



3 décembre 2021

---

# **Mieux protéger les victimes dans les cas à haut risque de violence domestique. Examiner des mesures plus efficaces**

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

---



Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>5</b>
1.1	Mandat	5
1.2	Organisation des travaux	6
1.2.1	Création d'un groupe d'accompagnement	6
1.2.2	Mandat de recherche externe	6
1.3	Autres travaux	6
1.3.1	Travaux de l'association Electronic Monitoring	6
1.3.2	Dialogue stratégique sur la violence domestique du 30 avril 2021	7
1.3.2.1	Aperçu	7
1.3.2.2	Mesures prévues par la feuille de route du 30 avril 2021 concernant les moyens techniques	7
1.3.3	Autre intervention parlementaire en lien avec la problématique	8
<b>2</b>	<b>Situation légale</b>	<b>8</b>
2.1	Au niveau fédéral	8
2.1.1	Remarques préalables	8
2.1.2	Droit civil	9
2.1.3	Droit pénal	10
2.2	Au niveau cantonal	10
<b>3</b>	<b>Surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique</b>	<b>11</b>
3.1	Terminologie	11
3.2	Situation en Suisse	11
3.2.1	Vue d'ensemble	11
3.2.2	Moyens techniques utilisés et domaines d'application	12
3.2.3	Tests effectués et efficacité	12
3.2.3.1	En général	12
3.2.3.2	Projet pilote mené par le canton de Zurich	12
3.3	Situation à l'étranger	13
3.3.1	Vue d'ensemble	13
3.3.2	Moyens techniques utilisés et domaines d'application	13
3.3.3	Tests effectués et efficacité	13
3.3.3.1	En général	13
3.3.3.2	Le modèle espagnol	14
3.4	Examen des moyens techniques	15
3.4.1	Surveillance passive	15
3.4.1.1	Définition	15
3.4.1.2	Aspects techniques	15
3.4.1.3	Aspects financiers	17
3.4.1.4	Aspects sociaux et psychologiques	18
3.4.2	Surveillance active et surveillance active « plus »	19
3.4.2.1	Définition	19
3.4.2.2	Aspects techniques	19
3.4.2.3	Aspects financiers	20

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

3.4.2.4	Aspects sociaux et psychologiques .....	21
3.4.3	Bouton d'alarme mis à disposition de la personne à protéger.....	22
3.4.3.1	Définition .....	22
3.4.3.2	Aspects techniques .....	22
3.4.3.3	Aspects financiers .....	24
3.4.3.4	Aspects sociaux et psychologiques .....	24
3.4.4	Tracker mis à disposition de la personne à protéger et surveillance dynamique.....	25
3.4.4.1	Définition .....	25
3.4.4.2	Aspects techniques .....	26
3.4.4.3	Aspects financiers .....	26
3.4.4.4	Aspects sociaux et psychologiques .....	27
3.4.5	Autres applications .....	28
<b>4</b>	<b>Conclusions et recommandations de l'étude externe.....</b>	<b>29</b>
4.1	Conclusions de l'étude externe.....	29
4.1.1	Remarque préalable.....	29
4.1.2	Vue d'ensemble aux niveaux national et international .....	29
4.1.3	Fixation des objectifs et type d'utilisation.....	30
4.1.4	Stratégie globale .....	30
4.1.5	Possibilités techniques et limites .....	30
4.1.6	Ressources .....	31
4.1.7	Sécurité.....	31
4.1.8	Aspects constitutionnels et éthiques.....	31
4.1.9	Privatisation.....	32
4.2	Recommandations de l'étude externe .....	32
<b>5</b>	<b>Appréciation du Conseil fédéral .....</b>	<b>33</b>
5.1	Appréciation globale des résultats de l'étude externe .....	33
5.2	Appréciation du besoin de légiférer .....	34
5.3	Examen des recommandations de l'étude externe .....	35
5.3.1	Améliorer la protection et la qualité de vie de la personne à protéger (recommandation no 1) et configurer la surveillance électronique au regard de sa perspective (recommandation no 2).....	35
5.3.2	S'inspirer des expériences étrangères (recommandation no 3) et organiser un workshop avec des spécialistes espagnols (recommandation no 9).....	35
5.3.3	Intégrer la surveillance électronique en tant qu'élément d'un concept de protection global (recommandation no 4) .....	36
5.3.4	Garantir un accès permanent à une personne de contact (recommandation no 5).....	36
5.3.5	Recourir à une surveillance électronique dynamique (recommandation no 6) et lancer un essai pilote intercantonal (recommandation no 8) .....	36
5.3.6	Utiliser des solutions techniques modulables (recommandation no 7).....	37
<b>6</b>	<b>Conclusions du Conseil fédéral .....</b>	<b>37</b>

## Résumé

Le 27 septembre 2019, la Conseillère nationale Sibel Arslan a déposé le postulat 19.4369 intitulé « Mieux protéger les victimes dans les cas à haut risque de violence domestique. Examiner des mesures plus efficaces ». Le Conseil fédéral est chargé d'examiner les instruments permettant de mieux protéger les victimes en cas de violence domestique à haut risque, comme par exemple la surveillance en temps réel ou l'utilisation d'un bouton d'appel d'urgence.

Aux fins de l'élaboration du présent rapport, l'Office fédéral de la justice a confié à l'Institut de droit pénal et de criminologie de l'Université de Berne le mandat d'examiner les questions soulevées par le postulat (voir ch. 1.2.2 et ch. 3).

L'étude de l'Université de Berne (ci-après « étude externe ») a montré qu'il existe peu d'expériences en Suisse en matière de surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique, en comparaison avec l'étranger (voir ch. 4.1). Elle a en particulier mis en évidence les expériences positives faites en Espagne. L'étude externe arrive à la conclusion que la surveillance électronique active, combinée avec un tracker et un bouton d'alarme mis à disposition de la victime sur une base volontaire, peut contribuer à une protection plus efficace de cette dernière, en particulier si elle est intégrée dans un concept de protection global et si elle est adaptée aux spécificités du cas concret. Sur la base de ces constats, l'étude externe formule des recommandations (voir ch. 4.2).

Le Conseil fédéral partage les conclusions de l'étude externe selon lesquelles la Suisse doit approfondir ses connaissances et acquérir des expériences dans ce domaine (voir ch. 5.1). Le Conseil fédéral constate que les cantons ont pris les premières mesures pour mettre en œuvre non seulement le nouvel art. 28c (surveillance électronique) du code civil, mais aussi pour lancer un projet pilote intercantonal visant à mettre un bouton d'alarme à la disposition des victimes moyennant leur consentement. Par ailleurs, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police a décidé d'organiser début 2022 un voyage d'étude en Espagne.

Selon le Conseil fédéral, il n'existe pas de besoin de légiférer au niveau fédéral. En effet, les bases légales du droit civil et du droit pénal permettent d'une part aux autorités compétentes d'ordonner une surveillance électronique et d'autre part aux cantons de décider le type de surveillance électronique passive ou active à mettre en place (voir ch. 5.2). Il incombe à ces derniers d'examiner s'il est nécessaire de créer des bases légales supplémentaires en matière de protection contre la violence dans leurs législations.

Le Conseil fédéral a également pris position sur les différentes recommandations formulées dans le cadre de l'étude externe (voir ch. 5.3). Il est de l'avis que la surveillance électronique active combinée avec un tracker et un bouton d'alarme pour la victime peut renforcer la protection de cette dernière. Selon le Conseil fédéral, il y a lieu de procéder par étapes, en préconisant dans un premier temps l'instrument du projet pilote au niveau cantonal.

Dans ses conclusions (ch. 6), le Conseil fédéral recommande aux cantons d'intégrer les résultats de l'étude externe et du présent rapport dans leurs réflexions futures. Il charge le Département fédéral de justice et police de suivre, en collaboration avec les cantons, les

travaux en cours au niveau cantonal et de l'informer des développements d'ici la fin de 2023.

## **1 Contexte**

### **1.1 Mandat**

Le 27 septembre 2019, la Conseillère nationale Sibel Arslan a déposé le postulat 19.4369 intitulé « Mieux protéger les victimes dans les cas à haut risque de violence domestique. Examiner des mesures plus efficaces » (ci-après « postulat Arslan »). Le Conseil fédéral a proposé son acceptation le 27 novembre 2019 et le Conseil national l'a adopté le 20 décembre 2019.

Le texte déposé est le suivant :

« Le Conseil fédéral est chargé d'examiner les instruments permettant de mieux protéger les victimes en cas de violence domestique à haut risque. Il analysera par exemple les avantages et les inconvénients d'une surveillance en temps réel pour la protection effective de la victime. Il examinera aussi l'utilisation d'une sorte de bouton d'appel d'urgence grâce auquel la victime pourrait demander directement une protection policière. Les analyses tiendront compte des expériences de toutes les personnes impliquées dans le domaine de la protection contre la violence et répondront aux questions suivantes.

1. Quels instruments existent déjà pour garantir plus efficacement la protection des victimes en cas de violence domestique à haut risque ?
2. Y a-t-il de bons exemples dans d'autres pays ?
3. Quels sont les avantages et les inconvénients des différents instruments en matière de protection de la victime ?
4. Quels sont les effets des différents instruments sur la victime ?
5. Quelles sont les limites techniques ?
6. Quelles sont les limites de la mise en œuvre ? »

Le développement énonce les éléments ci-après :

« Il n'est plus tolérable que la violence d'un homme continue, en Suisse, de tuer en moyenne une femme toutes les deux semaines. Il faut enfin prendre des mesures efficaces pour mettre fin à cette situation. L'une des principales revendications de la grève des femmes du 14 juin 2019 était de mettre fin à la violence à l'encontre des femmes et aux féminicides.

La Suisse a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dite Convention d'Istanbul. Elle s'engage donc notamment à passer à l'offensive contre la violence psychologique, le harcèlement, la violence physique, la violence sexuelle, y compris le viol et le harcèlement sexuel. De tels actes commis intentionnellement doivent être érigés en infraction pénale, de même que la complicité ou la tentative. Jusqu'à présent, la Suisse n'a pas suffisamment rempli ses obligations dans le domaine.

## **Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019**

Aujourd'hui, de premières expériences ont été faites avec des instruments comme les bracelets électroniques ou des boutons d'appel d'urgence. On a constaté par exemple que la surveillance en temps réel donnait un sentiment de sécurité biaisé, étant donné que le temps de réaction nécessaire est trop long. Elle lie de plus la victime et l'auteur de violence, ce qui représente une lourde charge émotionnelle, sans compter les problèmes techniques lors de l'utilisation, par exemple au niveau du système GPS. Le défi est d'utiliser les possibilités techniques existantes et d'en développer de nouvelles, en plaçant systématiquement la protection de la victime au cœur des préoccupations ».

### **1.2 Organisation des travaux**

#### **1.2.1 Création d'un groupe d'accompagnement**

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de l'exécution des travaux. Ce dernier a donné le mandat à l'Office fédéral de la justice (OFJ) de préparer le présent rapport, en collaboration avec un groupe d'accompagnement composé de membres représentant l'OFJ et le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) et d'experts cantonaux représentant la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Prévention suisse de la criminalité (PSC), la Conférence suisse de l'aide aux victimes (CSOL - LAVI), la Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD), la Conférence des Commandants des Polices Cantonales de Suisse (CCPCS), la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) et le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP). Faisaient également partie du groupe d'accompagnement des représentants d'organisations de la société civile à savoir la Fédération solidarités femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO) et l'Association professionnelle Suisse de consultations contre la violence (APSCV).

#### **1.2.2 Mandat de recherche externe**

Aux fins de l'élaboration du présent rapport, l'OFJ a confié à l'Institut de droit pénal et de criminologie de l'Université de Berne le mandat d'examiner les questions soulevées par le postulat Arslan concernant les moyens techniques.

Le 5 février 2021, l'Université de Berne a remis son rapport final intitulé « Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt » (ci-après « étude externe »)<sup>1</sup>. L'étude externe constitue une méta-analyse des données existantes sur les moyens techniques et sur leur utilisation dans le but de protéger les victimes de violence domestique. Pour la réaliser, les auteurs ont procédé à des recherches sur Internet et dans la littérature ainsi qu'à des interviews de spécialistes. Les résultats de l'étude externe sont exposés sous ch. 3 et 4.

### **1.3 Autres travaux**

#### **1.3.1 Travaux de l'association Electronic Monitoring**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la surveillance électronique, la CCDJP a créé l'association Electronic Monitoring (EM) dont font partie actuellement 22 cantons. Les travaux en cours visent à acquérir et à exploiter, à partir de 2023, une solution commune aux cantons membres en matière de surveillance électronique. L'association EM a décidé en novembre 2020 d'acquérir un système pour une surveillance électronique passive.

---

<sup>1</sup> L'étude externe peut être consultée sur le site de l'OFJ à l'adresse suivante : [www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > Société > Dialogue stratégique sur la violence domestique > "Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt"

### **1.3.2 Dialogue stratégique sur la violence domestique du 30 avril 2021**

#### **1.3.2.1 Aperçu**

Parallèlement à la réalisation des travaux pour donner suite au postulat Arslan, le DFJP a décidé que l'OFJ, en coordination avec le BFEG, devait mettre sur pied un dialogue stratégique sur la violence domestique. A travers cette initiative<sup>2</sup>, le DFJP a souhaité lancer un processus pour que l'ensemble des acteurs politiques fédéraux et cantonaux unissent les efforts pour renforcer la lutte contre la violence domestique et améliorer la sécurité des victimes et de l'ensemble de la population, tout en respectant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Ces derniers ont en effet une compétence primaire en matière de prévention et de protection contre la violence domestique.

Le dialogue stratégique s'est tenu le 30 avril 2021 et a réuni la cheffe du DFJP, une délégation de la CCDJP ainsi qu'une délégation de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Le BFEG, la CSVD, la CCPCS et la DAO ont également pris part à cet événement.

Le dialogue stratégique a permis aux acteurs politiques de partager leurs expériences et d'échanger sur des champs d'action considérés prioritaires. Ces derniers portent sur la nécessité d'avoir une approche commune et coordonnée de l'ensemble des démarches entreprises contre la violence domestique, le travail de prévention en matière d'information, de sensibilisation et d'éducation, la gestion des menaces, les moyens techniques, la mise en place d'un numéro de téléphone central pour les victimes d'infractions, la protection des enfants exposés à la violence domestique, le suivi des personnes auteures de violence domestique, la formation continue et le cadre légal en matière de violence domestique. Les discussions ont montré que le besoin d'agir se situe principalement au niveau de la mise en œuvre et que les efforts entrepris jusqu'à ce jour doivent être poursuivis et renforcés.

Les résultats du dialogue stratégique ont été consignés dans une feuille de route contre la violence domestique<sup>3</sup> et des mesures concrètes ont été fixées pour combler les lacunes identifiées, notamment en ce qui concerne la gestion des menaces, le recours à des dispositifs techniques de protection (voir ci-après ch. 1.3.2.2) et l'accès à des prestations d'aide.

En signant la feuille de route à l'issue du dialogue stratégique, la Confédération et les cantons ont exprimé leur volonté de renforcer la protection des victimes et la prévention de la violence domestique, de prendre en compte les résultats du dialogue stratégique notamment dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« convention d'Istanbul »)<sup>4</sup> et de soutenir la réalisation des mesures fixées dans la feuille de route.

#### **1.3.2.2 Mesures prévues par la feuille de route du 30 avril 2021 concernant les moyens techniques**

Lors du dialogue stratégique du 30 avril 2021, les acteurs politiques ont pris connaissance des résultats de l'étude externe et ont constaté la nécessité d'approfondir les connaissances et d'acquérir des expériences en matière de surveillance électronique dans le contexte de

---

<sup>2</sup> Pour plus d'informations concernant le dialogue stratégique : [www.ofi.admin.ch](http://www.ofi.admin.ch) > Société > Dialogue stratégique sur la violence domestique

<sup>3</sup> La feuille de route sur la violence domestique du 30 avril 2021 peut être consultée à l'adresse suivante : [www.ofi.admin.ch](http://www.ofi.admin.ch) > Société > Dialogue stratégique sur la violence domestique > Feuille de route de la Confédération et des cantons

<sup>4</sup> [RS 0.311.35](#)

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

la violence domestique. Les cantons ont en outre réitéré leur volonté de continuer les travaux en cours en matière de surveillance électronique (voir ch. 1.3.1) et d'examiner comment une telle surveillance peut renforcer la protection des victimes en la combinant par exemple avec un système de gestion des menaces efficace. De plus, les cantons se sont engagés à déterminer les possibilités envisageables afin de lancer un essai pilote pour mettre un bouton d'alarme à la disposition des victimes moyennant leur consentement. De son côté, la Confédération a déclaré être prête à examiner, sur demande des cantons, le financement partiel d'un tel projet conformément aux prescriptions légales applicables.

Le 28 juin 2021, le Comité de la CCDJP a salué le lancement de projets pilotes cantonaux en collaboration avec l'association EM (voir ch. 1.3.1). Celui-ci a également décidé de poursuivre les travaux en organisant au début de l'année 2022 un voyage d'étude afin de mieux comprendre le système de surveillance électronique mis en place par l'Espagne (voir ch. 3.3.3.2).

Il ressort des premières discussions entre la CCDJP et l'association EM que la CCDJP a eu des contacts avec quelques cantons intéressés. Les travaux relatifs au lancement des projets pilotes doivent être coordonnés avec le voyage d'étude en Espagne afin que les cantons puissent tirer profit des connaissances et des expériences acquises. Les projets pilotes seront lancés durant l'année 2022 une fois que l'association EM aura acquis et mis à disposition des cantons une solution commune en matière de surveillance électronique.

### 1.3.3 Autre intervention parlementaire en lien avec la problématique

Le 14 juin 2019, la Conseillère nationale Maya Graf a déposé le postulat 19.3618 intitulé « Stop aux féminicides dans le contexte domestique en Suisse. Rapport sur les causes et liste de mesures ». Cette intervention parlementaire demande au Conseil fédéral d'examiner quelles mesures préventives et protectrices plus efficaces que celles d'aujourd'hui pourraient être mises en place pour lutter contre ce phénomène et de déterminer le profil des victimes et des personnes auteures, la nature de leurs liens, les circonstances entourant les infractions, les motifs, les causes ainsi que les facteurs favorisant les féminicides et la violence à l'égard des femmes.

Le 4 septembre 2019, le Conseil fédéral a proposé l'acceptation du postulat Graf et le Conseil national l'a adopté le 27 septembre 2019. Le Département fédéral de l'intérieur (BFEG) a été chargé de l'exécution des travaux.

## 2 Situation légale

### 2.1 Au niveau fédéral

#### 2.1.1 Remarques préalables

Ces dernières années, le législateur fédéral a révisé différentes lois pour mieux circonscrire le problème de la violence domestique. Les principales révisions à mentionner concernent le droit civil et le droit pénal.

Le 14 décembre 2018, le législateur fédéral a ainsi adopté la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes<sup>5</sup>. Cet acte prévoit notamment un certain nombre de modifications du code civil suisse (CC)<sup>6</sup> et du code pénal suisse (CP)<sup>7</sup> afin de mieux protéger les victimes de violence domestique ainsi que les victimes de harcèlement obsessionnel. La révision

---

<sup>5</sup> [RO 2019 2273](#)

<sup>6</sup> [RS 210](#)

<sup>7</sup> [RS 311.0](#)



## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2020, sous réserve des modifications relatives à la surveillance électronique du respect d'une interdiction géographique ou de contact (art. 28c CC) qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Le présent chapitre se limite à présenter les bases légales de droit fédéral en lien avec la problématique soulevée par le postulat Arslan.

### 2.1.2 Droit civil

*Protection contre la violence, les menaces ou le harcèlement : art. 28b CC*

L'art. 28b, al. 1, CC, prévoit une liste non exhaustive de mesures qui peuvent être requises par la victime, ceci indépendamment de la relation qui la lie à l'auteur de l'atteinte. Ainsi, le juge civil peut par exemple interdire à ce dernier d'approcher la victime ou d'accéder à un périmètre déterminé autour de son logement (ch. 1), de fréquenter certains lieux publics (ch. 2) ou de prendre contact avec la victime, notamment par téléphone, par écrit ou par voie électronique, ou de lui causer d'autres dérangements (ch. 3). Au cas où la victime vit dans le même logement que l'auteur de l'atteinte, celle-ci peut également demander au juge de faire expulser l'auteur pour une période déterminée prolongeable une fois (art. 28b, al. 2, CC). Le juge doit communiquer sa décision à certaines autorités (al. 3<sup>bis</sup>). En vertu de l'al. 4, les cantons sont chargés de désigner un service qui peut prononcer l'expulsion immédiate du logement commun en cas de crise et de régler la procédure.

*Surveillance électronique : art. 28c CC*

Le nouvel art. 28c CC permet au juge civil d'ordonner une surveillance électronique dans le cadre de la mise en œuvre d'une mesure d'interdiction géographique ou d'interdiction de contact au sens de l'art. 28b CC. L'art. 28c, al. 1, CC dispose que la victime de violence, de menaces ou de harcèlement peut saisir le juge pour que ce dernier ordonne à l'auteur de l'atteinte le port d'un appareil électronique non amovible permettant de déterminer et d'enregistrer à tout moment le lieu où il se trouve. Le juge n'interviendra ainsi que si la victime intente action en justice. Quant à l'al. 2, il prévoit que la mesure peut être ordonnée pour une période de six mois, prolongeable plusieurs fois.

L'art. 28c CC prévoit une surveillance passive avec évaluation a posteriori des données de localisation GPS de la personne surveillée. Il ne s'agit toutefois pas d'une réglementation exhaustive: en vertu de leur compétence d'exécution, les cantons peuvent au besoin mettre en place des instruments de surveillance électronique plus poussée, à savoir une surveillance active avec possibilité d'intervention immédiate<sup>8</sup>.

En vertu de l'art. 28c, al. 3, 1<sup>ère</sup> phrase, CC, les cantons doivent désigner le service chargé d'exécuter la mesure et régler la procédure. L'exécution de la mesure ne doit pas occasionner de coûts pour la victime demanderesse. Ces coûts peuvent en revanche être mis à la charge de la personne surveillée (art. 28c, al. 4, CC; voir également les art. 114, let. f et 115, al. 2, du code de procédure civile ; CPC<sup>9</sup>).

---

<sup>8</sup> Voir l'avis du Conseil fédéral du 20.11.2019 sur l'interpellation Chevalley 19.4063 « Meurtres de femmes. Eviter plutôt que constater » : [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 19.4063

<sup>9</sup> [RS 272](#)

### 2.1.3 Droit pénal

Dès qu'une procédure pénale est ouverte, l'art. 237 du code de procédure pénale (CPP)<sup>10</sup> donne au juge la possibilité d'ordonner contre le prévenu, en lieu et place de la détention provisoire ou de la détention pour des motifs de sûreté, une mesure de substitution, notamment l'assignation à résidence ou l'interdiction de se rendre dans un certain lieu ou un certain immeuble, ou encore l'interdiction d'entretenir des relations avec certaines personnes (art. 237, al. 2, let. c et g, CPP). Pour surveiller l'exécution de ces mesures, le tribunal peut ordonner l'utilisation d'appareils techniques qui peuvent être fixés à la personne sous surveillance (art. 237, al. 3, CPP).

Une fois la procédure pénale close, l'art. 67b CP confère au juge la faculté d'ordonner, si certaines conditions sont remplies, une interdiction de contact ou une interdiction géographique à l'encontre de l'auteur d'un délit ou d'un crime contre une ou plusieurs personnes déterminées ou contre les membres d'un groupe déterminé. Une telle mesure doit également permettre de prévenir la violence domestique et le harcèlement<sup>11</sup>. Pour son exécution, l'autorité compétente peut ordonner l'utilisation d'un appareil technique fixé à l'auteur permettant notamment de le localiser (art. 67b, al. 3, CP).

La surveillance électronique est en outre pratiquée dans le cadre de l'exécution des peines. Depuis l'entrée en vigueur du nouvel art. 79b CP le 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'exécution des peines sous surveillance électronique en dehors de l'établissement d'exécution a été érigée en mode d'exécution ordinaire des courtes peines privatives de liberté ou comme phase d'exécution supplémentaire à l'exécution des peines de longue durée (art. 79b CP). Cette forme d'exécution des peines n'entre en ligne de compte que si le risque de récidive peut être écarté. Elle n'a dès lors pas de fonction de sécurité. La nouvelle réglementation confère une base légale à la surveillance électronique menée à titre d'essai par plusieurs cantons<sup>12</sup>.

### 2.2 Au niveau cantonal

Les législations cantonales en matière de protection des victimes de violence prévoient différents instruments visant à protéger les victimes<sup>13</sup>, en partie de manière plus étendue et plus facilement accessible par rapport à la protection offerte par le droit civil.

L'entrée en vigueur de l'art. 28b CC en 2007 a obligé les cantons à désigner un service compétent pour expulser immédiatement l'auteur de l'atteinte de son logement (art. 28b, al. 4, CC)<sup>14</sup>. Les lois spéciales de protection contre la violence, les dispositions spéciales des lois cantonales sur la police et les lois d'introduction du CC adoptées par les cantons prévoient en outre des mesures immédiates de police qui octroient à la victime un temps de protection. Certains cantons prévoient des mesures de protection sur dix à vingt jours, combinées à une menace de peine selon l'art. 292 CP. Ces mesures peuvent le cas échéant être imposées par

---

<sup>10</sup> [RS 312.0](#)

<sup>11</sup> Message du Conseil fédéral du 10 octobre 2012 relatif à l'initiative populaire «Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants» et à la loi fédérale sur l'interdiction d'exercer une activité, l'interdiction de contact et l'interdiction géographique (modification du code pénal, du code pénal militaire et du droit pénal des mineurs) en tant que contre-projet indirect ([FF 2012 8151, 8196](#))

<sup>12</sup> Message du Conseil fédéral du 11 octobre 2017 concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence ([FF 2017 6913, 6930](#))

<sup>13</sup> Pour plus d'informations concernant les législations cantonales : [www.bfeg.admin.ch](http://www.bfeg.admin.ch) > Thèmes > Violence > Législation > Etat de la législation en matière de protection des victimes de violence

<sup>14</sup> Message du Conseil fédéral du 11 octobre 2017 concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la protection des victimes de violence ([FF 2017 6913, 6934](#))

## **Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019**

la contrainte policière, par exemple sous la forme d'une brève garde à vue. Le juge peut ordonner la prolongation des mesures policières de protection (généralement pour une durée de trois mois au plus).

Des différences importantes existent entre les cantons, par exemple par rapport aux possibilités d'ordonner des interdictions de périmètre, géographiques ou de contact. Dans le cadre de la feuille de route sur la violence domestique du 30 avril 2021 (voir ch. 1.3.2.1), la Confédération et les cantons ont constaté qu'il est essentiel de disposer d'une législation prévoyant des mesures efficaces pour protéger les victimes (champ d'action no 10). Les cantons se sont dès lors engagés à lancer un projet intercantonal afin de déterminer les standards qu'une législation cantonale doit remplir pour garantir une protection efficace de la victime et pour permettre aux personnes auteurs de violence domestique de prendre conscience de leurs actes.

### **3 Surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique**

#### **3.1 Terminologie**

##### *Surveillance électronique*

La surveillance électronique permet aux autorités compétentes de déterminer et de contrôler à distance la présence, le lieu de séjour, les déplacements d'une personne ou le respect des obligations de cette dernière. Selon l'étude externe, la notion de surveillance électronique englobe une palette large d'appareils de surveillance électronique. Ceux-ci peuvent être utilisés dans différents domaines juridiques et poursuivre des objectifs différents. Dans le cadre d'une surveillance électronique, la personne à surveiller est dotée d'un émetteur (normalement un bracelet électronique) afin que sa présence et ses données de position soient enregistrées. La localisation de l'émetteur peut avoir lieu à travers un système de radio-fréquence (système RF), un système basé sur la localisation (LBS) ou un système satellitaire (normalement le global position system [GPS]). La transmission des données entre l'émetteur et le service chargé de la surveillance passe par le réseau mobile ou le réseau téléphonique. Le service ayant ordonné la surveillance électronique définit dans un plan d'intervention et d'annonce les processus qui doivent être suivis en cas de violation des interdictions ou en cas de manipulation de l'appareil électronique.

##### *Efficacité*

Selon l'étude externe, la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique est considérée comme efficace lorsque des actes de violence domestique peuvent être évités respectivement lorsque les mesures de protection ordonnées par la police sont respectées, de telle sorte que la protection de la victime est garantie. L'augmentation du sentiment de sécurité de la personne à protéger ainsi que l'amélioration de sa qualité de vie peuvent aussi constituer des indicateurs de l'efficacité de la surveillance électronique.

#### **3.2 Situation en Suisse**

##### **3.2.1 Vue d'ensemble**

En raison de l'expérience limitée dans ce domaine, il existe peu d'études sur la surveillance électronique. Les recherches effectuées jusqu'à ce jour se concentrent sur le domaine de l'exécution des peines.

### 3.2.2 Moyens techniques utilisés et domaines d'application

En matière de surveillance électronique, 21 cantons ont adhéré à la solution transitoire mise en place par le canton de Zurich jusqu'à fin 2022.

La surveillance électronique est utilisée depuis 1999 dans le cadre de l'exécution des peines, dans un premier temps comme projet modèle et uniquement avec des appareils fonctionnant avec un système RF. A partir de 2015, des systèmes GPS ont été autorisés pour contrôler le lieu de séjour de la personne surveillée. Depuis 2018, la surveillance électronique dans le cadre de l'exécution des peines (art. 79b CP) est utilisée dans la plupart des cantons et constitue le principal domaine d'application.

Depuis 2011, la surveillance électronique est également utilisée comme mesure de substitution. Dans les autres domaines, par exemple en droit civil ou en droit policier, il n'existe que quelques cas d'application qui sont peu documentés. Ce résultat est également confirmé par les entretiens menés dans le cadre de l'étude externe. L'utilisation à titre préventif de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique a très peu été expérimentée. A titre d'exemple, le canton de Bâle-Campagne a mis un tracker à la disposition de la personne à protéger, le canton de Zurich en a fait de même avec un bouton d'alarme et le canton de Neuchâtel a permis à certaines conditions l'utilisation d'une application pour téléphone et d'un appareil muni d'un bouton d'alarme.

### 3.2.3 Tests effectués et efficacité

#### 3.2.3.1 En général

Dans le cadre d'un essai pilote autorisé par le Conseil fédéral entre 1999 et 2017, la surveillance électronique a été testée par sept cantons (Berne, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève, Tessin, Vaud ; à partir de 2003, Soleure)<sup>15</sup>. Cet essai était limité à l'exécution des peines. Le bilan positif a conduit à l'adoption de l'art. 79b CP permettant d'ordonner la surveillance électronique dans ce domaine.

#### 3.2.3.2 Projet pilote mené par le canton de Zurich

Depuis 2014, le canton de Zurich mène un projet pilote dans certains domaines d'application en utilisant systématiquement le système GPS comme technique de localisation. Au moment où l'Université de Berne a rendu son étude, une évaluation du projet pilote était en cours.

Sous réserve des conclusions finales de cette évaluation, les résultats intermédiaires concernant la surveillance active peuvent être résumés de la manière suivante. Cette forme de surveillance ne serait appliquée que dans de rares cas et ne pourrait entrer en ligne de compte que pour des personnes qui ne présentent pas de danger. Vu sa portée, elle pourrait rapidement s'avérer disproportionnée. Les limites techniques et les défauts de ce type de surveillance restreindraient les possibilités d'utilisation. La fiabilité des appareils de surveillance électronique serait, pour certains, problématique. En revanche, l'effet psychologique induit par une réaction immédiate de la police en cas d'infractions serait un avantage. La prise de contact de la police avec la personne surveillée pourrait dès lors avoir un effet préventif. Le coût élevé de la surveillance active par rapport à la surveillance passive pourrait être problématique. Les résultats intermédiaires montrent également que les avis sur les avantages et inconvénients dépendent beaucoup des domaines d'application. Pour des cas spécifiques

---

<sup>15</sup> Pour plus d'informations : [www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > Sécurité > Exécution des peines et mesures > Surveillance électronique

tels que le harcèlement dans le contexte de la protection contre la violence ou pour des personnes mineures, la surveillance active constituerait une mesure appropriée. En revanche, une application large serait trop coûteuse.

### 3.3 Situation à l'étranger

#### 3.3.1 Vue d'ensemble

Au niveau international, il existe beaucoup de littérature concernant la surveillance électronique. Ce type de surveillance a été mis en œuvre ou est en train de l'être dans plusieurs États et dans différents domaines d'application (également en dehors de la procédure pénale). La plupart des publications concernent le domaine de l'exécution des peines et des mesures, la surveillance active (« plus »; voir ch. 3.4.2.1) ainsi que la technologie de localisation GPS. Il existe plusieurs méta-études au sujet de l'utilisation de la surveillance électronique en général ainsi que des études spécifiques par rapport à la violence domestique, en particulier dans le domaine préventif.

#### 3.3.2 Moyens techniques utilisés et domaines d'application

La surveillance électronique est utilisée la plupart du temps dans le domaine du droit pénal. Son utilisation dans le domaine préventif est moins répandue. Certains États (Belgique, Estonie, France, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Espagne, Turquie) recourent toutefois à la surveillance électronique dans le domaine du droit policier et du droit civil. Ce moyen est en outre utilisé dans le contexte de la violence domestique dans les États suivants : Australie, Angleterre, France, Écosse, Suède, Espagne, Uruguay et États-Unis.

Il est courant d'utiliser des appareils permettant de surveiller la position d'une personne ou de déterminer son lieu de séjour via un système RF ou GPS. Les premiers États qui utilisent la surveillance électronique, y compris pour protéger la personne menacée, utilisent des formes de surveillance dynamique. Dans ce cas, la personne à protéger est munie d'un tracker et/ou d'un bouton d'alarme. Plusieurs États européens exploitent des centrales de surveillance nationales (par exemple Belgique, Allemagne, Danemark, Finlande, Croatie, Pays-Bas, Autriche et Espagne).

#### 3.3.3 Tests effectués et efficacité

##### 3.3.3.1 En général

Au niveau international, il existe plusieurs études qui traitent de la récidive dans le domaine de la surveillance électronique. Toutefois, les résultats ne montrent pas de tendance claire. En effet, une partie de ces études constatent des effets positifs de la surveillance électronique tandis que d'autres ne relèvent pas d'effets, y compris par rapport à la diminution du risque de récidive.

Peu d'études se penchent spécifiquement sur l'efficacité, au niveau préventif, de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique. Celles-ci donnent toutefois une image généralement positive. En particulier, une étude<sup>16</sup> concernant l'utilisation d'un bouton d'alarme par les Metropolitan Police Services de Londres montre qu'il existe beaucoup d'avantages pour la personne à protéger, pour la police et pour la société dans son ensemble. Durant la période faisant l'objet de cette étude (d'août à décembre 2013) plusieurs personnes ont pu être protégées d'une agression, le sentiment de sécurité des personnes à

---

<sup>16</sup> Natarajan Mangai, Police Response to Domestic Violence : A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service, Policing 2016, p. 378 ss.

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

protéger et de leurs familles était plus grand et d'autres situations d'urgence ou des infractions en dehors de la violence domestique ont pu être signalées via le bouton d'alarme.

### 3.3.3.2 Le modèle espagnol

Depuis 2009, l'Espagne a utilisé la surveillance électronique dans environ 9'000 cas de violence domestique. Il s'agit d'un des premiers États européens à avoir introduit l'utilisation de la surveillance électronique à large échelle. L'Espagne utilise des formes de surveillance électronique dynamique et est, au niveau mondial, le pays ayant le plus grand nombre d'appareils en service par personne. Ce pays a un rôle de pionnier en matière de surveillance électronique, tant pour les autres pays européens que pour les États latino-américains.

Une étude<sup>17</sup> de 2019 a procédé à une première évaluation des données fournies par les autorités et les organisations impliquées. Selon cette étude, la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique est utilisée avec succès en Espagne. La surveillance électronique est considérée par la police, les avocats et les autorités comme un instrument efficace. Depuis son introduction, elle est employée de plus en plus souvent et non pas seulement dans des cas à haut risque. Les praticiens et les personnes à protéger s'accordent à dire que la technologie présente un gros potentiel pour empêcher la personne surveillée de commettre une infraction. En même temps, la technologie crée un sentiment de sécurité pour les victimes. La police espagnole souligne que la surveillance électronique permet une supervision beaucoup plus étroite, ce qui peut conduire à une réduction des temps d'intervention. Même en prenant en considération les désavantages de la surveillance électronique, les avantages sont prépondérants. Le modèle espagnol nécessiterait toutefois des recherches supplémentaires, idéalement dans le cadre d'une évaluation globale avec un examen des données avant et après la mise en œuvre de ce type de surveillance.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude susmentionnée<sup>18</sup> relèvent que l'entrée en vigueur de la loi espagnole visant à garantir une protection globale des victimes de violence fondée sur le genre a été une étape importante. Cette loi prévoit une approche intégrale. La protection ne doit pas uniquement être garantie au niveau de la justice mais aussi à travers un travail d'information et de formation continue des différents acteurs du domaine de la santé, de la formation, etc. Des points importants sont notamment la spécialisation des différents acteurs (par exemple des tribunaux spécialisés) qui ont à faire avec les personnes à protéger et qui ont la possibilité d'ordonner des mesures de protection dont le respect peut être contrôlé à travers la surveillance électronique. Un système prévoyant une centrale de surveillance nationale (Cometa) a été mis en place ainsi qu'un instrument pour l'évaluation des risques (VioGen).

Le type de surveillance électronique mis en place dépend de l'évaluation du risque. La surveillance électronique en Espagne est utilisée dans des cas présentant un risque élevé. De manière générale, il n'y a toutefois pas de cas dans lesquels la surveillance électronique ne pourrait pas entrer en ligne de compte. Une personne de confiance (« policia protector ») est attribuée à chaque personne à protéger. Cette personne est chargée d'informer le poste de police local et de prendre contact avec la personne à protéger. En cas d'alarme, le poste de police le plus proche est compétent. En cas de violation de certaines interdictions, la police

---

<sup>17</sup> Arenas Lorea, GPS Monitoring in Domestic Violence: The Spanish Experience, *Journal of Offender Monitoring* 2019, p. 17–26

<sup>18</sup> Il s'agissait des spécialistes suivants : une personne représentant l'Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, un fournisseur technique et un spécialiste en matière d'utilisation de la surveillance électronique.

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

prend contact avec la personne surveillée. La personne à protéger est informée à travers un signal sonore.

Le modèle espagnol rencontre certaines limites. Toutefois, aucun décès n'est à signaler. 95% des personnes à protéger ont indiqué se sentir plus en sécurité et mieux protégées. Beaucoup d'attention a été accordée pour garantir une coordination fiable et efficace entre les différents acteurs concernés. La police considère l'utilisation de la surveillance électronique non pas comme une charge mais comme un soutien à son travail. Les expériences faites en Espagne ont montré qu'il est important de comprendre le concept global et de combiner de manière efficace la technologie, les services, la prise en charge et les capacités des différents acteurs. Ces expériences servent également à déterminer si un cas ne se prête pas à l'utilisation de la surveillance électronique.

### 3.4 Examen des moyens techniques

#### 3.4.1 Surveillance passive

##### 3.4.1.1 Définition

Lorsqu'une personne fait l'objet d'une surveillance électronique passive, les signaux transmis par l'appareil utilisé ne sont pas analysés par le service compétent en temps réel mais postérieurement (soit pendant les heures de bureau). Les données sont enregistrées pour une certaine durée et peuvent être évaluées régulièrement, par échantillonnage ou à la suite d'incidents. En règle générale, une intervention ne peut avoir lieu qu'avec un certain retard.

##### 3.4.1.2 Aspects techniques

La personne à surveiller est équipée d'un émetteur sous forme d'un bracelet électronique porté à la cheville ou plus rarement au poignet.

Les systèmes de surveillance électronique peuvent être configurés de telle manière à émettre différentes notifications. Ces dernières peuvent concerner la surveillance ou des aspects techniques. Elles peuvent avoir différents degrés et être transmises selon des processus prédéfinis, par exemple, uniquement à la centrale de surveillance ou à certains services compétents.

Le principal inconvénient de la surveillance électronique passive réside dans le fait qu'elle ne permet pas une intervention immédiate du service compétent. En effet, la personne dont émane la menace n'est pas surveillée en temps réel. Ce type de surveillance sert plutôt à vérifier que celle-ci respecte certaines règles. Elle peut également servir de preuve en cas de violation des obligations ou d'infractions ou permettre d'évaluer le niveau de menace existant dans le cas d'espèce.

La surveillance passive semble s'avérer être un instrument adéquat pour contrôler le respect des conditions fixées à la personne surveillée. Toutefois, selon les sources examinées dans le cadre de l'étude, il n'est pas clair si l'utilisation de la surveillance électronique passive dans le contexte de la violence domestique présente un avantage. En particulier, il existe un certain scepticisme par rapport à l'utilisation d'appareils GPS à des fins de preuves au motif que ces derniers, pris isolément, ne pourraient pas fournir des informations suffisamment fiables sur le lieu de séjour d'un individu à un moment précis. Ces technologies peuvent néanmoins donner des indications concernant sa présence dans un certain rayon géographique mais sans pouvoir déterminer ce qu'il fait à cet endroit. Les données enregistrées doivent en règle

## **Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019**

générale être interprétées, ce qui nécessite des connaissances spécifiques. A défaut de compétences, il n'est presque pas possible de tirer des conclusions fiables par exemple lorsque la connexion est interrompue ou en cas de fausse alerte.

### *Systèmes de radio-fréquence*

Le système RF est considéré comme fiable. Les études ne montrent pas de problèmes particuliers d'exploitation. En revanche, les appareils utilisant cette technologie ont une portée limitée. Les récepteurs doivent en effet se trouver à proximité. Dès lors, le lieu de situation d'une personne ne peut plus être déterminé en dehors d'un certain périmètre. Il est toutefois possible d'installer des récepteurs à différents endroits.

### *Systèmes GPS*

Les appareils GPS permettent de contrôler et de déterminer le lieu de séjour de la personne surveillée. Les mouvements de cette dernière peuvent être suivis aussi longtemps qu'il existe une connexion entre l'appareil et le récepteur de la centrale de surveillance. La localisation peut être déterminée de manière précise. En revanche, il faut une bonne liaison entre l'appareil et le satellite pour maintenir un signal continu, ce qui peut être problématique par exemple dans les sous-sols des bâtiments, dans les trains, en cas de mauvais temps. Des fausses alertes ne sont donc pas exclues. Certains problèmes ont pu néanmoins être résolus. Actuellement, les systèmes GPS peuvent se convertir automatiquement en un système de localisation (voir ci-dessous) lorsqu'il n'existe pas de récepteur GPS.

### *Systèmes de localisation*

Le système de localisation au moyen d'une antenne de téléphonie mobile fournit des données de localisation moins exactes que le système GPS mais continue à fonctionner lorsqu'il n'y a pas ou plus de réception GPS. L'exactitude de la localisation dépend essentiellement de la densité des antennes dans la région. Elle peut varier de plusieurs kilomètres. A certains endroits, le signal peut être trop faible pour permettre une localisation.

Les interruptions de connexion entre l'appareil et la centrale de surveillance peuvent être dues à des problèmes de réseau. Les appareils de surveillance envoient des notifications à intervalles réguliers et préalablement définis. Si la communication est interrompue, les données sont enregistrées par l'appareil et transmises ultérieurement. L'introduction de la 5G offrira probablement des avantages pour ce type de systèmes.

### *Autres aspects techniques*

Il semble que la surveillance électronique ne pose pas de problème technique lorsque la personne dont émane la menace et la personne à protéger n'habitent pas dans le même canton. Il se pose néanmoins la question de la compétence d'intervention en cas de violation de l'interdiction géographique. Selon le modèle espagnol, une surveillance électronique au-delà des frontières est techniquement possible.

S'il est vrai que la surveillance passive n'est pas effectuée en temps réel, la position de la personne surveillée peut en principe être déterminée avec un système de localisation ou un système GPS. La centrale de surveillance doit toutefois pouvoir accéder directement au système et disposer des ressources en personnel. En principe, il est possible de passer de la surveillance passive à la surveillance active.



## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

Dans le cadre de la surveillance passive, une intervention immédiate de la police n'est pas prévue en cas de violation des mesures d'éloignement. Des contrôles par échantillonnage plusieurs fois par jour sont néanmoins possibles et sont pratiqués par exemple dans le canton de Bâle-Campagne. Ces contrôles peuvent être intensifiés en fonction de la menace. L'importance d'une intervention immédiate en cas de comportement illicite de la personne surveillée ne doit pas être sous-estimée.

Il est possible de protéger plusieurs personnes, par exemple les membres d'une même famille. En effet, les interdictions géographiques peuvent être définies de telle manière à prendre en compte leurs lieux de séjour habituels. Il est également possible de surveiller plusieurs personnes équipées chacune d'un appareil.

### 3.4.1.3 Aspects financiers

L'étude externe n'a pas pu approfondir la question des coûts de la surveillance passive car le montant varie en fonction de la solution trouvée dans le cas d'espèce. A titre d'exemple, les coûts de la surveillance passive dans le canton de Lucerne sont les suivants :

- location annuelle d'un système RF entre CHF 1'900.- et CHF 3'500.- ou d'un système GPS entre 2'800.- et 5'040.- ;
- activation de l'appareil, environ CHF 2'500.-;
- coûts annuels fixes, environ CHF 5800.- par appareil;
- frais d'installation environ CHF 2'000.- par cas;
- frais forfaitaires pour le suivi du cas concret environ CHF 60.- par jour.

L'efficacité de la surveillance électronique est jugée très bonne par rapport aux coûts engendrés par l'exécution de sanctions prévoyant une peine privative de liberté. Ce constat ne peut toutefois pas être transposé à la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique car elle ne vise pas à offrir une alternative à la privation de liberté.

Les coûts de la surveillance électronique dépendent beaucoup des systèmes choisis et du type d'utilisation. Les systèmes RF semblent moins chers que les appareils GPS. La surveillance passive est meilleur marché que la surveillance active car elle ne nécessite pas un service de permanence 24 heures sur 24.

L'étude externe arrive à la conclusion qu'il n'est pas possible de déterminer l'efficacité des différents moyens techniques. D'une part, leur efficacité n'est pas encore clairement établie. D'autre part, les moyens techniques mis en place peuvent varier fortement en fonction des différentes constellations.

La question de savoir si une solution nationale pourrait avoir une influence sur les coûts ne se pose pas vraiment puisqu'un service de permanence 24 heures sur 24 n'est pas nécessaire. Néanmoins, une solution nationale consistant à acquérir des systèmes de surveillance pour l'ensemble de la Suisse pourrait s'avérer avantageuse au niveau des conditions d'achat.

3.4.1.4 Aspects sociaux et psychologiques

*Par rapport à la personne à protéger*

En principe, la personne à protéger ne reçoit pas d'alerte lorsque la personne surveillée viole une interdiction géographique. Il serait néanmoins envisageable de munir chaque personne d'une puce RF. L'alerte serait ainsi envoyée directement sur l'appareil de la personne à protéger sans que le service compétent n'en ait immédiatement connaissance. Cette solution semble toutefois problématique d'une part parce qu'il n'est pas possible de garantir une aide à la personne à protéger et d'autre part parce que cette dernière n'a pas les compétences nécessaires pour évaluer le degré d'alerte. En revanche, une telle solution permet à la personne à protéger de gagner du temps pour trouver de l'aide.

En général, la surveillance passive ne porte pas atteinte à la santé psychique de la personne à protéger, puisque cette dernière ne reçoit en principe pas d'alerte en cas de violation des prescriptions par la personne surveillée ou de problèmes techniques. Selon certaines personnes interrogées dans le cadre de l'étude externe, la surveillance passive pourrait induire un sentiment de sécurité subjectif ou erroné. La personne à protéger devrait donc être informée et instruite de manière adéquate. Celle-ci doit savoir comment elle peut se protéger en cas de danger. Il semble donc important qu'elle soit accompagnée. Il ressort des entretiens que la collecte d'informations et qu'une analyse basée sur le risque avec la personne à protéger est également essentielle. Il est suggéré de prévoir une personne de confiance dûment formée pour la personne à protéger.

Selon les personnes interrogées, différents services doivent être impliqués en cas de surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique. Une collaboration et un échange d'informations entre le service de surveillance et de protection des victimes sont également nécessaires.

*Par rapport à la personne surveillée*

L'utilisation de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique limite la personne surveillée dans son mode de vie et ses mouvements. De plus, cette dernière doit faire preuve d'une certaine discipline, puisqu'il lui incombe de respecter ses obligations, d'assurer la maintenance de son appareil et de le recharger. Elle doit également prendre en charge une partie des coûts. Le port d'un bracelet électronique peut engendrer un sentiment de stigmatisation chez la personne surveillée. La crainte constante d'un dysfonctionnement de l'appareil ou de violer involontairement certaines règles peut constituer un facteur de stress pour la personne surveillée.

Selon certaines études, la protection de la sphère privée et de la dignité de la personne surveillée peut être améliorée en diminuant le nombre de visites de contrôle spontanées à son domicile. Toutefois, la surveillance électronique protège également la personne surveillée de fausses accusations.

La prévention de la récidive est peu documentée. De manière générale, il semble que l'utilisation de la surveillance électronique avec un système GPS a de meilleurs résultats qu'avec un système RF. Si elle est combinée avec des mesures d'accompagnement, elle peut avoir pour effet de prévenir une récidive.

Presque toutes les stratégies en lien avec la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique sont conçues de manière globale et sont complétées avec des mesures d'accompagnement. Par exemple, la recherche a montré que les programmes pour les

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

personnes auteures de violence donnent de très bons résultats et augmentent l'efficacité de la surveillance électronique. Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude externe sont du même avis. De manière générale, celles-ci ont souligné que dans le contexte de la violence domestique il est nécessaire d'adopter une approche intégrale et interdisciplinaire. En outre, il serait essentiel de garantir de la part de la police des contacts réguliers et si possible des contrôles supplémentaires.

### *Par rapport aux services impliqués*

La surveillance électronique est perçue comme nécessitant des ressources financières importantes, y compris en dehors du contexte de la violence domestique. Les coûts de la surveillance passive sont en principe plus limités. Le traitement des demandes de la personne surveillée peut notamment engendrer du travail supplémentaire pour le service compétent.

### **3.4.2 Surveillance active et surveillance active « plus »**

#### 3.4.2.1 Définition

Lorsqu'une personne fait l'objet d'une surveillance électronique active, les données relatives à sa position sont évaluées par la centrale de surveillance 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 et les alertes sont traitées en temps réel. En principe, la surveillance active est complétée par une intervention du service compétent (surveillance active « plus »).

#### 3.4.2.2 Aspects techniques

Il convient de se référer aux explications du ch. 3.4.1.2.

En général, la surveillance active « plus » est utilisée avec un appareil GPS ou avec une combinaison d'appareils GPS et RF. Ce type de surveillance nécessite idéalement que la police ait un accès direct aux données en cas d'urgence. Selon une personne interrogée dans le cadre de l'étude, la personne surveillée et la personne à protéger devraient avoir un téléphone mobile afin que le service compétent puisse entrer en contact avec elles.

Les avantages des deux types de surveillance résident dans le fait que la personne dont émane la menace est surveillée en temps réel et qu'une intervention immédiate est possible. Il ressort de la littérature examinée que dans le contexte de la violence domestique la surveillance active est clairement préférée à la surveillance passive. Les dernières études montrent en outre que la surveillance active combinée avec d'autres instruments mis à disposition de la victime (« surveillance dynamique », voir ch. 3.4.4) est considérée comme efficace, sous réserve de certaines limites. Selon certaines critiques<sup>19</sup>, l'utilisation d'un système GPS ne serait pas assez fiable pour les cas à haut risque. L'expérience espagnole montre néanmoins le contraire.

La surveillance active et la surveillance active « plus » nécessitent d'importantes ressources en personnel qui doit être formé. Selon l'étude externe, le recours à ce type de surveillance exige la mise en place d'une centrale de surveillance nationale. Les problèmes techniques peuvent également avoir un plus grand impact que dans le cas de la surveillance passive. Il est donc nécessaire de sensibiliser le service compétent et d'informer la personne à protéger.

---

<sup>19</sup> Queensland Police Service, The Domestic and Family Violence GPS-enabled Electronic Monitoring Technology, Evaluation Report, Queensland Police Service, avril 2019, p. 22.

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

L'étude externe relève que certains milieux sont sceptiques par rapport à la surveillance active « plus ». Selon l'association EM, une violation d'une obligation lors d'une surveillance active ne donnerait pas forcément lieu à une intervention urgente de la part de la police. Dans ses travaux, celle-ci insiste sur le fait que la technique ne permet pas aujourd'hui et dans un futur proche de localiser le lieu de séjour de la personne surveillée systématiquement et en tout temps. L'autorité compétente devrait en être consciente avant d'ordonner une telle mesure. En cas de doute, il est préférable qu'elle y renonce. De plus, il y aurait lieu de tenir compte du temps nécessaire pour une intervention de police, ce qui peut varier fortement en fonction du volume de travail et du moment de l'intervention. Selon les milieux policiers interrogés dans le cadre de l'étude externe, la surveillance active « plus » ne peut pas être utilisée de manière adéquate en Suisse pour des raisons pratiques et financières. Ceux-ci doutent également que la police ait suffisamment de temps pour désamorcer une menace. En effet, les effectifs des centrales de police sont en partie limités durant les weekends. La géographie de certaines régions de Suisse ainsi que la proximité des frontières rendent plus difficile une arrestation.

D'autres milieux montrent une plus grande ouverture. Selon une personne représentant un service d'exécution des peines, une surveillance active serait souhaitable, puisqu'elle peut contribuer au renforcement de la protection de la victime même si elle ne garantit pas une protection absolue. Sans une surveillance active, une prévention immédiate des infractions serait difficilement possible.

Contrairement aux craintes exprimées par les milieux policiers, les personnes interrogées en Espagne ont souligné le fait que la surveillance électronique offre une supervision beaucoup plus étroite permettant ainsi de raccourcir le temps d'intervention de la police. En cas d'alerte, la centrale de surveillance doit, en trois minutes, trouver la personne à protéger et la personne surveillée, informer la police, prendre contact avec la personne à protéger, revenir vers la police et contacter la personne surveillée. Le temps employé pour ces démarches est souvent inférieur à trois minutes.

Dans le cadre de la surveillance active et de la surveillance active « plus », il est possible de protéger les membres d'une même famille et surveiller plusieurs personnes équipées chacune d'un appareil.

### 3.4.2.3 Aspects financiers

L'étude externe ne peut pas donner de chiffres précis mais uniquement quelques exemples. En effet, le montant des coûts varie en fonction de la solution trouvée dans le cas d'espèce.

Selon une estimation de l'association EM, les coûts d'une surveillance active seraient les suivants :

- coûts annuels variables, environ CHF 5'120.- par appareil;
- cours annuels supplémentaires, environ CHF 4'300.- par appareil pour la fourniture des prestations de la centrale de surveillance (24 heures sur 24 et 7 jours sur 7);
- coûts fixes d'exploitation pour un montant de CHF 1'340'000.- par année;
- coûts d'investissement à concurrence de CHF 1'300'000.- (sans centrale de surveillance), respectivement de CHF 1'550'000.- (avec une centrale de surveillance).

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

Il résulte de l'étude externe qu'il n'est pas possible de déterminer l'efficacité de la surveillance active.

Lorsqu'une personne fait l'objet d'une surveillance électronique active, les données relatives à sa position sont évaluées tous les jours 24 heures sur 24. Ce travail ne peut être effectué que par le service spécialisé d'une centrale de surveillance. Pour certains cantons, les coûts d'un tel système peuvent être très élevés. Selon l'étude externe, seule une solution nationale permettrait de réduire les coûts d'exploitation. D'autres mesures d'économie seraient en outre envisageables. Par exemple, il serait probablement plus avantageux de prévoir un achat ou une location d'appareils au niveau national. Une coordination des formations devrait également permettre de réduire les coûts.

### 3.4.2.4 Aspects sociaux et psychologiques

#### *Par rapport à la personne à protéger*

Il convient de se référer aux explications du ch. 3.4.1.4. Dans le cadre de la surveillance active et de la surveillance active « plus », la personne à protéger doit s'attendre à recevoir une alerte, ce qui peut engendrer du stress pour elle. Il ressort de la littérature examinée qu'il est primordial de l'informer et de la sensibiliser. Il s'agit notamment d'expliquer les limites de la surveillance, dans quel délai une intervention est possible et comment la victime peut contribuer elle-même à renforcer sa protection. De plus, il faut veiller à ce que le service compétent intervienne rapidement et efficacement, en particulier au début de la surveillance active. La confiance de la victime dans le système judiciaire sera ainsi renforcée, ce qui pourra contribuer indirectement à l'aboutissement des procédures pénales (en évitant un retrait de la plainte pénale de la part de la victime).

Une étude<sup>20</sup> de 2019 ayant procédé à une première évaluation du modèle espagnol montre que dans le cadre d'une surveillance active une intervention est possible avant que la personne surveillée n'agresse la victime. Plusieurs études ont montré une amélioration de la qualité de vie et du sentiment de sécurité de la personne à protéger<sup>21</sup>.

#### *Par rapport à la personne surveillée*

En ce qui concerne la prévention de la récidive et les mesures d'accompagnement à mettre en place, il y a lieu de se référer aux explications du ch. 3.4.1.4.

Les résultats en matière de surveillance active avec un système GPS sont positifs. Il ressort d'une étude que les personnes surveillées n'ont presque jamais tenté de contacter la personne à protéger et qu'elles respectent mieux leurs obligations. Le modèle espagnol montre également des effets prometteurs. Néanmoins, il n'est toujours pas clair si la surveillance électronique a des effets positifs durables ou si ces derniers sont limités à la durée de la surveillance électronique.

En principe, la surveillance active et la surveillance active « plus » sont plus intrusives que la surveillance passive. Par exemple, il est possible de prévoir des interdictions géographiques étendues, ce qui soulève la question du caractère éthique d'une telle mesure. Les personnes surveillées pourraient être tentées de ne pas respecter certaines interdictions de séjourner

---

<sup>20</sup> Arenas Lorea, GPS Monitoring in Domestic Violence: The Spanish Experience, Journal of Offender Monitoring 2019, p. 17–26.

<sup>21</sup> Erez Edna / Barra Peter R., Making Your Home a Shelter, Electronic Monitoring and Victim Re-entry in Domestic Violence Cases, The British Journal of Criminology 2007, p. 100 ss; Erez Edna / Barra Peter R. / Bales William D. / Gur Oren M., GPS Monitoring Technologies and Domestic Violence : An Evaluation Study, juin 2012.

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

dans un certain périmètre par exemple pour rencontrer des personnes de leur cercle social ou faire des achats.

En ce qui concerne la surveillance active « plus », on peut partir du principe que l'intervention policière a un effet dissuasif plus grand. Les personnes interrogées en Espagne indiquent qu'il est important de réagir très vite lors des premières alertes afin d'augmenter cet effet. Il est en outre essentiel que la personne dont émane la menace réalise qu'elle est surveillée. Quelques individus ont en effet l'habitude de tester le système pour déterminer s'ils sont vraiment surveillés.

### *Par rapport aux services impliqués*

La surveillance active est perçue comme nécessitant une charge de travail élevée. Pour la surveillance active « plus », le nombre élevé d'alertes reçues en est probablement la cause. Si celles-ci ne signifient pas forcément un agissement illicite de la part de la personne surveillée (par exemple une fausse alerte pour des problèmes techniques), elles doivent néanmoins être traitées. Selon un représentant de la police interrogé dans le cadre de l'étude externe, les ressources à investir seraient élevées surtout dans le cadre de la surveillance active « plus » et il serait illusoire de penser qu'il est possible de suivre les mouvements d'une personne dans le cadre d'une surveillance électronique. Les personnes interrogées en Espagne sont néanmoins d'un autre avis. Celles-ci ne perçoivent pas la surveillance active comme une charge mais plutôt comme un soutien de leur travail. Dans les milliers de cas traités en matière de protection contre la violence, la surveillance électronique serait une grande aide.

### **3.4.3 Bouton d'alarme mis à disposition de la personne à protéger**

#### 3.4.3.1 Définition

Le bouton d'alarme est un appareil technique mis à disposition de la personne à protéger lui permettant d'appeler à l'aide lorsqu'elle est en danger. Le bouton d'alarme permet en règle générale de localiser la personne à protéger.

#### 3.4.3.2 Aspects techniques

Les boutons d'alarme sont mis à disposition sous plusieurs formes : téléphones portables spéciaux, applications spécifiques pour les smartphones ou smartwatches. Les boutons d'alarme sont rattachés à la centrale de surveillance ou au service compétent à travers le réseau mobile. En appuyant sur le bouton, il est possible d'alerter la police, de contacter la centrale de surveillance, d'ouvrir un canal de communication, de débiter un enregistrement et/ou de transmettre la position de l'appareil ou d'autres informations. Le service compétent est normalement actif 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Dans la plupart des cas d'application documentés, le bouton d'alarme est combiné avec la surveillance active. Au niveau technique, il est toutefois possible d'utiliser le bouton d'alarme de manière isolée. Le service alerté doit tout de suite être joignable ou pouvoir réagir immédiatement. La police neuchâteloise utilise par exemple déjà un tel système. L'utilisation isolée du bouton d'alarme peut constituer un poids important pour la personne à protéger car elle est la seule responsable pour lancer l'alerte. Le bouton d'alarme doit être actionné activement. La personne à protéger et la police ne sont pas informées lorsque la personne dont émane la menace s'approche. Ces aspects peuvent s'avérer problématiques en cas de nervosité de la personne à protéger (tremblement des mains, difficultés pour trouver l'appareil), d'état de choc ou en cas de violence soudaine et intense. Enfin, le bouton d'alarme n'est pas rattaché de manière fixe à la personne à protéger, de sorte qu'il peut être oublié à la maison

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

ou perdu. Au niveau des coûts, l'utilisation isolée d'un bouton d'alarme est toutefois plus avantageuse que lorsqu'elle est combinée avec une surveillance passive ou active.

La littérature examinée ainsi que les entretiens menés dans le cadre de l'étude externe montrent des résultats positifs. Le bouton d'alarme est relativement facile à utiliser et discret à porter. Il est largement utilisé dans certains États (Australie, Angleterre et Espagne). Le bouton d'alarme semble pouvoir être considéré comme une mesure efficace dans le contexte de la violence domestique. En premier lieu, il augmente la sécurité de la personne à protéger sans créer un lien permanent avec la personne dont émane la menace. Il permet ensuite de focaliser le travail de la police sur la personne en danger, en augmentant ainsi son sentiment de sécurité, en réduisant le risque que la violence se répète et en légitimant indirectement l'intervention policière. Une telle approche centrée sur la victime présente l'avantage que cette dernière sera vraisemblablement plus coopérante que la personne surveillée.

Idéalement, le bouton d'alarme doit être intégré dans un concept de protection global ou dans un système de gestion des menaces. Dans ce contexte, il est important de favoriser des solutions individuelles et de tenir compte des dynamiques spécifiques à la violence domestique.

Afin que l'utilisation des boutons d'alarme soit utile, les appareils techniques doivent être de haute qualité, fiables, discrets à porter et à activer. Leur utilisation doit également être simple. Il doit être clair que la personne à protéger peut choisir librement si elle souhaite disposer d'un bouton d'alarme et le porter sur elle. Elle doit en outre recevoir des instructions compréhensibles et pouvoir bénéficier d'un accompagnement professionnel. Les expériences faites montrent qu'il existe parfois des problèmes techniques et que certains appareils à un prix réduit ne se sont pas avérés fiables. A ce propos, l'étude relève qu'il est important que le bouton d'alarme fonctionne correctement en cas d'urgence et que la personne à protéger puisse s'y fier. Les conséquences d'un mauvais fonctionnement pourraient être graves et contreproductives (frustration, traumatisme, situations de danger aiguës ou atteintes contre la personne à protéger).

En ce qui concerne d'autres aspects techniques, il convient de se référer aux explications du ch. 3.4.1.2.

Dans le cadre d'une étude concernant l'utilisation d'un bouton d'alarme par les Metropolitan Police Services de Londres<sup>22</sup>, des temps de réaction basés sur le risque ont été définis. Lorsque le risque était plutôt bas, la police était censée intervenir en l'espace d'une heure ; si le risque était plus élevé en l'espace de 15 minutes. Ces temps de réaction ont en principe pu être respectés. Il ressort toutefois de l'étude que dans certains cas il n'était pas possible pour la police d'intervenir rapidement ou à temps. Les raisons suivantes ont été évoquées : la police ne disposait pas des ressources nécessaires sur place, les données concernant la localisation étaient imprécises, la personne à protéger avait entretemps quitté le lieu depuis lequel elle avait lancé l'alarme et/ou n'avait pas réagi aux appels de la police. Le bouton d'alarme avait parfois aussi été enclenché de manière involontaire. Les temps de réaction dans une ville telle que Londres ne peuvent pas être directement transposés en Suisse. L'étude a toutefois montré que même des interventions avec un temps de réaction plus long peuvent encore s'avérer utiles.

Des réserves concernant la possibilité de localiser la personne à protéger ont aussi été émises par les milieux policiers interrogés dans le cadre de l'étude externe. Ceux-ci ont

---

<sup>22</sup> Natarajan Mangai, *Police Response to Domestic Violence : A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service*, Policing 2016, p. 378 ss.

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

notamment relevé qu'il existe des limites techniques et qu'il n'est pas possible de savoir exactement où la personne à protéger se trouve.

Plusieurs personnes au sein d'une même famille peuvent être dotées d'un bouton d'alarme. Ce dernier n'est toutefois pas une solution adaptée pour les enfants plus jeunes. Le bouton d'alarme peut être mis en place indépendamment du nombre de personnes pouvant constituer une menace. Il peut être enclenché à tout moment et n'est pas uniquement limité à la protection contre les dangers que représente une personne déterminée.

### 3.4.3.3 Aspects financiers

L'étude externe ne peut pas donner de chiffres précis mais uniquement quelques exemples. En effet, le montant des coûts varie en fonction de la solution trouvée dans le cas d'espèce.

Le système décrit dans le cadre de l'étude concernant l'utilisation d'un bouton d'alarme par les Metropolitan Police Services de Londres (TecSOS)<sup>23</sup> a engendré les coûts suivants :

- frais d'achat de £ 26'232.- (qui correspondent environ à CHF 38'500.- au taux de change moyen de fin 2015) pour 1'093 appareils ;
- environ 2'000 heures de travail en coûts de formation et d'instruction (pour la police et pour la personne à protéger) ;
- coûts mensuels estimés pour une utilisation sur deux ans de 100 appareils de £ 19'000.- (qui correspondent environ à CHF 27'000.- au taux de change mentionné ci-dessus).

Les coûts traditionnels du travail policier ne sont pas compris dans ces chiffres. L'étude susmentionnée relève toutefois que ces frais ne se différencient pas de manière considérable des coûts pour des appels d'urgence « traditionnels » dans le contexte de la violence domestique. Il est possible qu'un nombre supérieur d'appels soit adressé à la police et que parfois ces appels soient de fausses alertes. Les interventions peuvent toutefois être effectuées de manière plus simple et rapide si les éléments du dossier sont déjà connus par la police et si éventuellement un processus d'intervention a déjà été prédéfini.

Il ressort de l'étude susmentionnée qu'il est difficile de procéder à une appréciation des coûts des différentes composantes d'un système de surveillance électronique. Toutefois, les frais limités d'utilisation ne sont pas comparables aux conséquences supportées par la victime et la société lorsque des actes de violence domestique n'ont pas pu être évités. L'étude relève par exemple que durant la période examinée au moins sept personnes en danger de mort ont pu recevoir de l'aide de la part de la police.

Comme indiqué, le bouton d'alarme est normalement utilisé en combinaison avec une surveillance active. Il peut ainsi être renvoyé au ch. 3.4.1.3 en ce qui concerne l'impact d'une solution nationale sur le plan financier, des infrastructures et des ressources.

### 3.4.3.4 Aspects sociaux et psychologiques

#### *Par rapport à la personne à protéger*

Les sources internationales montrent de manière générale que les personnes à protéger ont fait des expériences positives avec le bouton d'alarme. Il est particulièrement important que ce dispositif puisse être facilement intégré dans le quotidien de la personne à protéger et

---

<sup>23</sup> Natarajan Mangai, Police Response to Domestic Violence : A Case Study of TecSOS Mobile Phone Use in the London Metropolitan Police Service, Policing 2016, p. 378 ss.



## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

que celle-ci soit accompagnée par un service de surveillance professionnel. Les collaborateurs de la centrale de surveillance ainsi que de la police doivent être compétents et formés pour faire face aux dynamiques de la violence domestique, notamment par rapport aux comportements ambivalents que la personne à protéger peut avoir vis-à-vis de la personne dont émane la menace. La personne à protéger doit en outre être informée des possibilités techniques et pratiques existantes (comment fonctionne l'appareil, quels sont les temps de réaction, comment elle doit se comporter une fois qu'elle a lancé l'alerte, etc.). Elle doit être rendue attentive au fait que le bon fonctionnement du bouton d'alarme implique aussi une certaine vigilance et responsabilité de sa part.

L'étude souligne encore que le bouton d'alarme n'est pas forcément la solution adaptée pour chaque personne et pour chaque cas de violence domestique. Ces deux aspects doivent faire l'objet d'un examen attentif. Par ailleurs, le bouton d'alarme n'empêche pas la personne à protéger de prendre contact avec la personne dont émane la menace.

L'ensemble de ces mesures ne doivent pas seulement servir à assurer la protection de la personne à protéger mais aussi à créer en elle un sentiment de sécurité qui soit réaliste. Il faut entre autres éviter que la personne à protéger perde confiance en les autorités ou se sente frustrée.

### *Par rapport à la personne surveillée*

Le bouton d'alarme peut en principe être utilisé indépendamment de la personne dont émane la menace, bien que cette solution semble être plus efficace si elle est intégrée dans un concept de protection global. Il existe peu de données au sujet des effets sur la personne surveillée. Une étude mentionne l'existence d'un certain effet dissuasif. L'intervention rapide de la police conduit en outre normalement à l'arrestation de l'agresseur.

### *Par rapport aux services impliqués*

Lorsque la personne à protéger appuie sur le bouton d'alarme, il est nécessaire que la centrale de surveillance ou la police réagisse de manière immédiate et professionnelle. Cela implique la mise en place d'un système sophistiqué et le recours à des collaborateurs spécifiquement formés. Des études réalisées en Angleterre montrent qu'une utilisation à large échelle des boutons d'alarme dans le contexte de la violence domestique augmente l'efficacité de la police : les ressources sont mobilisées de manière plus efficace, la criminalité est évitée de manière préventive et le grand nombre d'appels concernant la violence domestique est canalisé. En outre, d'autres urgences sans lien avec la personne surveillée peuvent être traitées.

## **3.4.4 Tracker mis à disposition de la personne à protéger et surveillance dynamique**

### **3.4.4.1 Définition**

Le tracker est un appareil qui est mis à disposition de la personne à protéger. Il doit être porté par cette dernière et l'informe lorsque la personne surveillée s'approche d'elle. La personne à protéger peut ainsi réagir, soit en s'éloignant, soit en appelant à l'aide ou en prenant contact avec la police. Les trackers fonctionnent soit de façon indirecte via des systèmes de localisation soit de façon directe avec le bracelet électronique de la personne dont émane la menace.

La notion de surveillance dynamique est souvent utilisée pour décrire la combinaison entre le tracker mis à disposition de la personne à protéger et la surveillance active (« plus »).

### 3.4.4.2 Aspects techniques

En ce qui concerne le type de technologie dans le cadre d'une surveillance dynamique, il est renvoyé aux informations évoqués sous ch. 3.4.2.2 au sujet de la surveillance active (« plus »). Parallèlement à ladite surveillance, un tracker est mis à disposition de la personne à protéger.

Les trackers peuvent aussi être utilisés de manière isolée, bien que ce soit dans le contexte d'une surveillance dynamique que ces instruments offrent les plus grandes possibilités. Le tracker indique, grâce à un système GPS, les données concernant les mouvements de la personne qui le porte. En règle générale, il est doté d'une puce utilisant la technologie RF qui échange des signaux avec l'appareil rattaché à la personne surveillée. Le système peut être programmé de telle sorte que la personne à protéger ou uniquement le service chargé de la surveillance reçoit une alarme lorsque la personne surveillée s'approche.

Les systèmes de surveillance dynamique peuvent être conçus de manière très différente. En Espagne par exemple, la personne à protéger est dotée d'un système de localisation ainsi que d'un système pour donner l'alarme. Ces appareils ne sont toutefois pas fixés sur elle.

Les trackers et la surveillance dynamique permettent en premier lieu de contrôler les interdictions géographiques. Des rayons avec des degrés d'urgence différents au niveau des alarmes peuvent être définis.

La surveillance dynamique peut être complétée avec un bouton d'alarme afin que la personne à protéger puisse donner l'alerte si la personne surveillée se rapproche trop d'elle. De cette manière, il est possible de mettre en contact rapidement la personne à protéger et la centrale de surveillance. Par exemple en Espagne, le bouton d'alarme permet une communication à plusieurs canaux. Des difficultés peuvent surgir en cas d'utilisation dans des petites communautés dans lesquelles il est plus probable que la personne à protéger et la personne surveillée se rencontrent par hasard. Si les périmètres surveillés doivent être suffisamment grands pour permettre à la centrale de surveillance et à la police de disposer d'assez de temps pour réagir, des zones interdites trop larges soulèvent des problèmes de proportionnalité de l'atteinte aux libertés de la personne surveillée.

Les zones interdites et les zones protégées peuvent être déterminées de telle manière à prendre en compte les lieux de séjour habituels de plusieurs personnes à protéger (domicile, lieu de travail, etc.). En Espagne, un tracker peut aussi être mis à disposition des enfants, en fonction de leur âge. L'Espagne introduira bientôt un système permettant de relier les trackers de plusieurs personnes à protéger au dispositif de la personne surveillée.

### 3.4.4.3 Aspects financiers

L'étude externe n'a pas pu approfondir la question des coûts car leur montant varie en fonction de la solution trouvée dans le cas d'espèce. A titre d'exemple, les coûts de la surveillance dynamique dans le canton de Lucerne sont les suivants :

- location annuelle d'un système GPS entre CHF 5'400 et 9'500.- pour deux appareils ;
- coûts annuels fixes, environ CHF 13'600.- pour deux appareils ;
- frais d'installation environ CHF 200.- par cas;
- frais forfaitaires pour le suivi du cas concret environ CHF 60.- par jour.

### 3.4.4.4 Aspects sociaux et psychologiques

#### *Par rapport à la personne à protéger*

Il ressort de la littérature que les systèmes de surveillance dynamique peuvent être considérés comme des refuges virtuels. A travers ces systèmes, il est possible de restituer à la personne à protéger sa liberté ainsi que son autodétermination ; elle peut être réintégrée progressivement dans la vie quotidienne. Le fait d'être informée lorsque la personne surveillée s'approche d'elle permet d'éviter l'effet surprise et peut créer un avantage au niveau du temps qui pourrait être décisif pour chercher de l'aide, fuir, prendre des mesures de protection, se préparer ou se cacher. Cet avantage peut en particulier s'avérer décisif dans les situations où la police ne peut pas réagir à temps. Par ailleurs, les systèmes de surveillance dynamique donnent une plus grande sécurité à la victime dans le cadre d'une procédure judiciaire et évitent un effet de victimisation secondaire. La victime pourra en effet plus facilement amener la preuve des comportements de la personne surveillée.

La surveillance dynamique pourrait toutefois aussi avoir des conséquences négatives sur le style de vie de la personne à protéger : le port d'un tracker crée pour la personne à protéger un lien avec la personne dont émane la menace. Vu que la personne à protéger n'est pas obligée de porter le tracker avec elle, un tel dispositif ne peut pas empêcher cette dernière d'avoir des contacts avec la personne dont émane la menace. Les systèmes de surveillance dynamique, les fausses alertes (par exemple en cas d'absence de réseau) et les dimensions du tracker peuvent constituer des facteurs d'inquiétude et de stress pour la personne à protéger. Les expériences faites en Espagne montrent toutefois que l'amélioration des systèmes a permis de réduire de manière considérable les fausses alertes.

Selon les représentants de la police espagnole, le sentiment de sécurité des personnes à protéger est plus élevé lorsqu'elles portent un tracker sur elles. Malgré certains inconvénients, les avantages d'un système de surveillance dynamique sont jugés prépondérants. Grâce à ce système, des interventions ont pu être effectuées avec succès. Dans l'ensemble, il est également indiqué que le recours à de tels dispositifs peut contribuer à ce que la personne auteure de violence domestique soit condamnée en encourageant la victime à affronter le procès.

La discussion avec les spécialistes espagnols a montré que les systèmes de surveillance dynamique et les trackers sont utilisés uniquement si la victime y consent. En effet, il est important que la personne à protéger coopère et soit prête à utiliser l'appareil. La surveillance dynamique ne fonctionne pas si la personne à protéger ne veut pas utiliser l'appareil ou si elle veut entrer en contact avec la personne dont émane la menace. Au début, le comportement de la victime était souvent un problème qui a pu néanmoins être résolu à travers une prise en charge au niveau technique et avec l'expérience. Plusieurs victimes hésitaient en outre à utiliser l'appareil en raison de l'alarme qui pouvait s'enclencher mais ont par la suite changé d'avis. Dans le cadre d'une évaluation, 95% des personnes à protéger ont relaté des expériences positives ; elles n'ont jamais ou rarement évoqué des effets stigmatisants du fait de devoir porter un appareil.

Une étude<sup>24</sup> relève clairement qu'un tracker mis à disposition de la personne à protéger peut être considéré comme éthique uniquement si, à travers ce système, celle-ci se sent moins vulnérable (absence de sentiment de revictimisation), mieux protégée et en sécurité à la

---

<sup>24</sup> Nellis Mike, Standards and Ethics in Electronic Monitoring, Handbook for Professionals responsible for the Establishment and the Use of Electronic Monitoring, 2015, p. 41

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

maison ou dans l'espace public. L'étude relève notamment que la personne à protéger ne devrait pas être contrainte ni convaincue de porter un tracker. Il doit s'agir uniquement d'une possibilité qui lui est offerte. Lors d'un alarme, l'étude mentionne comme bonne pratique le fait de soutenir d'abord la personne à protéger et de s'occuper ensuite de la personne dont émane la menace, à moins qu'il soit possible d'intervenir en même temps auprès des deux. De cette manière, il peut aussi être évité que la personne dont émane la menace soit alertée du fait que la personne à protéger s'est rapprochée d'elle.

La discussion avec une personne représentant un service d'exécution des peines a aussi montré que la mise en place d'une surveillance dynamique doit intervenir uniquement sur une base volontaire de la personne à protéger et sans contraintes extérieures. Si une telle surveillance est mise en place, elle peut augmenter de manière considérable la protection de la victime.

Les entretiens avec les centres de consultation pour l'aide aux victimes ont en revanche montré qu'il existe un certain scepticisme par rapport à la surveillance dynamique, notamment pour des motifs psychologiques concernant la personne à protéger. Au vu de ces réserves, des personnes représentant la police ont adopté une position critique par rapport à l'utilisation de ce type de surveillance.

Comme relevé dans le cadre de la surveillance active et du bouton d'alarme, il est très important que la personne à protéger soit informée et accompagnée par des professionnels spécifiquement formés dans le domaine de la violence domestique.

### *Par rapport à la personne surveillée*

Il est renvoyé aux explications concernant la surveillance passive (ch. 3.4.1.4) et le bouton d'alarme (ch. 3.4.3.4).

### *Par rapport aux services impliqués*

La surveillance dynamique est sûrement le système le plus complexe et le plus exigeant, y compris en termes de ressources. Il est très important que les milieux politiques et la société soient conscients des possibilités et des limites de ce type de surveillance. Différents représentants d'autorités suisses ont relevé lors des interviews menées dans le cadre de l'étude externe qu'il existe de la part de l'ensemble de la population une attente à ce que toutes les violences soient évitées grâce à la technologie, ce qui n'est à leur sens pas possible.

Les études récentes en matière de surveillance électronique ainsi que les expériences faites en Espagne montrent toutefois qu'il est possible d'obtenir des résultats positifs avec la surveillance dynamique. Selon l'étude externe, l'idée directrice ne devrait dès lors pas être « la surveillance électronique ne permet pas d'éviter tous les actes de violence domestique » mais plutôt la suivante : « il est possible d'empêcher plus d'actes de violence avec la surveillance électronique que sans ce dispositif ». Une communication ouverte à ce sujet paraît opportune et semble s'avérer efficace en Espagne.

### **3.4.5 Autres applications**

Les sources examinées montrent qu'il n'y a pas de nouveaux développements révolutionnaires. L'accent est surtout mis sur l'élargissement des formes d'application actuelles à travers de nouvelles solutions technologiques, sur l'intégration de la surveillance électronique dans un système global ainsi que sur une utilisation fiable et efficace de celle-ci.

## **Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019**

Les nouvelles solutions technologiques sont par exemple l'utilisation généralisée de smartphones ou d'application pour smartphones. Il faut en outre s'attendre à des développements par rapport aux nouveaux systèmes de localisation (5G, nouveaux système satellitaire) et aux nouveaux appareils utilisés pour la personne dont émane la menace (implantations, senseurs transdermiques, smartwatches, etc.).

Un nouveau développement consiste également à exploiter les données collectées avec la surveillance électronique dans le cadre d'autres systèmes de surveillance ou de prévention comme par exemple le système social, le système de la santé ou les systèmes de gestion des menaces. Ces données sont examinées afin de prédire le comportement de la personne concernée et établir des profils de comportement ou de menace (« predictive driven approach »). Cette tendance concerne plutôt les systèmes anglo-américains mais se dessine aussi en Espagne et en Suisse dans certains domaines.

### **4 Conclusions et recommandations de l'étude externe**

#### **4.1 Conclusions de l'étude externe**

##### **4.1.1 Remarque préalable**

Selon l'étude externe, il est difficile d'apprécier l'efficacité de la surveillance électronique, en particulier dans le contexte de la protection contre la violence domestique. Il existe en effet peu d'expériences en Suisse. L'utilisation de la surveillance électronique dans ce domaine n'est en outre pas la même dans d'autres contextes. De plus, la surveillance électronique est normalement intégrée dans un concept de protection global, de sorte qu'il est difficile d'en apprécier l'efficacité de manière isolée.

Les expériences faites à l'étranger peuvent servir d'orientation et de point de départ pour la Suisse. L'étude externe met en évidence les bonnes pratiques et donne des indications sur les éléments qui favorisent une bonne utilisation de la surveillance électronique. Les conclusions de l'étude externe correspondent à celles qu'on trouve dans d'autres études. Sur cette base, elles peuvent être considérées comme solides.

##### **4.1.2 Vue d'ensemble aux niveaux national et international**

De manière générale, il ressort de l'étude externe que des expériences positives en matière de surveillance électronique ont été faites en Suisse. Ces expériences concernent toutefois principalement le domaine de l'exécution des peines et des mesures. En effet, la Suisse n'a presque aucune expérience en matière d'utilisation de la surveillance électronique dans d'autres domaines. Au niveau international, l'utilisation de la surveillance électronique est en revanche plus répandue.

En ce qui concerne la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique, les expériences faites en Suisse (dans le cadre du projet pilote mené par le canton de Zurich) et au niveau international (notamment en Espagne) peuvent être considérées comme positives. Les coûts élevés relatifs à la surveillance active dans le cadre du projet pilote mené par le canton de Zurich pourraient constituer un inconvénient pour une application à large échelle. Les résultats provisoires de l'évaluation de ce projet montrent toutefois que ce type de surveillance peut s'avérer opportun pour les cas de harcèlement obsessionnel ou pour des jeunes pouvant présenter des menaces.

#### **4.1.3 Fixation des objectifs et type d'utilisation**

Afin que la surveillance électronique soit efficace, il est nécessaire, selon l'étude externe, de fixer des objectifs clairs et d'éviter des informations incorrectes ou des malentendus concernant les possibilités et les limites de son utilisation. Le recours à la surveillance électronique semble en outre s'avérer plus efficace lorsqu'il est adapté aux spécificités du cas concret.

Certaines personnes interviewées dans le cadre de l'étude externe ont émis des réserves en ce qui concerne l'utilisation de la surveillance active. Elles évoquent le risque de créer des fausses attentes et la question des coûts. La majorité des sources internationales examinées indiquent toutefois que la surveillance passive semble être moins adéquate dans le contexte de la violence domestique tout comme une surveillance active sans intervention immédiate de la police. Pour cette raison, la distinction entre surveillance active et surveillance passive plus est considérée comme peu pertinente. La combinaison entre différentes formes de surveillance électronique (comme par exemple la surveillance dynamique) peut quant à elle s'avérer efficace dans certains cas d'espèce et si certaines conditions sont respectées.

La majorité des personnes interviewées souhaite que la surveillance électronique soit mise à disposition comme une « boîte à outils » et que les différents moyens techniques puissent être combinés de manière flexible.

#### **4.1.4 Stratégie globale**

Selon les conclusions de l'étude externe, l'utilisation de la surveillance électronique semble plus efficace si elle est combinée avec des mesures d'accompagnement et si elle est intégrée dans un concept de protection global. Les tâches et les compétences des services impliqués doivent être définies de manière claire ; il y a lieu de désigner un service central compétent. Une communication étendue et proactive entre le service chargé de la surveillance et les personnes concernées (personne dont émane la menace, personne à protéger et ses proches) est indispensable, tout comme l'accompagnement de ces dernières.

A ce propos, l'étude externe relève que les cantons disposent de ressources personnelles et financières différentes, de sorte que les possibilités de lutter contre la violence domestique dans le cadre du travail de police préventif ne sont pas les mêmes dans tous les cantons. Les cantons ne disposent pas tous d'un système de gestion des menaces.

Plusieurs personnes interviewées ont évoqué la crainte de créer un faux sentiment de sécurité. Pour éviter une telle situation, le service central compétent devrait investir suffisamment de temps pour informer la personne concernée sur les possibilités et les limites de la surveillance électronique et pour réfléchir aux différents scénarios qui pourraient se présenter. L'utilisation de la surveillance électronique doit en outre être accompagnée par un service de surveillance professionnel et son personnel doit être formé de manière adéquate. Dans ce contexte, il est également essentiel que la personne à protéger dispose d'une personne de contact avec laquelle elle puisse construire une relation de confiance. La personne à protéger doit pouvoir se sentir prise au sérieux par le service chargé de la surveillance et compter sur une réaction immédiate et professionnelle de sa part non seulement en cas de comportement illicite de la personne surveillée mais aussi en cas de fausse alerte.

#### **4.1.5 Possibilités techniques et limites**

Les sources examinées mettent en évidence certaines limites techniques de la surveillance électronique. Au vu du développement technologique, les expériences faites avec des moyens techniques désormais obsolètes ne doivent toutefois pas être surestimées. Grâce

aux nouveaux développements, différentes limites techniques ont en effet pu être éliminées.

### 4.1.6 Ressources

Selon les conclusions de l'étude externe, la mise en place d'une centrale de surveillance au niveau national est indispensable pour pouvoir gérer les différentes données collectées dans le cadre d'une surveillance électronique active ou dynamique. En l'absence d'une centrale de surveillance nationale, il paraît peu réaliste qu'un canton puisse mettre en place une surveillance électronique avec possibilité d'intervention immédiate de la police. La seule option serait que les cantons souhaitant utiliser la surveillance active s'unissent dans un projet de coopération autonome ou qu'un canton mette en place une centrale de surveillance à laquelle les autres cantons pourraient se rattacher.

Il ressort de l'étude externe que les expériences faites en Espagne contredisent les réserves formulées par les personnes interviewées concernant les ressources financières et en personnel à investir ainsi que par rapport aux temps de réaction de la police. Comme pour tout appel d'urgence, il s'agit d'intervenir le plus rapidement possible. Dans le cadre de la surveillance électronique, il est également possible de prendre d'autres mesures comme par exemple d'entrer en contact avec la personne dont émane la menace. Même dans les cas où le temps d'intervention pourrait être plus long, la personne à protéger pourrait par exemple être avertie du fait que la personne surveillée s'est rapprochée d'elle et prendre ainsi d'autres mesures pour sa sécurité.

### 4.1.7 Sécurité

Selon les sources internationales examinées et contrairement à l'avis répandu en Suisse, l'étude externe arrive à la conclusion que l'utilisation de la surveillance électronique semble être généralement plus efficace lorsque le risque de récidive est élevé. Dans le cadre du modèle espagnol, la surveillance électronique est principalement utilisée quand le risque est considéré comme très élevé.

De manière générale, l'étude externe relève que la surveillance électronique ne peut pas garantir une sécurité absolue, comme c'est le cas pour presque toutes les mesures de protection. Toutefois, la surveillance électronique, combinée avec des mesures d'accompagnement, peut augmenter la sécurité (de manière objective et subjective) et réduire le risque de violation des prescriptions et d'atteintes ainsi que les temps de réaction. Les formes de surveillance électronique dynamique peuvent en particulier renforcer le sentiment de sécurité de la personne à protéger.

Selon l'étude externe, l'accent doit être mis sur la personne à protéger et non pas sur la personne dont émane la menace. Ce changement de perspective relativise l'importance d'une surveillance permanente et ininterrompue de cette dernière. Le but principal de la surveillance électronique doit être d'éviter la mise en danger de la personne à protéger.

Selon l'étude externe, le succès de la surveillance électronique ne doit pas être mesuré en termes de rapport entre coûts et utilité. Empêcher la violence domestique est un devoir de l'État et une priorité politique. Les personnes à protéger doivent être autorisées à vivre leur vie, comme elles l'entendent.

### 4.1.8 Aspects constitutionnels et éthiques

L'utilisation de la surveillance électronique par l'État constitue une atteinte importante aux libertés fondamentales de l'individu (voir ch. 5.2). Les moyens techniques envisageables doivent donc être examinés au regard des exigences constitutionnelles et sociales. A cette

fin, il y a lieu notamment de distinguer les questions techniques (comment peut-on renforcer la protection de la personne concernée sur le plan technique?) de celles concernant l'appréciation des moyens utilisés d'un point de vue juridique et/ou éthique. De manière générale, des interconnexions entre la surveillance électronique et d'autres systèmes informatiques devraient être évitées. Aux niveaux constitutionnel et social, de telles interfaces peuvent être problématiques car elles permettent de collecter beaucoup de données personnelles qui peuvent ensuite être utilisées afin de prédire certains comportements. De telles opérations sont d'autant plus délicates si des acteurs du secteur privé y prennent part.

### 4.1.9 Privatisation

L'étude externe met en évidence certains aspects à prendre en compte lorsque l'État fait appel à des prestations offertes par des privés, comme par exemple la création et la location des dispositifs techniques ou l'exploitation d'une centrale de surveillance. Il s'agit notamment de veiller à la coordination des différentes activités, à la protection des données personnelles des personnes surveillées et au respect de standards de qualité des prestations offertes. Il est important que les tâches assumées par les acteurs privés ne remplacent pas l'activité de l'État ou de la police mais qu'elles la complètent lorsque cela s'avère indispensable.

### 4.2 Recommandations de l'étude externe

Sur la base des résultats de l'étude externe, les recommandations suivantes ont été formulées :

1. Le recours à la surveillance électronique en matière de protection contre la violence domestique devrait avoir pour principal objectif de renforcer la protection, l'autonomie, la liberté de mouvement, la qualité de vie et le sentiment de sécurité de la personne à protéger.
2. La configuration de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique devrait constamment tenir compte de la perspective de la personne à protéger et servir au renforcement de sa protection, de son autonomie, de sa liberté de mouvement et de sa qualité de vie. Elle ne devrait pas se concentrer exclusivement sur la surveillance de la personne dont émane la menace.
3. L'introduction en Suisse de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique devrait s'inspirer des systèmes qui ont fait leurs preuves dans d'autres pays, en particulier du modèle espagnol (notamment en ce qui concerne le concept de protection global, la possibilité d'une surveillance dynamique, l'existence d'une centrale de surveillance spécialisée, des solutions adaptées au cas d'espèce et un accès permanent à une personne de contact pour la personne à protéger).
4. La surveillance électronique en matière de protection contre la violence domestique devrait être un élément d'un concept de protection global de la personne à protéger et son usage devrait toujours se baser sur la poursuite d'un objectif clair.
5. Lors de la mise en œuvre de la surveillance électronique en tant que partie intégrante d'un concept de protection global, il y a lieu de garantir que le cas soit clairement attribué et qu'une personne formée en matière de protection contre la violence soit désignée en tant que point de contact pour les personnes concernées.



## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

6. En ce qui concerne la technologie à utiliser pour la surveillance électronique en matière de violence domestique, il conviendrait de mettre à disposition une surveillance active de la personne dont émane la menace, combinée avec un tracker et un bouton d'alarme pour la personne à protéger (y compris avec l'option d'une communication à plusieurs canaux). Il y a lieu de décider en fonction de chaque cas d'espèce quel type de surveillance entre en considération. Dans tous les cas, la personne à protéger devrait être équipée d'un appareil uniquement sur une base volontaire. La surveillance active assortie d'un tracker ou d'un bouton d'alarme pour la personne à protéger devrait être utilisée notamment dans le cadre de l'application de l'art. 28c CC.
7. En ce qui concerne la mise en œuvre technique d'applications de surveillance électronique en Suisse, il conviendrait de trouver une solution qui peut être modulée, élargie et développée. Le but est d'éviter que des décisions concernant des techniques ou des systèmes ne limitent l'usage de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique ou n'entraînent des coûts élevés en cas de modifications.
8. En ce qui concerne les prochains travaux (mise en œuvre de l'art. 28c CC, examen de l'usage de la surveillance électronique dans le domaine de la prévention policière, applications techniques, etc.), il conviendrait d'avancer par étapes en réalisant un projet pilote dans plusieurs cantons, qui serait suivi d'une évaluation scientifique.
9. Afin de mieux comprendre la mise en œuvre du système espagnol et de mettre sur pied un modèle d'essai, il conviendrait d'organiser aussitôt que possible un workshop avec les personnes interrogées en Espagne.

### 5 Appréciation du Conseil fédéral

#### 5.1 Appréciation globale des résultats de l'étude externe

Le Conseil fédéral partage les conclusions de l'étude externe selon lesquelles la Suisse doit approfondir ses connaissances et acquérir des expériences en matière de surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique. Le Conseil fédéral constate néanmoins que les cantons ont entrepris des démarches dans ce domaine à travers leurs travaux pour mettre en œuvre non seulement le nouvel art. 28c CC, mais aussi pour lancer un projet pilote intercantonal visant à mettre un bouton d'alarme à la disposition des victimes moyennant leur consentement, comme le prévoit le champ d'action no 4 de la feuille de route du 30 avril 2021. Le Conseil fédéral salue dès lors ces démarches et encourage les cantons à poursuivre leurs travaux et leurs efforts dans cette direction.

Le Conseil fédéral estime que la surveillance électronique peut contribuer à renforcer la protection des victimes pour autant qu'elle soit intégrée dans un concept de protection global (voir ch. 5.3.3) et combinée avec d'autres mesures telles qu'un système de gestion des menaces efficaces et un accompagnement tant de la victime que de la personne auteure par du personnel spécifiquement formé. Dans ce contexte, il est essentiel que les différentes mesures soient coordonnées de manière efficace entre les différentes autorités ou institutions impliquées. Les centres de consultation pour l'aide aux victimes, les maisons d'accueil, les centres de consultation pour les personnes auteures de violences ainsi que les organisations non gouvernementales concernées doivent être associés de manière adéquate. Le Conseil fédéral est également de l'avis que le recours à un tracker ou à un bouton d'alarme présente un intérêt particulier pour la victime car elle peut appeler à l'aide plus facilement.

Comme le relève l'étude externe, il est néanmoins essentiel que les différents acteurs connaissent les possibilités et les limites de l'utilisation de la surveillance électronique. Il faut

## Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019

notamment éviter de créer de faux sentiments de sécurité en assurant une information étendue des personnes concernées et en mettant à disposition du personnel formé de manière adéquate. S'il est crucial qu'une réponse et une réaction puissent, si nécessaire, intervenir très rapidement, la garantie que la police puisse, dans chaque cas, empêcher la commission d'une infraction n'est pas absolue. Par contre, la surveillance électronique, en particulier sous sa forme active, peut contribuer à réduire les risques d'actes de violence domestique. Le sentiment de sécurité de la personne à protéger peut en outre être renforcé par ce biais.

La surveillance électronique, en particulier la surveillance active, a des conséquences financières dont il y a lieu de tenir compte. Ces conséquences sont en revanche plus limitées en cas d'utilisation isolée de boutons d'alarme. Dans ce contexte, le lancement de projets pilotes permettrait de déterminer de manière plus précise les coûts de mise en œuvre. Afin de limiter ces derniers, le Conseil fédéral salue le fait que la majorité des cantons se soient réunis dans l'association EM pour développer une solution commune.

En ce qui concerne l'utilisation de la surveillance électronique dans des cas de violence domestique à haut risque, il est essentiel de déterminer dans chaque cas concret si un tel dispositif est approprié ou si des mesures plus incisives doivent être prises telles que des mesures de contrainte dans le cadre de la procédure pénale. Dans chaque cas, il y a lieu de procéder à un examen de la proportionnalité de la mesure et donc à une évaluation des risques. Celle-ci doit être effectuée par des personnes compétentes et formées et tenir compte de la situation de la personne dont émane la menace, de la victime et de la dynamique existant entre celles-ci.

La protection des données personnelles est aussi un aspect important dont il y a lieu de tenir compte (art. 13, al. 2, de la Constitution fédérale [Cst.]<sup>25</sup>). Dans la mesure où les autorités cantonales compétentes sont amenées à traiter des données personnelles concernant la personne à surveiller ou la personne à protéger dans le cadre d'un système de surveillance électronique, il leur incombe de respecter les exigences de droit cantonal en matière de protection des données personnelles, y compris lorsqu'elles traitent ces données en exécution du droit fédéral.

Enfin, le Conseil fédéral relève que le monopole de la puissance publique est l'un des attributs essentiels de l'État. La privatisation de certaines tâches publiques peut donc remettre en question le fondement de l'État ou du moins sa légitimité. Elle doit donc être envisagée uniquement pour des tâches marginales. Quant à la délégation de tâches publiques à des particuliers, elle se heurte également à des limites strictes même si elle va moins loin que la privatisation, puisque les tâches déléguées n'échappent pas entièrement à la responsabilité de l'État. Conformément à la répartition des compétences entre Confédération et cantons, ces derniers sont compétents en matière de prévention et de protection contre la violence domestique. En cas de délégation d'une tâche de sécurité à un particulier, elle ne sera envisageable que s'il existe une base légale suffisante en droit cantonal.

### 5.2 Appréciation du besoin de légiférer

La surveillance électronique d'une personne constitue une atteinte à certains droits fondamentaux tels que sa liberté de mouvement (art. 10, al. 2, Cst.) et la protection de sa sphère privée (art. 13 Cst.). Ces droits peuvent néanmoins être restreints conformément aux exigences de l'art. 36 Cst. Le recours à la surveillance électronique, y compris dans le contexte

---

<sup>25</sup> [RS 101](#)

## **Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019**

de la violence domestique, doit donc reposer sur une base légale, être justifié par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et respecter le principe de proportionnalité.

Le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'il n'existe pas de besoin de légiférer au niveau fédéral. Les bases légales du droit civil et du droit pénal relatives à la surveillance électronique permettent aux autorités compétentes d'ordonner une surveillance électronique. Elles sont en outre formulées de telle manière que les cantons peuvent décider dans le cadre de leur compétence d'exécution le type de surveillance électronique passive ou active à mettre en place.

Au niveau cantonal, il incombe aux cantons d'examiner s'il est nécessaire de créer des bases légales dans leurs législations sur la protection contre la violence pour qu'une surveillance électronique puisse être ordonnée et qu'un tracker ou un bouton d'alarme puissent être proposés à la personne à protéger sur cette base. Dans ce contexte, il y aurait lieu de déterminer quelle serait l'autorité compétente et ses possibilités d'intervention, quelle serait la procédure applicable et comment serait réglée la question du contrôle judiciaire de la mesure.

Le Conseil fédéral salue dès lors les travaux entrepris par la CSVD afin de déterminer les standards qu'une législation cantonale doit remplir pour garantir une protection efficace de la victime comme le prévoit le champ d'action no 10 de la feuille de route du 30 avril 2021. De l'avis du Conseil fédéral, cet examen devra également permettre aux cantons de définir les bases légales cantonales nécessaires pour ordonner une surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique, le cas échéant dans le cadre d'un projet pilote dans ce domaine.

### **5.3 Examen des recommandations de l'étude externe**

S'appuyant sur les considérations ci-dessus et sur l'avis exprimé par le groupe d'accompagnement, le Conseil fédéral a examiné les recommandations formulées dans le cadre de l'étude externe et en a conclu ce qui suit.

#### **5.3.1 Améliorer la protection et la qualité de vie de la personne à protéger (recommandation no 1) et configurer la surveillance électronique au regard de sa perspective (recommandation no 2)**

Le Conseil fédéral est aussi de l'avis que la surveillance électronique doit avoir pour objectif d'améliorer la protection et la qualité de vie de la personne à protéger. Cette dernière et son entourage (notamment les enfants) doivent être au centre du concept de protection et leur perspective doit être prise en compte lors de la configuration de la surveillance électronique.

L'accompagnement de la personne surveillée doit également être pris en considération afin qu'elle soit au fait des conséquences qu'elle encourt en cas de violation de ses obligations. Un tel accompagnement peut également favoriser l'acceptation de la mesure par la personne surveillée.

#### **5.3.2 S'inspirer des expériences étrangères (recommandation no 3) et organiser un workshop avec des spécialistes espagnols (recommandation no 9)**

Le Conseil fédéral a pris connaissance avec grand intérêt des expériences positives de l'Espagne. Si le modèle espagnol constitue une source précieuse d'informations, il ne peut toutefois pas être transposé tel quel à la Suisse dont le système fédéral, l'organisation judiciaire et le droit policier présentent des différences importantes par rapport à l'Espagne.

## **Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.4369 Arslan du 27.09.2019**

Afin d'acquérir des connaissances complémentaires aux résultats de l'étude externe, le Conseil fédéral salue la décision du comité de la CCDJP d'organiser un voyage d'étude au début de l'année 2022 afin qu'une délégation suisse puisse rencontrer des représentants des autorités espagnoles et avoir des échanges. Cette initiative met en œuvre la recommandation de l'étude externe.

### **5.3.3 Intégrer la surveillance électronique en tant qu'élément d'un concept de protection global (recommandation no 4)**

De l'avis du Conseil fédéral, la surveillance électronique doit s'insérer dans un ensemble de mesures plus large. En effet, il est primordial de disposer d'un système de gestion des menaces répondant à des standards de qualité, d'accompagner de manière adéquate la victime et d'assurer un suivi de la personne auteure de violence. La formation et la sensibilisation de tous les acteurs concernés (par exemple police, ministères publics, tribunaux) au phénomène de la violence domestique est également un aspect essentiel tout comme la coordination conjointe et efficace des mesures entre toutes les autorités et institutions impliquées. Ces différents aspects figurent du reste également dans la feuille de route sur la violence domestique adoptée par la Confédération et les cantons le 30 avril 2021 (voir ch. 1.3.2).

### **5.3.4 Garantir un accès permanent à une personne de contact (recommandation no 5)**

Le Conseil fédéral a examiné la mesure préconisée par l'étude externe de garantir à la personne à protéger un accès permanent à une personne de contact.

De manière générale, le Conseil fédéral estime que l'accompagnement de la personne à protéger est un aspect essentiel du concept de protection global. Celle-ci doit notamment être soutenue d'un point de vue psycho-social par des professionnels connaissant les dynamiques de la violence domestique comme par exemple les centres de consultation pour l'aide aux victimes ou les maisons d'accueil.

Si les cantons devaient décider de prévoir une personne de contact dans le domaine de la surveillance électronique, il y aurait lieu d'examiner à quelle autorité celle-ci devrait être rattachée, quelle devrait être sa formation et quelles seraient les ressources nécessaires pour mettre en place un tel service. Les conséquences financières devraient être examinées au regard du nombre de cas d'application et du type de moyens techniques utilisés.

### **5.3.5 Recourir à une surveillance électronique dynamique (recommandation no 6) et lancer un essai pilote intercantonal (recommandation no 8)**

Le Conseil fédéral est de l'avis que la surveillance électronique active combinée avec un tracker et un bouton d'alarme pour la personne à protéger peut renforcer la protection de cette dernière. Comme relevé dans le cadre de l'étude externe, celle-ci ne peut être équipée d'un tel appareil que si elle a préalablement donné son consentement.

Le Conseil fédéral juge opportun de procéder par étapes et considère que l'instrument du projet pilote est la solution à préconiser dans un premier temps pour pouvoir acquérir des expériences en matière de surveillance électronique et évaluer de manière concrète les aspects techniques, financiers et socio-psychologiques de son utilisation. Les projets pilotes que les cantons prévoient de lancer concernant le bouton d'alarme représentent un premier pas à saluer et pourront donner des indications plus concrètes sur l'efficacité des différentes technologies.

**5.3.6 Utiliser des solutions techniques modulables (recommandation no 7)**

Le choix des moyens techniques à utiliser en matière de surveillance électronique relève de la compétence des cantons. Comme indiqué sous ch. 1.4.1, l'association EM a ainsi décidé en novembre 2020 d'acquérir un système de surveillance électronique passive pour l'ensemble des cantons membres. Pour ces derniers, il est en effet essentiel d'exploiter les technologies disponibles de manière optimale et de recourir à une solution commune pour limiter les coûts. A l'instar de l'étude externe, le Conseil fédéral est de l'avis que le système de surveillance électronique utilisé doit être conçu de telle manière à ce qu'il puisse être adapté à l'évolution des nouvelles technologies sans entraîner des coûts excessifs. Il faut en effet éviter une obsolescence technologique du système.

Il relève de la compétence des cantons de déterminer la solution technique pour mettre en œuvre la surveillance électronique. Le Conseil fédéral salue dès lors leur décision d'acquérir une technologie compatible avec une surveillance active. Le choix de la solution technique doit dans tous les cas s'opérer au regard de la finalité poursuivie, à savoir le renforcement de la protection des victimes de violence domestique.

**6 Conclusions du Conseil fédéral**

Sur la base du présent rapport, le Conseil fédéral salue les travaux en cours au niveau cantonal en matière de surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique et préconise leur poursuite. Il recommande aux cantons d'intégrer les résultats de l'étude externe et du présent rapport dans leurs réflexions futures. Il a en outre chargé le DFJP de suivre, en collaboration avec la CCDJP, les travaux des cantons et de l'informer des développements d'ici la fin de 2023.