lorsque le Ministère public ne dispose pas de moyens d'enquête et de contrainte (p. ex. citation à comparaître, soutien de la police pour l'établissement des faits etc.) dans le cadre d'une procédure pénale. En outre, dans les cas « typiques » de violence domestique caractérisés par ce que l'on appelle une « spirale de la violence », une interdiction relevant du CC n'intervient souvent que tardivement, la relation entre les deux parties ayant pu, à ce moment là, déjà être retournée à une phase de détente.

De même, un expert dans le domaine du recours à la surveillance électronique en tant que mesure de substitution conformément à l'art. 237 CPP a fait remarquer qu'une déclaration de désintérêt de la personne à protéger ou la possibilité de suspendre ou d'arrêter la procédure conformément à l'art. 55a CPP pouvait à tout moment entraîner l'interruption de la surveillance électronique (dont l'installation peut avoir été coûteuse).

En outre, il a été souligné à plusieurs reprises que la surveillance électronique ou un dispositif d'urgence ne peuvent effectivement être utilisés de manière appropriée que dans les cas où la personne à protéger se tient volontairement à distance de la personne dangereuse.

6.1.2.3 Adéquation des cas de figure

Il ressort des entretiens et des données collectées que, selon les experts interrogés, la préférence est souvent donnée, dans certains cas avec plus de succès, à la surveillance électronique et aux dispositifs d'urgence. Il semble en outre que les services qui ont déjà eu recours à des dispositifs d'urgence pour des personnes à protéger dans le cadre d'une surveillance dynamique aient en principe un avis très favorable quant à cette combinaison, notamment parce que les retours des personnes à protéger sont, dans la majorité des cas, excellents. Les services qui n'utilisent pas (encore) de tels dispositifs se montrent plus sceptiques et semblent craindre des effets négatifs (retraumatisation, choc etc.) sur les personnes à protéger.

La majeure partie des autorités qui ont acquis une expérience en matière de dispositifs d'urgence indique que l'élément essentiel de la réussite d'un engagement est l'évaluation de l'aptitude individuelle des personnes surveillées ou équipées d'un appareil, c'est-à-dire aussi bien l'aptitude de la personne dangereuse que celle de la personne à protéger. Par exemple, une personne à qui l'on remet un dispositif d'urgence doit en principe être psychologiquement en état de le déclencher en cas d'urgence et s'en juger capable. La question de savoir si un cas de figure est considéré comme pertinent quant au recours à la surveillance électronique et/ou à un dispositif d'urgence pour la personne à protéger dépend en outre de la mécanique relationnelle en jeu dans chaque cas, des bases juridiques existantes, des possibilités techniques et des objectifs de protection.

En effet, plusieurs experts soulignent que la propension à coopérer d'une personne dangereuse peut varier considérablement en fonction du contexte dans lequel la surveillance électronique est utilisé.

Exemple

Par exemple, on peut présumer que la motivation et la disposition à coopérer sont nettement plus faibles dans les cas où la surveillance électronique est mis en place dans le cadre d'une mesure civile de protection de l'union conjugale que dans le cadre d'une mesure de substitution à la détention

provisoire au sens de la procédure pénale, qui sous-entend que la surveillance électronique est mise en œuvre en tant qu'alternative à une restriction beaucoup plus intrusive de la liberté de la personne dangereuse.

Les services d'exploitation soulignent expressément que les solutions doivent être mises en place et configurées selon une approche individuelle et spécifique pour chaque cas. Ce point est perçu comme très important pour le succès de la mesure. Pour permettre la mise en place de solutions personnalisées, les services d'exploitation indiquent qu'il est important qu'un éventail d'options aussi large que possible soit mis à leur disposition ou à celle des personnes à protéger.

Concernant l'opportunité de la surveillance électronique, les experts font état de difficultés ou de motifs possibles d'exclusion principalement dans les cas suivants :

- la situation présente un risque élevé et imminent d'agression grave ;
- les personnes ne vivent pas dans des logements séparés ;
- la personne dangereuse n'a pas de domicile fixe (en Suisse) (lieu qui se prête le mieux à la recharge de l'appareil) ;
- la personne à protéger ne se tient à l'écart de la personne dangereuse qu'à contrecœur ;
- la personne à protéger est considérée comme n'étant pas apte à déclencher l'alarme dans une situation d'urgence (p. ex. en raison de capacités cognitives insuffisantes ou d'une surcharge émotionnelle) ;
- la personne dangereuse et, en cas de surveillance électronique dynamique ou d'exploitation d'un dispositif d'urgence, également la personne à protéger, ne possèdent pas de téléphone mobile (pour la prise de contact [immédiate] en cas d'alerte, par exemple) ;
- la personne dangereuse ne montre pas la moindre volonté de coopérer (« compliance ») (p. ex. elle n'est pas disposée à recharger régulièrement la batterie de son dispositif de géolocalisation et à réagir aux prises de contact [par SMS ou téléphone] du service d'exploitation) ;
- la personne dangereuse est fortement toxicomane, présente de sévères problèmes psychiques, de lourdes limitations cognitives ou structurelles, une maîtrise trop faible de ses impulsions ou, de manière générale, est émotionnellement dépassée par sa situation ;
- La capacité de la personne dangereuse à comprendre la ou les langue(s) officielle(s) du canton est trop faible.²⁶

Enfin, plusieurs experts ont fait remarquer que l'exploitation de la surveillance électronique dynamique et des dispositifs d'urgence présenterait un très grand potentiel, notamment dans le domaine du harcèlement en général (donc pas seulement dans le contexte de la violence domestique). Il est supposé que ces mesures pourraient être régulièrement utilisées dans ce domaine, notamment parce que la surveillance électronique et les dispositifs d'urgence permettraient de rompre rapidement les

²⁶ À noter toutefois qu'une petite partie des personnes interrogées estiment au contraire que les connaissances linguistiques de la personne dangereuse n'ont guère d'importance, dans la mesure où quelques instructions courtes et précises peuvent être comprises et suivies; v. à ce sujet le chap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

schémas de harcèlement habituels, d'augmenter le sentiment de sécurité de la personne à protéger dans des situations qui ne sont pas encore fortement dangereuses, mais qui peuvent déjà être anxiogènes et/ou de créer des preuves plus solides. Il a également été noté que dans les cas de harcèlement, il existe en principe initialement une séparation géographique entre la personne dangereuse et la personne à protéger, et qu'il est par ailleurs dans la volonté de la personne à protéger de vivre à distance de la personne dangereuse, ce qui renforce l'opportunité de la surveillance électronique dans de tels cas.

6.1.2.4 Surveillance électronique

Dans l'ensemble, les entretiens ont révélé une position favorable à très favorable des experts vis-à-vis de la surveillance électronique, pour autant que certaines conditions soient remplies. Du point de vue de la protection des victimes, la majorité des experts privilégient la surveillance active.

La tendance est à une attitude très positive de la part des services qui ont déjà mis des dispositifs de repérage à disposition des personnes à protéger dans le cadre d'une surveillance dynamique, et ce notamment parce que les retours sont majoritairement excellents. Les services qui n'utilisent pas (encore) ces dispositifs se montrent un peu plus sceptiques et tendent à craindre des effets négatifs (re-traumatisation, insécurité, état de choc etc.) chez les personnes à protéger. Les experts sont quasiment unanimes sur le fait que, dans la comparaison des différentes variantes d'exploitation de la surveillance électronique, c'est la forme active dynamique qui est la plus à même d'améliorer la protection (sur le plan préventif) des personnes victimes de violence domestique. Il est cependant souligné systématiquement que les exigences posées à la personne à protéger, dont la situation est déjà difficile et éprouvante, sont considérables sur le plan émotionnel et cognitif dans le cas d'une surveillance dynamique, notamment en ce qui concerne la compréhension du fonctionnement des dispositifs et l'appréciation des situations de stress ou d'alerte ainsi que le comportement à adopter face à de telles situations.

Il est cependant rapporté dans un canton que lors d'essais avec un système dynamique (dans des conditions proches de la réalité), de nombreux problèmes ont été rencontrés (notamment de nombreuses coupures de réseau ou de signal ainsi que de fausses alertes), que les attentes n'ont pas été satisfaites (notamment en ce qui concerne l'option d'une surveillance passive) et que finalement, des réserves techniques ont conduit à l'abandon du test et à l'absence d'application de la surveillance dynamique compte tenu de ces expériences négatives.

Une surveillance non dynamique, purement passive, c'est-à-dire sans réaction immédiate, est considérée par une large majorité comme étant moins prometteuse pour la protection des victimes. Certains experts ont fait valoir qu'une telle surveillance passive était toutefois préférable à l'absence totale de surveillance des mesures de protection ou de substitution. Le maintien d'une communication directe ou de mesures d'accompagnement pourrait éventuellement améliorer la protection des victimes dans le cadre de cette forme de surveillance passive. La variante passive de la surveillance électronique est également appréciée par le personnel d'exploitation pour son utilité dans l'obtention de preuves de la violation d'interdictions ou autres conditions, en particulier lorsque les personnes dangereuses sont peu conscientes de leurs comportements problématiques. Dans ces cas, il est néanmoins très important de procéder à un tri minutieux en fonction de leur dangerosité : la surveillance passive n'est pas un moyen approprié dans le cas de personnes gravement dangereuses. Un professionnel a également fait remarquer que tout dispositif, passif ou actif, porté par la personne dangereuse lui rappelle chaque jour la mesure et la rend plus tangible, ce qui constitue déjà en soi un bénéfice.

Il ressort des entretiens que des formes intermédiaires de surveillance électronique se sont établies dans la pratique de la plupart des cantons concernés :

- Le recours à la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique semble plutôt constituer la règle que l'exception, à savoir que même dans le cas d'une forme de surveillance qualifiée de « passive » – assurée au minimum pendant les heures de bureau, mais souvent aussi au-

delà (en l'occurrence dans le contexte de services de piquet sur une base volontaire) – on réagit immédiatement aux alertes, ce qui représente en définitive un mélange de surveillance active et passive (variante hybride²⁷). Dans presque tous les services qui recourent à cette forme de surveillance, les alertes sont traitées immédiatement, y compris en dehors des heures de bureau, ou transmises à la centrale d'intervention de la police, bien que l'immédiateté ne soit pas garantie. Les personnes à protéger en sont averties de manière transparente. L'immédiateté de la réaction, du reste, est jugée très importante par les experts.

- Dans plusieurs cantons, des variantes dynamiques passives ou hybrides sont également pratiquées. Dans cette forme d'intervention, l'autorité de surveillance ne réagit pas directement à un message d'alerte, mais un dispositif de repérage est remis à la personne à protéger, celui-ci émettant un message d'alerte à l'approche de la personne dangereuse, et offrant ainsi la possibilité de se rendre dans un lieu sûr, de s'adresser à d'autres personnes ou de composer le numéro d'urgence de la police. Cette variante, qui repose sur un rôle plus actif de la personne à protéger, est en principe jugée favorablement par les services d'exploitation, bien qu'ils aient également fait remarquer qu'elle exige davantage de la personne à protéger et qu'elle s'avère plutôt opportune dans les cas où il s'agit de surveiller des personnes dangereuses qui « craignent les autorités » et se laissent ainsi dissuader de facto, par la surveillance en soi, de commettre des agressions potentiellement graves. C'est la raison pour laquelle certains experts se montrent plus sceptiques à l'égard de cette variante et que la plupart des services d'exploitation la complètent, à tout le moins, par des éléments actifs ou des mesures d'accompagnement.

6.1.2.5 Dispositifs d'urgence

Les personnes interrogées au sein des services d'exploitation jugent généralement très favorablement la possibilité de remettre des dispositifs d'urgence à des personnes à protéger. Elles considèrent unanimement qu'il est essentiel, pour la réussite de cette mesure, que, avant de donner son accord, la personne à protéger soit évaluée quant à son aptitude, qu'elle soit informée en détail des possibilités et des limites du dispositif d'urgence et du ou des services auxquels elle a accès et qu'elle se sente en confiance pour porter le dispositif d'urgence et de déclencher en cas de nécessité. C'est seulement dans de telles conditions que la personne à protéger peut évaluer et peser les choses de manière objective. La personne qui porte le dispositif doit également être sensibilisée et soigneusement préparée à son utilisation, d'autant plus que ces appareils requièrent de sa part initiative et attention en vue de leur utilisation. L'un des principaux atouts des dispositifs d'urgence (notamment au regard de la surveillance électronique) tient au fait que leurs conditions d'utilisation sont très simples, à condition que la personne à protéger soit apte à en faire usage et qu'elle ait donné son accord : leur utilisation ne nécessite ni coopération de la part de la personne dangereuse ni base juridique (spécifique), elle ne requiert que peu de ressources²⁸ et les dispositifs (notamment sous la forme d'une montre) sont faciles à manipuler. Dans l'idéal, les dispositifs d'urgence pourraient être proposés aux personnes à protéger

²⁷ V. ci-dessus le chap. 5.1 et le rapport BJ EM, p. 75 s. ainsi que les références citées. L'un des experts interrogés, membre d'une autorité ayant ordonné une surveillance, qualifie cette variante de « surveillance réactive ».

²⁸ V. chap. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. .

en tant qu'offre de soutien (supplémentaire) ou à titre d'option dans le cadre d'une stratégie de gestion des menaces ou de prise en charge déjà en place.

Pour les personnes à protéger, les dispositifs d'urgence sont également appréciés du fait qu'ils constituent un moyen à bas seuil, dont l'exploitation peut être largement modulée par la personne elle-même (par exemple, la personne à protéger peut décider elle-même du moment où elle porte l'appareil sur elle et des situations dans lesquelles elle déclenche une alerte). Dans la commune d'Yverdon, en s'appuyant sur l'expérience du service cantonal d'aide aux victimes, qui a constaté que de nombreuses personnes confrontées à la violence domestique n'osaient pas s'adresser à la police, on a tenté d'offrir aux personnes à protéger un accès à bas seuil à un entretien et à des mesures de protection, sans pour autant devoir entrer en contact avec une autorité de police. Le projet pilote a ensuite été lancé avec le système Adrien.

Les personnes interrogées soulignent également que la remise d'un dispositif d'urgence ne devrait jamais être perçue comme une responsabilité de la personne à protéger, mais plutôt comme un moyen de lui accorder de l'attention, de lui permettre de jouer un rôle plus actif et de lui apporter un sentiment de sécurité. Les dispositifs d'urgence doivent pouvoir être utilisés volontairement, en tant qu'offre d'aide, lorsque la personne à protéger s'en estime capable et se sent effectivement plus en sécurité grâce à eux. Il est également important que les services d'exploitation soient conscients des possibilités et des limites des dispositifs d'urgence et que la personne qui les porte le soit également.²⁹

Exemple

Il a été rapporté que la localisation des dispositifs d'urgence n'est souvent pas précise dans les parkings souterrains, alors qu'il s'agit justement d'un lieu où le risque d'agression est élevé. Sur la base de cette expérience, on peut conseiller à la personne qui porte le dispositif d'urgence de le conserver à la main dans les parkings souterrains afin de pouvoir déclencher l'alerte le plus rapidement possible en cas d'urgence (par ex. lorsque la personne dangereuse s'approche).

En outre, les dispositifs d'urgence doivent bien entendu répondre à des exigences élevées en matière de fiabilité, afin de réduire effectivement les risques pour les personnes à protéger (sécurité objective) et de ne pas décevoir la confiance dans ces appareils ainsi que dans les services chargés de leur exploitation.

Comme nous l'avons indiqué précédemment (v. chap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), différents dispositifs d'urgence sont déjà utilisés aujourd'hui en Suisse, certains présentant des similitudes et d'autres des différences notables quant à leur utilisation et aux possibilités qu'ils offrent. En résumé, les expériences pertinentes qui ont été recueillies sont les suivantes :

- Lors des entretiens, les répondants ont également fait état de systèmes, en matière de dispositifs d'urgence, qui ne répondaient pas aux exigences ou n'étaient pas adaptés aux objectifs de protection visés. La plupart des systèmes testés ou utilisés sont toutefois considérés comme faciles à utiliser, adaptés et fiables, et présentant certains atouts et inconvénients soulignés. Par exemple, l'établissement d'une communication bidirectionnelle n'est pas toujours utile en cas de déclenchement de l'alerte tandis que les appareils dotés de fonctions plus poussées ont une autonomie plus

²⁹ V. chap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

courte (ce qui implique un surcroît de contraintes en matière d'organisation pour la personne qui les porte).

- Pour tous les dispositifs d'urgence, la géolocalisation ne se déclenche par défaut que lorsque l'émetteur est activé, à savoir lorsque l'alerte est déclenchée par la personne à protéger. La géolocalisation permet en général au centre d'intervention et aux services d'urgence d'intervenir beaucoup plus facilement. Certains appareils permettent en outre de lancer un enregistrement audio de l'environnement, ce qui peut être utile à des fins probatoires.
- Différents dispositifs d'urgence sont en principe utilisables en tout lieu et ne sont pas conditionnés par des limites territoriales particulières telles que les frontières nationales ou cantonales. Il est cependant nécessaire de pouvoir capter des signaux, c'est-à-dire de disposer d'un réseau de téléphonie mobile opérationnel.
- L'avantage des dispositifs d'urgence sous la forme de montres-bracelets tient notamment au fait qu'ils peuvent être portés de manière très discrète, tout en offrant un accès rapide et pratiquement permanent, et qu'ils sont moins souvent oubliés ou laissés en plan.
- Le ou les services auxquels l'alerte est transmise et avec lesquels, selon le dispositif, une liaison de communication est établie, peuvent être déterminés individuellement, les dispositifs étant généralement configurés pour contacter des services différents en fonction du réseau de téléphonie mobile.³⁰
- Les personnes qui portent de tels dispositifs devraient être informées qu'en cas de situation de danger grave, la priorité est d'alerter directement la police par le biais du 117, dans la mesure du possible. Cependant, dans le cas de la violence domestique, il est fréquent que, précisément dans une situation à risque, il ne soit pas possible de prendre le téléphone et d'appeler la police.
- Un enseignement très important à tirer d'un cas est que la remise du dispositif d'urgence à une personne à protéger permet de donner lieu à des discussions en famille et entre amis concernant la situation ressentie par les différentes personnes de ces cercles et de leur perception de la sécurité au quotidien. En effet, il a été constaté que la question du sentiment de sécurité n'était pas ou peu abordée en famille ou entre amis.
- Des expériences très positives ont également été constatées avec les dispositifs d'urgence auprès des enfants en tant que personnes à protéger.

6.1.2.6 Opinions des personnes concernées

Les personnes interrogées dans les services d'exploitation rapportent des réactions très positives de la part des personnes à protéger qui, lorsqu'elles ont connaissance de la possibilité de bénéficier d'un dispositif d'urgence ou d'un dispositif de repérage (surveillance dynamique), en émettent souvent la

³⁰ Par le biais du dispositif d'urgence qu'elle exploite, la centrale de surveillance du service privé Adrien, à Yverdon, offre également la prestation suivante : une personne porteuse du dispositif d'urgence peut ouvrir le canal vers la centrale de surveillance, par exemple si elle doit traverser un parc la nuit. L'opérateur de la centrale garde alors le canal ouvert et discute avec la personne porteuse jusqu'à ce qu'elle ait traversé le parc.

demande : les personnes à protéger répondent en grande majorité que le port du dispositif d'urgence ou d'un dispositif de repérage leur permet de se sentir plus autonomes, plus rassurées, plus en sécurité et de retrouver des libertés. De plus, les personnes à protéger se sentent prises au sérieux et soutenues dans leur situation, un point qui est régulièrement cité en tant qu'expérience particulièrement positive.

On espère notamment que les dispositifs de repérage (surveillance dynamique) permettront de gagner du temps en cas d'agression imminente (délai de réaction en cas de choc, pour appeler les secours, pour se rendre dans un endroit sûr etc.) et que les dispositifs d'urgence permettront de réagir rapidement en cas d'infraction ou d'escalade imminente. En ce qui concerne les deux formes de surveillance électronique, les personnes à protéger ont également indiqué qu'elles avaient globalement un effet apaisant sur les autres membres de la famille. Le fait que la mesure de surveillance amène la famille à un dialogue, notamment sur la situation qui l'a déclenchée et sur les différents comportements à adopter en cas d'alerte a été jugé positif à plusieurs reprises.

Exemple

Dans un cas (hors contexte des violences domestiques) où un dispositif d'urgence a été remis à un enfant, un bilan très positif aurait également été tiré par les parents, l'enfant lui-même et les services d'exploitation, bien qu'il n'ait jamais été nécessaire de déclencher une alerte. Le port de l'appareil a rassuré l'enfant et les parents, leur permettant de faire face à leur situation et de développer un sentiment de sécurité.

La perception des personnes interrogées dans les services d'exploitation est similaire : elles partent du principe que les personnes à protéger se sentent globalement plus en sécurité et plus autonomes, que le recours à ces mesures les stabilise et les décharge, que leur protection s'en trouve améliorée (augmentation objective de la sécurité) et que la confiance dans les normes et dans les services d'exploitation ou l'État s'en trouve renforcée. Le recours à de telles mesures envoie également un signal important (de la part de l'État), à savoir que les personnes à protéger sont prises au sérieux et soutenues et que l'accent n'est pas uniquement mis sur les personnes dangereuses.

Malgré les contraintes et les enjeux que posent la surveillance dynamique et les dispositifs d'urgence, les personnes à protéger expriment de plus en plus souvent le souhait d'en bénéficier, en particulier depuis que ces possibilités sont mieux connues du public (notamment par les médias). Un expert a toutefois évoqué le cas d'un service d'exploitation qui, à l'issue d'une mesure, a soulevé la question de savoir si celle-ci était vraiment opportune par rapport à la personne à protéger. En effet, il est apparu que la victime semblait très insécurisée ou simplement en état d'hypervigilance suite à la mise en place de la mesure.

6.1.2.7 Communication avec les personnes concernées

Les experts interrogés sont tous d'avis que des informations et des explications complètes constituent la base d'une participation volontaire de la personne à protéger, c'est-à-dire de son consentement. Ils ont également relevé que l'interruption de la mesure à la demande de la personne à protéger devait être rendue possible à tout moment. La personne à protéger étant impliquée, il est par ailleurs

essentiel pour l'efficacité de la mesure de discuter de ses attentes à cet égard et de lui expliquer et de lui montrer en toute franchise les possibilités et les limites de la surveillance électronique dynamique ou du dispositif d'urgence utilisé (p. ex : quelles sont les possibilités offertes par le dispositif utilisé et la forme de surveillance mise en place ? Qui va devoir réagir, de quelle manière et dans quelles conditions ? Dans quel délai la police peut-elle intervenir et dans quelles conditions ? Quels scénarios peuvent se présenter ?) En discutant au préalable des procédures possibles dans différentes situations susceptibles de se produire, des incidents possibles et des éventuelles (fausses) alertes, on évite ainsi, entre autres, d'éveiller des sentiments de sécurité illusoire et de favoriser l'apparition de sentiments de frustration pendant l'intervention, et l'on permet à la personne à protéger de prendre confiance dans la surveillance, dans les services d'exploitation et en elle-même, outre un accroissement objectif de sa sécurité. Il s'avère également important de maintenir les contacts avec la personne à protéger et de continuer à l'accompagner, plus ou moins étroitement selon le cas, pendant toute la durée de l'engagement.

Exemple

Dans le cadre de la stratégie globale de protection, cela peut également impliquer, selon les cas, d'informer la personne à protéger qu'elle doit faire preuve de réserve quant à sa présence sur les réseaux sociaux (p. ex. s'abstenir de publier des contenus susceptibles de révéler sa localisation géographique ou ses habitudes), afin de ne pas compromettre l'efficacité de la mesure.

Les experts ont en outre souligné à plusieurs reprises et dans différents contextes l'importance d'un choix judicieux de la terminologie utilisée, de l'étiquetage (des dispositifs notamment) et des formules utilisées dans les contacts et les relations avec les personnes à protéger ainsi que dans la configuration des appareils de surveillance.

Exemple

Le dispositif remis à la personne à protéger dans le cadre d'une surveillance dynamique portait la mention « dispositif de protection des victimes » au-dessus de son nom et affichait les rayons d'interdiction géographique sur l'écran sous la forme d'une petite icône ressemblant à une cible. La personne à protéger a signalé au service d'intervention que chaque matin, lorsqu'elle plaçait l'appareil, celui-ci lui rappelait clairement qu'elle était « une victime », ce qu'elle vivait très mal.

La majorité des experts des services d'exploitation considèrent également que la communication avec les personnes dangereuses avant, pendant et après la mise en œuvre de la surveillance électronique est très importante pour le succès de la mesure. Tout d'abord, il importe de ne pas se contenter de remettre une notice ou une fiche d'information à la personne dangereuse lors de l'installation du dispositif de géolocalisation, mais de discuter de la mesure avec elle, en lui expliquant notamment le but de la mesure, le fonctionnement du dispositif et les réactions possibles ainsi que les conséquences en cas d'infraction ou d'alerte. En règle générale, un accompagnement – individuel et étroit – est également opportun voire nécessaire à l'égard des personnes dangereuses pendant la surveillance.

Les opinions des personnes dangereuses sur le recours à la surveillance électronique dynamique, qui implique l'exploitation d'un dispositif d'urgence pour la personne à protéger, diffère considérablement selon les cas. Souvent, les personnes se sentent « victimes », non responsables de la situation et incomprises. Cette attitude est notamment influencée par la base juridique sur laquelle repose le recours

à la surveillance électronique : lorsque la surveillance électronique est prononcée en tant que mesure de substitution (c.-à-d. une mesure moins sévère que la détention provisoire) dans le cadre du CPP, elle est régulièrement accueillie avec soulagement, mais lorsqu'une telle mesure relève du CC, elle est toujours considérée comme une restriction injuste de la liberté, une restriction que la personne surveillée impute parfois même à la personne à protéger, avec le risque de susciter de la colère. De ce fait, il serait particulièrement indiqué d'expliquer soigneusement la mesure à la personne dangereuse et de lui fournir un accompagnement.

Exemple

Il serait utile, notamment, d'expliquer aux personnes dangereuses pour lesquelles la surveillance électronique est une mesure de substitution à la privation de liberté, qu'une telle situation représente aussi pour elles une occasion de montrer qu'elles sont aptes à respecter des conditions, à faire des compromis et à mener à nouveau une vie sans restrictions de liberté.

En outre, les experts interrogés ont régulièrement souligné l'importance de l'immédiateté, dans la mesure du possible, des réactions ou des interventions en cas d'infraction ou d'alerte. Ces réactions ou interventions peuvent aussi être rendues accessibles à bas seuil (p. ex. par un bref appel téléphonique), l'intervention de la police ou d'un tiers n'étant pas forcément nécessaire pour produire des effets positifs. Plusieurs experts ont estimé que le plus important, dans une telle réaction, était son immédiateté, c'est-à-dire qu'elle ait lieu en temps réel, et si possible qu'elle soit menée par une personne de référence, telle que l'assistance de probation.

La plupart des services d'exploitation prennent immédiatement contact avec les personnes surveillées en cas d'alerte, soit par téléphone, soit par SMS ou messagerie instantanée. Dans le cas de la surveillance dynamique, il arrive que seules les personnes dangereuses soient contactées, si cela permet déjà de résoudre la situation (la personne dangereuse s'éloignant aussitôt de la zone interdite p. ex.). Certains messages d'alerte pourraient également être transmis directement sur la base de l'aperçu en temps réel de la situation par le service d'exploitation, par exemple si une surveillance dynamique révèle que la personne dangereuse traverse une zone interdite en train alors que la personne à protéger se trouve dans un immeuble de bureaux à proximité de la ligne de chemin de fer.

Dans le cadre de la communication avec la personne dangereuse pendant une alerte, la plupart des services d'exploitation privilégient des instructions courtes et précises qui ont idéalement été discutées au préalable au regard de différents scénarios, et ce notamment afin de prévenir les éventuels obstacles linguistiques, d'éviter les malentendus, d'être en mesure de désamorcer la situation d'alerte le plus rapidement possible et d'éviter que les personnes contactées n'affirment ne qu'elles n'ont pas compris les instructions, comme cela s'est parfois produit. Dans ce contexte, plusieurs services d'exploitation ont émis des doutes quant à l'efficacité de la surveillance électronique dynamique lorsque la personne dangereuse est en butte à de fortes barrières linguistiques.

6.1.2.8 Stratégie globale

L'intégration de la surveillance électronique dans le cadre d'une stratégie de sécurité globale a toujours été soulignée comme très importante par les experts interrogés (p. ex. prise en compte de la gestion des menaces / de la gestion de la prise en charge ou intégration dans ces outils en tant que moyen auxiliaire, accompagnement par d'autres mesures de soutien et prestations de conseil). Il s'agit d'une « pièce du puzzle », partie intégrante d'un ensemble de possibilités d'action dans le domaine de la lutte contre la violence domestique, qui, une fois combinées, présentent un grand potentiel d'efficacité. Plusieurs instances estiment que la surveillance électronique est idéale si elle est intégrée dans les stratégies existantes de gestion des menaces ou des risques.

Dans certains cantons, des expériences positives ont été faites en matière d'accompagnement des personnes à protéger par un service de police spécialisé. Ainsi, il a été rapporté que le recours à la surveillance électronique ou à un dispositif d'urgence, associée à un contact personnel avec un spécialiste de la police formé et expérimenté auquel la personne à protéger peut s'adresser, peut être d'une grande valeur pour cette personne, avoir un effet très rassurant et maximiser le sentiment de sécurité. Mais les experts ont également rapporté que, selon la personne à protéger, l'accompagnement par un service de police spécialisé n'était pas toujours souhaitable. Certaines personnes à protéger ne souhaitent pas que la police soit encore plus présente dans une situation qui, en soi, est déjà éprouvante. C'est pourquoi la préférence est parfois donnée à l'accompagnement de la personne à protéger et au conseil par des services de consultation. A Yverdon, par exemple, on envisage de proposer à l'avenir un accompagnement social supplémentaire lors de la remise du dispositif d'urgence. À Zurich également, il est envisagé de mettre en place une ligne d'assistance sociale à laquelle les personnes vulnérables pourront s'adresser afin d'obtenir un soutien immédiat et à bas seuil, notamment en cas de rupture avec la personne dangereuse et pour briser la spirale de la violence domestique.

Il a également été évoqué à plusieurs reprises que lorsque la personne à protéger et/ou la personne dangereuse est accompagnée par un représentant juridique (avocat) ouvertement favorable à la surveillance électronique, ce fait est considéré comme un atout. Les réticences (encore) très répandues des représentants juridiques à l'égard de la surveillance électronique sont décrites comme un enjeu et comme une des raisons du recours encore rare à la surveillance électronique et aux dispositifs d'urgence.

De manière générale, l'accompagnement lors du recours à la surveillance électronique sur la base de l'art. 28c CC, notamment par les services d'exploitation, est considéré comme difficile à mettre en œuvre. En effet, les possibilités de réaction et de communication prévues par le CC sont très limitées (peu d'options de sanction ou de possibilités d'intervention directe en cas de non-respect des conditions ou des alertes ; impossibilité de citer la personne dangereuse à comparaître ; manque de clarté sur la portée et la forme de la communication avec les parties, p. ex. lors d'une infraction ou d'une alerte). En revanche, la surveillance électronique sur la base de l'article 237 CPP ou de l'article 67b CP est plus aisée à mettre en œuvre (notamment par le biais de l'assistance de probation et du fait de perspectives dissuasives, telles que le renvoi en détention).

Selon les informations des services d'exploitation, lorsque la personne à protéger porte un dispositif d'urgence, la personne dangereuse n'en est en principe pas informée. En règle générale, les personnes à protéger ne souhaitent pas non plus qu'une telle information soit communiquée à la personne dangereuse. Il serait toutefois possible de peser les avantages et les inconvénients d'une telle situation dans le cadre de la stratégie de gestion des menaces et, le cas échéant, de prendre à cet égard des décisions au cas par cas.

Par ailleurs, l'accompagnement de la personne à protéger dans le cadre d'une stratégie globale permettrait également d'éviter les situations où elle utiliserait un dispositif d'urgence ou de repérage comme un outil de coercition dans un contexte ou une mécanique relationnelle particulière, et donc d'agir de manière abusive sur la personne dangereuse.

Exemple

Des cas exceptionnels ont été rapportés où la personne à protéger, équipée d'un dispositif d'urgence, en a profité pour menacer la personne dangereuse de déclencher l'alarme, alors qu'aucune infraction n'était imminente, mais aussi où une personne à protéger a tenté de connaître la localisation de la personne dangereuse grâce à la surveillance dynamique.

En ce qui concerne l'interruption de la mesure de surveillance et la restitution des dispositifs, les services d'exploitation ont signalé à plusieurs reprises que les dispositifs utilisés auprès des personnes à protéger (dispositifs d'urgence, dispositifs de repérage) n'étaient généralement restitués qu'au terme d'une longue période. Ce processus a été qualifié d'« abandon » : au début, les appareils étaient toujours portés, puis de moins en moins souvent (p. ex. uniquement lorsque la personne dangereuse se trouvait dans la région), puis plus du tout. Lorsque le cadre juridique et les ressources le permettent, les services d'exploitation s'adaptent au rythme de la personne à protéger en ce qui concerne la restitution. Un retrait brutal (p. ex. si le danger n'est plus considéré comme suffisamment élevé) est généralement une démarche délicate et à éviter dans la mesure du possible.

Inversement, les experts ont également souligné qu'un comportement trop relâché de la part de la personne à protéger devait être considéré avec attention et faire l'objet d'une réaction si nécessaire. Les dispositifs d'urgence, et la surveillance dynamique passive en particulier, exigent de la personne à protéger un comportement approprié (son port et sa recharge systématiques notamment) et un certain niveau d'attention pour permettre une réaction adéquate aux alertes.

6.2 Services et organismes impliqués et rôles des parties prenantes

6.2.1 Champ thématique et base de données

Dans le rapport BJ EM, l'analyse d'études internationales et les témoignages d'experts suisses et espagnols ont montré le caractère essentiel d'un échange efficace entre les services concernés, de l'intégration du recours à la surveillance électronique ou aux dispositifs d'urgence dans une stratégie globale et d'une formation spécialisée des équipes d'exploitation.³¹

Dans le cadre de la présente étude d'accompagnement, nous avons examiné, à cet égard,

- les expériences acquises en matière de communication entre les divers services,
- le mode d'échange et de collaboration entre les services concernés, et
- la nature des exigences posées aux services compétents.

Les conclusions présentées ci-après sont basées sur les informations recueillies lors des entretiens avec les experts et sur la documentation mise à notre disposition concernant les projets et leur mise en œuvre.

³¹ V. le rapport BJ EM, p. 68 s.

6.2.2 Résultats

6.2.2.1 *Documentation et savoir-faire*

Lors des entretiens, les participants ont souligné à plusieurs reprises que diverses lacunes subsistaient en Suisse dans le domaine du recours à la surveillance électronique à des fins préventives dans le domaine de la violence domestique.

Ainsi, plusieurs experts ont critiqué le fait que, en Suisse, peu de données empiriques sont collectées sur le phénomène de la « violence domestique » en tant que tel ou, plus spécifiquement, sur le recours à la surveillance électronique à des fins préventives dans le domaine de la violence domestique, qu'aucune statistique (systématique) n'est tenue à ce sujet et que les expériences en la matière ne sont pas suffisamment partagées. Or, il est primordial de créer une base de données fiable en Suisse, notamment pour pouvoir s'y référer sur les plans politique et opérationnel. À l'heure actuelle, les services compétents manquent de données empiriques sur lesquelles s'appuyer, une situation problématique notamment pour les autorités de police.

De même, plusieurs experts interrogés ont indiqué qu'ils n'étaient pas ou trop peu au courant de certaines variantes d'exploitation déjà disponibles en Suisse et se sont montrés étonnés de certaines possibilités (techniques) déjà exploitées dans certains cantons ou de la marge de manœuvre qui peut être aménagée par les services techniques (dans leur propre canton). Ainsi, plusieurs services ont estimé que l'art. 67b CP, en tant que base juridique pour le recours à la surveillance électronique, et les possibilités qu'il offre, étaient largement méconnus. De même, il a été signalé à plusieurs reprises que les possibilités de la police en matière de prévention étaient encore trop peu comprises, de même que les conditions d'engagement ainsi que les processus, dans les cantons où il existe une base légale (cantonale) propice. Les possibilités de surveillance hybride, notamment la variante dynamique passive, ou de dispositifs d'urgence tels qu'ils sont déjà utilisés par plusieurs services en Suisse, ont également été décrites par plusieurs spécialistes comme n'étant pas « sur le radar » dans leur canton, mais comme des options très intéressantes.

Lors des entretiens avec les services d'exploitation, il a été régulièrement souligné que de nombreuses expériences utiles avaient déjà pu être faites et que, sur cette base, des adaptations de système ou de configuration avaient pu être effectuées, des améliorations ayant pu être ainsi apportées aux processus. Dans ce sens, plusieurs experts, en particulier dans les cantons qui exploitent déjà la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique, soulignent l'importance d'élaborer des stratégies pour chaque domaine d'application, de standardiser les processus ou leur gestion, d'élaborer des modèles, des fiches d'information etc. On suppose que cela permettrait de réduire les réticences à l'égard des nouvelles pratiques et mesures à mettre en place. Cela contribuerait également à une application plus efficace et plus économique de la surveillance électronique, et par conséquent à l'opportunité plus fréquente d'y recourir. Plusieurs experts dont les services d'exploitation mettent déjà en œuvre la surveillance électronique ont rapporté que les premiers engagements, alors qu'il n'existait pas encore de modèles et que les procédures et les possibilités n'étaient pas claires, avaient été laborieux. Plusieurs experts ont indiqué que leur canton n'avait pas encore entrepris ce type d'engagements et qu'ils espéraient pouvoir profiter de l'expérience précieuse des cantons qui ont déjà fait le

pas ou mis en place des projets pilotes. Les échanges directs entre les cantons semblent rares et, le cas échéant, plutôt informels.

6.2.2.2 *Collaboration*

Il ressort des entretiens avec les experts qu'il n'existe pas de cadre spécifique au niveau national pour des échanges sur le recours à la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique. Les cantons qui mènent des projets pilotes ou qui s'y intéressent particulièrement semblent cependant régulièrement échanger des informations (p. ex. les cantons de Zurich et de Saint-Gall), de bons contacts ayant été établis et entretenus entre les services ou les personnes responsables.

Dans tous les cantons où divers services sont impliqués et collaborent de manière intensive, les experts interrogés considèrent tous que cette étroite collaboration est très profitable et déterminante pour le succès. La communication entre les différents services de ces cantons est en principe considérée comme excellente, mais il n'existe généralement pas de canaux prédéfinis pour les échanges, qui se font donc individuellement avec chaque service impliqué, et il est rare qu'un service effectue seul une surveillance électronique. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué que ces échanges se faisaient plutôt de manière informelle, par téléphone ou « entre deux portes » lorsque les différents services se trouvent dans le même bâtiment. Un échange continu et actif est également important pour identifier le potentiel d'optimisation et mettre en œuvre des améliorations.

Lors des entretiens, la plupart des services d'exploitation ont fait part de leur étonnement, lors des premiers engagements, face à la facilité de mise en œuvre technique de la surveillance électronique. Ils soulignent la souplesse, la simplicité et le professionnalisme avec lesquels les services techniques, qu'ils soient étatiques ou privés, ont répondu aux besoins propres à chaque cas et ont pu les satisfaire lors de la mise en œuvre technique de la surveillance électronique. Les solutions individuelles ont été rendues possibles en grande partie grâce au dialogue. Il s'est toutefois avéré crucial que les services impliqués communiquent avec précision dans chaque cas, par exemple sur les objectifs de protection à poursuivre, sur ce que la surveillance doit permettre d'atteindre exactement, sur les priorités, sur les conséquences possibles des infractions etc. Autrement dit, l'expérience a montré que de meilleures solutions peuvent être trouvées si le ou les services d'intervention sont impliqués dans le dialogue (notamment pour expliquer dans quelle mesure ils peuvent agir selon les cas).

Lors des entretiens, plusieurs experts ont estimé que les formes de surveillance dynamiques, en particulier, nécessitaient des approches globales et qu'il était donc difficilement envisageable de les mener sans les intégrer dans un système de gestion des menaces, car les cas de violence domestique impliquent généralement plusieurs services dans des perspectives interdisciplinaires ou transdisciplinaires.³² Une stratégie de gestion des menaces et des risques déjà bien développée aide dans tous les cas à la mise en œuvre pratique. Dans plusieurs cantons, les services interrogés ont fait savoir qu'ils avaient déjà mis en place une stratégie de gestion des menaces au niveau cantonal et que celle-ci était généralement impliquée dans les cas de recours à la surveillance électronique ou à des dispositifs d'urgence.

³² En particulier dans les cas relevant du CC, d'autres services et personnes sont potentiellement impliqués (par exemple l'APEA, les curateurs, les services sociaux), avec des attentes et des conceptions parfois très différentes, ce qui est susceptible de compliquer encore les échanges.

Cependant, un petit nombre d'autres cantons ont indiqué qu'il n'y avait pratiquement aucun échange entre les différents services compétents au sein de leur administration. Dans un canton, le point de vue était qu'un échange n'était pas nécessaire, à l'exception de quelques appels téléphoniques spécifiques dans des cas particuliers ; dans un autre canton le point de vue était qu'un échange actif et systématique était en principe souhaitable et même important, mais que cela n'avait pas encore pu être mis en œuvre.

De manière générale, l'un des enjeux identifié est celui de tenir à jour les informations techniques de l'ensemble des services impliqués dans une affaire tout en respectant les droits en matière d'information et les différentes restrictions d'accès. Il n'existe pas, du moins pour le moment, de systèmes communs de gestion des cas ou des affaires. En outre, il n'est pas toujours facile ou possible de procéder à des échanges spécifiques avec certains services qui sont tenus au secret professionnel, notamment les services d'aide aux victimes ou les centres de consultation pour victimes d'infractions. L'échange ou la collaboration avec de tels services exige l'accord de la victime en raison de l'obligation stricte de garder le secret. Cette collaboration avec un service d'aide aux victimes ou un centre de consultation pour victimes d'infractions est toutefois jugée très importante, notamment au regard des formes de surveillance dynamiques. En principe, cet enjeu peut être résolu au cas par cas en informant soigneusement la victime de la finalité et des conséquences de l'échange de données et en obtenant son consentement sur une telle base. Il peut toutefois arriver que la victime ne souhaite pas que certaines informations soient communiquées, notamment lorsqu'elles le seraient à des services de police ou aux ministères publics.

Exemple

Si l'information n'est pas traitée avec suffisamment de précautions, elle risque d'apparaître dans des documents (par ex. dans une décision) et être ainsi portée à la connaissance de personnes non autorisées (par ex. une nouvelle adresse de domicile), ce qui peut porter préjudice à la personne à protéger.

Plusieurs personnes ont également souligné qu'il était important de s'assurer que les personnes surveillées connaissent les différentes parties prenantes et sont au courant de leurs rôles respectifs.

Exemples

Lorsque la surveillance électronique est sur le point d'être ordonnée dans le cadre d'une procédure civile, il peut arriver que la personne à protéger émette des réserves à l'égard du tribunal civil, notamment lorsque celui-ci procède à des clarifications nécessaires et que des considérations financières entrent en ligne de compte dans ses décisions. Les procureurs compétents, lors d'une procédure pénale dans laquelle ils jouent un rôle neutre, notamment avant l'accusation, ne devraient pas être poussés à jouer un rôle assimilable à celui de partie à la victime. Le rôle des représentants juridiques (par exemple l'avocat de la victime et le défenseur dans la procédure pénale ou le représentant d'une partie dans la procédure civile) suscite également des attentes. Leur rôle ne doit pas être négligé, sachant notamment que leur soutien peut, dans certaines circonstances, susciter un intérêt et une compréhension pour les mesures techniques de protection. Leur soutien contribuerait en outre largement à la régularité des procédures.

6.2.2.3 Exigences relatives au personnel impliqué

Parmi les aptitudes et qualifications requises de la part du personnel des services intervenant dans le domaine concerné, les experts interrogés ont généralement cité les aspects suivants : qualités sociales, telles que compassion, sensibilité, habileté à communiquer, persévérance, professionnalisme et capacité à trouver un équilibre relationnel en termes de distance et de proximité. Les experts interrogés estiment, pour la plupart, avoir reçu une formation adéquate. Néanmoins, certains ont fait remarquer que des différences existaient entre les cantons à ce sujet et qu'il serait souhaitable de mettre en place des formations continues dans toute la Suisse pour professionnaliser ou spécialiser les personnes travaillant dans le contexte de la violence domestique.

Concernant les exigences en matière d'aptitudes et de formation des personnes qui communiquent directement avec les personnes concernées dans le cadre d'une surveillance active, les experts consultés ont exprimé essentiellement deux points de vue : d'un côté, l'accent est mis sur le fait que les interlocuteurs doivent disposer de procédures, de dispositifs et de modèles d'instruction clairs, car en cas de message d'alerte, il est préférable que, dans la communication directe avec les personnes surveillées, les instructions soient peu nombreuses, concises et ne laissent aucune place à l'interprétation, ce qui peut notamment être favorisé par la communication écrite. De l'autre côté, l'accent est mis sur les aptitudes (compassion, capacité de communication), la formation et l'expérience technique des personnes chargées de la surveillance. Ainsi, il s'agit souvent d'interpréter la dynamique des situations et, dans certains cas, de communiquer simultanément avec la personne dangereuse et la personne à protéger, ce qui rend cette communication complexe et exigeante.³³

Exemple

Le projet pilote dans le canton de Zurich, par exemple, a montré que les surveillances dynamiques actives demandent une certaine routine pour garantir le bon fonctionnement du système et une communication satisfaisante, résultat qui peut être obtenu en premier lieu par l'expérience pratique. Grâce à diverses formations, y compris des simulations, des progrès ont été réalisés en matière d'exploitation du système par les personnes de la centrale de surveillance ainsi qu'en matière de communication dans le cadre du projet pilote, bien que le faible nombre de cas n'ait pas offert les champs nécessaires à une plus grande expérience pratique et donc à une plus grande confiance dans l'accomplissement de leurs tâches à responsabilité.

6.3 Possibilités pratiques en matière de mise en œuvre

6.3.1 Champ thématique et base de données

Le rapport BJ EM a permis d'identifier, sur la base de différentes études, les limites et points faibles des moyens techniques mis en œuvre. Il a toutefois conclu que ces problèmes pouvaient être partiellement résolus par de nouveaux développements et que, d'un point de vue technique, il n'existait que peu de restrictions, par exemple en ce qui concerne la combinaison de différents types d'engagement

³³ En Espagne, l'efficacité de l'utilisation du système de surveillance et de la résolution des situations d'alerte par des opérateurs très expérimentés a été largement démontrée.

ou la configuration des appareils en fonction des cas. Les systèmes (généralement modulaires) peuvent être personnalisés et adaptés aux besoins des services d'exploitation et aux différents cas de figure³⁴. En outre, le rapport BJ EM a conclu, sur la base de différentes études, que le recours à la surveillance électronique nécessitait une définition claire et réfléchie des objectifs, que les informations erronées ou les malentendus sur les possibilités ou les limites de la surveillance électronique réduisaient les chances d'efficacité, que le recours à la surveillance électronique semblait plus efficace s'il était adapté en fonction des besoins individuels et associé à des mesures d'accompagnement ou intégré dans une stratégie globale.³⁵

Dans le cadre de la présente étude d'accompagnement, nous avons visé à déterminer à cet égard

- si les limites et les problèmes pratiques de mise en œuvre constatés dans les études ont également été observés dans le cadre des engagements en Suisse (et si d'autres éventuelles difficultés sont venues s'y ajouter),
- si et, le cas échéant, comment ces problèmes ont pu être surmontés en Suisse, c'est-à-dire si des solutions appropriées ont pu être trouvées,
- dans quelle mesure les systèmes ont pu être adaptés individuellement et avec souplesse aux besoins des services d'exploitation et aux différentes situations.

Les résultats présentés ci-après s'appuient sur les informations recueillies lors des entretiens avec les experts, sur des informations complémentaires recueillies de manière informelle, sur la documentation fournie sur les projets et leur mise en œuvre, sur des observations directes et sur un entretien avec une personne à protéger.

6.3.2 Résultats

6.3.2.1 Bases juridiques

Dans l'ensemble, les experts interrogés sont unanimes sur le fait qu'il existe de nombreuses imprécisions et lacunes concernant la situation juridique du recours préventif à la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique, bien que de nouvelles bases juridiques aient été créées ces dernières années, tant au niveau de la Confédération que des cantons. Cette situation est l'une des principales raisons pour lesquelles les cas d'application sont encore rares. D'où le souhait régulièrement et fortement exprimé d'un état des lieux clair du contexte juridique de tous les champs d'application (les domaines de la prévention policière et du droit civil ayant été cités comme nécessitant une attention particulière).

De manière générale, il n'est pas facile de s'orienter en fonction du champ d'application ou de la matière juridique dans laquelle la surveillance électronique doit être utilisée. Ces domaines sont parfois très différents en termes de seuils d'accès, d'exigences et de procédures. Selon le domaine juridique dans lequel on se trouve, il faut examiner l'impact sur les droits fondamentaux des personnes

³⁴ V. rapport BJ EM, p. 75 s.

³⁵ V. rapport BJ EM, p. 68.

concernées. Dans le domaine du CC, les services impliqués interviennent en principe dans une procédure impliquant deux (ou plusieurs) parties privées, dans laquelle les droits de la personnalité jouent un rôle important. Dans ce domaine juridique, le recours à la surveillance électronique constitue une atteinte très importante aux droits de la personne dangereuse. Même dans le domaine du recours à la surveillance électronique sur la base du CP et des dispositions policières préventives, il s'agit d'une mesure supplémentaire de restriction de la liberté. En revanche, dans le cas d'une mesure de substitution au sens de l'article 237 CPP, où la surveillance électronique est employée comme alternative à la détention provisoire, celle-ci apparaît moins stricte (et donc plus « attrayante »). La « sévérité » de la surveillance électronique (telle qu'elle est perçue par la personne dangereuse) peut donc varier fortement selon le contexte, si bien que la proportionnalité et l'effet de la mesure doivent être évalués différemment en fonction du champ d'application.

Du point de vue des bases juridiques, le recours à des dispositifs d'urgence serait une exception très bienvenue : dans les cantons qui recourent à des dispositifs d'urgence, ceux-ci sont proposés dans le cadre de la mission générale de sécurité de la police, en tant que mesure de protection des victimes ou de gestion des menaces, ou encore en tant que prestation fournie par un service connecté privé (garantie d'une solution conforme à la protection des données par un prestataire privé), en collaboration avec la police, et mis en œuvre à condition que les personnes à protéger aient donné leur accord. Il importe toutefois de s'assurer que la solution choisie est mise en œuvre dans le respect des exigences en matière de protection des données. En principe, aucune base juridique spécifique n'est jugée nécessaire pour le recours à des dispositifs d'urgence, mais une réglementation explicite, par exemple dans la loi cantonale sur la police, est néanmoins préconisée ou souhaitée par plusieurs experts.

Les experts n'ont pas pu identifier formellement les raisons pour lesquelles, malgré les bases juridiques existantes, la surveillance électronique est plus souvent ordonnée dans certains champs d'application que dans d'autres. Toutefois, plusieurs enjeux spécifiques liés aux bases juridiques ont été soulevés lors des entretiens :

La question des compétences, c'est-à-dire la question de savoir sur quelle base juridique la surveillance électronique doit être ordonnée, peut s'avérer difficile lorsque, dans une affaire de violence domestique, une procédure civile et une procédure pénale sont toutes deux en cours. Dans ce contexte, il a également été mentionné que si les mesures de protection prévues par la loi cantonale sur la protection contre la violence et les mesures de substitution prévues par le CPP peuvent initialement être ordonnées parallèlement, du moins tant qu'une certaine immédiateté des preuves peut être reconnue, les différentes décisions entraînent des conséquences ou des actions différentes, notamment en raison de l'implication de différents services.

Les clarifications (p. ex. sur la situation de vie des personnes à surveiller) et les mesures techniques nécessaires à la mise en place d'une surveillance électronique dans un cas donné prendraient un certain temps. Ainsi, les experts des ministères publics indiquent qu'il est difficile, en termes de temps, de mettre en place une mesure de substitution dans les 48 heures. C'est pourquoi, jusqu'à présent, la surveillance électronique a été ordonnée le plus souvent pour remplacer une détention provisoire existante, et rarement pour remplacer directement une première mesure de détention provisoire. Il a également été rapporté que dans le canton de Zurich, où la coopération entre les services concernés est déjà bien rodée, la surveillance électronique peut être ordonnée et mise en œuvre en moins de 48

heures, mais pas en moins de 24 heures. La mise en place d'une telle possibilité, et pas seulement à titre exceptionnel, est très bien accueillie par les autorités ayant ordonné une surveillance.

Dans le même sens, un expert a fait valoir que, compte tenu du temps nécessaire (y compris les clarifications préalables, les analyses, l'installation et l'activation), le recours à la surveillance électronique dans le cadre d'un renvoi en application de la loi sur la police, avec une durée maximale de douze jours, n'en vaudrait guère la peine. Cette personne a suggéré, en outre, que la surveillance électronique n'était peut-être pas le bon outil pour sécuriser un renvoi à ce stade précoce d'un conflit, qui se caractérise notamment par de nombreuses émotions. Soit on part du principe que la personne dangereuse se conformera à un renvoi par la police à ce stade précoce, soit on se voit contraint de placer la personne en détention, la surveillance électronique ne permettant pas d'empêcher avec suffisamment de sécurité une agression en cas de risque aigu.

Un problème concernant les interdictions géographiques et de contact prévues par le droit pénal (art. 67b CP) réside dans le fait que l'autorité d'exécution chargée d'ordonner la surveillance électronique ne dispose pas de suffisamment de souplesse après le prononcé d'une telle interdiction par le tribunal pénal, notamment au regard de la faisabilité technique relative aux périmètres définis. Un moyen d'y remédier pourrait être d'inciter les tribunaux pénaux à demander aux autorités d'exécution des recherches préliminaires avant d'ordonner des interdictions géographiques et/ou de contact.

La réglementation prévue par le droit civil (art. 28c CC) a été particulièrement critiquée :

- Dans le cadre du droit civil, l'enjeu réside dans le fait que la surveillance électronique n'est autorisée qu'en cas de coopération volontaire des personnes surveillées, alors que la motivation de la personne dangereuse ne peut être que faible en l'absence de risque de privation de liberté.³⁶
- Plusieurs questions essentielles relatives au droit n'ont pas encore été clarifiées, notamment la question de savoir si la surveillance électronique, dans sa variante active, saurait être ordonnée sur la base de l'art. 28c CC. La réponse à cette question diffère d'un canton à l'autre. Étant donné que la surveillance électronique passive est considérée comme moins efficace (v. chap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), on peut y voir une raison supplémentaire au fait que la surveillance électronique est rarement ordonnée sur la base de l'art. 28c CC. Par ailleurs, il est difficile de déterminer si une personne a le droit de quitter le pays sous une telle mesure et si le tribunal civil peut également prononcer des interdictions géographiques dans d'autres cantons (p. ex. dans le cas où une personne à protéger dispose d'une résidence secondaire dans un autre canton).
- La surveillance électronique ordonnée par le droit civil n'est souvent pas bien accueillie par les personnes dangereuses, qui la perçoivent plutôt comme injuste et imputable à la personne à protéger, ce qui peut éventuellement attiser le conflit. Contrairement aux cas de surveillance électronique mis en œuvre dans le cadre d'une mesure de substitution du CPP, qui permet à la personne

³⁶ Et un expert interrogé présume que même si la personne est d'accord de porter le dispositif, le tribunal civil conclura généralement que le dispositif n'est pas requis.

dangereuse de gagner en liberté puisqu'elle évite ainsi une détention, les cas relevant du CC n'incitent guère la personne dangereuse à coopérer.

- D'une manière générale, il n'y a guère de possibilités, dans les cas relevant du CC, d'encadrer les personnes surveillées, d'édicter des mesures d'accompagnement et de réagir aux infractions ou aux alertes. L'intégration de la surveillance électronique dans le cadre d'une stratégie de sécurité globale, un point régulièrement considéré comme très important, ne semble pas prévue par la loi dans ces cas. Ainsi, il n'existe aucune base pour les appels téléphoniques avec les personnes surveillées, ni pour les citations à comparaître en cas de notification d'infraction, mais seulement la possibilité de communiquer indirectement par le biais des représentants juridiques. À cet égard, il convient également de se demander si des mesures d'accompagnement ne pourraient pas être mises en place dans le cadre de la mission de sécurité générale de la police ou de la gestion des menaces. En outre, les options de sanction sont rares et peu efficaces, ce qui ne crée guère de contraintes pour faire respecter les conditions.
- Dans le domaine du CC, la surveillance électronique est une mesure de dernier recours qui porte atteinte aux libertés des personnes concernées, chose inhabituelle en droit civil. Les experts supposent que les tribunaux civils ne se sentent donc pas suffisamment à l'aise face à la perspective de prononcer une telle mesure.
- Les procédures relatives au prononcé de la surveillance électronique en droit civil semblent différer considérablement d'un canton à l'autre, notamment en ce qui concerne l'interlocuteur auquel et par l'intermédiaire duquel les infractions doivent être signalées et la personne qui dirige la procédure (à Berne, toutes les fonctions semblent être réunies auprès de la personne compétente du tribunal civil). Pour pouvoir constater et évaluer ces différences, il conviendrait de disposer d'un plus grand échantillon de cas relevant du CC.
- Un expert a signalé un autre problème de procédure. Il semble qu'une procédure ordinaire soit nécessaire pour la prolongation de la surveillance électronique après le prononcé d'une mesure superprovisionnelle, bien que, là encore, un délai de six mois soit très court, voire trop court.

Les experts interrogés estiment que de nombreuses questions et enjeux restent à examiner dans le domaine de la protection des données. Dans la pratique, la question se pose régulièrement de savoir avec quelles parties il est possible d'échanger des données et des informations et à qui elles peuvent être transmises. Une surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique engage en général de nombreux services étatiques et intervenants privés. Les services étatiques peuvent être soumis à des obligations de confidentialité strictes (par exemple les services d'aide aux victimes ou centres de consultation pour victimes d'infractions), ce qui peut donner lieu à des situations complexes et ambiguës. De plus, il n'est pas toujours évident de savoir dans quelle mesure il est autorisé de communiquer des informations aux personnes surveillées.

Exemple

En principe, des informations sur la personne dangereuse peuvent être transmises à la personne à protéger si elles concernent la situation de danger. Mais il est arrivé, dans certains cas, que la personne à protéger demande activement d'autres informations (p. ex. sur le séjour de la personne dangereuse

pendant le week-end, la visite à ses parents ou à sa nouvelle amie) et il est parfois difficile de déterminer quelles informations sont pertinentes en matière de menace.

Il est donc nécessaire d'agir pour clarifier les exigences en matière de protection des données en fonction des différentes formes d'application.

En outre, plusieurs experts interrogés craignent des effets d'élargissement du filet pénal (« net widening »). Pour l'instant, les services d'exploitation répondent à ces préoccupations juridiques par une évaluation au cas par cas, ce qui a bien fonctionné jusqu'à présent, mais la nécessité de discuter des garde-fous et des limites à mettre en place et de les inscrire explicitement dans la loi a été soulignée.

6.3.2.2 Attentes

Les entretiens avec les experts ont révélé que les attentes, les craintes et les hypothèses concernant la surveillance électronique divergent en partie entre les différents groupes d'intérêt du domaine de la violence domestique, de la politique et du public. Plusieurs experts consultés ont donc exprimé la nécessité d'identifier ces aspects et d'en discuter en toute transparence, à la fois de manière générale et pour chaque forme de surveillance et champ d'application.

Plusieurs personnes interrogées ont perçu, au départ, une attitude critique de la police et des centres de consultation pour victimes d'infractions à l'égard de la surveillance électronique préventive dans le contexte de la violence domestique. D'une part, la police aurait manifesté une grande crainte d'être confrontée à des tâches ingérables, notamment en raison de délais d'intervention trop courts, de ne pas pouvoir arriver à temps sur les lieux en cas d'intervention et de se voir attribuer une part de responsabilité si des agressions se produisaient malgré la surveillance électronique. D'autre part, les ressources supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de la surveillance électronique ont été régulièrement critiquées. Les centres de consultation pour victimes d'infractions étaient plutôt sceptiques au départ, car ils craignaient que l'on fasse porter aux personnes à protéger une part de responsabilité dans la mise en œuvre de la surveillance électronique et que, si un incident se produisait malgré cette mesure, les personnes à protéger ne se voient imputer cette part de responsabilité.

Les experts interrogés ont toutefois perçu un changement d'attitude : ils ont l'impression que, désormais, tant la police que les centres de consultation pour victimes d'infractions voient surtout les chances offertes par la surveillance électronique et que de nombreuses craintes ont été reléguées au second plan. Du côté de la police, il y a maintenant une ouverture générale à ce type de mesure, mais une attitude ambivalente subsiste quant aux ressources qu'elle mobilise. Les services de police ont plusieurs intérêts qui se concurrencent et sont confrontés à de nombreuses demandes, tandis que la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique apparaît, du moins pour l'instant, comme une tâche supplémentaire ajoutée à leur portefeuille, parfois sans que des ressources supplémentaires n'y soient allouées. Ces réflexions doivent également être replacées dans le contexte politique, dominé par les programmes d'austérité et un scepticisme persistant quant aux enjeux financiers et infrastructurels supposés par l'introduction de la surveillance électronique active, par exemple. En outre, il y a un souci constant de ne pas susciter et alimenter des attentes irréalistes, notamment dans

le public, la sphère politique et les médias, quant à l'efficacité de la surveillance électronique dans ce domaine.

Mais on perçoit également un potentiel d'allègement pour la police, dans la mesure où les conflits impliquant la violence domestique pourraient éventuellement être prévenus, limités ou atténués par la surveillance électronique, ce qui aurait pour effet de réduire le nombre total de cas d'urgence et donc le besoin d'interventions policières. Si une personne dangereuse fait face à une personne à protéger, l'agresseur et/ou enfreint une interdiction ordonnée sans qu'une surveillance électronique n'ait été mise en place, la police doit intervenir dans tous les cas après avoir reçu un appel d'urgence. De ce point de vue, la surveillance électronique ne représente pas un travail supplémentaire, au contraire, puisque la centrale d'intervention serait idéalement informée, c'est-à-dire plus clairement et plus rapidement, par les informations qu'elle recevrait de cette manière. Les centrales de surveillance électronique gérées indépendamment des centrales d'intervention de la police pourraient en outre jouer un rôle de triage : elles seraient ainsi en mesure de résoudre elles-mêmes certains cas, notamment en nouant des contacts de désamorçage, et de ne plus signaler aux centrales d'intervention que les cas urgents qui nécessitent une intervention directe de la police.

Plusieurs experts interrogés ont souligné qu'il était crucial de parvenir à une approche réaliste et pragmatique des possibilités offertes par la surveillance électronique, de hiérarchiser correctement les attentes et de ne pas susciter des espoirs erronés qui ne pourraient finalement pas être satisfaits. La surveillance électronique, tout comme d'autres mesures étatiques de lutte contre la violence domestique, ne peut évidemment pas garantir une sécurité absolue contre les agressions. De ce fait, il est fortement suggéré de discuter de différents objectifs de protection, de les définir et de les formuler, au mieux pour chaque forme de surveillance et chaque champ d'application, aussi bien sur le plan général que de façon spécifique en fonction des cas. Comme le montrent les expériences des services d'exploitation, il existe de nombreuses formes intermédiaires de surveillance électronique ainsi que différentes possibilités de configuration qui font que la surveillance électronique ou les dispositifs d'urgence peuvent s'avérer très utiles dans certaines situations et être efficaces au regard d'un ou plusieurs des objectifs de protection visés. En Espagne, par exemple, il est apparu clairement qu'il était possible de mettre en place un système de surveillance électronique avec des temps de réponse rapides. Les attentes ou l'objectif de protection pourraient être formulés en termes de réponse immédiate, mais pas nécessairement sous la forme d'une présence policière sur le terrain en quelques minutes dans n'importe quelle situation. La sécurité ne saurait reposer exclusivement sur l'intervention rapide de la police sur place, elle devrait aussi pouvoir être fournie, par exemple, sous la forme d'un appel téléphonique de l'autorité d'intervention à la personne menacée. Il est important de ne pas se focaliser sur la question duale du tout ou rien, d'une sécurité totale ou de l'absence totale de sécurité dans le cadre de la surveillance électronique, mais d'essayer d'améliorer la protection de la personne, p. ex. en réagissant plus rapidement, ce qui peut être essentiel dans les cas de violence domestique. Les avantages pour la prévention à différents niveaux devraient également être pris en compte : dans la société, l'introduction d'une surveillance électronique perçue comme efficace peut contribuer au signal selon lequel la collectivité ne tolère pas la violence domestique, tout en suscitant et renforçant la confiance dans les normes et dans le système judiciaire de l'État. Sur le plan individuel, les services d'exploitation ont souvent noté des effets positifs supplémentaires en matière de prévention spécialisée sur les personnes dangereuses. Et les effets observés sur les personnes à protéger ne doivent pas

non plus être sous-estimés : celles-ci se sentent souvent plus confiantes en elles-mêmes, ont une perception de leur sécurité plus positive et ont le sentiment d'être soutenues par la collectivité. Dans ce sens également, il pourrait s'avérer intéressant de fixer des objectifs à atteindre dans le cadre de la protection.

6.3.2.3 Ressources

En écho à ces attentes, plusieurs experts ont souligné qu'il était regrettable que les discussions sur la mise en place de la surveillance électronique se focalisent souvent sur les ressources supplémentaires qu'elle nécessite plutôt que sur la valeur ajoutée qu'elle peut apporter aux personnes à protéger et à la collectivité.

Les services d'exploitation sont unanimes sur le fait que les dispositifs d'urgence présentent un coût d'acquisition et d'exploitation modeste. L'intégration dans les processus existants des centrales d'alarme ou d'intervention de la police peut se faire sans changement notable et l'exploitation de dispositifs d'urgence peut se faire sans perturbation ni charge supplémentaire pour la police, mais au contraire en la soutenant, puisqu'elle permettrait aux centrales d'intervention de la police d'enregistrer en amont des informations de fond dans le système de gestion des interventions et, selon le dispositif, de transmettre en temps réel la position de la personne à protéger, pour une réaction ou une intervention plus rapide et mieux ciblée. Les dispositifs d'urgence pourraient donc également avoir une incidence positive en matière de rentabilité. Les coûts varient légèrement en fonction du système, du service de surveillance et des dispositifs choisis. En effet, l'élément le plus coûteux serait l'instruction et l'encadrement de la personne qui porte le dispositif.

Exemples

Dans le canton de Thurgovie, par exemple, la surveillance est gérée en interne. Le système d'intervention a été acquis pour un montant unique de 12 000 francs, sans frais supplémentaires pour l'activation de dispositifs supplémentaires. Les coûts d'acquisition se situent entre 600 et 800 francs par émetteur. Les coûts d'exploitation se composent des services fournis en interne ; il n'y a pas de coûts importants en externe. Dans le canton de Berne, les dispositifs d'urgence sont achetés sur la base d'un modèle d'abonnement, qui coûte 30 francs par mois, les autres coûts de surveillance étant liés aux prestations fournies en interne. La commune d'Yverdon exploite gratuitement cinq dispositifs d'urgence, y compris la prestation d'une centrale d'alarme joignable 24h/24 et 7j/7, auprès d'un prestataire privé dans le cadre d'un projet pilote jusqu'en avril 2025, à raison de quatre mois par personne à protéger. Au terme de ces quatre mois, la surveillance (privée) pourrait être prolongée pour un coût d'achat unique de 100 à 150 francs par dispositif et des frais d'exploitation d'environ 30 francs par mois.

La plupart des experts interrogés conviennent qu'une surveillance active (en particulier 24h/24 et 7j/7) entraîne un surcroît de travail très important, (davantage de ressources en personnel, davantage de services impliqués, nécessité de réagir) par rapport à une surveillance passive, qui se déroule pendant les heures de bureau et, surtout, n'implique pas de réaction immédiate. De manière générale, il est évident qu'une surveillance active menée avec soin nécessite des ressources (humaines) importantes. La mise en place d'un caractère « dynamique » dans le cadre d'une surveillance électronique se traduit en soi par une augmentation des charges de personnel, mais le fait de confier un rôle plus actif à la

personne à protéger à titre de composante dynamique intégrée à une surveillance passive, peut tout aussi bien aboutir à une réduction de ces charges par rapport à une surveillance active. Certains experts soulignent donc que certaines mesures et solutions permettent de limiter le surcroît de charges et même de les maîtriser dans une certaine mesure. L'effort initial nécessaire à l'introduction de la surveillance électronique active et dynamique, notamment dans le cadre d'un projet pilote³⁷, est certes jugé très important, mais une fois que les processus et la collaboration sont rodés, le surcroît de travail est moindre. Les processus deviendraient à la fois plus légers et plus efficaces sous l'effet de l'expérience et de la normalisation des procédures et à l'aide de la documentation (modèles, formulaires, textes préétablis etc.) (v. chap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

6.3.2.4 Possibilités et limites techniques

En général, il ressort des entretiens avec les experts qu'il existe déjà plusieurs possibilités techniques de surveillance électronique et que celles-ci sont en constante évolution. Bien que les appareils actuellement utilisés en Suisse soient déjà anciens sur le plan technique, ils ont déjà pu être configurés dans une certaine mesure sur la base de l'expérience acquise et fonctionnent généralement de manière satisfaisante. On s'attend à ce que le système Buddi, qui sera utilisé dans les cantons membres de l'association à partir de 2025, présente un potentiel d'optimisation supplémentaire, notamment parce que les dispositifs à porter seront plus petits et plus légers tandis que la durée de la batterie sera considérablement accrue, alors que les dispositifs utilisés aujourd'hui requièrent une recharge quotidienne, un point souvent critiqué par les experts.

Les experts consultés dans les services d'exploitation considèrent dans leur grande majorité que les messages d'alerte des systèmes de surveillance électronique (entrée dans des zones interdites, approche d'une personne dangereuse) sont fiables, compte tenu de certaines sources d'erreur qu'il faut connaître, mais qui peuvent être facilement identifiées par des personnes expérimentées en matière de surveillance. Il est notamment possible de déterminer la vitesse de déplacement à partir des données de localisation transmises et d'en tirer des conclusions.

Exemples

Dans un cas, une alarme s'est déclenchée alors que la situation ne présentait pas de réel danger, car un train ou un RER passait à un endroit où se trouvait par hasard une personne à protéger équipée d'un appareil dynamique (alerte sans danger), ce qui a été facilement mis en évidence par la vitesse du déplacement. Parmi les autres exemples rapportés, on peut citer les alertes de perte de signal dues à l'épuisement de la batterie du dispositif de la personne dangereuse (ou de la personne à protéger dans le cas d'une surveillance dynamique), ou encore les alertes de perte de signal parce qu'une personne dangereuse se trouve dans un garage (souterrain) ou traverse un tunnel.

Des manipulations sont certes possibles (p. ex. le fait de couper le bracelet avec un outil approprié ou de perturber l'émetteur en recouvrant l'appareil d'une feuille d'aluminium). Toutefois, de tels incidents ont rarement été signalés.

³⁷ P. ex., l'effort de formation des personnes de la centrale de surveillance a été « énorme » dans l'ensemble lors du projet pilote.

Les données de localisation sont en principe fiables, mais il peut y avoir des « distorsions » pendant de courts instants, empêchant l'affichage de la localisation pendant la durée de ces perturbations. Lorsque l'appareil passe du mode GPS au mode de triangulation cellulaire via le réseau de téléphonie mobile, les points de localisation deviennent très approximatifs. Cela peut être dû, par exemple, à la présence d'obstacles tels que des arbres ou des maisons, à savoir que la précision de la localisation peut varier plus fréquemment dans les villes. Cependant, le chemin parcouru par la personne dangereuse reste toujours facile à suivre.

Les systèmes et les dispositifs, très polyvalents, peuvent être adaptés aux besoins généraux des services de surveillance ainsi qu'aux besoins de chaque cas particulier. Par exemple, les zones d'interdiction géographique peuvent être configurées de manière très large sur le plan technique, car elles peuvent être dessinées, en l'occurrence sous forme de polygones, mais la consommation de la batterie de l'appareil est d'autant plus élevée que la zone d'interdiction comporte un grand nombre de points, car cela exige une comparaison plus intensive des données. Ainsi, un effort est déployé pour simplifier autant que possible les zones, la plupart du temps en dessinant des cercles. Il est également possible d'enregistrer différents profils de surveillance sur la base desquels l'appareil peut, par exemple, émettre différentes alertes et transmettre la localisation à différents intervalles.

Exemple

Par exemple, différents profils de surveillance pourraient être définis, allant de « risque faible » à « risque très élevé » en fonction de la distance d'approche, avec un point GPS collecté toutes les vingt minutes dans la zone à faible risque et transmis à l'autorité de surveillance une fois par heure, tandis que dans la zone à très haut risque, un point GPS peut être transmis directement à l'autorité de surveillance toutes les dix secondes.

En cas de surveillance dynamique, il est ainsi possible de trouver des accords avec la personne dangereuse et la personne à protéger ou de préparer des comportements de protection.

Exemple

Il serait notamment possible de définir trois zones d'approche, une « zone de sécurité » (zone de déplacement encore autorisée, mais proche de la zone d'interdiction), une « zone d'interdiction » (zone de déplacement non autorisée) et une dernière zone (par exemple, un périmètre de 200 m autour de la personne à protéger). La personne dangereuse peut se voir offrir la possibilité, lorsque son appareil émet un premier signal d'approche (zone de sécurité), de prendre contact elle-même avec le service de surveillance et de fournir une explication. À défaut, l'organisme de surveillance peut choisir de passer en mode d'attention accrue (p. ex. en consultant l'aperçu de la localisation en temps réel). La personne à protéger peut être préparée à redoubler d'attention lors d'une première notification (zone de sécurité), à adopter un comportement visant à se protéger lors d'une deuxième notification (zone d'interdiction) (p. ex. en se rendant auprès d'autres personnes) et à alerter immédiatement la police lors d'une troisième notification (dernière zone).

En ce qui concerne les interdictions géographiques ou d'approche, les personnes interrogées notent surtout les enjeux suivants :

- Lorsque les rayons sont inférieurs à 500 mètres, il convient de noter que ces distances peuvent être franchies très rapidement si la personne dangereuse le décide. Les services d'exploitation et la personne à protéger doivent garder cela à l'esprit.
- Les délais d'intervention de la police peuvent différer considérablement d'une région à l'autre et en fonction de la situation. Dans les zones rurales, où les distances de déplacement sont longues, les temps d'intervention ne seraient pas les mêmes que dans les zones urbaines où la densité des postes et des patrouilles de police est plus élevée.
- Le traitement d'une alerte de proximité dans le cadre d'une surveillance dynamique active peut être complexe pour une centrale de surveillance. Dans le cadre du projet pilote mené à Zurich, deux personnes sont actuellement chargées de cette tâche. L'une est chargée des contacts avec la personne à protéger, l'autre avec la personne dangereuse. Les procédures et la communication avec les personnes surveillées sont exigeantes et nécessitent une formation adéquate, certaines qualités personnelles et une expérience dans le fonctionnement du système.
- Les rayons de sécurité et d'interdiction doivent prévoir une certaine marge de distance. Dans le cas de personnes vivant à proximité l'une de l'autre, il se peut qu'une ligne ferrovière que la personne surveillée doit emprunter pour se rendre sur son lieu de travail soit incluse dans le rayon. Si l'on ne prévoit pas de couloirs autorisés sur une telle ligne, cela peut entraîner un grand nombre de fausses

alertes au quotidien. Par ailleurs, les facteurs de perturbation (bâtiments élevés etc.) entraînent parfois des erreurs dans la détermination de l'emplacement (« marge de tolérance »), ce qui peut également entraîner des fausses alertes ainsi que d'autres désagréments pour les personnes vivant à proximité l'une de l'autre.

- Un expert a rapporté un cas où la présence d'un enfant dans la famille a conduit à un dilemme. La personne dangereuse, qui continuait à s'occuper de l'enfant, devait également l'emmener à l'école. Cependant, l'école se trouvait dans une zone qui lui était interdite. La personne dangereuse pouvait donc apercevoir l'enfant, mais ne pouvait ni aller le chercher ni l'emmener à l'école sans déclencher une alarme.
- Certains experts interrogés ont fait état d'enjeux liés au franchissement des frontières cantonales ou nationales par les personnes surveillées. À Genève, par exemple, on a signalé que le réseau téléphonique posait problème lors des passages de frontière, les pertes de réseau étant fréquentes dans les zones frontalières. Genève étant une enclave, de nombreuses personnes habitent en France voisine du fait des loyers élevés, d'où le risque régulier de tels problèmes en raison de franchissements de la frontière. D'autres cantons ont également indiqué qu'il était nécessaire de clarifier les compétences cantonales et nationales en matière de franchissement des frontières. Ce problème ne se pose cependant pas pour tous les cantons : à Zurich, par exemple, de bonnes solutions ont pu être élaborées avec les régions limitrophes d'Allemagne grâce à un contact avec les services compétents de ce pays. Dans le canton de Bâle-Campagne, le système de gestion des interventions a été adapté afin de permettre une optimisation en ce sens.
- On a rapporté un cas où il aurait été utile d'équiper une deuxième personne à protéger d'un appareil dynamique. Le système utilisé jusqu'à présent ne le permettait pas. Dans de tels cas, il convient de déterminer la personne à protéger qui sera porteuse du dispositif sur la base de l'appréciation de la menace, des aptitudes techniques et du besoin d'assistance qui caractérisent chacune des personnes. L'autre personne à protéger pourrait être orientée vers le service d'aide aux victimes.
- Les dispositifs d'urgence sont susceptibles d'être oubliés, égarés, rendus inaccessibles (p. ex. au fond d'un sac à dos) ou actionnés par inadvertance, par exemple dans une poche de pantalon.

7 CONCLUSIONS

Les résultats présentés ont été analysés et des conclusions en ont été tirées. Celles-ci sont présentées dans le chapitre qui suit et sont regroupées par thèmes :

- Collaboration face à un champ d'action complexe
- Adéquation de l'engagement selon le cas de figure
- Communication
- Documentation et transfert du savoir-faire
- Ressources
- Attentes et faisabilité

7.1 Collaboration face à un champ d'action complexe

La violence domestique est un phénomène complexe, empreint de dynamiques particulières, telles que la « spirale de la violence », qui alterne des phases intenses et des phases (réputées) plus détendues.³⁸ Les dynamiques particulières de la violence domestique peuvent entraîner des difficultés et des enjeux à tous les stades et sous toutes les formes de la surveillance électronique (passive, active, dynamique), c'est-à-dire lors de leur prononcé, de leur mise en place, de leur exécution et de l'accompagnement des personnes surveillées tout au long de ce processus. En effet, dans le cadre des entretiens, il a souvent été souligné que, dans ce domaine, les personnes, les situations et les circonstances sont parfois difficiles à évaluer, en particulier dans les champs d'action préventifs où les services d'exploitation n'ont pas encore pu établir de contact avec les personnes impliquées dans le conflit, où ils ne disposent que de peu d'informations à leur sujet et où, malgré cela, ils doivent souvent agir rapidement, procéder à une pesée des intérêts et prendre une décision.³⁹

En Suisse, ce champ d'action aussi complexe qu'exigeant attire depuis peu l'attention du public, tandis que différentes mesures adaptées se mettent peu à peu en place. À la différence de l'Espagne, par exemple, l'action préventive de l'État contre la violence domestique en Suisse n'est que peu réglementée au niveau national, mais est surtout déterminée au sein même de la structure fédérale du pays. Les nouvelles bases juridiques de la surveillance électronique, telles que l'art. 28c CC, l'art. 67b CP et les lois cantonales sur la police, dans le contexte de la violence domestique sont encore peu connues et/ou peu expérimentées, et l'interprétation de ces bases n'est pas encore bien établie. Selon plusieurs personnes interrogées au sein de différentes instances, il est donc parfois difficile de garder une vue d'ensemble dans ce champ d'action et d'avoir à l'esprit toutes les possibilités, qui sont nouvelles et en constante évolution.

Dans les cantons où des expériences ont été menées en matière de recours aux moyens techniques, nous avons pu prendre contact avec différents services impliqués afin de documenter leur travail de

³⁸ Pour plus de détails, v. MANETSCH-IMHOLZ RAHEL, op. cit.

³⁹ Les cas relevant du CC ont été qualifiés de particulièrement complexes.

leurs points de vue respectifs dans le cadre de la présente étude. La collaboration, généralement intense, est perçue comme très bénéfique et même essentielle pour le succès des mesures de surveillance. Les personnes impliquées se connaissent, sont conscientes des différents rôles et ont déjà une expérience de la collaboration. Elles apprécient les relations directes entre les personnes impliquées dans les services compétents, leurs bureaux respectifs se trouvant parfois dans le même bâtiment, ce qui permet des échanges immédiats. Une stratégie de gestion des risques et des menaces, lorsqu'elle est en place et bien développée au niveau cantonal, apporte une clarté générale et aide notamment à mettre en œuvre des surveillances électroniques efficaces, y compris dans le champ d'action de la violence domestique. Lors des entretiens avec les services d'exploitation, il a toujours été souligné que des expériences spécifiques de collaboration avaient déjà été faites et que, sur cette base, des améliorations importantes avaient déjà pu être envisagées et mises en œuvre. Dans certains cas, le fait d'initier une action dans le contexte de la violence domestique a même été, au sein du canton, le déclencheur de nouvelles formes de coopération qui n'existaient pas auparavant. Une chance s'est donc présentée de développer et de mettre en œuvre des processus dans ce nouveau champ. Les personnes interrogées ont estimé qu'il était important que les expériences acquises et à venir soient mises à disposition, partagées et discutées le plus largement possible au sein du réseau de personnel et d'autorités impliqué, tant sur le plan intercantonal que pluridisciplinaire, en vue de développer des modèles de bonnes pratiques.

Cependant, les entretiens ont également montré que la connaissance des pratiques d'autres cantons et de leurs expériences était limitée. Les échanges d'expériences et les contacts directs sont très sporadiques. Ce fait a été déploré, mais un vif intérêt pour les chercheurs et de grandes attentes concernant le rapport final à venir ont été exprimés. Les possibilités d'échange devraient être élargies et entretenues afin de pouvoir profiter à l'avenir des avantages du potentiel d'innovation varié existant dans les cantons.

Toutes les personnes interrogées sont impliquées d'une manière ou d'une autre dans l'utilisation de moyens électroniques dans le contexte de la violence domestique. Elles considèrent toutes que l'intégration de la surveillance électronique dans des stratégies globales est extrêmement importante. La surveillance électronique ne devrait, dans l'idéal, pas être utilisée de manière marginale, mais en tant qu'élément à part entière d'une stratégie globale ou en l'accompagnant d'autres mesures, ce qui permet de lui conférer une efficacité maximale. La plupart des personnes interrogées ont clairement souligné le rôle essentiel joué par les services de gestion des menaces et d'encadrement, ainsi que l'importance d'une intégration de la surveillance électronique en tant que moyen auxiliaire dans les stratégies cantonales de gestion des menaces et des risques. L'un des avantages d'une telle approche est qu'elle offre déjà un réseau de services qui fonctionnent efficacement ensemble. Une grande importance est attribuée aux mesures d'accompagnement telles qu'une information claire et adaptée aux circonstances, une instruction suffisante sur le maniement des dispositifs, le maintien du contact pendant le recours aux moyens techniques, la disponibilité nécessaire pour procéder, au besoin, à des adaptations des modalités ou des paramètres des dispositifs en fonction de la situation, ainsi que la mise à disposition d'offres de conseil aussi bien pour les personnes à protéger que pour les personnes dangereuses.

Lors du recours à la surveillance électronique à des fins préventives dans le contexte de la violence domestique, la complexité de ce champ d'action exige la collaboration de plusieurs services aux rôles différents. Plusieurs répondants ont notamment exprimé le souhait d'un cadre plus formel et d'un renforcement de la coopération par le biais de plates-formes communes et d'autres systèmes communs de gestion des cas/dossiers.⁴⁰ On attend de ces plates-formes ou systèmes communs, qui offrent un accès à toutes les parties prenantes, qu'ils raccourcissent les voies de communication, améliorent le flux d'informations et permettent d'éviter les erreurs. De tels systèmes n'existent dans aucun des cantons sondés dans le cadre de l'étude. L'approche globale et la structure du système ainsi que le fonctionnement des échanges entre les différents services en Espagne sont souvent cités comme modèles. En comparant et en transposant ces expériences espagnoles à la situation en Suisse, il faut toutefois tenir compte du fait que l'Espagne adopte une approche nettement différente de celle de la Suisse en matière de mesures étatiques contre la violence domestique, c'est-à-dire que les libertés personnelles des personnes menacées sont restreintes dans le domaine de la prévention de manière plus radicale que dans la tradition juridique suisse, et qu'une telle approche ne serait pas possible en Suisse à l'heure actuelle compte tenu des bases juridiques existantes.

7.2 Adéquation de l'engagement selon le cas de figure

Il ressort des entretiens et des données collectées que le recours à la surveillance électronique est plus fréquent et plus efficace dans certains cas de figure. La tendance montre que les services qui ont déjà déployé des dispositifs pour les personnes à protéger dans le cadre d'une surveillance dynamique ont une opinion nettement plus positive, dans la mesure où les retours des personnes à protéger sont majoritairement excellents. Les services qui n'ont pas (encore) mis en œuvre eux-mêmes de tels dispositifs, donc qui n'ont pas encore pu acquérir d'expérience en la matière, semblent être plus sceptiques et ont tendance à craindre des effets négatifs (retraumatisation, choc etc.) sur les personnes à protéger.

Les personnes interrogées évoquent la nécessité de procéder à un « examen d'aptitude » en bonne et due forme des personnes à surveiller, c'est-à-dire à la fois de la personne dangereuse et de la personne à protéger, considérant cela comme un élément essentiel de l'efficacité de la surveillance électronique. La question de savoir si un cas de figure est jugé globalement compatible avec le déploiement d'une surveillance électronique dépend en outre des bases juridiques existantes, des possibilités techniques et des objectifs fixés en matière de protection. En effet, les services d'exploitation ont fortement insisté sur la nécessité de trouver et de mettre en place des solutions spécifiquement adaptées à chaque cas. Ce point est considéré comme très important pour le succès de la mesure. Pour permettre des solutions au cas par cas, il semble essentiel de mettre à la disposition des services d'exploitation et des personnes à protéger un éventail de possibilités aussi large que possible.

Les surveillances actives et passives adoptent des approches différentes en termes d'impact. En général, la majorité des experts interrogés préfèrent des formes de surveillance actives par souci de protection accrue des personnes à protéger. Ils notent cependant que les formes passives de surveillance

⁴⁰ Les droits, d'accès notamment, devraient être hiérarchisés, toutes les informations ne devant pas être accessibles à toute personne (notamment en vertu du devoir de discrétion, de décisions policières, de dispositions visant à protéger la personne à protéger), mesure qui est considérée en principe comme techniquement réalisable.

sont justifiées dans certains cas. Le choix de la surveillance passive est du reste préférable à celui de ne pas intervenir en matière de surveillance électronique des mesures de protection ou de substitution. Les surveillances dynamiques engagent davantage la personne à protéger dans un rôle actif, en particulier dans les formes de surveillance passive-dynamique, qui confrontent la personne à protéger à des exigences plus élevées en termes d'attention et de réactions possibles aux alertes de l'appareil ainsi qu'à celles qu'elle peut être amenée à déclencher. Outre le fait que la personne doit assumer un rôle plus actif, qui peut être perçu comme un « fardeau », elle en retire par ailleurs un accroissement de son sentiment d'autonomie, c'est-à-dire de sa faculté de se déterminer par soi-même, de choisir, d'agir librement, ce qui l'aide à dépasser son rôle de « victime ».

La comparaison détaillée entre les cantons sur la manière dont la surveillance électronique est appliquée dans le contexte de la violence domestique révèle une certaine hétérogénéité. Il semble que les premières applications de formes actives (ou dynamiques) de surveillance électronique et de dispositifs d'urgence soient caractérisées par un fort engagement (supplémentaire) des services d'exploitation ou de certains membres de ces services. Souvent, leur engagement va au-delà de la norme habituelle. En effet, pour améliorer la protection des personnes à protéger, différentes formes de surveillance électronique dites « hybrides » sont pratiquées, notamment des dispositifs de surveillance passive avec prise de contact instantanée en cas de signalement d'une infraction, ainsi que différentes solutions personnalisées, comprenant notamment la mise à disposition, sur une base volontaire en dehors des heures de bureau, de personnes de référence.

L'approche adoptée par la ville d'Yverdon est également intéressante. Des boutons d'alarme y sont remis aux personnes vivant dans la commune et se sentant menacées pour diverses raisons, mesure n'impliquant pas la police. L'offre mise sur le dialogue direct avec les personnes en quête de soutien et sur des mesures d'accompagnement et de conseil. Cette approche a donné de bons résultats jusqu'à présent. Le système utilisé est disponible sur le marché à des prix très abordables. Les cantons et les régions de plus petite taille, où des systèmes plus sophistiqués se révéleraient plus difficiles à mettre en place pour des raisons financières, structurelles ou techniques, auraient peut-être intérêt à s'inspirer de ces expériences.

Les personnes interrogées au sein de la police ont fait part d'expériences positives concernant les différentes possibilités d'utilisation des dispositifs d'urgence et des applications pour téléphones portables, permettant par exemple établir une connexion directe avec une centrale d'alarme par simple pression sur un bouton. Ces dispositifs comprennent généralement une fonction de géolocalisation automatique par GPS, qui permet à la centrale de réagir rapidement et de manière adaptée à la situation. Leur mise en place est décrite comme très simple et pratique et leur utilité est jugée élevée sur la base de l'expérience. Ce succès tient sans doute aux conditions de mise en œuvre à bas seuil, qui ne dépendent essentiellement que de l'aptitude de la personne porteuse et de son accord. Les bases juridiques permettent une grande liberté de décision et les ressources financières nécessaires sont dérisoires, à condition qu'une stratégie de gestion des menaces ou un encadrement soient en place ou que la prestation de service puisse être achetée sur le marché.

Les entretiens ont également permis de recueillir des appréciations très positives de la part des responsables de projet. Il en va notamment du renforcement du sentiment d'autonomie et de sécurité, d'une (certaine) garantie objective de sécurité, de la confiance dans les normes et dans les instances

gouvernementales. Il arrive également que des personnes menacées demandent à bénéficier d'une telle offre dès lors qu'elles en ont connaissance.

En Suisse, on ne dénombre que quelques cas de recours à des formes de surveillance électronique dites « dynamiques », c'est-à-dire comportant au moins deux appareils appairés entre eux, portés respectivement par la personne dangereuse et la personne à protéger, et signalant à cette dernière toute approche de la première. Contrairement aux craintes exprimées par différents organismes, surtout antérieurement à la visite de la délégation suisse en Espagne, selon lesquelles les personnes menacées pourraient être fragilisées par le port de dispositifs de repérage (surveillance dynamique), par exemple en raison d'un sentiment d'insécurité supplémentaire, d'un risque de retraumatisation ou d'un sentiment de limitation de la liberté, les premières expériences semblent désormais permettre de tirer une conclusion beaucoup plus positive.

Au cours des entretiens, les représentants des autorités concernées ont fait valoir que, grâce à la surveillance dynamique et par le fait de porter le dispositif, les personnes menacées se sentent à la fois plus libres et plus en sécurité. Mais ils soulignent également que l'évaluation, par les services d'exploitation, de l'aptitude à porter de tels dispositifs reste un élément important. Le fait que les évaluations soient positives ne signifie pas nécessairement que les alertes ou la présence de l'appareil, par exemple, ne sont pas considérées comme anxiogènes ou contraignantes. Lorsque les solutions ont été discutées avec les personnes à protéger, leur décision penche souvent en faveur de ces dispositifs. Les services d'exploitation soulignent l'impact positif de ces dispositifs, mais insistent sur la nécessité de bien préparer et d'encadrer étroitement leurs utilisateurs.

Plusieurs solutions techniques existent déjà et sont en constante évolution. On s'attend à ce que le nouveau système de Buddi offre des options supplémentaires. En général, dans les cantons où des systèmes de surveillance électronique, des dispositifs d'urgence et des applications logicielles sont utilisés, les services responsables de l'aspect « technique » sont très appréciés. Ces derniers mettent généralement en place des solutions individuelles de manière simple, souple et rapide. Pour que cela soit possible, les personnes compétentes ont besoin d'une définition claire des paramètres tels que les objectifs en matière de protection et les zones d'interdiction géographique, qu'il importe de délimiter de manière rationnelle. Une communication claire de la part de l'organe d'exécution ainsi que le contact et l'échange avec les services techniques chargés de la surveillance électronique s'avèrent primordiaux. Les prestataires de services pourraient améliorer la communication avec leurs clients du secteur étatique sur les possibilités techniques, mais aussi sur leurs attentes et exigences dans le cadre de la collaboration.

7.3 Communication

Dans l'ensemble, les experts interrogés ont souligné l'importance d'une communication claire, précise et transparente vis-à-vis des intéressés, du public et des responsables politiques. Dans le cadre des entretiens avec les experts, ceux-ci ont souligné à plusieurs reprises la nécessité pour les services d'exploitation de choisir soigneusement les termes utilisés et les formules employées lors des entretiens avec les personnes à protéger et lors de la préparation des dispositifs de surveillance. Le choix des bons mots et une communication soignée avec la personne à protéger ont le potentiel d'établir la confiance

envers les services d'exploitation et de réduire le risque de retraumatisation et d'incertitude chez les personnes à protéger. Adapter les cas en cours sur la base de l'expérience acquise pourrait avoir un effet positif non négligeable sur les personnes à protéger et sur l'efficacité des surveillances, et devrait généralement être réalisable à peu de frais, mais nécessite de la disponibilité et de la souplesse de la part des instances impliquées.

Les entretiens ont permis de relever régulièrement que la communication avec les personnes surveillées avant, pendant et après la surveillance électronique était très importante pour son succès et son efficacité. Le soin apporté par les services d'exploitation aux explications et informations données à la personne à protéger, à sa préparation et à son encadrement lors de la surveillance dynamique ou de la mise en place d'un dispositif d'urgence, constitue la base d'un consentement réfléchi et éclairé à la mise en œuvre de la mesure, d'un renforcement du sentiment de sécurité et d'une amélioration objective de la protection de ces personnes. Une communication transparente sur les attentes, les possibilités et les limites du type de surveillance électronique mis en œuvre doit permettre, d'une part, d'éviter que les personnes à protéger ne se laissent aller à des sentiments de sécurité illusoire ou irréaliste ou à de la frustration, et d'autre part de renforcer leur confiance dans la surveillance, dans les services d'exploitation et en eux-mêmes. Parmi les questions à résoudre à cette fin, on peut citer les suivantes : quelles sont les possibilités offertes par le type de surveillance et le dispositif mis en place ? Quel comportement la personne à protéger peut-elle adopter en cas d'alerte ? Qui interviendra, de quelle manière et dans quelles conditions ? Dans quel délai la police peut-elle intervenir et dans quelles conditions ?

En l'absence de communication avec les personnes surveillées, il n'est guère possible de déployer la surveillance électronique et les dispositifs d'urgence de manière adaptée à chaque situation. Dans le contexte de la violence domestique, une utilisation réussie de la surveillance électronique suppose en outre que la personne à protéger ait l'intention de se détacher de la personne dangereuse et que cette dernière montre au moins une certaine volonté de coopérer. Pour la surveillance électronique comportant des aspects dynamiques et pour la remise de dispositifs d'urgence, il convient en outre, de l'avis unanime des experts interrogés, que la personne à protéger y soit favorable et qu'elle donne son consentement, qui peut être retiré à tout moment, sachant qu'une telle décision entraîne l'arrêt immédiat du recours aux dispositifs.

Pour approfondir ces questions, il aurait été intéressant de recueillir davantage d'expériences de la part de la personne à protéger, notamment de savoir dans combien de cas (et pour quelles motifs) la mise en place d'une surveillance dynamique ou d'un dispositif d'urgence lui a été proposée à titre optionnel, mais la personne à protéger n'y a pas consenti. Malheureusement, le nombre de cas est actuellement très faible et la plupart des personnes dont les cas sont documentés dans notre étude n'ont pas été contactées pour des raisons d'éthique de la recherche ou pour des motifs propres aux cas. Plus le nombre de cas sera important à l'avenir, plus la probabilité que des personnes à protéger puissent être interrogées dans des cas pertinents en sera augmentée. Dans les documents d'information publiés par le canton de Zurich, par exemple, les personnes intéressées ont été expressément invitées à participer à l'enquête (dans le respect de la protection des données). Après des représentants des autorités compétentes, les chercheurs ont pu recueillir indirectement des informations sur les points de vue des personnes à protéger. Il est apparu que les dispositifs d'urgence sont fortement

sollicités lorsque les personnes ayant besoin de protection connaissent l'existence d'un tel service dans leur canton.

Concernant la communication avec les personnes dangereuses dans le cadre d'une surveillance électronique, la nécessité d'une réaction ou d'une intervention immédiate en cas d'infraction ou d'alerte a été régulièrement soulignée comme un point très important. Il peut s'agir d'une réaction à bas seuil (par exemple un SMS d'avertissement ou un appel téléphonique), mais il apparaît comme essentiel qu'elle soit directe et rapide et, dans l'idéal, qu'elle soit effectuée par une personne de référence du service impliqué qui a déjà établi une certaine relation avec la personne concernée.

La confiance dans le fonctionnement de la surveillance électronique, tant de la part des personnes à protéger que de celle des personnes dangereuses, semble être présente et dépendre en grande partie de la confiance dans les services d'exploitation. Il s'agit là apparemment d'un facteur non négligeable du sentiment d'autonomie de la personne à protéger et de l'effet dissuasif pour la personne dangereuse. Ces conclusions, confirmées par les cas rapportés par les services d'exploitation dans lesquels des personnes dangereuses, mais aussi des personnes à protéger, ont testé la surveillance électronique peu après son installation en s'approchant de l'autre personne, ne doivent pas être interprétées de manière trop critique et ne constituent pas, du moins pas nécessairement, un échec de la surveillance électronique, mais plutôt l'expression de son efficacité sous les deux aspects (sentiment d'autonomie de la personne à protéger / dissuasion de la personne dangereuse).

Il est important, tout au moins dans la communication à destination du public, que les autorités qui interviennent fassent preuve de confiance en elles, bien qu'avec toute la lucidité et la réflexion nécessaires et sans se leurrer sur les enjeux ou les lacunes à combler. En ce sens, il importe de ne pas sous-estimer le soin apporté à la communication avec le public et les intéressés. Ce principe s'est quelque peu imposé et a fait ses preuves, par exemple dans le secteur hospitalier. Il importe de ne pas sous-estimer l'impact négatif d'une attitude de doute de la part des représentants des autorités, en particulier lorsqu'elle laisse entendre que « de toute façon, nous ne pouvons rien faire » ou « de toute façon, nous arriverons trop tard », par opposition à une attitude qui montre que « nous prenons la situation au sérieux et que nous essayons de faire de notre mieux pour vous protéger » et que « nous condamnons le comportement de la personne dangereuse (et le manifestons par des mesures appropriées) ». Certaines actions ou interventions symboliques peuvent également avoir un effet positif sur la confiance de la personne en ses propres capacités à réagir. Il est assurément indispensable d'informer les personnes avec une totale transparence sur les possibilités qu'offre la surveillance électronique. Une telle transparence semble, en outre, avoir un effet préventif contre le « scandale » médiatique.

Il apparaît opportun d'exposer au public et aux responsables politiques les possibilités et les limites que présente ce champ d'action, en les informant des éléments nécessaires pour une intervention efficace. On ne saurait trop informer sur l'importance du problème de la « violence domestique » et de son urgence, une tâche qui repose en premier lieu sur les instances officielles confrontées quotidiennement à cette réalité et qui doivent agir pour la combattre. Les coûts et la charge de travail

doivent être clairement définis et mis en perspective, notamment sous l'angle des dommages financiers causés chaque année par la violence domestique dans l'ensemble de la Suisse.⁴¹

7.4 Documentation et transfert du savoir-faire

Un tel processus d'échange avec les différentes parties prenantes et les personnes surveillées suppose que les services d'exploitation et les personnes concernées disposent d'une terminologie claire, de bases d'application solides (notamment sur le plan juridique et en matière de procédures) et d'un solide savoir-faire. Lors des entretiens, il a été souligné à plusieurs reprises qu'il existe encore de nombreuses lacunes au niveau des connaissances, notamment en ce qui concerne le recours à la surveillance électronique à des fins préventives dans le contexte de la violence domestique. Ces considérations nous semblent évidentes au regard du nombre encore relativement faible de cas dans lesquels la surveillance électronique est utilisée à titre préventif dans le contexte de la violence domestique : au total, les dix cantons dans lesquels ont été effectuées des collectes de données dans le cadre de la présente étude d'accompagnement ont signalé 29 cas de surveillance électronique, dont 17 fondés sur l'art. 237 CPP, 1 sur l'art. 67b CP et 11 sur l'art. 28b CC, dont 18 cas de recours à des dispositifs d'urgence (cas déjà clos et cas en cours pendant la période d'enquête), tandis qu'aucun cas relevant de la prévention policière n'a été rapporté. Des tests et des simulations, notamment dans le cadre des projets pilotes en cours, ont certes permis d'acquérir de l'expérience, mais dans l'ensemble, la pratique est encore limitée en Suisse. Certains enseignements peuvent toutefois être tirés, d'une part, de l'exploitation de la surveillance électronique passive dans le domaine de l'exécution des peines (« back-door » et « front-door »), qui a déjà permis d'acquérir une grande expérience en Suisse, et, d'autre part, de l'étranger, par exemple de l'Espagne, où le recours à la surveillance électronique et aux dispositifs d'urgence est en plein essor. En outre, les premières expériences pratiques ont déjà donné lieu à des enseignements intéressants et utiles, qui peuvent maintenant être exploités pour recueillir d'autres expériences pratiques et les mettre à profit dans le cadre d'un processus d'échanges.

Dans l'ensemble, les échanges avec d'autres cantons, notamment avec les plus grands d'entre eux, ceux qui disposent de moyens financiers importants et qui jouent un rôle de précurseurs dans les projets pilotes, ou avec les cantons qui ont reçu des mandats clairs de la part des responsables politiques, sont considérés comme essentiels. Les personnes qui ont été interrogées ont exprimé le souhait de pouvoir profiter davantage de tels échanges. Il s'agit d'expériences concrètes, mais aussi de la pression qui pourrait être exercée par les médias sur des autorités plutôt réticentes, notamment à travers la comparaison avec leurs homologues d'autres cantons. La définition et le développement d'un centre de compétences semblent être une prochaine étape logique dans le domaine de la gestion des connaissances et des expériences. La pierre angulaire du développement des applications techniques est, aux yeux de tous, la mise en place et le développement d'une centrale de surveillance commune.

En janvier 2025, les cantons membres de l'association EM introduiront le nouveau système Buddi, qui intégrera une grande partie des expériences faites avec les systèmes précédents, et qui permettra certainement d'en acquérir de nouvelles. L'appropriation de nouvelles pratiques est également

⁴¹ V. p. ex. <<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-51007.html>>.

évoquée comme une incitation à les étendre au champ d'action de la violence domestique. Lors de certains entretiens, on a évoqué l'existence d'une attitude attentiste face à ce changement technique, tout en soulignant qu'elle était compréhensible.

Il ressort des entretiens menés que les cantons disposent d'une très grande marge d'appréciation et d'action dans l'exploitation de moyens techniques de prévention de la violence domestique et dans le champ d'application de tels moyens. La structure fédérale et l'approche ainsi que la répartition des compétences qui en découlent en Suisse fait que, dans les cantons, notamment en ce qui concerne les dispositifs d'urgence, différents systèmes ont été mis en place, ce qui a donné lieu au test de différentes variantes d'exploitation, de modèles, d'approches et de processus. Il en résulte un éventail relativement large d'expériences différentes, dont il est possible de tirer parti en les comparant, afin d'obtenir une évaluation potentiellement exhaustive et de grande qualité.

Actuellement, les données statistiques sur la violence domestique et sur le recours à la surveillance électronique dans ce contexte sont rares et difficiles à collecter. Une collecte uniforme et systématique de chiffres clés dans ce domaine par les cantons semble donc indispensable.⁴² Cela permettrait d'obtenir une vue d'ensemble et de créer une base de données importante et fiable pour la poursuite de la recherche, pour des optimisations, des décisions et des actions de la part des services compétents.⁴³

Plusieurs experts interrogés ont indiqué qu'ils n'étaient pas ou trop peu au courant de certaines variantes d'exploitation déjà disponibles en Suisse et se sont montrés étonnés de certaines possibilités (techniques) déjà pratiquées dans certains cantons ou de la marge de manœuvre qui peut être aménagée par les services techniques (dans leur propre canton). Il y a dans ce domaine un besoin urgent de rattrapage. En effet, le complément au CC (art. 28c CC) était lié à la promesse faite aux citoyens qu'à l'avenir, dans le contexte de la violence domestique, des mesures de protection rapides et efficaces seraient possibles sans procédure pénale ou sans que la personne à protéger ne doive dénoncer l'infraction⁴⁴, mais cela ne s'est pas concrétisé dans la pratique, du moins jusqu'à présent, et ce probablement parce qu'il existe encore de nombreuses incertitudes concernant cette base juridique et qu'elle ne permet pas de prendre des mesures d'accompagnement efficaces.⁴⁵ De même, le champ d'application préventif de la police (fondé notamment sur les lois cantonales sur la police) est encore peu exploré, car plusieurs questions juridiques restent en suspens. Le prononcé d'interdictions géographiques et/ou de contact en vertu du droit pénal, en combinaison avec une surveillance électronique (art. 67b CP), semble être une option encore méconnue. La tendance indique qu'il y aurait davantage d'applications et d'approches novatrices là où les bases juridiques sont clarifiées ou offrent une grande marge d'appréciation. Il semble essentiel, premièrement, de procéder à des délimitations

⁴² V. aussi les exigences à ce sujet dans GREVIO/INF[2022]28, n° 55.

⁴³ P. ex., en ce qui concerne l'art. 28c CP, il serait déjà intéressant de savoir si les tribunaux civils s'abstiennent d'ordonner des surveillances électroniques en cas de demandes en ce sens ou si, tout simplement, il n'y a pratiquement pas de demande.

⁴⁴ À ce sujet, v. p. ex. FF 2017 7307.

⁴⁵ Il serait donc intéressant de déterminer, p. ex., si l'art. 28c CC permettrait également des surveillances actives et si des mesures d'accompagnement à une surveillance ordonnée sur la base de l'art. 28c CC pourraient être prises par le biais des instruments de police préventive. En dehors de cela, il pourrait également être utile d'examiner la question de savoir si les surveillances électroniques au sens d'un « programme de lutte contre la violence » pourraient être directement fondées sur l'art. 55a CP.

juridiques claires afin de réduire les incertitudes concernant l'admissibilité des différentes formes d'application, deuxièmement, d'identifier les possibilités, les bénéfices et les inconvénients des différentes bases afin de pouvoir évaluer où se situent les lacunes à combler et quelle base est particulièrement adaptée à quel cas de figure, troisièmement, d'illustrer les procédures à suivre selon les différentes bases et de clarifier les points où des incertitudes subsistent et, quatrièmement, d'institutionnaliser et de régler juridiquement les échanges et la collaboration.

7.5 Ressources

Lors des entretiens, des appréciations sur les ressources et leur affectation ont également été recueillies. Le maintien d'une surveillance active (24h/24 et 7j/7) nécessite davantage de ressources qu'une surveillance passive pendant les heures de bureau, en particulier lorsqu'elle est pratiquée sans réaction ou intervention immédiate, et qu'elle vise uniquement à détecter des infractions. Le fait de devoir disposer de telles ressources supplémentaires est sans doute la raison pour laquelle la plupart des cantons n'ont pas encore mis en place de surveillance active. L'intégration d'éléments dynamiques tend à augmenter les charges de personnel, bien que l'optimisation d'une surveillance passive par l'ajout d'éléments dynamiques, qui confèrent un rôle plus actif à la personne à protéger, puisse permettre de réduire les charges de personnel en comparaison d'une surveillance active. Dans la perspective d'assurer une protection maximale aux personnes à protéger, il est souhaitable de mettre en place une surveillance active et dynamique ou de faire en sorte qu'une telle surveillance puisse être proposée dans les cas pertinents. Des formes hybrides de surveillance, par exemple avec des horaires de service étendus, bien que sans garantie d'intervention, peuvent toutefois offrir une meilleure protection que le simple constat des infractions. Mais de telles mesures doivent pouvoir être garanties de manière durable et formelle et ne pas dépendre de l'engagement personnel de chaque collaborateur.

Les synergies, les réseaux et les outils liés à une stratégie de gestion des menaces déjà en place permettent d'économiser des ressources. En outre, le transfert du savoir-faire peut non seulement amener à une simplification des engagements pour les personnes compétentes, et donc à une augmentation de leur nombre, tout en réduisant les ressources nécessaires. En effet, plusieurs experts ont souligné que c'est surtout la charge de travail initiale, lors de l'introduction d'une surveillance active dans le canton et, pour certaines personnes compétentes, les premières demandes ou opérations de surveillance effectuées qui sont lourdes, car il est nécessaire, dans un premier temps, d'élaborer et de maîtriser les processus et, dans un deuxième temps, de se familiariser avec le réseau des différents services impliqués. L'élaboration et la mise à disposition de normes, d'informations, de fiches techniques, de formulaires, de modèles, de processus éprouvés, etc. permettent de réduire cet effort initial, de rendre l'application plus efficace au cas par cas et de supprimer les obstacles à la mise en œuvre.

7.6 Attentes et faisabilité

Il apparaît nécessaire de discuter en toute transparence des attentes des différentes parties prenantes, tant au niveau politique que public. Certaines attentes peuvent être relativisées selon les

circonstances, des réflexions peuvent être menées en vue de réduire les coûts et des solutions pragmatiques peuvent ainsi être trouvées. Les attentes à l'égard de la surveillance électronique en tant que moyen de protection contre la violence domestique devraient être clairement énoncées de manière générale pour chaque forme de surveillance et chaque champ d'application, et de manière spécifique dans chaque cas.

Selon le champ d'application ou le domaine juridique dont relève la mise en œuvre de la surveillance électronique, les seuils, les exigences, les procédures et les raisonnements peuvent être très divers. Dans le domaine du CC, les parties prenantes se trouvent en principe dans un cadre procédural impliquant deux personnes ou plus, contexte dans lequel les droits de la personne occupent une place prépondérante. Dans ce domaine juridique, le recours à la surveillance électronique représente une atteinte considérable aux droits de la personne dangereuse, si on la compare aux autres mesures prévues par le CC et le CPC. La surveillance électronique exercée sur la base du droit civil se trouve à la croisée des chemins : jusqu'à quel point l'État peut-il intervenir dans les libertés des personnes sur la base du droit civil ? Quant au recours à la surveillance électronique sur la base du CP et de dispositions en matière de prévention policière, il s'agit d'une mesure restrictive de liberté encore plus importante. Dans le cadre d'une mesure de substitution au sens de l'article 237 CPP, dans laquelle la surveillance électronique est ordonnée à la place d'une détention ou se substitue à celle-ci, la surveillance électronique prend les traits d'une mesure clémente (et donc plus « attrayante »). Le caractère « sévère » de la surveillance électronique peut donc varier fortement selon le contexte, la proportionnalité et l'effet de l'intervention étant à évaluer différemment selon le champ d'application. Les raisons pour lesquelles, malgré les bases juridiques existantes, la surveillance électronique est plus souvent ordonnée dans certains champs d'application que dans d'autres semblent encore vagues et il sera nécessaire de mener des enquêtes et des recherches supplémentaires pour les éclaircir. Les pistes évoquées lors des entretiens menés indiquent toutefois clairement que de nombreuses imprécisions et enjeux subsistent, notamment au niveau de la réglementation du CC (art. 28c CC), et dressent des obstacles importants.

Les exigences en matière de protection des données sont également, dans le domaine de la surveillance électronique, un sujet de préoccupation qui, comme l'ont montré les entretiens avec les experts, est actuellement traité en premier ressort dans le cadre d'évaluations au cas par cas. Il apparaît nécessaire de clarifier ces exigences pour les différents champs d'application. Outre les considérations relatives à la sécurité des données, il apparaît également nécessaire de clarifier la manière dont les services de l'État et les prestataires de services privés concernés utilisent les données collectées et dans quelle mesure celles-ci peuvent être transmises : la surveillance électronique permet de collecter des données très sensibles et, en particulier, d'établir des profils de mobilité et de personnalité. Ces données pourraient être utiles et réutilisées à différentes fins, par exemple dans le cadre de la gestion de cas mise en place, mais aussi, théoriquement, de manière plus générale. Différentes questions se posant à ce sujet, notamment celle concernant la crainte d'un élargissement du filet pénal, pourraient être résolues par un débat et par la mise en place de conditions et de règles explicites. Ces craintes et questions doivent être prises au sérieux et traitées selon une approche scientifique. Des publications

récentes font état d'une tendance internationale à la « cyber-incarcération de masse » (« Mass E-Carceration »), un sujet suscitant un débat critique.⁴⁶

Il apparaît également nécessaire de réfléchir aux attentes à l'égard des interventions en cas d'alerte. Le discours peut sembler trop axé sur ce point, alors qu'un changement d'opinion semble se dessiner, à savoir que même une surveillance active et dynamique entièrement déployée ne saurait empêcher un certain risque d'agression et que, selon la région et la situation, notamment dans les régions rurales peu peuplées où les trajets à effectuer sont relativement longs, il n'est pas possible de garantir que la police interviendra à temps sur place en cas d'agression imminente d'une personne sous surveillance électronique. Il importe d'être conscient de ces limites, ce qui semble être le cas des services d'exploitation, mais il convient également de ne pas perdre de vue les nouvelles possibilités offertes par la surveillance électronique et les dispositifs d'urgence. Sur la base des expériences des professionnels interrogés et du point de vue de la criminologie, on peut déduire qu'une surveillance électronique peut viser différents objectifs, mais qu'une prévention absolue des agressions ne doit pas constituer l'objectif principal et que, plus généralement, il n'est guère possible d'imaginer des moyens permettant de garantir une sécurité absolue contre la violence domestique. Si la prévention des agressions par une « intervention directe » de la police sur place peut être un objectif de protection, d'autres réactions (à bas seuil) permettent également d'agir efficacement sur les situations. Par exemple, de très bonnes expériences ont été faites dans des cas où le service de surveillance a immédiatement contacté (par téléphone) la personne dangereuse et entamé une conversation avec elle, par exemple dans le sens d'une incitation à la réflexion, ce qui a souvent suffi à désamorcer la situation et à produire un effet dissuasif. Cela fonctionne d'autant mieux si une certaine relation de confiance a déjà pu être établie avec la personne dangereuse dans le cadre d'une stratégie globale. Les formes de surveillance dynamiques permettent en outre à la personne à protéger de prendre des mesures de protection en cas de message d'alarme et de gagner ainsi du temps. Il apparaît donc important de définir des objectifs de protection adaptés à chaque cas et de communiquer clairement à ce sujet avec les services et les personnes concernés.

À la lecture du présent rapport, notamment pour ce qui est du processus de transfert de connaissances, il convient de garder à l'esprit que si l'on ne dispose encore que de peu d'expérience dans le domaine de la prévention de la violence domestique, il n'en reste pas moins que les informations fournies sur le plan technique sont utiles pour mieux cerner les besoins et les attentes à l'égard d'un système. La phase de transfert de connaissances doit également être abordée en tenant compte de ce contexte, c'est-à-dire que grâce à la pratique et aux expériences futures avec le nouveau système Buddi, il n'y aura pas seulement un transfert de connaissances, mais également un enrichissement et, le cas échéant, une évolution. Le domaine de la lutte contre la violence domestique, à l'instar des possibilités techniques de surveillance électronique, est en pleine évolution.

Plusieurs services d'exploitation se sont dits surpris, dans la pratique, de la simplicité technique avec laquelle les surveillances électroniques ont pu être mises en œuvre, et satisfaits de la souplesse et du professionnalisme avec lesquels les services techniques, qu'ils soient étatiques ou privés, ont su

⁴⁶ V. p. ex. KILGORE JAMES, *Understanding E-Carceration. Electronic Monitoring, the Surveillance State, and the Future of Mass Incarceration*, New York 2022.

répondre aux besoins de chaque cas particulier et les satisfaire lors de la mise en œuvre technique de la surveillance électronique.

Sur le plan technique, l'expérience des experts interrogés permet de conclure que

- les solutions techniques dans leur ensemble, et en particulier certains de leurs paramètres, sont relativement polyvalentes et donc faciles à adapter aux besoins qui ressortent de chaque cas,
- la connexion à l'interface et la coordination avec les appareils fonctionnent avec fiabilité et que les alertes sont toujours correctement transmises,
- la géolocalisation n'est pas toujours fiable (notamment dans les infrastructures souterraines),
- de fausses alertes peuvent se produire (parfois fréquemment) en fonction de la configuration (p. ex. lorsque les personnes surveillées vivent ou travaillent à proximité l'une de l'autre ou, dans le cas des systèmes actuellement utilisés, lorsque l'autonomie des appareils est courte et que la batterie n'a pas été rechargée),
- les situations (d'alarme) font l'objet d'une interprétation avisée par les personnes chargées de la surveillance, ce qui permet de détecter efficacement les fausses alertes et de compenser en partie les lacunes de localisation, cela d'autant plus que s'approfondit l'expérience des personnes chargées de la surveillance.

Les enjeux techniques, juridiques et pratiques identifiés dans le présent rapport semblent pouvoir être résolus, en l'occurrence par le soin apporté à leur identification et à leur définition. Il s'agirait notamment des points suivants :

- Les exigences en matière de protection des données devraient être pleinement applicables d'un point de vue technique, mais les conditions juridiques correspondantes doivent être clarifiées afin d'être portées à la connaissance des services techniques et des autres prestataires de services.
- Le coût des ajustements en matière rédactionnelle et terminologique devrait être relativement négligeable, tout en ayant un effet immédiat pour les personnes à protéger.
- Le problème lié au franchissement de la frontière nationale semble pouvoir être résolu de manière satisfaisante, notamment grâce à une coopération et à un échange de notifications avec les centrales d'engagement des autorités compétentes dans les régions étrangères limitrophes.

Pour terminer, il convient de noter que, lors des entretiens, les experts ont souvent fait remarquer que la surveillance électronique dynamique et les dispositifs d'urgence présentaient un grand potentiel, notamment dans le contexte du harcèlement, et ont donc souvent suggéré que les bases juridiques devraient être étendues de façon à permettre davantage de modalités de surveillance électronique dans ce contexte également.

8 RECOMMANDATIONS D'ACTION ET DE DÉVELOPPEMENT

Sur la base des conclusions ci-dessus, nous avons pu formuler les recommandations d'action et de développement présentées ci-après (selon un ordre d'énumération qui ne constitue pas une indication de leur importance respective) :

1. Les cas documentés dans le cadre de la présente étude montrent que les expériences ont été fructueuses jusqu'à présent, bien que le nombre de cas soit relativement faible. Les personnes interrogées ont indiqué que leur opinion sur la faisabilité et l'utilité avait évolué au fil des expériences et que leur scepticisme initial s'était ainsi dissipé. En général, les personnes interrogées se sont dites plus sensibilisées au sujet qu'elles ne l'étaient au début des projets pilotes. Il s'agit d'une base sur laquelle il est possible de s'appuyer pour aller plus loin. Cet élan doit être soutenu et renforcé.
2. La chance offerte par le fédéralisme d'exploiter des potentiels d'innovation sur plusieurs sites et de développer des solutions dans le cadre de différents projets pilotes ne peut qu'être davantage exploitée. Le champ thématique du recours à des moyens auxiliaires techniques dans le cadre de la violence domestique se caractérise essentiellement par le besoin d'une large palette de formes de mise en œuvre. Le travail des cantons contribue à mettre en évidence les procédures appropriées. Ce potentiel mérite d'être davantage exploité. Davantage de cantons devraient être encouragés à développer et à tester des applications. Il est par ailleurs essentiel que ces expériences soient partagées et synthétisées. La phase de transfert de l'accompagnement scientifique, qui a été approuvée et planifiée, peut contribuer à favoriser les contacts entre les cantons et à systématiser les expériences en vue de documenter et de mieux exploiter les connaissances au niveau national. Nous ne pouvons que recommander à toutes les parties prenantes de s'impliquer dans cette phase de transfert et d'intensifier les efforts dans leur propre environnement.
3. Compte tenu de l'introduction actuelle d'un nouveau système de surveillance électronique et de l'élargissement constant des formes de mise en œuvre des dispositifs d'urgence et des applications mobiles, il serait judicieux de prolonger la phase pilote afin de permettre une gestion et une prise de décision reposant plus encore sur des données. Il serait utile que d'autres cantons s'engagent dans cette voie.
4. Une telle extension devrait également permettre de traiter davantage de cas de personnes à protéger avec l'inclusion éléments dynamiques. Il serait utile que cette forme d'application soit davantage expérimentée. Il importe que le point de vue des personnes à protéger soit systématiquement pris en compte et documenté. Cela va également de pair avec le développement de possibilités d'engagement plus efficaces et la possibilité d'optimiser l'utilité de telles applications.
5. Dans les cantons, les autorités compétentes devraient essayer de mieux soutenir les parties prenantes au niveau technique et structurel et de favoriser les échanges entre les parties prenantes afin de développer les bonnes pratiques. Une réflexion et un développement continus devraient être assurés « en interne » et faire partie intégrante des processus à moyen terme.

6. Les stratégies cantonales de gestion des menaces et leur mise en pratique sont des conditions importantes et propices à l'extension des mesures techniques dans le domaine de la violence domestique. Cette expérience devrait motiver les cantons. Elle a démontré que l'intégration peut se faire de manière subsidiaire, un domaine dans lequel il y aurait donc intérêt à éviter de « réinventer la roue ».
7. Les formes interdisciplinaires et interinstitutionnelles de coopération entre le personnel judiciaire, policier, de placement et de mise en œuvre ont fait leurs preuves. Elles devraient être complétées par des services d'encadrement psychologique et social ciblés.
8. Le travail dans le cadre de la prévention et de la gestion de la violence domestique est une tâche importante des autorités chargées de l'application et de l'exécution des lois. Cet engagement doit être davantage documenté à l'attention du public, ce qui contribuerait à lutter contre une image négative au sein de la population, en offrant des occasions de légitimer les actions menées et d'en rendre compte au public, non seulement au profit de la cause en soi, mais aussi à celui de l'ensemble des parties prenantes institutionnelles.
9. Outre l'accent mis sur la technique plus élaborée de la surveillance électronique passive, active et dynamique, il ne faut pas perdre de vue les solutions techniques à bas seuil telles que les applications mobiles et autres dispositifs d'urgence. Ces moyens élargissent la palette des solutions possibles et contribuent à la mise en place de mesures adaptées au contexte. De plus, leur déploiement est généralement plus rapide, plus souple et plus facile à mettre en œuvre.
10. Il s'avère que les approches universelles en matière de recours à des moyens techniques dans le contexte de la violence domestique ne mènent à rien. Il convient assurément de privilégier et d'encourager les solutions permettant une adaptation à chaque situation. Une approche prometteuse implique de disposer d'autant de variantes que possible afin de répondre au mieux aux besoins individuels des personnes à protéger et de satisfaire leurs besoins de protection. Il s'agirait donc de définir et de formuler différents objectifs en matière de protection. En outre, la diversité des variantes permet une prise en compte adéquate des droits de la personne dangereuse à surveiller. Cette constatation doit rester indicative.
11. Il est recommandé de procéder à un examen approfondi des bases juridiques afin de pouvoir mieux exploiter le cadre normatif et, le cas échéant, l'adapter à moyen terme pour faire face au problème social que constitue la violence domestique. Dans un premier temps, il serait recommandé de procéder à un état des lieux afin d'identifier et d'évaluer plus clairement la situation actuelle.
12. En vue d'une meilleure gestion des expériences et des connaissances, on recommande la mise en place d'un service central ou l'établissement à long terme d'un pool d'experts. Cela devrait également s'accompagner de l'élaboration d'un système de collecte de données harmonisé, en vue de centraliser les données nécessaires à la prise de décision ainsi que les connaissances pratiques au niveau national.
13. Globalement, il apparaît essentiel de recueillir et de documenter plus largement les expériences des victimes. Leur évaluation personnelle de l'utilité des mesures prises par l'État et de leurs éventuelles limites est déterminante pour leur efficacité.