



Examen des effectifs de la police cantonale

Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, PS)

Date séance CE:	27 février 2019
N° d'affaire:	2017.POM.515
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	Non classifié

Table des matières

1	Résumé	6
2	Contexte.....	12
2.1	Motion 138-2016 Wüthrich	12
2.2	Tâches de la police cantonale	12
2.3	Collaboration avec les communes, d'autres cantons et des tiers.....	13
2.4	Bases légales de la police cantonale.....	13
2.5	Organisation de la police cantonale.....	13
3	Examen des effectifs (projet Lobenar).....	14
3.1	Projet « Lobenar » achevé	14
3.2	Des tâches nouvelles et plus intenses exigent davantage de personnel	15
3.3	Mise en œuvre de l'augmentation par étapes.....	15
4	Chiffres de la police cantonale (2012-2017/8).....	17
4.1	Effectifs	17
4.1.1	Evolution de la population et effectifs de la police	17
4.1.2	Développement des effectifs	17
4.1.3	Effectifs réels et prévus	17
4.1.4	Densité policière stable mais plutôt faible.....	18
4.2	Prestations de la police cantonale	19
4.2.1	Augmentation générale des prestations	19
4.2.2	Points essentiels et changements dans les prestations productives directes	20
4.2.3	Prestations contractuelles en faveur de la Confédération	20
4.3	Soldes horaires ouverts.....	20
5	Loi sur la police révisée.....	21
5.1	Bases inchangées.....	21
5.2	Nouveautés de la loi sur la police révisée.....	22
5.2.1	Synthèse de toutes les dispositions de droit policier dans la LPol	22
5.2.2	Forfaitisation des frais d'intervention	22
5.2.3	Contrat sur les points sensibles.....	22
5.2.4	Contrôles d'identité par les communes.....	22
5.2.5	Infliger des amendes dans le domaine de l'ordre	23
5.2.6	Education routière ancrée dans la loi	23
5.2.7	Renforcement de la procédure d'enquête policière préliminaire	23

5.2.8	Renforcement des mesures relatives à la violence domestique et au harcèlement	23
5.2.9	Elargissement et modernisation des réglementations en matière de protection des données	23
6	Gains en efficacité réalisés (organisation, personnel)	24
6.1	Division transversale	24
6.1.1	Planification et intervention.....	24
6.2	Divisions du front et polices régionales.....	24
6.2.1	Division de la police judiciaire.....	24
6.2.2	Circulation, environnement et prévention	24
6.2.3	Polices régionales	25
7	Situation actuelle de sécurité et de menaces.....	26
7.1	Evolution du nombre d'infractions.....	26
7.1.1	Aperçu des infractions au Code pénal (CP).....	26
7.1.2	Criminalité accrue dans les zones urbaines et forte violence contre les femmes.....	27
7.1.3	Aperçu des infractions à la loi sur les stupéfiants et à la loi sur les étrangers	27
7.2	Taux d'élucidation très variable	28
7.3	Structure des personnes prévenues.....	29
7.4	Augmentation des accidents de la circulation en 2017	29
7.5	Légère augmentation des interventions et des appels d'urgence	30
7.6	Perception subjective de la sécurité	30
7.6.1	Etudes pour le canton de Berne	30
7.6.2	Appréciation positive du travail de la police	31
7.6.3	Lacunes et déficits dans le sentiment de sécurité subjectif	31
7.6.4	Insécurité dans la rue et dans l'espace public	31
7.6.5	Eviter les risques, besoin d'agir dans les communes.....	32
7.6.6	Perception subjective de la sécurité dans la circulation routière	32
8	Collaboration avec les communes.....	33
8.1	Acquisition de prestations.....	33
8.2	Développement de la collaboration sur la base de la nouvelle LPol	33
9	Défis à venir pour la poca.....	34
9.1	L'évolution de la société et les menaces ne sont pas statiques	34
9.2	En permanence : priorités organisationnelles et thématiques	34
9.2.1	Champs d'activités prioritaires et nouvelle loi sur la police	34
9.2.2	Différenciation de l'armement – plus de sécurité, frais d'exploitation plus élevés	34

9.2.3	Priorités thématiques en matière de prévention.....	35
9.2.4	Activité coordonnée dans le domaine des vols par effraction	35
9.2.5	Accent sur la violence dans l'espace public (2018/2019).....	35
9.2.6	Accent sur l'augmentation de la sécurité de la mobilité douce	36
9.3	Synergies par le biais d'un nouveau centre de police	36
9.4	Numérisation importante également pour la poca	37
9.4.1	Estimation interne des cadres de la poca	37
9.4.2	Adaptation et extension de la communication dans le domaine numérique	37
9.4.3	Digression : volume de travail de la police réduit grâce à la numérisation ?.....	38
9.5	Gestion des menaces – changements auxquels il faut s'attendre.....	40
9.5.1	Lignes directrices d'un système de gestion des menaces	40
9.5.2	Tâche et rôle de la police cantonale	41
9.5.3	Evaluation de la GMC bernoise et recommandations	41
9.5.4	Mandat du Conseil-exécutif : clarifier les processus et les compétences.....	41
9.5.5	Conséquences et défis pour la poca	42
9.6	Terrorisme et cyberrisques : collaboration Confédération-cantons intensifiée	42
9.6.1	Nouvelles formes de menaces intimement liées	42
9.6.2	Préciser la répartition des tâches Confédération – cantons.....	42
9.7	Terrorisme : nouvelles tâches pour les cantons.....	43
9.7.1	Nouvelles stratégies et nouveaux plans d'action	43
9.7.2	Deux nouvelles lois fédérales.....	43
9.7.3	Evaluation par le canton de Berne.....	44
9.7.4	Dispositions actuelles de la poca dans le domaine du terrorisme	44
9.8	Cyberrisques : menaces et tâches des cantons en augmentation	45
9.8.1	Augmentation des cyberrisques	45
9.8.2	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC).....	48
9.8.3	Mesures actuelles de la poca dans le domaine de la cybercriminalité	50
10	Davantage de sécurité – davantage de ressources en personnel	52
10.1	Bilan intermédiaire sur les ressources humaines et le niveau de menaces	52
10.1.1	Rationalisation de l'organisation, gains d'efficience et priorités ponctuelles.....	52
10.1.2	Evaluation du niveau actuel de sécurité et de menaces	52
10.1.3	Les effectifs restreints en personnel limitent la marge de manœuvre	52
10.1.4	Pas de priorités supplémentaires sans ressources supplémentaires.....	53

10.2	Domaines nécessitant de nouvelles priorités et de nouvelles ressources	53
10.2.1	Travail de prévention – à placer en tête.....	53
10.2.2	Prestations générales –présence accrue dans les régions et aux points sensibles.....	54
10.2.3	Cybercriminalité – accepter le défi.....	54
10.2.4	Terrorisme et gestion des menaces – agir avec anticipation	55
10.2.5	Fonctions de support, moyens matériels et d’exploitation supplémentaires.....	56
11	Besoin en ressources supplémentaires et mise en œuvre échelonnée	57
11.1	Critères pour l’augmentation des ressources en personnel	57
11.2	Augmentation progressive.....	57
11.3	Options : augmentation des ressources en personnel et besoins financiers.....	58
11.4	Restriction aux options A à C	59
11.5	Attribution de places supplémentaires aux champs d’activité policière (priorités).....	59
12	Evaluation et prochaines étapes du point de vue du Conseil-exécutif	61
12.1	En réponse à la motion Wüthrich, chiffre 1	61
12.2	En réponse à la motion Wüthrich, chiffre 2	62
12.2.1	Augmentation adaptée des effectifs en personnel de la police cantonale	62
12.2.2	Augmentation des effectifs en deux étapes avec évaluation intermédiaire	63

1 Résumé

Les effectifs de la police cantonale bernoise (poca) ont été examinés pour la dernière fois il y a environ dix ans (projet « Lobenar »). Sur cette base, le Conseil-exécutif a décidé en 2009 d'augmenter les effectifs de 139 postes. Dans ce contexte, la quantité importante de soldes horaires ouverts et les nombreuses nouvelles tâches exigeantes apparues les années précédentes ont joué un rôle déterminant. L'augmentation des effectifs a été introduite en 2012 mais n'a été mise en œuvre que partiellement en raison de l'examen des offres et des structures (EOS 2014). En effet, en 2018, le nombre total de postes créés s'élevait à 85.

A l'été 2016, Adrian Wüthrich, député au Grand Conseil, a déposé une motion intitulée « Revoir et adapter les effectifs de la Police cantonale » (motion 138-2016), chargeant le Conseil-exécutif de présenter dans un rapport les besoins en effectifs à l'avenir et les éventuelles mesures à prendre. A la fin de 2016, le Grand Conseil a approuvé à l'unanimité le premier point comme motion et le second comme postulat. Le présent rapport répond au mandat de l'auteur de la motion et du Grand Conseil.

Evolution de la situation en matière de sécurité et de menace ces dernières années

Selon la statistique policière de la criminalité, le nombre d'infractions dénoncées a sensiblement baissé depuis 2012. Cela s'explique tout d'abord par la baisse des infractions contre le patrimoine (principalement cambriolages, vols), dont un grand nombre s'est toutefois probablement reporté sur la Toile et, faute de dénonciation, n'apparaît plus dans la statistique. Les autres catégories d'infractions (p. ex. violence, intégrité sexuelle, stupéfiants, circulation) sont restées plus ou moins stables. La criminalité en zone urbaine et à certains points sensibles (certaines zones, rues, places, etc.) est au-dessus de la moyenne. Les femmes sont rarement responsables d'infractions impliquant de la violence. Elles sont toutefois victimes dans 40 pour cent des cas, voire dans 55 pour cent lors de violence grave (2017). Pour la majorité des infractions, le taux d'élucidation se situe entre 80 et 90 pour cent (parfois au-dessus). Le taux d'élucidation des infractions contre le patrimoine est quant à lui nettement plus bas mais s'est amélioré, passant de 14 à 22 pour cent depuis 2012. Le nombre d'appels d'urgence et d'interventions de la poca (actuellement environ 350 par jour) a légèrement augmenté. Lors d'interventions ordinaires, la poca est en moyenne sur les lieux en 17 minutes et lors d'interventions d'alarme, en neuf minutes (2017).

Les infractions contre le patrimoine dans le cadre de la cybercriminalité organisée à l'échelle globale (intrusion dans des systèmes de données électroniques, vol de données ou d'argent, chantage avec des données ou de l'argent, etc.) augmentent, de même que leur complexité et l'habileté des auteurs. Elles entraînent parfois des dommages importants, qui touchent toute la société (les particuliers, l'économie, les institutions, les autorités). Sur Internet, on observe en outre une « culture de l'insulte » et un nombre élevé d'abus sexuels, qui touchent particulièrement les adolescents. La menace terroriste, dont l'organisation et la communication se déroulent principalement sur la Toile, est toujours considérée comme accrue en Suisse.

Des sondages menés auprès de la population bernoise en 2015 indiquent que la confiance accordée à la police est grande. Le sentiment de sécurité subjectif s'est nettement amélioré par rapport à 2011. Cependant, des manques sont bien visibles. Ainsi, nombre de personnes, en particulier des femmes, ont peur de se déplacer la nuit ou le week-end dans l'espace public. La crainte d'être victime d'un cambriolage est aussi largement répandue. Plus d'un

tiers de la population estime que la présence policière est insuffisante et un grand nombre de personnes souhaiteraient qu'elle arrive plus rapidement sur les lieux lors d'un événement.

Effectifs, prestations et priorités ciblées

Les effectifs de la police cantonale bernoise (collaborateurs [*afin de faciliter la lecture du présent document, seule la forme masculine est utilisée. Elle s'applique par analogie au féminin*] au bénéfice d'une formation de police) a augmenté de près de quatre pour cent depuis 2012, tandis que la population bernoise a crû d'environ 4,3 pour cent. Par rapport au nombre d'habitants (« densité policière », soit un policier par x habitant), les effectifs sont restés pratiquement stables mais sont bas par rapport à d'autres cantons ou à la moyenne nationale. Début 2019, la densité policière dans le canton de Berne était de 1/521, la moyenne suisse étant de 1/453. Dans les cantons comparables, soit Zurich et Vaud, elle était respectivement de 1/372 et 1/412. Les soldes horaires ouverts de la poca sont de 26 jours de travail par personne (fin 2018), c'est-à-dire toujours relativement élevés et comparables à 2012.

Les prestations de la poca ont augmenté au total d'environ 3,9 pour cent depuis 2012. Malgré des effectifs restreints, la poca a défini des priorités ciblées afin de renforcer la sécurité (objective) et le sentiment de sécurité de la population (subjective). Ainsi, la présence de la police de sécurité (patrouilles) avec effet préventif a été fortement élargie, ce qui a probablement contribué à la baisse des infractions contre le patrimoine. Parallèlement, la poca a fixé des priorités notamment dans le travail de prévention de la violence dans l'espace public et la sécurité dans la mobilité douce. Dans les domaines de la cybercriminalité et de la menace terroriste, elle collabore avec les organes fédéraux et implique, le cas échéant, ses spécialistes dans les investigations.

Défis découlant de menaces nouvelles et plus intenses

La situation de menace n'est pas un facteur stable. Actuellement, des menaces nouvelles et plus intenses se dessinent, ce qui a naturellement un effet sur les besoins en ressources de personnel. En ce qui concerne le terrorisme et la cybercriminalité, une collaboration plus étroite et systématique entre la Confédération et les cantons se prépare. Les développements suivants sont prioritaires.

- Le travail de prévention dans différents domaines (circulation, criminalité, Toile, terrorisme) doit être renforcé. Il peut considérablement contribuer à empêcher des infractions.
- La criminalité dans les zones urbaines et à certains points sensibles ainsi que la violence de manière générale et surtout envers les femmes représentent toujours un défi. Il est donc opportun de renforcer la présence et l'activité de la police en matière de « prestations générales » (davantage de capacités et de patrouilles visibles sur la voie publique). Cela permet de mener des interventions rapides et adéquates au quotidien comme en cas d'acte terroriste ou de forcené (Amok).
- Le Conseil-exécutif souhaite développer la gestion des menaces dans le canton de Berne pour les actes de violence graves, dans l'optique de reconnaître les signes souvent précurseurs d'un acte chez les auteurs ayant un fort potentiel de violence et d'empêcher l'acte de violence. Cela se déroulerait sous l'égide de la poca.
- La menace découlant d'actes de violence à caractère extrémiste (p. ex. forcené) et du terrorisme ainsi que le développement des mesures policières préventives nécessitent des capacités en personnel supplémentaires, notamment dans les domaines de la formation,

de la présence préventive, de l'observation et de l'intervention. Il existe une forte corrélation avec les risques sur la Toile.

- La cybercriminalité augmente en quantité et en qualité, les enfants et les adolescents étant fortement touchés. Des ressources en personnel supplémentaires sont nécessaires compte tenu de la complexité et du nombre croissant de cas (entre autres par le devoir d'annonce), du renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons et de la présence préventive sur la Toile (observation dans le sens d'une « police de sécurité »), laquelle n'a pas lieu aujourd'hui. Les activités de la société s'étant déplacées sur la Toile, la police doit se concentrer davantage sur celle-ci.

Plus de ressources en personnel pour une sécurité accrue

Compte tenu de la nouvelle situation de menace, des efforts supplémentaires devront aussi être fournis par la police, de façon à garder, voire renforcer, le niveau de sécurité. Bien que la poca ait réussi ces dernières années à rationaliser son organisation, à libérer des postes et à fixer *ponctuellement* de nouvelles priorités, cela n'est pas suffisant pour atteindre un effet large et durable. Le but n'est pas (et cela est un point essentiel) de mener un jeu à somme nulle. Il est impossible d'affecter des ressources supplémentaires *conséquentes* dans la lutte contre les menaces nouvelles et plus intenses (p. ex. cybercriminalité) sans réduire ou négliger la présence et l'activité de la police dans d'autres domaines (p. ex. service d'ordre, patrouilles, enquêtes de la police judiciaire, etc). Cela entraînerait une lacune et se traduirait par une baisse de la sécurité dans ces domaines, ce que probablement ni la population ni les communes accepteraient.

Option : renforcement des ressources en personnel et besoins financiers

Le renforcement de ressources supplémentaires se fait par étapes. Le tableau ci-après contient des options prévoyant différents degrés de renforcement des effectifs. La densité policière début 2019 est le facteur déterminant. En outre, toutes les options supposent une croissance de la population de trois pour cent d'ici 2025. Les postes supplémentaires prévus par rapport à aujourd'hui varient selon l'option et figurent dans la colonne « en plus par rapport à aujourd'hui »¹ (davantage de précisions au chapitre 11).

Opti on	Densité policière	Description	Nouveaux effectifs	Plus par rapport à aujourd'hui	Frais suppléments par année en mio
A	1/521	Densité policière identique à aujourd'hui (croissance de 3% analogue à la population jusqu'en 2025)	2046	58	10,0
B	1/494	Densité policière 92% de la moyenne CH aujourd'hui (base	2158	170	29,2

¹ Selon la statistique de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse, le nombre de collaborateurs ayant achevé la formation de police et étant titulaires du brevet fédéral de policier est déterminant pour calculer la densité policière. La statistique se fonde sur le nombre enregistré au 1^{er} janvier. Au 1^{er} janvier 2019, ce nombre s'élevait à la poca bernoise à 1988 collaborateurs. Les données de la poca relatives aux effectifs affichent au contraire des valeurs moyennes pour les différentes années (y c. fluctuation moyenne). C'est la raison pour laquelle de légères différences apparaissent. Ne font pas partie de cette catégorie (et ne sont donc pas déterminants pour le calcul de la densité policière) les assistants de sécurité, dont la formation est plus courte, et les collaborateurs n'ayant pas de formation policière (p. ex. services du personnel, des finances, juridique).

		« EOS 2014 »)			
C	1/454	Densité policière identique à la moyenne CH aujourd'hui	2348	360	61,9
D	1/412	Densité policière comme canton de Vaud aujourd'hui (canton comparable)	2587	599	103,0
E	1/372	Densité policière comme canton de Zurich aujourd'hui (canton comparable)	2866	878	151,0

Les options D et E (en gris) établissent un lien avec des cantons comparables, soit Vaud et Zurich (taille, population, mixité urbaine-rurale, etc.), qui ont une densité policière nettement plus élevée. Si le canton de Berne avait un corps de police similaire, cela entraînerait d'importants frais supplémentaires. Compte tenu de la situation financière difficile du canton de Berne, cela ne semble pas réaliste et, partant, les options D et E ne sont pas précisées, bien qu'elles présenteraient des avantages au vu de la situation en matière de sécurité et de menaces. Il reste donc les options A, B et C.

Compte tenu des changements en matière de situation de menace mentionnés précédemment, des priorités ressortent clairement aujourd'hui en vue de l'affectation des ressources en personnel supplémentaires. Elles comprennent le renforcement de la prévention (p. ex. circulation, drogues) et de la présence policière (patrouilles supplémentaires), le renforcement de la gestion des menaces, la lutte contre le terrorisme et une activité accrue contre la cybercriminalité. Le tableau ci-après en offre un aperçu, assorti d'une brève évaluation (plus de précisions au chapitre 11).

Option	Effectifs plus (total)	Prévention + présence	Gestion menace + lutte terrorisme	Cyber-espace	Brève évaluation
A	58	40	8	10	Compenser la croissance démographique ; accent sur quelques centres urbains ; nouvelles priorités que ponctuellement, en fin de compte pas de renforcement signifiant de la sécurité
B	170	85	30	55	Un certain renforcement de la sécurité en zones urbaines, un peu en zones rurales ; nouvelles priorités : renforcement de la gestion centralisée des menaces et de l'intervention, activités de réaction sur la Toile
C	360	170	90	100	Renforcement de la sécurité aussi dans les zones rurales ; nouvelles priorités : bases pour

Option	Effectifs plus (total)	Prévention + présence	Gestion menace + lutte terrorisme	Cyber-espace	Brève évaluation
					intervention décentralisée et gestion préventive des menaces, activité proactive sur la Toile

Evaluation et démarche à suivre selon le Conseil-exécutif

Eu égard à la situation actuelle en matière de sécurité et aux menaces nouvelles ou plus intenses, le Conseil-exécutif estime qu'une nette augmentation des effectifs de la police cantonale bernoise est nécessaire. Dans ce contexte, la densité policière est une valeur de référence utile en vue de la planification stratégique du personnel de la poca. Il convient de viser une augmentation à long terme de la densité policière afin que ce canton grand, fortement peuplé et urbain comme rural rejoigne la moyenne suisse (option C, 360 postes supplémentaires par rapport à aujourd'hui d'ici 2030). Toutefois, afin de tenir compte de la situation financière difficile du canton selon l'examen des offres et des structures (EOS 2014), les effectifs n'augmenteraient dans une première étape que de 170 postes d'ici 2025 (option B)².

² L'examen des offres et des structures (EOS 2014) et l'analyse de BAKBASEL prévoient que le niveau moyen des frais et de l'offre du canton de Berne correspondent à 92% de la moyenne suisse, cf. www.fin.be.ch

Etape	Opt- ion	Densité policière	Description	Plus par rapport à aujourd'hui	Frais supplémentai- res par année en mio
Etape 1 (2020-2025)	B	1/494	Densité policière 92% de la moyenne CH aujourd'hui (base EOS 2014)	170	29,2
Etape 2 (2026- 2029)	C	1/454	Densité policière identique à la moyenne CH aujourd'hui	190 (Reste après étape 1), total 360	61,9

Le Conseil-exécutif intégrera les moyens financiers nécessaires dans son processus de planification et informera le Grand Conseil de l'avancée de l'affaire.

2 Contexte

2.1 Motion 138-2016 Wüthrich

Le 9 juin 2016, le député au Grand Conseil Adrian Wüthrich (PS, Huttwil) a déposé une motion intitulée « Revoir et adapter les effectifs de la Police cantonale » (motion 138-2016 Wüthrich). Le contenu de la motion est le suivant :

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer à l'intention du Grand Conseil d'ici à la fin de la législature un rapport détaillant

- 1. si les effectifs de la Police cantonale sont adaptés à la situation sécuritaire actuelle, aux menaces existantes, au cahier des tâches défini et à la charge de travail effective, et*
- 2. les mesures qu'il compte soumettre au Grand Conseil en vue d'une éventuelle adaptation des effectifs (en équivalent plein temps et en francs) et à quelle date il compte le faire.*

Dans sa réponse du 26 octobre 2016, le Conseil-exécutif a proposé l'adoption du point 1 comme motion et l'adoption du point 2 sous forme de postulat. Il se fonde entre autres sur la situation tendue en matière de personnel et les tâches grandissantes et affirme son intention d'examiner les effectifs de la police cantonale et d'en présenter les conclusions dans un rapport (point 1), sur la base duquel des mesures seraient prises si nécessaire (point 2). Le Grand Conseil a approuvé la proposition du Conseil-exécutif le 29 novembre 2016 à l'unanimité par 105 voix et zéro abstention.

Le présent rapport répond à la demande de la motion. Il s'appuie toujours, dans la mesure du possible, sur les dernières données statistiques (y c. 2018). Dans certains cas toutefois, les chiffres les plus récents n'étaient pas encore disponibles lors de la clôture de la rédaction du rapport fin janvier 2019 (p. ex. statistique policière de la criminalité / 2017).

2.2 Tâches de la police cantonale

La sécurité représente un bien précieux de la société. La police cantonale contribue, conjointement avec les communes, à ce que les habitants du canton de Berne vivent (objectif) autant que possible en sécurité et se sentent (subjectif) autant que possible en sécurité.

La poca a pour mission d'aider toutes les personnes menacées dans leur vie et leur intégrité corporelle. Elle prend des mesures pour reconnaître et empêcher des infractions dans la mesure du possible. Elle montre sa présence ; écarte les dangers pour la sécurité et l'ordre public, les êtres humains, les animaux et l'environnement et dissipe les perturbations (police de sécurité). En cas d'infraction, elle est compétente en matière de poursuite. Elle mène l'enquête qui en découle (police judiciaire) ; rapporte au Ministère public et assure l'entraide administrative et l'assistance à l'exécution pour les autorités administratives et judiciaires. Elle veille aussi à assurer et renforcer la sécurité sur les routes et les eaux publiques (police routière). Elle encadre l'éducation routière dans les jardins d'enfants et les écoles jusqu'à la fin de l'école primaire. En outre, elle accomplit un travail de prévention sur des thèmes policiers, notamment en matière de circulation et de criminalité, et propose des offres de conseils et d'informations.

En cas de catastrophe et d'événement extraordinaire, elle apporte son soutien et exploite notamment la centrale cantonale d'alarme et d'engagement et le centre de situation cantonal.

Dans le domaine de protection de l'Etat, elle accomplit les tâches qui sont attribuées aux cantons selon le droit fédéral.

2.3 Collaboration avec les communes, d'autres cantons et des tiers

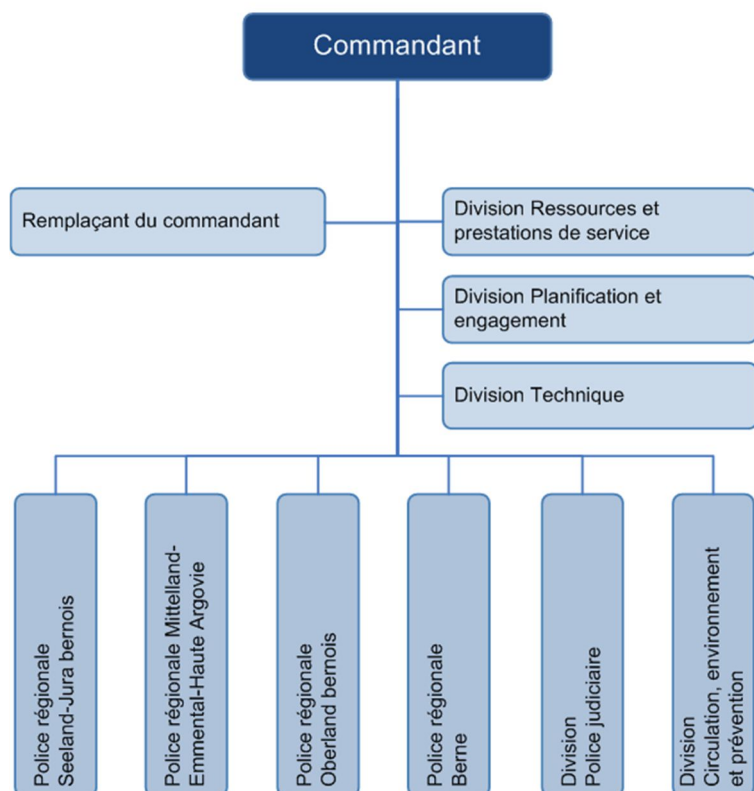
Les communes et la police cantonale collaborent étroitement. Elles coordonnent leurs activités et s'informent mutuellement. Les communes peuvent définir et acquitter, par le biais d'un contrat, des prestations de la police cantonale allant au-delà des prestations générales ou des activités particulières à des points sensibles précis. A certaines conditions, la poca ou les communes peuvent mandater des tiers n'appartenant pas à l'administration ou des privés (p. ex. surveillance du stationnement, interventions de sauvetage, prestations techniques, etc). Si la contrainte policière s'impose pour accomplir une tâche, seule la police cantonale est compétente (monopole de la puissance publique). En outre, le gouvernement bernois peut, au besoin, solliciter des forces policières extra-cantoniales et, à l'inverse, d'autres cantons peuvent demander un soutien policier au canton de Berne. Les frais doivent toujours être acquittés.

2.4 Bases légales de la police cantonale

La loi du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC ; RSB 552.1) et la loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol ; RSB 551.1) constituent les bases légales les plus importantes relatives à l'organisation, aux compétences et aux tâches de la police cantonale et à la collaboration avec les communes et les tiers. Dans le cadre de la révision totale actuelle de la LPol, les dispositions des deux lois sont réunies en une seule (nouvelle LPol) et sont adaptées dans différents domaines. Ainsi, les possibilités de collaboration entre canton et communes sont notamment simplifiées et élargies ponctuellement. Les bases légales relatives à différentes activités d'investigation sont précisées (voir chapitre 5 pour la révision de la LPol). Le Grand Conseil a approuvé la loi révisée à la session de mars 2018. Lors de la votation référendaire le 10 février 2019, le peuple bernois a clairement voté en faveur de la loi, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2020.

2.5 Organisation de la police cantonale

La police cantonale est rattachée à la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne (POM) et est dirigée par le commandant. Elle est divisée en trois divisions transversales et six dites du front (voir graphique ci-après).



Organigramme de la police cantonale

3 Examen des effectifs (projet Lobenar)

3.1 Projet « Lobenar » achevé

Les effectifs de la poca ont été examinés attentivement et adaptés par le Conseil-exécutif du canton de Berne pour la dernière fois il y a une dizaine d'années. Le projet « Lobenar » en formait la base³.

Le rapport final du projet, dont le Conseil-exécutif avait pris connaissance à l'été 2009⁴, demandait une augmentation des effectifs de 139 postes, soit environ six pour cent des effectifs de l'époque. 130 postes étaient prévus à titre de renforcement effectif de la poca et neuf visaient à compenser les bonus-temps supplémentaires pour le service de nuit. Il était prévu de renforcer le corps de police, après la phase de recrutement et de formation, en plusieurs étapes entre 2012 et 2016.

³ Le projet a examiné les domaines problématiques suivants : *Lohn Differenzen* (écarts de salaire), *Bestandeserhöhung* (augmentation des effectifs), *Nachtdienstzuschlag* (indemnités supplémentaires pour service de nuit), *Überprüfung Richtpositionsumschreibung* (examen des descriptions des fonctions-types).

⁴ La Commission de haute surveillance du Grand Conseil avait pris connaissance du rapport, qui avait été discuté en présence du directeur de la POM (source : rapport de la Commission de haute surveillance du Grand Conseil sur son activité en 2009).

3.2 Des tâches nouvelles et plus intenses exigent davantage de personnel

Dans le cadre du projet, les tâches, les prestations et les effectifs de la police cantonale ont été examinés sur la base de la situation de sécurité et de menace 2007/08. L'analyse montrait un excédent important des soldes horaires et de vacances et de grosses lacunes dans les effectifs les années précédentes. Les motifs ci-après étaient avancés en priorité pour justifier les besoins supplémentaires.

- Une grande partie de la population et nombre de communes exigent une présence policière accrue afin de renforcer la sécurité. L'élément déclencheur est notamment la multiplication d'infractions à certains points sensibles (p. ex. vandalisme ou cambriolages).
- Le nombre d'interventions du service d'ordre est fortement en hausse. Il s'est multiplié par quatre depuis 2003 pour les événements sportifs, qui se déroulent souvent en même temps et les week-ends, ce qui sollicite fortement le corps de police.
- Les enquêtes deviennent plus complexes et le volume de travail augmente en raison de nouvelles infractions comme la violence domestique ou de l'introduction de la peine pécuniaire et de l'examen de la situation financière qui en découle.
- Enquêtes complexes et longues sur des organisations et bandes criminelles mobiles et souvent étrangères ; en raison du manque d'effectifs, il n'a par exemple pas été possible d'accorder suffisamment la priorité au trafic d'êtres humains.
- Utilisation accrue d'appareils électroniques et de réseau de manière générale et particulièrement en relation avec de la pédophilie et de la pornographie interdite ; pour mener les enquêtes, il faut notamment examiner les appareils et données électroniques comme moyens de preuves, ce qui représente un volume de travail important.
- Les attentes de la population en matière de travail de prévention augmentent (prévention de la criminalité et prévention routière).

Compte tenu de ces points, le rapport suggérait d'affecter les postes supplémentaires en priorité aux quatre polices régionales et, à titre de renfort, à la prévention et aux brigades spécialisées et aux sûretés. De plus, une grande partie des nouveaux postes devraient être perçus par la population dans une présence policière supplémentaire (p. ex. patrouilles supplémentaires).

3.3 Mise en œuvre de l'augmentation par étapes

En 2012, il y a eu une première augmentation d'effectifs, soit 25 postes. Neuf postes ont été créés pour compenser les bonus-temps ; les autres ayant principalement été affectés au domaine de la prévention. Ensuite, le Conseil-exécutif avait prévu d'augmenter les effectifs de la poca en plusieurs étapes dans le cadre de la planification financière ordinaire. En 2013/2014, 30 postes supplémentaires ont été créés. Les postes prévus à la poca pour les années 2015, 2016 et 2017 n'ont toutefois pas vu le jour (économies) en raison de l'examen des offres et des structures (EOS 2014), le Grand Conseil ayant toutefois légèrement atténué les plans d'économies prévus par le gouvernement pour la poca. En 2018, dernière étape, 30 postes ont encore pu être créés, ce qui donne un total de 76 postes créés (sans les neuf postes supplémentaires visant à compenser les indemnités de service de nuit) sur les 139 prévus.

Des retards dus à cette mise en œuvre partielle sont encore visibles. L'introduction du CPP a entraîné une augmentation des saisies de prestations de la police judiciaire, qui s'exprime principalement au cas par cas dans des investigations d'envergure. Comme il était à craindre, l'entrée en vigueur du CPP s'est traduite par une augmentation de la charge administrative, par ailleurs renforcée par la jurisprudence. La justice a, quant à elle, aussi exprimé le besoin

de créer des postes supplémentaires⁵, afin d'assumer les effets du CPP⁶. Dans le domaine de la sécurité préventive aussi, il n'était pas possible de répondre à toutes les attentes. Comme il ressort de l'Evaluation Police Berne, les communes achètent (état 2013) environ 17 000 heures de services de sécurité privés, ce qui correspond à au moins 23 postes à plein temps. En outre, il ne faut pas oublier que, depuis des années, le secteur de la sécurité privé affiche un taux de croissance de quatre à cinq pour cent. Cela indique aussi qu'il existe un besoin accru de sécurité auquel le canton de Berne n'a pour l'instant pas su répondre complètement. Les contrats sur les points sensibles, prévus dans la nouvelle loi sur la police, répondent certes au besoin des communes d'une conduite accrue des prestations préventives mais, eu égard à ses effectifs actuels, la poca est fortement limitée quant à l'ampleur souhaitée. Les secteurs de la criminalité déjà au centre de l'attention collective lors de l'élaboration du premier rapport continuent de l'être malgré un renforcement et des efforts ciblés. Il s'agit notamment de la violence domestique et du trafic d'êtres humains. Les deux secteurs sont des priorités de la lutte contre la criminalité. Ils sont non seulement traités de manière répressive par le biais d'enquêtes pénales mais aussi de manière préventive grâce à un réseau d'organisations partenaires. Malgré tout, le nombre de cas de violence domestique par exemple ne change pas. Pour fournir de plus amples efforts dans ces secteurs, comme le demande la collectivité depuis plus de dix ans, des ressources spécialisées supplémentaires sont nécessaires.

Les besoins en personnel mentionnés comme nécessaires à l'accomplissement des tâches principales dans le projet Lobenar n'ont donc pas été complètement réalisés. C'est en raison de cette lacune que notamment les soldes horaires de la poca sont toujours relativement élevés et que la présence publique et la lutte contre la criminalité n'ont pas été renforcées comme souhaité. Compte tenu du (faible) renforcement des effectifs, il n'a absolument pas été possible de répondre aux menaces qui se sont accentuées depuis (p. ex. la cybercriminalité).

Effectifs examinés de manière approfondie il y a dix ans ; augmentation trop faible

Les effectifs de la poca ont été examinés de manière approfondie pour la dernière fois il y a dix ans (projet Lobenar). Le Conseil-exécutif n'avait pu mettre en œuvre que partiellement l'augmentation demandée compte tenu des mesures d'économies. La réduction des soldes horaires et le renforcement de la présence policière et de la lutte contre la criminalité n'ont pas été mis en œuvre dans la mesure espérée et il n'a pas été possible de répondre aux menaces qui se sont accentuées depuis (p. ex. cybercriminalité).

⁵ L'introduction du nouveau CPP a entraîné un remaniement complet des structures organisationnelles de la justice en 2011. Le Ministère public avec 24 postes à temps plein est devenu – par le regroupement de l'ancien Ministère public, des anciens services de juges d'instruction régionaux et cantonaux et de la majeure partie des anciens tribunaux de mineurs – une nouvelle organisation comptant 227 postes à plein temps et 270 collaborateurs ayant suivi une formation. En 2015, le Grand Conseil a approuvé, au vu de la pression exceptionnelle qui pesait sur le personnel du Ministère public, une augmentation de 15,3 postes pour 2016 (soit une augmentation du nombre de collaborateurs en 2016 de plus de huit pour cent).

⁶ Cela ne décharge pas automatiquement la poca. En effet, le nombre d'auditions déléguées (procédures dans la compétence du Ministère public qui sont déléguées à la poca pour que celle-ci mène une ou plusieurs auditions) a augmenté ponctuellement de manière considérable dans certaines régions.

4 Chiffres de la police cantonale (2012-2017/8)

4.1 Effectifs

4.1.1 Evolution de la population et effectifs de la police

Ces dernières années, la démographie du canton de Berne a enregistré une hausse légère et régulière. De 2012 à 2018, elle est passée d'environ 992 000 à environ 1 035 000⁷, ce qui correspond à une augmentation d'environ 4,3 pour cent ; 6,1 pour cent au niveau national.

4.1.2 Développement des effectifs

Les effectifs réels de policiers ont évolué de manière légèrement inconstante entre 2012 et 2018, en fonction du recrutement, de la formation et des taux de fluctuation (départs, retraites). Selon les statistiques de la poca, en 2012, les effectifs comprenaient en moyenne 2356 postes à temps plein à durée indéterminée et, en 2018, 2491. Tous les collaborateurs sont comptés, y compris les assistants de sécurité de la protection des ambassades et du service de circulation. Si l'on se borne aux effectifs ayant une formation de policier⁸, qui sont déterminants pour la sécurité, la moyenne est de 1889 en 2012 et 1963 en 2018. Les effectifs de la police cantonale bernoise ont donc augmenté de près de quatre pour cent entre 2012 et 2018 (avec formation de police) ou d'environ 5,7 pour cent (tous, y c. protection des ambassades et service de la circulation).

Entre 2012 et 2018, les effectifs au total (postes à temps plein) se sont développés différemment dans les divisions transversales et celles du front. Les effectifs des divisions transversales et du commandement ont augmenté au total d'environ 4,6⁹ pour cent, celles du front de 5,9 pour cent (polices régionales, police judiciaire, division Circulation, environnement et prévention). Les effectifs des quatre polices régionales ont à eux seuls augmenté de 7,8 pour cent¹⁰.

4.1.3 Effectifs réels et prévus

En 2012, les effectifs réels correspondaient plus ou moins à ceux prévus. Or, en 2013, 2014 et 2015, les effectifs réels ont chuté en-dessous des effectifs prévus. En 2016, les effectifs réels et prévus coïncidaient à nouveau ; en 2017, un léger excédent a été enregistré d'environ 50 postes, qui a pu être réduit à une vingtaine en 2018¹¹. Ces variations s'expliquent

⁷ Données : Office fédéral de la statistique (OFS) ; fin 2012 – fin 3^e trimestre 2018 (état au 19.12.2018)

⁸ Les collaborateurs de la protection des ambassades et du service de la circulation ne sont pas compris dans ce chiffre puisqu'ils n'ont pas de formation policière sanctionnée par un brevet fédéral (école de police) et ont suivi une formation bien plus courte. Les collaborateurs occupant des fonctions dans le support (informatique, service du personnel ou service juridique) ne font pas non plus partie de cette catégorie.

⁹ Les trois divisions transversales (Ressources et prestations de service, Planification et engagement et Technique) fournissent aussi partiellement des « prestations de front » ou des prestations productives directes (p. ex. avec les spécialistes du domaine des chiens de police ou avec la formation d'application pour les interventions du service d'ordre). La frontière entre division transversale et front n'est donc pas nette. La part des divisions transversales et du commandement sur les effectifs au total représente 13,8 pour cent (2018).

¹⁰ Cette forte hausse du nombre de collaborateurs s'explique aussi par le renforcement de la protection des ambassades au sein de la police régionale de Berne (tâche financée par la Confédération) et par l'achat de prestations par les communes (concerne toutes les polices régionales).

¹¹ Les effectifs prévus correspondent aux postes autorisés ; les effectifs réels correspondent aux postes réellement occupés. Jusqu'en 2016 (compris), les effectifs prévus comprennent tous les postes à durée indéterminée mais pas les personnes en formation (aspirants, formation d'application, apprentis et stagiaires) ni les postes à durée déterminée ni ceux du personnel de nettoyage. Depuis 2017, les effectifs prévus comprennent aussi les postes à durée déterminée et ceux du personnel de nettoyage (52 postes) mais toujours pas les personnes en formation (139). Les explications relatives à

principalement par des taux de fluctuation différents et difficilement prévisibles. En 2012, le taux de fluctuation était de 4,4 pour cent et a même atteint 5,5 pour cent en 2014, alors qu'en 2016, il a chuté à 3,7 pour cent et, en 2017, même à 3,1 pour cent. Les estimations actuelles indiquent que les effectifs réels devraient, courant 2019, être à nouveau légèrement en-dessous des effectifs prévus.

Le nombre de collaborateurs ayant une formation de police a moins augmenté que la population

Au total, entre 2012 et 2018, les effectifs de la poca (y c. protection des ambassades et service de circulation) ont augmenté un peu plus (+ 5,7%) que la population bernoise (+ 4,3%). Les effectifs avec formation de police (protection des ambassades et service de circulation exceptés) ont augmenté de près de quatre pour cent, soit moins que la population bernoise.

4.1.4 Densité policière stable mais plutôt faible

Pour garantir la sécurité et l'ordre public, les collaborateurs au bénéfice d'une formation complète de policier revêtent une importance particulière. La Conférence des commandants des polices cantonales dresse une statistique nationale selon des critères unitaires et affichent ainsi les effectifs dans cette catégorie pour tous les cantons¹². Les valeurs du canton de Berne début 2015 sont de 1899 ; en 2016 de 1941 ; en 2017 de 1984 ; en 2018 de 1996 et en 2019 de 1988 employés¹³. Elles sont aussi déterminantes pour calculer et comparer la densité policière dans les cantons (un policier pour x habitants).

Dans le canton de Berne, la densité policière est assez stable. Au début de l'année 2019, elle était de 1/521¹⁴. Par rapport à la densité policière à l'échelon national, qui se situe à 1/454 en 2019, le canton de Berne affiche une densité faible eu égard à son nombre d'habitants. Cette différence est encore plus marquée dans la comparaison avec d'autres cantons de grande taille, très peuplés et présentant une mixité urbaine-rurale comme Zurich (1/372) et Vaud (1/412) ; avec les Grisons, un grand canton à majeure partie rural (1/406) ou avec des cantons très citadins comme Genève (1/349) et Bâle-Ville (1/287). Cependant, certains cantons ruraux et plus petits affichent début 2019 une densité policière inférieure à celle du

l'augmentation des effectifs entre 2012 et 2018 au chiffre 4.1.2 portent sur les effectifs réels de postes à durée indéterminée (excluant la formation, les postes à durée déterminée et le personnel de nettoyage).

¹² Sont compris tous les collaborateurs ayant obtenu le brevet fédéral de policier (école de police) et ceux ayant suivi des perfectionnements policiers (formation spéciale ou de cadre). Ne sont pas compris dans cette catégorie dans tous les cantons – hormis les fonctions d'état-major sans formation policière (p. ex. service des finances, service du personnel ou service de traduction) – les différentes fonctions d'assistant policier, qui dispose d'une formation nettement plus courte et moins large. A Berne, cela comprend la protection des ambassades et le service de circulation (actifs uniquement en ville de Berne) et, dans le canton de Zurich, un grand nombre d'agents de sécurité de la police de l'aéroport et différentes autres fonctions d'assistants de sécurité.

¹³ La statistique de la CCPCS se fonde toujours sur les effectifs des corps de police cantonaux au 1^{er} janvier. La statistique de la poca bernoise (cf. chiffre 4.1.2) s'appuie sur une moyenne sur l'année, raison pour laquelle les valeurs divergent légèrement.

¹⁴ Valeurs précédentes : 1/517 (2018), 1/516 (2017), 1/523 (2016), 1/531 (2015), 1/525 (2014), 1/521 (2013) et 1/524 (2012)

canton de Berne, comme les cantons de Thurgovie (1/717), Schwyz (1/654) ou Fribourg (1/565)¹⁵.

La densité policière dans le canton de Berne est faible (par rapport au nombre d'habitants)

Depuis 2012, la densité policière (un policier par x habitant) est plus ou moins stable dans le canton de Berne. Toutefois, avec 1/521 début 2019, elle est clairement en-dessous de la moyenne de tous les cantons (1/454) et même bien en-dessous par rapport à des cantons très peuplés comparables comme Zurich et Vaud (1/372 ; 1/412) ou à un canton de grande superficie comme les Grisons (1/406).

4.2 Prestations de la police cantonale

4.2.1 Augmentation générale des prestations

Entre 2012 et 2018, les prestations de la police cantonale (toutes, y c. protection des ambassades et police routière) ont augmenté au total d'environ 3,9 pour cent, passant d'environ 4 325 800 à environ 4 492 800 heures¹⁶. Elles peuvent être divisées en heures productives directes et indirectes (gestion, administration, formation, services¹⁷). Entre 2012 et 2018, la part productive directe a enregistré une forte hausse, passant de 70,2 pour cent en 2012 à 75,5 pour cent en 2018. La part du temps productif indirect a baissé en conséquence.

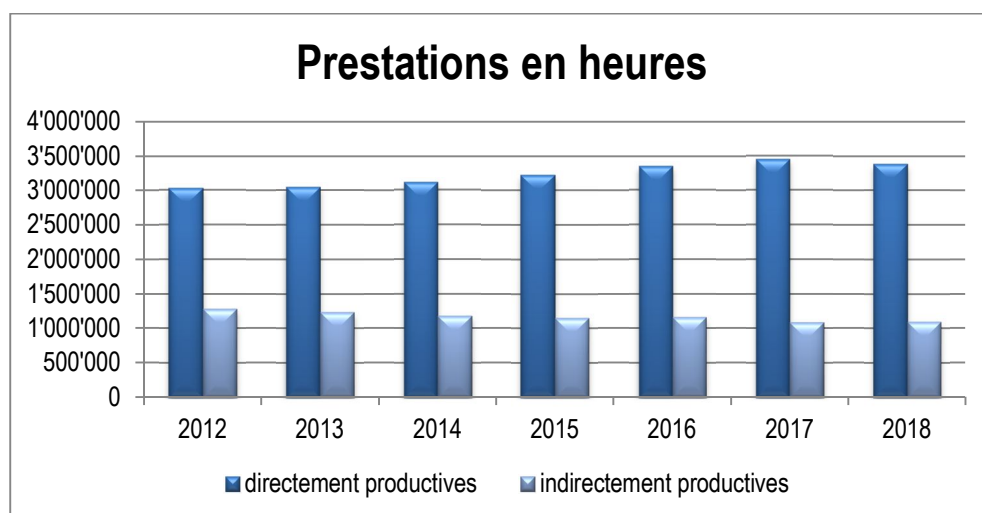


Tableau : prestations de la police cantonale en heures

¹⁵ La Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse retient que différents facteurs influencent la densité policière, par exemple : zones urbaines/rurales, stade de sport, infrastructures spéciales telles qu'aéroport ou rôles particuliers comme pour Berne, la capitale, ou Genève, siège de l'ONU.

¹⁶ Ces chiffres correspondent aux heures de travail effectif. Ils ne comprennent pas les absences telles que les vacances, les congés, la maladie, les accidents, etc. ni les bonifications de temps.

¹⁷ Font partie des services, les supports comme informatique, bâtiment et logistique, télécommunication, gestion des flottes, commandement, communication, service du personnel, service juridique, service des finances, service de traduction et service psychologique.

4.2.2 Points essentiels et changements dans les prestations productives directes

En 2018, la majeure partie des prestations directes productives relevaient de la catégorie police judiciaire avec 54 pour cent (en particulier les enquêtes). Ces activités ont donc augmenté d'environ huit pour cent par rapport à 2012.

Avec environ 21 pour cent, la police de sécurité affiche également une grande part des activités productives directes. Enregistrant une hausse de près de 21 pour cent depuis 2012, cette catégorie a fortement augmenté, comme cela était aussi prévu avec le projet Lobenar (présence visible supplémentaire).

La police routière comptait en 2018 près de sept pour cent des prestations¹⁸. Cette part est restée plus ou moins stable par rapport à 2012. En 2018, la protection des ambassades représentait un bon cinq pour cent des prestations. Cette catégorie a augmenté d'environ 44 pour cent par rapport à 2012.

Les interventions lors d'événements et de manifestations (service d'ordre) varient assez fortement selon le nombre et l'ampleur de l'événement (visite d'Etat, événement politique, manifestations sportives locales, nationales, internationales). En 2018, le service d'ordre représentait une part de bien quatre pour cent¹⁹.

4.2.3 Prestations contractuelles en faveur de la Confédération

Sur mandat de la Confédération, la poca accomplit des tâches principalement en lien avec le rôle de capitale assuré par Berne. Ces prestations sont définies par contrat et indemnisées financièrement. Font notamment partie de ces tâches la protection des ambassades, certaines tâches de protection (p. ex. pour des magistrats suisses et étrangers), le contrôle du trafic de poids lourds et des tâches dans le cadre de la protection de l'Etat. Les activités dans le cadre de la protection des ambassades, les tâches autres de protection et les contrôles du trafic de poids lourds (notamment section technique du trafic) ont augmenté d'environ 31 pour cent depuis 2012, dont plus de deux tiers relevaient en 2018 de la protection des ambassades. La forte hausse de cette catégorie de tâches (44 pour cent depuis 2012) s'explique par le retrait de la Confédération en ce qui concerne cette tâche. Les effectifs de la protection des ambassades ont été augmentés de 14 postes en 2014 et de même en 2015. Les négociations de contrats menés actuellement traitent notamment du retrait supplémentaire de l'armée dans le domaine de la surveillance des ambassades à partir de 2020. Il serait aussi envisageable de renforcer, à moyen terme, les domaines du contrôle de poids lourds et de la protection des ambassades.

4.3 Soldes horaires ouverts

L'une des raisons de l'augmentation de personnel visée dans le cadre du projet Lobenar était l'accumulation considérable de soldes horaires, toujours d'actualité.

Les soldes horaires positifs se composent des soldes horaires, vacances et épargne-temps. En 2018, ils étaient d'environ 553 000 heures, soit 65 000 jours de travail (env. 26 jours par

¹⁸ Afin de visualiser : ces prestations productives directes de la police routière représentent environ 232 500 heures (2018). Ne sont pas comprises dans ce nombre les activités de la police judiciaire relatives à la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) et donc à la sécurité routière, qui représentaient en 2018 environ 260 000 heures. Ainsi, au total, environ 15 pour cent des prestations productives directes de la poca peuvent être attribués au domaine de la circulation.

¹⁹ En 2016 et 2017 les heures d'intervention du service d'ordre étaient nettement plus élevées qu'en 2012-2015 principalement en raison de différents événements de grande envergure tels que le Tour de France, des visites d'Etat, etc.

personne). Les soldes de vacances ont sensiblement baissé depuis 2012, tandis que les soldes épargne-temps ont augmenté et représentent, avec environ 394 000 heures en 2018, de loin la plus grande part des soldes horaires positifs.

En 2014 et 2015, les soldes horaires positifs étaient temporairement de 30 000 à 40 000 heures de plus par rapport à 2012/2013. Une baisse globale a eu lieu par rapport à 2014 et 2015, de façon à ce que le niveau en 2018 corresponde à nouveau environ à celui de 2012, 2013, 2016 et 2017 (env. 550 000 heures). Une réduction telle que celle prévue par le projet Lobenar n'a donc pas abouti.

Soldes horaires positifs ouverts élevés : environ 26 jours par personne

Entre 2012 et 2018, les prestations productives directes de la poca ont nettement augmenté. Leur part était d'environ 75,5 pour cent en 2018. La plus grande part relève de la police judiciaire. La police de sécurité (exigée dans le projet Lobenar) et la protection des ambassades ont fortement augmenté. Les soldes horaires positifs ouverts (soldes vacances, horaires, épargne-temps) restent élevés en 2018 et correspondent à 26 jours par personne.

5 Loi sur la police révisée

5.1 Bases inchangées

Le 27 mars 2018, le Grand Conseil a approuvé la nouvelle loi sur la police. Lors de la votation référendaire du 10 février 2019, le peuple bernois l'a adoptée à une nette majorité. L'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2020.

Comme jusqu'à présent, la compétence de la poursuite pénale revient de manière primaire et exclusive au canton de Berne. La révision totale de la loi sur la police ne change rien en matière de répartition des tâches entre canton (police cantonale) et communes (dans leur rôle d'autorité de sécurité communale). Comme jusqu'à présent, la police cantonale pourra confier aux communes certaines tâches adaptées. La garantie de la sécurité et de l'ordre public reste une tâche conjointe du canton et des communes. Comme jusqu'à présent, les communes se chargeront des tâches de la police de sécurité, pour autant qu'aucune mesure policière impliquant la menace ou l'exécution d'une contrainte ne soit nécessaire. Le principe de subsidiarité et le monopole de la puissance publique de la police cantonale ne changent pas.

L'Evaluation Police Berne²⁰ a montré que le modèle actuel de collaboration entre le canton et les communes a fait ses preuves ; il est donc maintenu. Les prestations générales de la police continueront donc d'être assurées par la police cantonale et cofinancées par les communes. En sus, ces dernières ont la possibilité d'acheter des prestations par le biais d'un contrat. L'échange d'informations institutionnalisé avec les communes ayant conclu un contrat de prestations est poursuivi. La collaboration entre les autorités de sécurité communales et la police cantonale, qui fonctionne bien dans le quotidien policier au niveau opérationnel, est maintenue et ne fait l'objet d'aucune modification fondamentale.

²⁰ L'Evaluation Police Berne a examiné – après la constitution d'une police cantonale unique – notamment la collaboration entre canton et communes. Le Conseil-exécutif a présenté les résultats au Grand Conseil dans un rapport du 5 juin 2013.

5.2 Nouveautés de la loi sur la police révisée

5.2.1 Synthèse de toutes les dispositions de droit policier dans la LPol

Dans le cadre des travaux de révision, la loi existante du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC ; RSB 552.1) a été intégrée à la loi sur la police. Les articles de loi repris de la LPC n'ont subi aucune modification fondamentale. La révision totale a permis de combler quelques lacunes dans la loi. Des nouveautés ont notamment été introduites en ce qui concerne la gestion du personnel, les catégories de personnel, le statut de policier et les conditions d'engagement. En outre, des mesures simples en matière de droit du personnel s'appliquant en cas de violation des devoirs de service ont été introduites. De plus, les nouvelles bases légales introduites permettent à la police cantonale de faire passer aux candidats un contrôle de sécurité relatif aux personnes.

5.2.2 Forfaitisation des frais d'intervention

L'une des recommandations de l'Evaluation Police Berne visait à optimiser la collaboration par le biais de nouveaux modèles dans les prestations générales. Cela s'est révélé difficile dans la mesure où il est presque impossible de définir une limite claire entre les prestations générales, les prestations devant être achetées et les prestations de police judiciaire, financées exclusivement par le canton. C'est la raison pour laquelle le modèle des prestations générales n'a pas été repris dans la nouvelle loi sur la police. Le décompte des frais d'intervention se fera désormais par le biais d'un modèle de forfait. Selon ce modèle, chaque commune paie un forfait annuel – en fonction de la taille de sa population et des besoins en sécurité – pour les coûts des interventions de police (maîtrise d'événement) et de l'assistance à l'exécution fournie par la police. Les coûts ne devant ainsi plus être décomptés séparément, la police cantonale est libérée d'un grand volume de travail administratif.

Comme jusqu'à présent, les grandes communes du canton de Berne, les centres urbains, prendront en charge la plus grande part des coûts policiers à l'échelon communal, au moyen d'un contrat sur les prestations individualisé, tandis que les petites communes bénéficieront d'un montant forfaitaire moindre. Ainsi, le montant forfaitaire annuel d'une commune de 1000 habitants sera par exemple de 600 francs.

5.2.3 Contrat sur les points sensibles

Deux contrats disponibles jusqu'à présent pour les communes sont supprimés par l'introduction de la loi sur la police révisée. Le contrat sur les interventions devient caduc en raison du modèle de forfaitisation et le contrat sur les patrouilles s'est révélé peu utile. Le modèle de forfaitisation des frais d'intervention ne réduit pas les possibilités de pilotage des communes. Au contraire, celles-ci sont même améliorées par l'introduction de l'instrument du contrat sur les points sensibles, qui permettra aux communes de définir une zone géographique pour une durée déterminée comme zone à problème (« à la carte ») et à laquelle la police cantonale accordera une attention particulière. Une commune pourra définir au maximum deux points sensibles. Le décompte avec les communes dépendra enfin du travail fourni par la police cantonale.

5.2.4 Contrôles d'identité par les communes

Dans sa déclaration de planification n°1 du 11 septembre 2013 relative à l'Evaluation Police Berne, le Grand Conseil retient que les communes devraient être autorisées à effectuer des vérifications d'identité. Ce point a été repris dans la loi sur la police révisée. Les communes ont donc le droit, dans le domaine de l'ordre simple tels que le *littering*, le bruit, etc. d'enjoindre à une personne de fournir ses données personnelles et ce, si possible, au moyen

d'une pièce d'identité. Si la personne n'obtempère pas, les collaborateurs communaux n'ont pas le droit d'exercer de contrainte et sont tenus, le cas échéant, de faire appel à la police cantonale. En outre, il est interdit de transmettre la compétence de contrôle d'identité à des privés, par exemple des entreprises de sécurité.

5.2.5 Infliger des amendes dans le domaine de l'ordre

Une autre proposition prévue dans la déclaration de planification relative à l'Evaluation Police Berne (déclaration de planification n°2 du 11 septembre 2013) est mise en œuvre, soit le droit d'infliger des amendes dans le domaine de l'ordre. Les communes ayant conclu un contrat sur les ressources ont le droit d'infliger des amendes en cas d'inobservation de prescription d'ordre (contraventions comme le tapage nocturne ou comportement inconvenant) et dans les domaines de la migration et du commerce. Dans ce contexte, la compétence revient aux collaborateurs communaux, qui doivent être en uniforme. Elle ne peut être transmise à des privés.

5.2.6 Education routière ancrée dans la loi

La police cantonale effectue un travail de prévention ciblé dans le domaine de la circulation. Les cours d'éducation routière en font partie. L'article 9, alinéa 1, lettre f disposera expressément que cette tâche (y c. examen de vélo) relève de la police cantonale, du jardin d'enfant jusqu'au terme de l'enseignement primaire (école moyenne, jusqu'à la 6^e comprise)²¹.

5.2.7 Renforcement de la procédure d'enquête policière préliminaire

Les procédures d'enquête policière préliminaire, en d'autres termes reconnaître si certaines infractions ont été commises ou sont sur le point de l'être, sont particulièrement nécessaires dans le domaine de la cybercriminalité, notamment en matière de pédocriminalité, de pornographie punissable, de traite d'êtres humains et de trafic organisé de migrants. La compétence de base de la police cantonale en matière de procédure d'enquête policière préliminaire a donc été explicitement ancrée dans la loi sur la police révisée, qui a aussi permis de définir clairement le recours à l'investigation secrète dans le cadre de la procédure d'enquête policière préliminaire.

5.2.8 Renforcement des mesures relatives à la violence domestique et au harcèlement

Avec la loi sur la police révisée, la police cantonale aura la possibilité de renvoyer des personnes ou de leur interdire l'accès si la sécurité et l'ordre public sont troublés ou menacés. L'interdiction d'accès pourra être assortie d'une interdiction de contact et de périmètre, de façon à protéger une personne menacée. Cela constitue un élargissement déterminant des possibilités de la police cantonale, surtout dans les domaines de la violence domestique et du harcèlement (stalking). En outre, l'interdiction d'accès peut être prononcée pour le lieu de travail et l'école, de façon à protéger les enfants. Sa durée a été augmentée de 14 à 20 jours.

5.2.9 Elargissement et modernisation des réglementations en matière de protection des données

La loi sur la police révisée contient une nouvelle disposition légale permettant à la police cantonale de faire du profilage pour lutter contre la criminalité et écarter des dangers. En outre, il est possible de créer un système de traitement de données commun entre la Confédération et les cantons. La clarification des interfaces entre la police cantonale bernoise

²¹ Lors de la consultation au sein du Grand Conseil, l'idée d'élargir l'éducation routière dispensée par la police cantonale à l'école secondaire (7^e à 9^e) a été assez largement soutenue mais finalement rejetée pour des raisons financières (nécessité de quatre à cinq postes supplémentaires).

et les autorités policières de la Confédération et des cantons ont considérablement contribué à faciliter la lutte contre la criminalité et la recherche de personnes disparues au niveau national.

Collaboration plus efficace entre la poca et les communes

La nouvelle loi sur la police facilite la collaboration entre la poca et les communes grâce au nouveau modèle de forfaitisation. Aussi, les nouveaux contrats sur les points sensibles offrent de meilleures possibilités aux communes, en permettant à la poca de répondre de manière ciblée et efficace à leurs besoins en matière de sécurité.

6 Gains en efficacité réalisés (organisation, personnel)

6.1 Division transversale

6.1.1 Planification et intervention

La suppression du Service spécialisé Evénements au printemps 2017 a permis d'économiser un poste de cadre. En outre, 200 pour cent de poste ont été réaffectés, passant de la centrale d'engagement régionale (CER) Berne/Mittelland et Haute-Argovie (MEHA) aux régions Berne et MEHA. En contrepartie, la CER Berne/MEHA s'est vu attribuer deux stagiaires permanents issus de ces deux régions. Cet échange et le transfert de savoir qui en a découlé ont permis de gagner en efficacité et en compréhension mutuelle dans le travail au niveau opérationnel. De plus, le renforcement par l'affectation des deux stagiaires a permis de former une réserve suffisante de personnel à la CER pouvant être déployée dans une situation extraordinaire (p. ex. attaque terroriste).

6.2 Divisions du front et polices régionales

6.2.1 Division de la police judiciaire

Le vol par effraction ayant été défini comme une priorité, deux postes ont pu être créés dans la brigade Vols / Effractions. Ces postes ont toutefois été pris à la Brigade Gentiane et au service des Recherches (INF).

La création d'un groupe de travail Cybercriminalité ciblé et efficace a permis, en impliquant tous les cercles concernés de la poca, de répondre jusqu'à présent efficacement au nombre croissant de cas. Or, cela ne sera bientôt plus possible, compte tenu de la tendance croissante de la cybercriminalité et de l'hypothèse selon laquelle les personnes lésées annonceront et dénonceront bien plus souvent les cas de cybercriminalité à l'avenir. En 2018, le domaine Cybercriminalité a obtenu un collaborateur spécialisé supplémentaire grâce à un nouveau regroupement des brigades spéciales.

6.2.2 Circulation, environnement et prévention

En 2015, le service spécialisé sur l'assurance-qualité a été supprimé, ce qui a permis d'économiser trois postes. La suppression de ces trois postes transversaux a permis d'économiser du personnel. Toutefois, parallèlement, une certaine perte de qualité est apparue lors du contrôle ultérieur des rapports d'accidents. La même année, le secrétariat de la division a fusionné avec le contrôle des affaires. La réorganisation a permis d'économiser 150 pour cent de poste.

De 2012 à 2017, des mesures d'optimisation relatives au soutien technique et aux processus de travail ont été effectués à la surveillance technique du trafic. Elles ont permis d'absorber jusqu'à présent le volume de travail toujours croissant des collaborateurs du *backoffice*.

Dans le domaine de la prévention, la fusion de la prévention de la criminalité et de la prévention routière a permis de supprimer un poste de cadre.

6.2.3 Polices régionales

Le réseau au niveau local avec la population et l'économie locale est indispensable pour garantir aussi à l'avenir une présence proche et efficace de policiers sur les lieux. Il sert non seulement à maintenir la sécurité locale mais revêt aussi une importance lors d'interventions de la police de sécurité et de la police judiciaire dans la région. La poca a tout de même procédé à une réorganisation ponctuelle.

6.2.3.1 Police régionale Seeland – Jura bernois

Les districts existants Cerlier, Lyss/Aarberg et Büren a.A. ont été supprimés et le secteur d'intervention de la police territoriale du Seeland a été réparti en deux districts : Seeland – Est et Seeland – Ouest. Cette nouvelle répartition a permis d'économiser des postes de cadre et de créer, au niveau du chef de district, de nouvelles structures, plus flexibles et autonomes dans la planification du service.

En outre, au sein des deux arrondissements administratifs Bienne et Seeland, le nombre de corps de garde avec heures d'ouverture garanties a été réduit. Sur les 14 corps de garde de la police territoriale du Seeland, deux corps de garde par arrondissement administratif ont des heures d'ouverture garantie ; deux autres étant uniquement ouverts sur annonce préalable.

La mise en service d'un lieu de déploiement central pour les unités du service d'ordre (CFP Bienne) a créé une base logistique solide pour assurer les prestations générales de la police de sécurité. Les trajets d'intervention étant courts, le déploiement est rapide et efficace. De plus, la formation décentralisée a pu être consolidée et le traitement signalétique décentralisé a pu être réalisé à Bienne, ce qui permet d'économiser de manière conséquente le temps de déplacement pour la formation et le traitement signalétique à Berne.

Les progrès numériques ont permis de diviser par deux les effectifs du secrétariat de la police régionale depuis 2012.

6.2.3.2 Police régionale Berne

Entre 2012 et 2016, environ 15 postes ont pu être économisés et attribués à d'autres services. La fusion du contrôle de la circulation et du service de la circulation a permis d'économiser une fonction de chef de service (DC2). Au service Circulation, le nombre de groupes est passé de neuf à huit et à la surveillance du trafic, de trois à deux. Ainsi, deux fonctions de chef de groupe et deux de remplaçant de chef de groupe ont pu être économisées. En 2018, la présence des forces d'intervention la nuit le week-end a été renforcée par une optimisation des plans de service. Grâce à une stratégie de dialogue plus forte au sein du service d'ordre, notamment en matière de manifestations sportives, il a été possible de libérer du personnel.

6.2.3.3 Police régionale Oberland bernois

Ces dernières années, le nombre de corps de garde a été fortement réduit, passant de 28 à 13. Parallèlement, le nombre de districts de police a diminué (de huit à six). Cette réduction

est le résultat de la fusion des districts de police de Zweisimmen et Gstaad en 2015, qui a permis d'économiser une fonction de chef de district et une de remplaçant du chef de district. La fusion la même année des districts de police de Frutigen et Spiez a permis de réduire le nombre de positions de cadre (une fonction de chef de district et une de remplaçant du chef de district) à la police régionale de l'Oberland bernois. La fermeture du corps de garde d'Erlenbach, aussi en 2015, et le transfert des collaborateurs concernés dans les structures existantes du corps de garde de Spiez ont entraîné la suppression d'un chef de corps de garde et de son remplaçant. Les heures d'ouverture des corps de garde de Thoune et d'Interlaken peuvent être élargies depuis février 2019.

6.2.3.4 Police régionale Mittelland-Emmental – Haute-Argovie

Récemment, plusieurs corps de garde ont fusionné et le système d'encadrement a été rationalisé. D'autres postes de cadre ont été supprimés par une restructuration de la police mobile (pol mob). Grâce à cette réorganisation, les ressources pour les prestations générales (présence, patrouilles) ont nettement augmenté et un nouveau groupe prioritaire a pu être défini à la sûreté.

La police cantonale a augmenté son efficience

La police cantonale a rationalisé et optimisé son organisation et a ainsi libéré un grand nombre de postes, qui ont pu être affectés à d'autres tâches prioritaires. Toutefois, le réseau local de la police avec la population et l'économie locale est indispensable. Il est important de ne pas réduire la présence de la police dans les régions eu égard à son effet préventif, à son importance pour garantir une intervention rapide et au sentiment de sécurité de la population.

7 Situation actuelle de sécurité et de menaces

7.1 Evolution du nombre d'infractions

7.1.1 Aperçu des infractions au Code pénal (CP)

Après un pic en 2012, le nombre d'infractions enregistré par la police depuis l'introduction de la statistique policière de la criminalité en 2008²² n'a jamais été aussi bas qu'en 2017. Cela s'explique notamment par le net recul des infractions contre le patrimoine, qui représente environ trois-quarts des infractions au CP (2017 : 73% ; 2012 : 76%). Les vols et les cambriolages ont considérablement baissé. Toutefois, il est fortement probable que nombre d'infractions contre le patrimoine se soient reportées sur la Toile et qu'une grande partie d'entre elles n'apparaissent pas dans la statistique car elles ne sont pas dénoncées (cf. ch. 9.8.1.3). Après des pics en 2012, les autres infractions au CP sont restées, depuis 2014, plus ou moins constantes excepté quelques variations annuelles (p. ex. infractions impliquant de la violence ; infractions contre la vie, l'intégrité corporelle, l'intégrité sexuelle ou la liberté et infractions à la LCR). Le nombre d'infractions relevant de la violence domestique oscille entre 1200 et 1400 ; 2017 ayant enregistré le taux le plus bas avec 1157 infractions. Les actes avec violence grave ont augmenté ; de 21 pour cent si on compare 2016 à 2017.

Il faut rappeler que seules les infractions dénoncées apparaissent dans la statistique de la criminalité. Cette part (le taux de dénonciations) varie fortement. Les vols de voiture sont le plus souvent dénoncés (autour des 90%) ; les voies de fait sont dénoncées dans environ 20 à

²² Cf. Statistique de la criminalité et des accidents de la circulation routière du canton de Berne : www.police.be.ch ; seules les infractions ayant été dénoncées apparaissent dans la statistique.

25 pour cent des cas ; les infractions liées à la sexualité atteignent même un taux nettement inférieur (3 à 10 %). Cela signifie que le nombre de cas non recensés dans ce domaine est élevé et n'apparaît pas dans la statistique de la criminalité²³.

7.1.2 Criminalité accrue dans les zones urbaines et forte violence contre les femmes

Deux points attirent particulièrement l'attention. D'une part, on constate qu'une grande partie des infractions est perpétrée dans les zones urbaines. Parmi toutes les infractions au CP commises dans le canton de Berne (2017), environ 47 pour cent le sont dans l'arrondissement administratif Berne-Mittelland et environ 71 dans les arrondissements Berne-Mittelland, Bienne et Thoune ensemble. La part de la population de ces régions représente environ 40 pour cent (ou 60 pour cent si on compte les trois arrondissements ensemble (2017) de la population totale²⁴. D'autre part, on constate que les victimes d'actes de violence sont souvent des femmes. En 2017, dans moins de 20 pour cent des cas, les femmes étaient accusées d'être l'auteur des faits ; tandis qu'elles étaient victimes dans environ 40 pour cent des cas de violence. Ce constat est encore plus marqué en ce qui concerne les infractions avec violence grave en 2017 : les auteurs accusés étaient presque exclusivement des hommes, alors que 55 pour cent des victimes étaient des femmes²⁵.

7.1.3 Aperçu des infractions à la loi sur les stupéfiants et à la loi sur les étrangers

En 2017, environ 12 500 infractions à la loi sur les stupéfiants (LStup) ont été commises, ce qui correspond à une baisse d'environ 14 pour cent par rapport à 2012. Environ 88 pour cent des infractions commises en 2017 concernaient la consommation et la possession de stupéfiants ; dix pour cent le commerce et le trafic. Cette catégorie a légèrement augmenté depuis 2012. Environ 62 pour cent des infractions dans le domaine des stupéfiants ont été commises dans l'arrondissement administratif de Berne-Mittelland ; près de 83 pour cent, si on compte les arrondissements administratifs de Berne-Mittelland, Bienne et Thoune.

Entre 2012 et 2017, le nombre d'infractions à la loi sur les étrangers a légèrement baissé (p. ex. entrée et sortie illégale, activité lucrative/emploi illégaux). Près de 82 pour cent des 2600 infractions ont été commises dans les arrondissements administratifs de Berne-Mittelland, Bienne et Thoune.

²³ Ces chiffres sont tirés d'études sur la criminalité et de sondages de victimisation au sein de la population bernoise (Killias Research & Consulting), effectuées sur mandat de la police cantonale bernoise, en 2011 et 2015. Il s'agit de données relatives au « comportement de dénonciation » des victimes d'infractions.

²⁴ Statistique de la population du canton de Berne au 31.12.2017 (population résidante des communes, arrondissements administratifs et régions administratives ; administration des finances du canton de Berne).

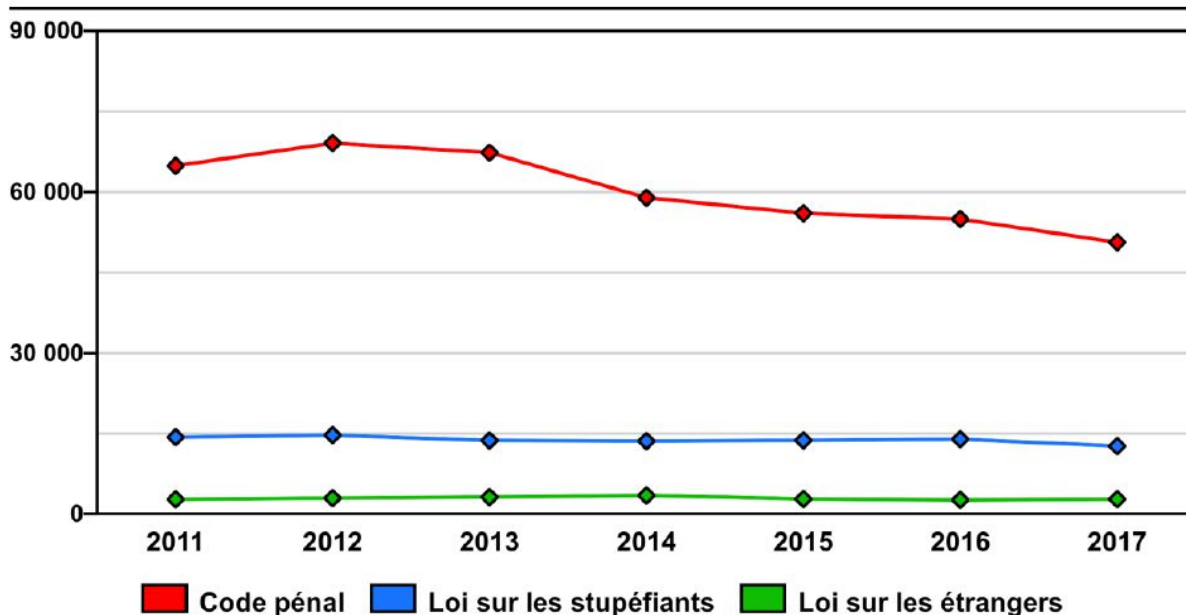
²⁵ Font partie des infractions avec violence grave entre autres les homicides, les lésions corporelles graves, le brigandage et le viol.

Moins d'infractions contre le patrimoine ; nombre stable d'infractions impliquant de la violence ; points sensibles marqués dans les zones urbaines

Entre 2012 et 2017, le nombre d'infractions a baissé d'environ douze pour cent. Cela s'explique surtout par la baisse des infractions contre le patrimoine (principalement des vols). Les autres infractions au Code pénal (p. ex. contre la vie et l'intégrité corporelle, l'intégrité sexuelle), à la loi sur les stupéfiants et à la loi sur les étrangers ont atteint un pic en 2012 et sont plus ou moins stables depuis 2014. Il existe toutefois un nombre élevé de cas non recensés en ce qui concerne les infractions impliquant de la violence.

Les zones urbaines affichent une criminalité disproportionnée : 71 pour cent (CP) jusqu'à 83 pour cent (LStup) des infractions en 2017 ont été commises dans les arrondissements administratifs de Berne-Mittelland, Bienne et Thounne, alors que le nombre d'habitants représente seulement environ 60 pour cent de la population bernoise (2016). Dans les cas d'infraction avec violence, la majorité des personnes prévenues sont des hommes, tandis que les victimes sont des femmes dans 40 pour cent des cas d'infractions avec violence, voire 55 pour cent dans les cas de violence grave.

Infractions selon la loi



État de la base de données: 15.2.2018

Source(s): OFS – Statistique policière de la criminalité (SPC) 2017

© OFS, Neuchâtel 2018

Source du graphique : statistique de la criminalité dans le canton de Berne, 2017

7.2 Taux d'élucidation très variable

La part d'infractions ayant été élucidée entre 2012 et 2017 varie fortement selon la catégorie d'infraction. Environ entre 80 (2013) et 88 pour cent (2017) des infractions impliquant de la violence sont élucidés. En ce qui concerne les infractions contre l'intégrité sexuelle, le taux d'élucidation oscille entre environ 79 pour cent (2016) et près de 86 pour cent (2015) ; elle est nettement plus basse en ce qui concerne les infractions contre le patrimoine et est passée de 14 pour cent (2012) à près de 22 pour cent (2017). Les taux varient toutefois fortement au sein même de cette catégorie. Ils se situent entre 90 et 100 pour cent en ce qui concerne l'abus de confiance et le recel, tandis qu'ils sont nettement plus bas en ce qui concerne les

nombreux cas de vols et de dommages à la propriété (ordre de grandeur : vol de véhicule : 2 à 6% ; autre vols : 15 à 26% ; dommages à la propriété : 10 à 17%).

Le taux d'élucidation des infractions contre le patrimoine est bas mais enregistre une nette augmentation

Le taux d'élucidation se situe dans la majorité des délits entre 80 et 90 pour cent environ. Il est nettement plus bas en ce qui concerne les vols et les dommages à la propriété. Entre 2012 et 2017, il est toutefois passé de 14 à 22 pour cent, si on prend en considération l'ensemble des infractions contre le patrimoine.

7.3 Structure des personnes prévenues²⁶

La majorité des personnes prévenues pour une infraction sont des hommes (2017 : CP 77%, LStup 86%). Près d'un tiers des prévenus sont des jeunes de moins de 24 ans. La part des hommes prévenus pour des infractions avec violence s'élève à 81 pour cent et avec violence grave, à près de 100 pour cent. La part des prévenus de moins de 24 ans s'élevait à environ 28 pour cent en 2017 et affiche une nette baisse par rapport à 2012 (33%). Pour les infractions à la LStup, elle s'élève à 44 pour cent.

La part de prévenus étrangers pour des infractions au Code pénal s'élevait à 46 pour cent en 2017. Elle s'élève à 34 pour cent pour les infractions à la LStup. Depuis 2012, elle reste dans le même ordre de grandeur.

Les prévenus sont principalement des hommes ; la part de jeunes est en baisse

La part d'hommes prévenus est élevée dans toutes les catégories d'infractions ; dans celles au Code pénal, on compte près d'un tiers de prévenus jeunes (moins de 24 ans) et dans celles à la LStup, 44 pour cent. Entre 2012 et 2017, cette part a baissé de 33 à 28 pour cent. La part de prévenus étrangers est plus ou moins stable depuis 2012 (2017 : Code pénal : 46% ; loi sur les stupéfiants : 24%).

7.4 Augmentation des accidents de la circulation en 2017

Entre 2012 et 2016, le nombre d'accidents de la circulation dans le canton de Berne a baissé d'environ 6300 à moins de 6000 par année. Cependant, en 2017, le nombre d'accidents a augmenté de 320 par rapport à 2016, passant ainsi à 6109. Le nombre de personnes tuées sur les routes varie d'une année à l'autre (2012 : 37 ; 2014 : 23 ; 2016 : 30) et a atteint un pic en 2017, soit 39. Le nombre de blessés graves affiche une tendance croissante, confirmée clairement en 2017 avec 630 victimes. Environ 64 pour cent des personnes tuées dans un accident étaient des personnes sur des deux-roues ou des piétons ; parmi les blessés graves, ce chiffre atteint même 70 pour cent. On constate une augmentation notable de jeunes accidentés (15 à 17 ans) et de seniors (+65 ans) sur des deux-roues. Au total, 63 pour cent des accidents se produisent en localité ; près de 24 pour cent hors localité et 13 pour cent sur les autoroutes. La majeure partie des accidents est due à une observation insuffisante des règles de la circulation et à l'influence directe du conducteur. En premier lieu, il y a souvent l'inobservation du droit de priorité et une vitesse excessive. En ce qui concerne le conducteur,

²⁶ Le nombre de personnes prévenues ne coïncide pas avec le nombre d'infractions commises, étant donné qu'une personne peut, le cas échéant, être responsable de plusieurs infractions. En 2017 par exemple, près de 48% des adultes prévenus avaient commis plus d'une infraction au Code pénal.

la cause la plus fréquente d'accidents est liée à son état, à son comportement et à l'inattention.

Dans le cadre de contrôles de la vitesse, le canton de Berne a effectué ces dernières années plus de 5000 mesures par année, ce qui signifie de trois millions à environ 3,9 millions de véhicules par année. Ainsi, la police cantonale a infligé entre 226 000 et 236 000 amendes d'ordre et a procédé à des dénonciations dans souvent plus de 4000 cas par année.

Nette augmentation des accidents de la circulation en 2017

Après une phase continue de baisse ces dernières années, le nombre d'accidents de la circulation a augmenté de 320 entre 2016 et 2017, atteignant ainsi 6109. Le nombre de personnes tuées et grièvement blessées a à nouveau augmenté, les personnes sur des deux-roues et les piétons étant les plus touchées. L'inobservation des règles de la circulation et l'état ainsi que le comportement du conducteur sont les causes principales d'accidents.

7.5 Légère augmentation des interventions et des appels d'urgence²⁷

Depuis 2015, les quatre centrales d'engagement régionales (CER) de la poca enregistrent une légère augmentation des appels d'urgence (numéros 112, 117, 118) tandis que les autres appels sont en légère baisse. Au total, en 2017, près de 490 000 appels ont été reçus, ce qui signifie 1300 appels par jour. 35 pour cent d'entre eux (soit 175 000) étaient des appels d'urgence (en moyenne environ 480 par jour). En 2017, il y a eu près de 130 000 interventions (env. 350 par jour), dont 67 000 environ découlaient d'un appel d'urgence (env. 180 par jour). La durée moyenne d'intervention est d'environ 17 minutes et dans les interventions d'alarme environ neuf minutes (2016 et 2015 : huit minutes).

Plus de 1300 appels en moyenne par jour, 480 appels d'urgence, 350 interventions

Les centrales d'engagement régionales enregistrent une légère hausse des appels d'urgence et des interventions. Environ 480 appels d'urgence sont reçus par jour en moyenne.

7.6 Perception subjective de la sécurité

7.6.1 Etudes pour le canton de Berne

La sécurité n'est pas seulement une question du nombre concret d'infractions et de leur évolution dans le temps mais aussi de la perception subjective. Cette dernière détermine de manière considérable si une personne apprécie ou non de vivre dans le canton de Berne. L'objectif de la poca de faire du canton de Berne l'un des plus sûrs de Suisse comprend ces deux aspects et contribue à assurer une qualité de vie élevée.

Afin de saisir l'état d'esprit de la population bernoise, la poca a demandé, en 2011 et 2015, dans le cadre d'un sondage à l'échelon national sur la sécurité, à ce que des études approfondies soient effectuées dans le canton de Berne²⁸. Cela permet de comparer directement les résultats du canton de Berne avec les valeurs obtenues à l'échelle nationale.

²⁷ Ces données comprennent les appels d'urgence et les interventions de la police et des sapeurs-pompiers (excepté les sapeurs-pompiers professionnels de Berne).

²⁸ Sondage de victimisation et opinions sur la criminalité dans le canton de Berne (2015) du 29 février 2016, Killias Research & Consulting, sur mandat de la police cantonale bernoise.

7.6.2 Appréciation positive du travail de la police

88,4 pour cent des personnes interrogées ont déclaré faire confiance à la police ; à l'échelle suisse, le pourcentage est similaire avec 87,9 pour cent. Dans le canton de Berne et au niveau suisse, le pourcentage est plus élevé qu'en 2011²⁹. Dans le canton de Berne, 88,7 pour cent des personnes interrogées ont considéré que la lutte de la police contre la criminalité était très bonne ou assez bonne ; au niveau suisse, ce pourcentage était un peu plus élevé, soit de 90,8. En 2011, il était plus bas aux deux niveaux. 26,5 pour cent des personnes interrogées dans le canton de Berne ont déclaré que la qualité du travail de la police s'était légèrement ou beaucoup améliorée les trois dernières années ; au niveau suisse, ce pourcentage était toutefois plus élevé avec 31,7 pour cent. Aux deux niveaux, les résultats du sondage étaient moins bons en 2011.

Grande confiance en la police – développement positif du sentiment de sécurité

Si l'on compare 2015 et 2011, le sentiment de sécurité subjectif relatif à la criminalité suit une tendance positive. La confiance en la police et l'évaluation affichent des valeurs plus positives et élevées qu'en 2011.

7.6.3 Lacunes et déficits dans le sentiment de sécurité subjectif

Certains résultats du sondage de 2015 soulignent toutefois des lacunes et des déficits sur des points qui déterminent le sentiment de sécurité subjectif de la population. Dans ce contexte, le canton de Berne obtient souvent un résultat moins bon par rapport à l'ensemble de la Suisse. Néanmoins, les valeurs de 2015 étaient meilleures que celles de 2011.

Plus de 34 pour cent des personnes interrogées considèrent que la présence policière dans le canton de Berne est insuffisante (Suisse : 38%) ; pour les plus de 39 ans dans le canton de Berne, ce pourcentage atteint presque 45 pour cent. 25 pour cent des personnes interrogées déclarent que la police est peu, voire pas présente pour la population ; au niveau suisse, ce taux est de 23 pour cent. Dans le canton de Berne, près de 41 pour cent des personnes interrogées estiment que la police est en règle générale rapidement sur les lieux ; au niveau suisse, ce taux est de plus de 44 pour cent. Pour 20,4 pour cent des personnes interrogées (Suisse 16,3%), la police met trop de temps à arriver sur les lieux ; pour les autres, cela dépend toujours de l'événement.

7.6.4 Insécurité dans la rue et dans l'espace public

Le nombre de personnes ayant eu concrètement peur d'être victimes d'une infraction a baissé de 4,4 points entre 2015 et 2011, passant ainsi à 9,5 pour cent. 11,3 pour cent des femmes et 7,7 pour cent des hommes ont répondu ainsi. On remarque que la part des jeunes de moins de 26 ans est élevée, à 13,7 pour cent. Cette part n'est que de sept pour cent chez les plus de 39 ans.

17,2 pour cent des personnes interrogées ont déclaré ne pas se sentir en sécurité la nuit dans la rue (Suisse : 14,7 %) ; parmi les femmes, 26,5 pour cent d'entre elles et seuls 7,7 pour cent des hommes ont répondu ainsi. Plus de 19 pour cent des personnes interrogées (23,8% de femmes et 15,3 d'hommes) s'inquiètent, dans la même situation, de la sécurité des membres de leur famille. Plus de 27 pour cent des personnes interrogées estiment probable que leur appartement soit la cible d'une tentative de cambriolage dans l'année (pas de différence

²⁹ En 2011, la question était formulée autrement et de manière plus compliquée et, de ce fait, les résultats ne peuvent pas être comparés directement entre les deux années.

notable entre les sexes). Parmi les personnes se disant dérangées par ce qu'elles voient dans la rue, nombre d'entre elles mentionnent les mots-clés vandalisme, jeunes dans la rue, *littering* ainsi que trafic et consommation de drogues. Lors de manifestations sportives, près de 90 pour cent se sentaient en sécurité en 2015, tandis qu'un peu plus de dix pour cent ne se sentaient pas en sécurité, voire pas du tout. Au niveau suisse, ce taux n'atteint que 6,6 pour cent. Plus de 16 pour cent des personnes interrogées dans le canton de Berne ont peur d'être victimes d'un attentat terroriste.

7.6.5 Eviter les risques, besoin d'agir dans les communes

En 2015, 53,5 pour cent des personnes interrogées ont déclaré prendre des mesures de précaution pour ne pas devenir la cible d'une infraction (Suisse : 56%). 40 pour cent des hommes et 70 pour cent des femmes ont fait cette déclaration. Parmi les mesures de précaution les plus importantes figurent « éviter certaines personnes », « éviter les passages souterrains » et « éviter certaines rues ou places ». En 2011, le pourcentage de personnes prenant de telles mesures de précaution était nettement plus élevé dans le canton de Berne et à l'échelle suisse (canton de Berne : 72,9%). En outre, dans le canton de Berne, seuls 26,6 pour cent des personnes interrogées ont déclaré qu'il n'y avait pas de problème de sécurité urgent dans leur commune. Le vandalisme, les vols par effraction, les vols, le brigandage, les jeunes traînant dans les rues et la drogue étaient les plus souvent mentionnés dans ce contexte.

Peur de la violence et de cambriolages ; présence de la police trop faible et pas assez rapide

Bien que le sentiment de sécurité se soit clairement amélioré, nombre de personnes ne se sentent pas en sécurité la nuit dans la rue ; les femmes bien plus souvent que les hommes. Plus de 50 pour cent – parmi les femmes même 70 pour cent – prennent des mesures de précaution pour ne pas devenir la cible d'une infraction. 27 pour cent de la population craignent que leur appartement ne soit cambriolé dans un avenir proche. Plus d'un tiers de la population estime que la présence policière est insuffisante et près de 41 pour cent estiment toutefois que la police arrive assez rapidement sur les lieux pour intervenir.

7.6.6 Perception subjective de la sécurité dans la circulation routière

Dans le domaine de la circulation aussi, le travail de la police fait en principe l'unanimité. En 2015, 86,5 pour cent des personnes interrogées estimaient que la police effectuait assez de contrôles de stationnement. Ce taux était de 72,5 pour cent en ce qui concerne les contrôles de vitesse. A l'échelle suisse, le premier point obtenait un avis positif légèrement plus bas et le second, légèrement plus haut. Par rapport à 2011, la satisfaction dans le canton de Berne s'est améliorée sur les deux points.

Interrogées sur ce qui les dérange dans la rue, les personnes ont répondu le plus souvent les potentiels actes de délinquance (p. ex. vandalisme) ou les situations menaçantes (jeunes qui traînent) et souvent « des situations dangereuses dans le trafic ». Les cyclistes et les conducteurs de cyclomoteurs (bien 31%) mais aussi les piétons et les automobilistes (22,4% pour chaque catégorie) ont eu peur d'être victimes d'un accident de la circulation dans l'année écoulée. Partant, parmi les trois-quarts des personnes interrogées qui estiment que leur commune a un problème de sécurité urgent, un grand nombre mentionne la circulation routière. Avec près de 23 pour cent, la circulation routière est citée en troisième position, après le vandalisme et les vols par effraction/le brigandage. Ce pourcentage est légèrement plus haut qu'à l'échelle suisse mais est toutefois resté stable depuis 2011 dans le canton de

Berne. Environ 61 pour cent des personnes interrogées estiment que certaines mesures renforceraient la sécurité dans la circulation routière. Dans ce contexte, la séparation entre la circulation à vélo/cyclomoteur et la route est particulièrement souvent mentionnée (27%), mais aussi des contrôles de police supplémentaires (22,3%). Au niveau suisse, les valeurs sont semblables. En 2011, la demande de contrôles de police supplémentaires était encore bien plus fréquente (26%).

Circulation routière : de vastes contrôles, plus de sécurité dans la mobilité douce

Le nombre de contrôles dans la circulation routière (stationnement, vitesse) est en principe considéré comme suffisant. Des améliorations ponctuelles semblent surtout nécessaires dans la mobilité douce.

8 Collaboration avec les communes

8.1 Acquisition de prestations

Ces dernières années (2012 à 2017), le solde des prestations découlant de la collaboration entre la police cantonale et les communes est demeuré à peu près stable.

En revanche, le nombre de communes qui ont dû rétribuer des prestations sur la base d'un contrat ou en raison du dépassement du seuil déterminant pour les interventions gratuites de la police cantonale a nettement augmenté (de 44 communes en 2012 à 118 en 2017). Le nombre de contrats entre les communes et la poca a par conséquent également nettement augmenté (de 50 contrats en 2012 à 124 en 2017). Ainsi, en 2017, la poca avait conclu des conventions contractuelles avec environ un tiers des communes bernoises.

8.2 Développement de la collaboration sur la base de la nouvelle LPol

La base de la collaboration entre la police et les communes est maintenue avec la nouvelle loi sur la police. A la suite de l'instauration de forfaits pour les frais d'intervention, d'une part, et de l'introduction du contrat sur les points sensibles, d'autre part, le contrat d'intervention et de patrouilles actuel prend fin avec l'entrée en vigueur de la LPol.

La nouvelle LPol permet en outre de réduire les obstacles à la conclusion de contrats sur les ressources en réseau régional. Ainsi, les communes intéressées ne devront plus être limitrophes ; à l'avenir, un rapport géographique et matériel entre deux communes suffira.

A l'heure actuelle, les répercussions de ces adaptations sur les besoins en ressources de la poca ne peuvent pas encore être estimées. Les forfaits prévus devraient augmenter l'efficacité de la poca. Cela s'applique également si, à la suite de contrats supplémentaires régionaux sur les ressources, des effets d'échelle sont réalisés. Mais il est difficile d'établir un pronostic clair étant donné que différents facteurs sont déterminants : la sécurité objective et subjective ainsi que les possibilités financières des communes.

Acquisition de prestations par les communes stable – avenir ouvert

L'acquisition de prestations des communes à la poca a été à peu près stable ces dernières années. Les répercussions de la nouvelle loi sur la police ne sont pas connues à l'heure actuelle. Cela s'applique aussi bien au volume des prestations acquises qu'au nombre de contrats et à la mise à disposition de ressources qui en découle.

9 Défis à venir pour la poca

9.1 L'évolution de la société et les menaces ne sont pas statiques

Notre société change et évolue en permanence. La situation relative à la sécurité et aux menaces n'est pas non plus une donnée statique mais change toujours. Depuis quelques années, des menaces changées ou nouvelles sont perceptibles, menaces qui s'intensifient et pourraient encore se renforcer à l'avenir. Ces évolutions mettront également les organes de police des cantons devant des défis et rendront la question des ressources humaines plus lancinante.

La poca réagit en permanence à de telles évolutions, adapte, dans la mesure du possible, son organisation et fixe de manière ponctuelle de nouvelles priorités dans son activité. Quelques exemples à cet effet sont présentés au chapitre 9.2. D'autres évolutions représenteront des défis à long terme. Elles sont expliquées aux chapitres 9.3 à 9.8.

9.2 En permanence : priorités organisationnelles et thématiques

9.2.1 Champs d'activités prioritaires et nouvelle loi sur la police

Compte tenu de la situation de menaces présentée, la police cantonale a, par exemple, étendu de manière significative ses activités de police de sécurité dans les régions, activités qui, par une présence renforcée (e. a. patrouilles) produisent un effet préventif et augmentent également le sentiment subjectif de sécurité de la population. Entre 2012 et 2018, le temps d'engagement concernant la présence préventive et les patrouilles a été augmenté de 27 pour cent (motorisé : +26%, non motorisé +30%).

La nouvelle loi sur la police quant à elle réagit à l'augmentation des points sensibles de la criminalité en ce sens que les communes peuvent à l'avenir mieux aligner leurs commandes de prestations de la poca en fonction de ces points (nouvel instrument des contrats sur les points sensibles).

9.2.2 Différenciation de l'armement – plus de sécurité, frais d'exploitation plus élevés

L'équipement et l'armement doivent aussi être en permanence axés sur l'évolution des menaces. Ces dernières sont empreintes entre autres d'une propension à la violence élevée envers les victimes, mais aussi envers les policiers. C'est pourquoi la police prépare présentement l'introduction de DI (dispositifs incapacitants, « Taser »). L'utilisation des DI rend les agresseurs incapables d'agir par l'effet de brèves impulsions électriques et facilite leur arrestation immédiate. Il convient d'admettre que le risque est nettement moindre aussi bien pour les agresseurs que pour les forces d'engagement, par rapport au recours à d'autres moyens de contrainte (notamment l'arme à feu, mais aussi le bâton). A l'avenir, chaque patrouille doit dès lors être équipée d'un DI ; les renforts peuvent également s'équiper de DI, en fonction de la situation.

L'expérience montre qu'un nouvel armement ou d'autres nouvelles composantes de l'équipement ont des conséquences sur l'exploitation ou les frais d'exploitation. Les DI en sont un exemple. Ainsi, le plan d'introduction prévoit que quelque 1400 collaborateurs de la poca effectuent une formation d'un jour concernant cet appareil. A cela s'ajoute un entretien relativement exigeant. Des effets similaires ont été générés également depuis 2017 par la formation et l'équipement d'une petite partie du corps de police de fusils d'assaut, qui ont eu

lieu entre autres au vu de la menace terroriste. La seule formation aux DI et aux fusils d'assaut nécessite, sur une année, environ six places à plein temps³⁰.

9.2.3 Priorités thématiques en matière de prévention

La poca met également en permanence des accents ciblés dans la prévention, qui s'orientent sur les menaces ou les risques actuels particuliers. Dans le domaine de la circulation, les thèmes tels que l'alcool, la rentrée scolaire ou la visibilité sont régulièrement à l'ordre du jour ; les risques de la distraction, par exemple avec des téléphones portables, sont également abordés. Depuis 2013, la moto et, depuis 2015, le vélo électrique sont également l'objet du programme de prévention.

En matière de criminalité, les vols par effraction forment un thème central de la prévention. En outre, les priorités ont changé au fil du temps : les domaines de la migration (2013-2016), les moyens numériques et les enfants (2013-2015), en passant par la cybercriminalité aux PME, des vols à la tire et à l'astuce (depuis 2016) et à la violence domestique (depuis 2014). Depuis 2017, la violence dans l'espace public est également un thème qui se situe au premier plan, et en 2018, le thème de la violence ciblée dans les écoles (p. ex. forcené) s'est ajouté.

9.2.4 Activité coordonnée dans le domaine des vols par effraction

Les chiffres concernant les vols par effraction dans le domaine privé ("dans ses quatre murs"), qui sont particulièrement préoccupants dans la perception de la population, ont pu être baissés entre 2012 et 2017 de quelque 43 pour cent. Dans le domaine public (commerces, entreprises, restaurants, etc.), les vols par effraction ont diminué de quelque 36 pour cent. Cette baisse n'est pas due au hasard. La poca a étendu de manière ciblée ses travaux de prévention dans le domaine des vols par effraction (système de sécurité, attention, aide de voisinage, etc.). De plus, la police a pu augmenter de manière visible sa présence dans les villages, les quartiers et les lotissements et engager les investigations à la suite d'un cambriolage de manière plus rapide et plus efficace que jusqu'à présent. Une meilleure collaboration entre la police en uniforme (première sur place) et les spécialistes de la police judiciaire (p. ex. identité judiciaire) ainsi qu'avec le Ministère public a contribué à cette amélioration.

Ce qui précède et l'exécution rapide de vastes contrôles, notamment à la suite d'une série de cambriolages, ont aussi permis d'augmenter sensiblement le taux d'élucidation des vols par effraction. En 2012, le taux se situait à 9,7 pour cent (2013 : taux le plus bas à 8,6%), en 2017 (taux maximum) il était à 18,7 pour cent. Le taux d'élucidation de tous les vols (sans les véhicules) se situait en 2012 (niveau le plus bas) à 16,0 pour cent, en 2017 (niveau le plus élevé) à 25,9 pour cent.

9.2.5 Accent sur la violence dans l'espace public (2018/2019)

La poca réagit également en ce qui concerne l'augmentation des actes de violence graves de ces derniers temps et les peurs répandues de la population de se rendre dans l'espace public (urbain) le soir, de nuit et en fin de semaine. Pour les années 2018/2019, elle a prévu de mettre spécifiquement l'accent sur la lutte contre la violence dans l'espace public. A cet effet, toutes les régions augmentent leur présence aux points sensibles et à certaines heures,

³⁰ La formation de base DI des 1400 membres correspond, sur une année, à un peu plus de 5 places à plein temps. La formation de base au fusil d'assaut dure 2 jours, et au total cela correspond, sur une année, à une place à plein temps (seule une petite partie du corps de police a été formée). Le plan de formation pour l'utilisation des fusils d'assaut est en train d'être revu ; si le nombre de policiers formés devait augmenter de manière importante, cela augmenterait également nettement l'investissement en matière de formation.

intensifient la collaboration et le dialogue avec les partenaires (p. ex. communes, exploitants de clubs, services sociaux) et réagissent systématiquement et fermement aux infractions dès le début³¹. Le but de cette présence et activité accrues consiste à réduire le nombre d'infractions commises dans les domaines des lésions corporelles (voies de fait incluses), des brigandages et du harcèlement sexuel de dix pour cent par rapport à la moyenne de 2014-2017.

9.2.6 Accent sur l'augmentation de la sécurité de la mobilité douce

En 2017, un grand nombre d'accidents mortels ont été enregistrés dans le canton de Berne. Dans les années précédentes, le nombre d'automobilistes tués ou grièvement blessés avait toutefois nettement reculé. L'évolution est différente en ce qui concerne la mobilité douce (e-bike, vélo, piétons). La poca place donc là un accent particulier afin de réduire le nombre d'accidents, par le biais de mesures de prévention et de répression. Des actions regroupées dans les domaines de la communication, de la circulation, de la prévention et de la police régionale s'adresseront spécialement aux enfants et aux adolescents, mais aussi aux usagers plus âgés de la route (notamment les conducteurs de vélos électriques). L'amélioration de la visibilité, les cours vélo ainsi que le comportement correct dans les ronds-points et sur le chemin de l'école seront au premier plan.

Accents ponctuels, ciblés et efficaces pour augmenter la sécurité

En dépit de ressources humaines restreintes, la poca place ponctuellement des accents ciblés pour augmenter la sécurité : davantage de patrouilles de police de sécurité ; nouvel armement selon la menace ; accents dans la prévention ; activité coordonnée contre les cambriolages, lutte intensifiée contre la violence dans l'espace public ; davantage de sécurité de la mobilité douce.

9.3 Synergies par le biais d'un nouveau centre de police

Dans l'agglomération bernoise, la police cantonale est aujourd'hui répartie sur 18 emplacements. En 2008 déjà, ces faits – l'éparpillement sur de nombreux emplacements et le manque d'économicité qui en résulte – avaient été reconnus lors de la création de la police unique et une concentration sur un nouvel emplacement avait été fixée comme objectif. Le nouveau site Köniz-Juch permettra de transposer la concentration voulue.

L'ensemble de l'infrastructure cantonale, les personnes et les services de conduite seront réunis sous un seul toit au nouvel emplacement. En font partie les centrales d'engagement des régions MEHA, Berne et Oberland bernois ainsi que les centrales d'appels d'urgence de la police sanitaire et des sapeurs-pompiers Berne dans le cadre d'une centrale d'intervention cantonale CIC, le centre de situation, le local cantonal de conduite Police, l'état-major de conduite de police et l'organe cantonal de conduite. Une organisation redondante (CIC) est en construction dans la région de Bienne. La conduite des interventions, qui coordonne tous les engagements de la police cantonale peut, grâce à la proximité géographique, réagir à chaque situation de manière encore plus directe, plus simple et plus efficace. Il faut s'attendre à des gains d'efficacité et de qualité du fait de la concentration des centrales d'engagement et d'appel d'urgence actuelles en deux centrales d'engagement cantonales.

Une manière de travailler nettement plus efficace se dessine également dans la conduite des interventions du service d'ordre. Actuellement, elle se fait depuis des emplacements décentralisés de sorte que les forces du service d'ordre de tout le canton sont informées,

³¹ Une action immédiate et systématique dans le sens d'une « tolérance zéro » est importante car il s'agit souvent de récidivistes.

déplacées et coordonnées au-delà des propres sites. Grâce au nouvel emplacement à Köniz-Juch, ces processus d'engagement sont nettement simplifiés.

Concernant les services de la police cantonale, parmi lesquels les domaines de la Police judiciaire, stationnés au « Ringhof » en ville de Berne, le déménagement est particulièrement urgent étant donné que le « Ringhof » devra bientôt être totalement rénové. Pour les nombreux services de la Police judiciaire (dont, par exemple, la recherche de personnes, la brigade Incendie et explosion et la protection de l'Etat), la proximité géographique avec les sûretés régionales Berne et MEHA représentera un avantage clair.

La concentration géographique permet des gains d'efficacité et d'efficience

Au nouvel emplacement Köniz-Juch de la poca, de nombreux services seront concentrés sous un même toit. Cela permettra de simplifier les déroulements opérationnels (p. ex. centrales d'appel d'urgence et d'engagement) et de regrouper dans une certaine mesure les ressources personnelles.

9.4 Numérisation importante également pour la poca

9.4.1 Estimation interne des cadres de la poca

Dans le cadre d'une réflexion stratégique, les cadres de la poca ont désigné les défis ou les menaces qui pourraient présenter une priorité particulièrement élevée pour le travail de la police. Les sept thèmes ci-après ont reçu la priorité « élevée » (tirée de l'importance et de l'urgence) :

1. Cybercrime
2. Flot (inondation) d'informations
3. Migration
4. Réseaux sociaux
5. Menace terroriste
6. Infox (fake news)
7. Ethique, valeurs, comportement

On constate que quatre thèmes cités sur sept sont directement liés à Internet et à la communication électronique (chiffres 1, 2, 4, 6). Ils pourraient aussi être saisis de manière regroupée dans une large notion de cyberrisques (voir ci-dessous).

Un lien indirect avec ce thème apparaît également au point « éthique, valeurs, comportement » en ce sens que dans les discussions internes, il est compris expressément comme contrepoin à la communication en partie agressive sur Internet et les réseaux sociaux – allant jusqu'aux menaces, aux extorsions et au chantage (« trolling », « shitstorm »). Concernant le terrorisme, la situation de danger accrue en soi, mais aussi les activités en réseau international des auteurs par le biais d'Internet et des canaux électroniques de communication sont visés. Seul le thème de la migration n'indiquait pas la communication électronique au premier plan, mais la nécessité et la difficulté d'une intégration renforcée notamment.

9.4.2 Adaptation et extension de la communication dans le domaine numérique

L'interaction d'être humain à être humain, mais aussi d'être humain à institution (et inversement) se déplace de plus en plus dans le domaine numérique. Quiconque veut être perçu doit s'assurer une présence numérique, en plus d'une présence sur les canaux

traditionnels. Ainsi, les rapports en ligne avec les autorités à tous les échelons, les assurances, les banques et d'autres branches (commerce, immobilier, voyages, etc.) deviennent de plus en plus la règle. En toile de fond, il y a un grand changement de comportement et de communication de la société ainsi que l'utilisation individuelle des médias ; l'importance des réseaux sociaux et des portails en ligne et mobiles grandit rapidement.

Cette évolution concerne aussi l'attitude de la population par rapport aux informations en matière de sécurité et de criminalité. Les crises et les événements locaux sont communiqués très rapidement et de manière globale sur les réseaux sociaux ; la classification et les commentaires par les autorités sont en revanche différés et passent par le biais des canaux traditionnels (p. ex. réponses à des demandes, communiqués de presse). Ces lacunes d'information peuvent insécuriser la population et générer des spéculations. La police cantonale bernoise fait donc aussi face au défi d'étendre sa présence et sa communication dans le domaine numérique pour pouvoir informer la population de manière rapide et crédible.

Dans ce contexte, la poca s'attelle au développement d'une « stratégie numérique ». Il s'agit entre autres de la question de savoir par quels canaux et quelles technologies la poca peut à l'avenir mener et intensifier l'échange proactif avec la population. Ainsi, il est prévu de ne pas utiliser uniquement les canaux (indirects) des médias, mais également les propres plateformes en ligne de la police et les réseaux sociaux pour transmettre les informations en matière de sécurité de manière directe et rapide. En outre, le but est de simplifier l'accès à la police, aujourd'hui souvent difficile par le biais de plateformes numériques et d'amortir les conséquences négatives de la centralisation des corps de garde (p. ex. processus en ligne simplifié pour les demandes, les avis ou les dénonciations ; « corps de garde numériques »). Enfin, il est envisageable que la police propose de nouvelles prestations telles que les fonctions de tracking, d'alerte ou d'alarme pour les personnes ou les véhicules afin d'augmenter le sentiment de sécurité de la population et de pouvoir intervenir plus rapidement si nécessaire.

On peut déjà conjecturer que le développement et la mise en œuvre échelonnée de la « stratégie numérique » nécessiteront le recrutement de personnel supplémentaire bénéficiant de connaissances particulières.

Outre ces réflexions d'ordre stratégique, la poca a déjà entamé les premières étapes de modernisation des instruments de communication et d'extension de l'information sur le travail policier au quotidien. Dans notre société multiculturelle, la communication doit se faire de manière générale en plusieurs langues. Une bonne communication, exacte et rapide, de la poca dans les réseaux sociaux doit être axée sur les groupes-cibles des différents réseaux sociaux sur le plan de la langue et du contenu. A cet effet, la poca a lancé un projet pilote de communication d'engagement régionale, selon laquelle les membres de la police en uniforme doivent communiquer par le biais de Twitter en parallèle à l'engagement. En outre, la poca étudie actuellement un système d'alarme par les particuliers et les entreprises. Ces alarmes parviennent aujourd'hui aux centrales d'engagement régionales (CER) uniquement par téléphone. La discussion porte sur le fait de les faire passer également par des canaux électroniques. Cela augmenterait la qualité et la fiabilité de l'alarme.

9.4.3 Digression : volume de travail de la police réduit grâce à la numérisation ?

Les effets de la numérisation sont difficiles à estimer – également en lien avec les emplois et les ressources en personnel. D'une part, il faut s'attendre à ce que les nombreuses nouvelles

possibilités et applications dans les domaines les plus divers donnent naissance à des prestations supplémentaires et créent de nouveaux emplois. D'autre part, il faut s'attendre à ce que la numérisation modifie les activités et processus actuels, les simplifie ou les rende superflus. Si, à l'avenir, les corps de garde devaient davantage être formés pour servir de « guichets » numériques (information/conseil par écran vidéo, dénonciations par voie électronique, etc.), les deux effets pourraient se vérifier en fonction du concept³². Dans tous les cas, il faut partir du principe que dans le domaine de la numérisation aussi, des années ou des dizaines d'années s'écouleront avant que des changements ne soient visibles durablement (voir l'exemple de la banque en ligne)³³.

Les voitures sans conducteur ou autonomes pourraient également être significatives à l'avenir pour l'activité policière. Si c'est aujourd'hui encore de la fiction, les hautes écoles et l'industrie investissent globalement beaucoup dans la recherche et le développement. Selon une estimation plutôt optimiste, les premières voitures entièrement automatisées voire sans conducteur pourraient circuler sur les routes à partir de 2020. On en attend non seulement un gain de flexibilité (p. ex. autopartage, gain de temps, etc.) et de capacités routières, mais aussi une sécurité accrue dans la circulation routière. Les véhicules autonomes permettront, on le suppose, de réduire le nombre d'infractions et d'accidents de la circulation par rapport aux véhicules conduits manuellement. Cela impliquerait également moins de travail pour la police routière, par exemple en matière de contrôle ou de service des accidents.

Au vu de la tendance, cette présomption est peut-être exacte. Mais cela pourrait prendre des dizaines d'années pour que les véhicules autonomes supplantent largement les véhicules classiques, si cela arrive. Il faut de plus s'attendre à ce que les gens continuent de circuler à vélo ou de marcher et ce, dans un trafic encore plus dense qu'à l'heure actuelle et en partie dans des conditions météo difficiles (glace, pluie, brouillard, etc.). Des déficiences techniques des véhicules autonomes ou des perturbations de la 5G – ou des technologies de couverture Internet qui lui succéderont, ne peuvent pas non plus être exclues. En résumé, on ne peut pas partir du principe que les accidents de la route disparaîtront même dans un avenir lointain, de sorte que la police devra continuer d'être présente avec un service des accidents 24 heures sur 24 (alarme, intervention, enquête, etc.) et effectuer certains contrôles de véhicules et de la circulation. Globalement, les besoins en ressources ne reculeront, le cas échéant, qu'après des années et plutôt dans une moindre mesure.

³² En théorie, il serait envisageable (mais pas forcément souhaité au sens du service public) de réduire les corps de garde occupés et de les remplacer par des guichets électroniques sans agents (tendance à la réduction de places de travail et prestations). Mais il serait également envisageable de laisser les corps de garde occupés actuels et de créer des guichets électroniques en plus (tendance à davantage d'analyses, création de places de travail et d'offres pour la population).

³³ La banque en ligne existe depuis au moins 20 ans et s'est largement développée depuis, tant d'un point de vue technique que de celui de sa diffusion. En Allemagne, 45 pour cent de la population indiquent utiliser la banque en ligne. En Suisse, ce taux est estimé à environ 38 pour cent (voir « Verbreitung von Online und Mobile Banking : Erste Zahlen für den Schweizer Markt », Prof. Dr. Andreas Dietrich, Hochschule Luzern, 2017). La banque en ligne a donc considérablement gagné en importance et se répercute sur le monde du travail et sur les prestations de service (mot-clé : fermeture de guichets de banque et de services de poste). Inversement, ces valeurs signifient aussi que plus de la moitié de la population en Allemagne et 62 pour cent en Suisse n'utilisent pas la banque en ligne même 20 ans après ses débuts ; ce système ne s'est donc pas imposé partout, de sorte que les banques et la Poste doivent toujours maintenir leurs canaux de paiement et leurs infrastructures « traditionnels ».

Communication numérique : le plus grand défi

Les cadres de la poca désignent la communication électronique et ses différentes facettes (numérisation, médias sociaux, cybercriminalité, etc.) comme le plus grand défi de l'avenir pour le travail policier. Pour pouvoir communiquer de manière rapide et directe dans les réseaux sociaux et sur les plateformes en ligne, la poca va devoir étendre ses stratégies et ses instruments et engager à cet effet également davantage de ressources en personnel. A moyen terme du moins, on ne pourra pas partir du principe que la numérisation remplace de manière significative ou complète les activités actuelles de la poca dans le monde « réel ».

9.5 Gestion des menaces – changements auxquels il faut s'attendre

9.5.1 Lignes directrices d'un système de gestion des menaces

En Suisse, les actes de violence graves et ciblés – par exemple contre des mandataires, des autorités, des écoles (actes de forcenés) ou dans le cadre de la violence domestique – sont en règle générale perpétrés par des personnes ayant déjà « été remarquées » auparavant par les autorités ou par ailleurs. Les auteurs présentent donc certaines caractéristiques ou des comportements qui ont indiqué le danger imminent. En font par exemple partie les menaces à l'encontre de personnes ou d'institutions ou des allusions quant à des infractions planifiées à des connaissances ou sur les réseaux sociaux. Dans le canton de Berne, on estime à quelque 80 cas de ce genre moyennement graves et de 10 à 15 cas graves par année.

Pour reconnaître les signes avant-coureurs et les indices d'une propension élevée à la violence chez les « personnes dangereuses », la plupart des cantons sont en phase de mise en place d'un système de « gestion des menaces » ou l'ont déjà fait. La Prévention suisse de la criminalité (PSC) a, sur la base d'une analyse dans les cantons, formulé en 2015 une série de critères pour un système cantonal de gestion des menaces.³⁴ Le canton de Berne a également engagé les premières étapes pour une gestion des menaces ; en 2016, il a effectué un état des lieux (étude Ecoplan).³⁵ Selon cette analyse, les cantons de Zurich et de Soleure disposaient déjà d'une gestion des menaces plus complète et systématique.

Outre la poca, de nombreux autres services dans le canton de Berne sont impliqués dans la gestion des menaces (Ministère public, institutions médicales, sociales, APEA, autorités de migration, etc.). Une gestion des menaces efficace présuppose une étroite collaboration de ces institutions (gestion des cas, conférences des cas), compte tenu des exigences, notamment de la protection des données. Elle consiste à reconnaître les personnes dangereuses ou les risques, les évaluer et les « gérer » dans une troisième étape (contrôle et désamorçage de risques, mesures). Les objets de cette gestion des menaces au niveau cantonal ne sont jusqu'à présent pas des cas légers ou moyens, mais seulement les infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle (violence domestique et violence contre les autorités incluses). Le terrorisme, les risques naturels et les épidémies ne sont explicitement pas l'objet de la gestion des menaces dont il est question ici.

³⁴ Parmi ces critères, on compte, en mots-clé : 1. Cadre législatif suffisant ; 2. Accès garanti aux données et gestion de celles-ci ; 3. Outils d'analyse pour évaluer les risques ; 4. Equipe de projet organise la GMC, prise des rênes définie ; 5. Responsabilités dans le domaine de la GMC clairement définies ; 6. Toutes les formes de violences ciblées sont enregistrées. Voir « Gestion des menaces au niveau cantonal : Analyse de la situation », Prévention suisse de la criminalité PSC, 2015.

³⁵ Voir. Etude « Bestandesaufnahme Bedrohungsmanagement im Kanton Bern (BDM@BE) », manuel, défis actuels et recommandations, Ecoplan, octobre 2016 (sur mandat de la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne).

9.5.2 Tâche et rôle de la police cantonale

La poca assume un rôle important dans la gestion des menaces. Elle est active dans différents champs d'activités : sensibilisation (p. ex. formation des autorités), collecte d'informations, évaluation des risques (répartition en catégories), exécution de mesures concernant les personnes dangereuses (p. ex. garde par la police) ou les victimes (p. ex. protection des témoins) ainsi que convocation de conférences de cas ou participation à de telles conférences. La gestion des menaces au niveau policier est effectuée dans une première phase par la police en uniforme dans les régions ou sur place (collecte d'informations, estimation des risques), en cas de besoin, il est fait appel au service spécialisé Menaces et violence, rattaché au service psychologique³⁶. Les cas présentant un potentiel de danger particulièrement élevé sont encadrés par la police judiciaire.

9.5.3 Evaluation de la GMC bernoise et recommandations

L'analyse d'Ecoplan évalue la gestion des menaces existante au plan cantonal (état 2016). Elle conclut que la police cantonale joue un rôle central dans le système de gestion des menaces au plan cantonal, en ce sens qu'elle assume des tâches de prévention, qu'elle reprend de facto – mais pas de jure ou systématiquement – le rôle de conduite et que de nombreuses autres organisations impliquées remettraient rapidement les cas à la police cantonale face à des incertitudes dans l'évaluation du risque.

Dans l'ensemble, il ressort de cette analyse que les critères de la Prévention suisse de la criminalité ne sont qu'en partie remplis par la gestion des menaces du canton de Berne. L'analyse relève des lacunes surtout dans l'organisation et l'attribution de responsabilités ; de plus, la définition de la GMC dans le canton de Berne ne comprend pas tous les actes de violence ciblée mais seulement les infractions graves. En outre, une série de questions devraient être examinées en détail et clarifiées, telles que : critères de la protection des données, liens entre les banques de données / garantie du transfert du savoir entre participants, formations dans le domaine de la GMC, création d'outils unitaires d'identification des risques, ressources en personnel, notamment à la poca. Le canton de Berne n'a pas seulement besoin d'adaptations ponctuelles, mais doit lancer un projet global de structures d'organisation GMC. Dans ce projet, les rôles de conduite, les autres compétences et rôles doivent être définis clairement et les questions ouvertes esquissées doivent être clarifiées. La responsabilité pour la conduite du projet et le rôle de conduite ultérieur dans le cadre de la GMC doivent vraisemblablement être rattachés à la poca, étant donné que cette dernière dispose des connaissances les plus étendues dans ce domaine.

9.5.4 Mandat du Conseil-exécutif : clarifier les processus et les compétences

Partant de cette analyse, le Conseil-exécutif a chargé en 2017 la Direction de la police et des affaires militaires, en incluant la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et d'autres autorités (la poca notamment), de développer et de systématiser la gestion des menaces du canton. Une gestion des menaces globale et standard doit ainsi être créée dans le canton de Berne. Les travaux à ce sujet sont en cours ; les précisions relatives à l'organisation, les compétences et le champ d'application (p. ex. délimitation jeunes-adultes, délimitation menaces terroristes et menaces « normales », toutes les infractions ou que les affaires graves de violence ciblée) sont au premier plan. En outre,

³⁶ Selon l'ACE 2700 (24.08.2005), un taux d'occupation de 200 pour cent a été accordé à la poca pour un service spécialisé, au service psychologique de la poca, pour les situations « difficiles » (agressivité verbale, menaces, etc.)

les outils d'évaluation des risques ainsi que différentes questions d'ordre juridique et de protection des données doivent être clarifiées. Les analyses doivent être closes d'ici fin 2019.

9.5.5 Conséquences et défis pour la poca

Une GMC efficace permettrait de contribuer à empêcher les actes de violence grave. Dans le cadre du projet du Conseil-exécutif en cours, une GMC globale et concrète doit être développée. La probabilité est grande que la poca doive assumer un rôle de conduite et des tâches supplémentaires, notamment dans l'évaluation du risque et la gestion du cas. Des ressources supplémentaires sont nécessaires pour pouvoir effectivement remplir ces attentes et réaliser ces tâches.

Développer la gestion des menaces – clarifier le rôle et les tâches de la poca

De nombreuses infractions de violence grave et ciblée (p. ex. forcenés dans les écoles, violence contre les autorités, violence domestique) pourraient être empêchées par le biais d'une gestion des menaces étendue. La gestion des menaces du canton de Berne comporte des lacunes. C'est pourquoi les responsabilités et les outils à cet effet font l'objet de clarifications sur mandat du Conseil-exécutif. De nouvelles tâches et responsabilités incomberont très vraisemblablement à la poca.

9.6 Terrorisme et cyberrisques : collaboration Confédération-cantons intensifiée

9.6.1 Nouvelles formes de menaces intimement liées

Les cyberrisques sont une forme relativement nouvelle de menaces. Après les records atteints dans les années 70 (OLP, Fraction armée rouge en Allemagne, Brigades rouges en Italie), le danger terroriste est à nouveau d'actualité, souvent dans un contexte islamiste.

Des liens étroits existent entre le terrorisme et les cyberrisques : pour leur propagande, leur recrutement et leur organisation jusqu'à la préparation concrète de l'acte, les réseaux terroristes s'appuient fortement sur la communication électronique et Internet. Cela est aussi largement vrai pour d'autres formes de criminalité organisée comme le trafic d'êtres humains ou le blanchiment d'argent. Les attaques terroristes contre les infrastructures critiques telles que les centrales électriques, l'approvisionnement en électricité et en eau, les aéroports ou les hôpitaux peuvent en outre ne pas être perpétrées qu'au moyen de la violence classique (p. ex. explosifs) mais aussi au moyen d'outils électroniques (« hacking », introduction de logiciels malveillants, etc.) et provoquer d'immenses dommages.

9.6.2 Préciser la répartition des tâches Confédération – cantons

Récemment, la Confédération a intensifié son engagement aussi bien en matière de menaces terroristes qu'en matière de cyberrisques et lancé une série de nouvelles stratégies, de plans d'action et de lois fédérales. Les détails sont présentés dans les chapitres ci-après. Cela soulève les questions de la répartition des rôles et de la collaboration opérationnelle entre la Confédération et les cantons.

La sécurité intérieure et la défense contre les dangers pour la sécurité intérieure sont, selon la Constitution suisse, des tâches des cantons. Un rôle particulier revient en revanche aux organes de la Confédération (police fédérale/fedpol, service de renseignement) dans les domaines dans lesquels la Confédération est directement compétente concernant la poursuite pénale. Cela s'applique au terrorisme et aux cyberrisques, mais aussi à la criminalité organisée, au blanchiment d'argent, à d'autres infractions économiques complexes, au trafic

d'êtres humains ou trafic d'armes et aux infractions avec des explosifs. De plus, fedpol est en contact avec les services policiers internationaux et gère de nombreux systèmes centraux de données et d'informations que les cantons utilisent et alimentent également.

Ces dernières années, le Conseil fédéral et le Parlement ont étendu les compétences et les ressources en personnel de fedpol compte tenu des menaces nouvelles ou intensifiées ; fedpol occupe aujourd'hui quelque 930 collaborateurs. Le renforcement des activités fédérales entraîne inévitablement des charges supplémentaires dans les cantons. En effet, une grande partie des activités policières opérationnelles d'enquête et liées aux affaires – également dans les domaines de compétences de la Confédération – incombe aux organes de police cantonaux. Ces derniers disposent également d'effectifs plus élevés (au total environ 19 000 membres au bénéfice d'une formation policière). La répartition des rôles à l'avenir doit être précisée ; la collaboration, la coordination et les ententes seront à étendre.

Terrorisme et cyberrisques : engagement accru de la Confédération et conséquences pour les cantons

La menace terroriste et les cyberrisques grandissent et sont intimement liés. La Confédération étend ses activités. Etant donné que la garantie de la sécurité intérieure incombe aux cantons, cela engendre forcément aussi des tâches supplémentaires, en partie nouvelles, pour les organes de police cantonaux.

9.7 Terrorisme : nouvelles tâches pour les cantons

9.7.1 Nouvelles stratégies et nouveaux plans d'action

Après la définition de la stratégie de lutte contre le terrorisme en 2015, le Conseil fédéral a lancé le Plan d'action national pour la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent le 4 décembre 2017. Le but de ce plan d'action est de sensibiliser de larges pans de la société, *en dehors* des autorités de police ou de poursuite pénale (p. ex. écoles, associations, institutions sociales) à la radicalisation et à les intégrer dans la prévention. Les cantons et des communes, notamment, sont sollicités.

9.7.2 Deux nouvelles lois fédérales

Le Conseil fédéral a aussi mené des consultations concernant deux nouvelles lois fédérales. D'une part, cela concerne la loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles. Le but est d'entraver l'accès aux substances pouvant facilement être utilisées pour les engins explosibles préparés artisanalement ("home made explosives"). Dans le cadre de cette loi, de nouvelles tâches incomberont aux cantons. Ainsi, les points de vente de précurseurs ayant un certain potentiel de dangerosité doivent faire une annonce à fedpol ou en partie également vérifier que les acheteurs soient titulaires d'une autorisation. Selon le projet soumis à la consultation, la surveillance de l'activité de ces points de vente sera du ressort des cantons .

D'autre part, il s'agit de la consultation relative à la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme. Cette loi se concentre sur les mesures de prévention qui sont applicables de manière subsidiaire et relèvent des compétences de la police (p. ex. obligations de se présenter, interdictions de contacts ou de quitter le pays). Ensemble, le plan d'action et la loi fédérale doivent permettre une prévention globale dans le domaine de la radicalisation et du terrorisme. La loi se concentre sur les personnes qui mettent potentiellement en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse (« personnes dangereuses »). Les mesures peuvent s'adresser d'une part aux personnes qui ne font pas l'objet de procédures pénales dans le domaine du terrorisme, mais à l'encontre desquelles il

existe des soupçons fondés qu'elles pourraient commettre un acte terroriste. D'autre part, les mesures de prévention sont également envisageables une fois l'exécution de la peine terminée afin d'empêcher une nouvelle radicalisation ou propension à la violence. Les mesures de la loi qui sont en discussion telles que les obligations de s'annoncer, les interdictions de contacts ou de quitter le pays, les restrictions territoriales jusqu'aux arrêts domiciliaires visent à limiter la liberté d'action et de mouvement des « personnes dangereuses ».

L'ordre de mesures et la gestion du système électronique d'information se font selon le modèle de consultation par fedpol. Les deux nécessitent toutefois une "gestion des cas" en amont et une analyse des menaces ; d'autres mesures de prévention au plan cantonal (p. ex. d'ordre social ou thérapeutique) sont également à intégrer. La compétence et l'investissement en matière de gestion du cas et d'analyse des menaces incombent principalement aux cantons. L'exécution et le contrôle de mesures ordonnées relèvent selon le modèle de consultation également des cantons. Globalement, un besoin significatif supplémentaire de ressources pourrait donc en découler pour les organes de police cantonaux, besoin qui pourrait être largement plus élevé que celui de la Confédération. Au niveau de la Confédération, ce besoin supplémentaire s'élève à dix postes dans le modèle de consultation.

9.7.3 Evaluation par le canton de Berne

Le canton de Berne a approuvé en principe la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme en discussion. Le fait de reconnaître, d'évaluer et d'empêcher les actes terroristes présuppose une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons. Le canton de Berne insiste toutefois sur la préservation de la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons. Ainsi, le prononcé de mesures policières de prévention ainsi que la gestion des cas doivent relever de la responsabilité des cantons. De plus, le canton de Berne attend du Conseil fédéral qu'il présente l'effort financier et personnel prévu dans son message aux Chambres fédérales et tienne compte du fait que les cantons sont en permanence confrontés à des tâches supplémentaires d'exécution et à des prestations globalement croissantes.

9.7.4 Dispositions actuelles de la poca dans le domaine du terrorisme

Les dispositions actuelles de la poca dans le domaine du terrorisme et d'autres actes extrêmes de violence (p. ex. forcenés, prises d'otage) couvrent les besoins les plus urgents au vu de des menaces actuelles. La poca a instauré, au sein de la Police judiciaire, des compétences spéciales en matière de défense contre le terrorisme. Les interlocuteurs pour d'autres corps de police, le Ministère public et les organes de la Confédération sont désignés et la poca prend activement part aux organes déterminants de la Confédération. La capacité d'intervention en cas d'événements terroristes potentiels ou réels, comme lors de la menace à la bombe à l'église du Saint-Esprit à Berne en janvier 2018, est également assurée par les policiers du front. Les unités spéciales (p. ex. Gentiane, Milan) sont à disposition pour des engagements plus étendus. Les capacités en personnel pour des activités de prévention plus vastes ou pour la réserve policière et l'intervention en cas de situation de menaces fortement accrue et plus durable, voire d'attentats terroristes, ne sont toutefois pas suffisantes. En cas de menaces durables, il y aurait même lieu, le cas échéant, de faire appel aux forces de l'armée qui, ces dernières années, ont toutefois fortement diminué concernant la disponibilité et la capacité d'intervention durable.

Prévention du terrorisme intensifiée – capacités en personnel trop restreintes

Les dispositions policières actuelles contre le terrorisme et les autres actes extrêmes de violence couvrent les besoins les plus nécessaires. La prévention policière et non policière contre le terrorisme doit être étendue ; les capacités en personnel de la poca ne sont toutefois pas suffisantes à cet effet. La poca serait placée face aux plus grands défis si la situation de menaces devait s'aggraver ou si des actes terroristes devaient être commis.

9.8 Cyberrisques : menaces et tâches des cantons en augmentation

9.8.1 Augmentation des cyberrisques

9.8.1.1 Opportunités et risques de la numérisation

La numérisation de notre société s'intensifie rapidement. En 2017, 93 pour cent des ménages suisses utilisaient Internet. En 2010, ce taux était de 77 pour cent et en 2006 de 53 pour cent seulement³⁷. La quantité de données numériques explose au niveau mondial ; les experts pensent que la quantité de données numériques d'aujourd'hui (env. 16 zettaoctets) atteindra quelque 160 zettaoctets d'ici 2025 et se sera ainsi multipliée par dix³⁸.

La numérisation relie les personnes et les appareils les uns aux autres et sert à l'échange d'information ainsi qu'au pilotage et à la surveillance d'appareils et de processus. Le potentiel du réseau intelligent (« smartworld », Industrie 4.0, Internet des objets, etc.) en lien avec l'innovation et l'efficacité croissante est estimé énorme.

Mais la dépendance des technologies de l'information et de la communication dans tous les domaines de la vie s'accroît également. Cela rend la société vulnérable aux pannes, aux défaillances et aux abus de ces technologies.

9.8.1.2 Large éventail de cyberrisques

Une « énergie criminelle » composite s'est également propagée dans le cyberspace. Elle se manifeste sous forme de cyberespionnage privé ou d'Etat (p. ex. dans la recherche, l'industrie, l'armée), de cybersabotage (infrastructures critiques) et de cyberpropagande (désinformation, « fake news »), mais aussi de cybercriminalité au sens strict du terme (p. ex. vol de données, escroquerie, extorsion et chantage).

Le cyberespionnage, le cybersabotage et la cyberpropagande visent avant tout à troubler le fonctionnement de la société, de l'Etat et de l'économie et à obtenir dans certains domaines de propres avantages politiques, militaires ou économiques. La compétence en matière de défense contre ces risques incombe en principe à la Confédération (service de renseignement, fedpol). La centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI) observe l'évolution et agit comme plateforme d'information (avis, avertissements, support) pour les particuliers et l'économie. Un accent particulier est mis sur les infrastructures critiques. Les instances de la Confédération travaillent avec les instances cantonales et peuvent – également dans le domaine des investigations policières et de la poursuite pénale – déléguer des tâches aux cantons.

³⁷ Ces données et d'autres données de ce passage : Office fédéral de la statistique OFS

³⁸ Un zettaoctet = 10^{21} octets

En ce qui concerne la cybercriminalité au sens strict du terme, il s'agit principalement d'infractions qui sont aujourd'hui déjà fortement répandues. Deux aspects figurent au premier plan : d'une part, il s'agit d'infractions contre le patrimoine comme l'escroquerie ou le vol. La motivation d'enrichissement personnel est également souvent au premier plan dans le domaine de la cybercriminalité. Les activités peuvent viser des individus ou des entreprises de toute taille (des PME jusqu'aux grands groupes tels que les banques ou les assurances). Les cas de menaces ou d'extorsion et de chantage (« cyberextortion ») ne sont pas rares pour exiger d'entreprises ou de particuliers des sommes d'argent ou un certain comportement. D'autre part, une « culture de l'insulte » s'est en partie développée sur Internet et les réseaux sociaux. De plus, il faut partir du principe que de nombreuses agressions sexuelles se produisent sur la Toile et les victimes (parfois aussi les auteurs) sont souvent des adolescents et même des enfants. Nombre d'entre eux n'ont clairement pas conscience de ce qui est juridiquement et moralement permis sur Internet et de ce qui ne l'est pas, de sorte qu'ils pensent souvent disposer d'une zone de non droit et que l'on parle d'une « culture d'injustice » sur Internet. Cela est également lié au fait que les organes de police ou de justice pénale qui exerceraient un droit valable ne sont pratiquement pas visibles ou perçus sur Internet (contrairement à ce qui se fait dans le monde réel avec les patrouilles de police ou les contrôles routiers)³⁹.

Les cantons sont en premier lieu compétents pour la poursuite de ces infractions – indépendamment du fait que les auteurs agissent de manière « classique » ou virtuelle. La nouvelle dimension supplémentaire de la Toile rend également de nouvelles formes d'investigation nécessaires (mise en sûreté des traces numériques, observation numérique, etc.).

Compétence cantonale en matière de cybercriminalité : infractions connues, formes nouvelles

L'enrichissement personnel des auteurs ou les injures et les atteintes sexuelles sont souvent au premier plan de la cybercriminalité. Les cantons sont principalement compétents pour la poursuite de ce genre d'infractions, indépendamment du fait qu'elles aient lieu dans le monde virtuel ou dans le monde réel.

9.8.1.3 Particularités de la cybercriminalité

La cybercriminalité a deux traits distinctifs qui devraient alimenter la tendance à la hausse du nombre d'infractions.

Premièrement, la cybercriminalité est attrayante dans la mesure où un moindre effort permet un grand « gain » ou cause de grands dommages (souvent, nombreuses victimes en même temps)⁴⁰. De plus, le risque pour les auteurs est relativement restreint : dans l'anonymat de la Toile, les notions de lieu et d'heure des faits s'effacent, les traces physiques n'existent pas, les traces numériques peuvent facilement être effacées, l'évolution des méthodes est très

³⁹ Voir aussi le rapport « Haben wir eine Unrechtskultur im digitalen Raum ? », de Thomas-Gabriel Rüdiger paru dans la revue Kriminalistik 1/2019, www.kriminalistik.de. Des études menées en Allemagne et en Autriche indiquent qu'environ un tiers des mineurs actifs sur Internet sont harcelés sexuellement.

⁴⁰ Lors d'attaques sur le web contre des infrastructures critiques, les dommages peuvent prendre de très grandes dimensions. Ainsi, la Confédération a défini une « pénurie d'électricité » (déclenchée p. ex. par une telle cyberattaque) comme le plus grand risque pour la Suisse. Voir *Catastrophes et situations d'urgence en Suisse, Rapport technique sur la gestion des risques 2015*, Office fédéral de la protection de la population OFP. Un risque est considéré comme particulièrement élevé lorsqu'aussi bien la probabilité d'occurrence que l'ampleur des dommages sont (relativement) grandes.

dynamique. Globalement, la probabilité de faire l'objet d'une poursuite policière ou pénale est très faible. En revanche, si la police enquête, cela nécessite de grandes exigences en matière de formation et des investigations très exigeantes et vastes au niveau technique sur la Toile, sans que le potentiel criminel ne diminue de manière notable dans le monde réel et que la présence et l'activité de la police ne puissent y être réduites.

L'ampleur du changement du travail d'investigation est mise en évidence par la surveillance des canaux de communication, sans laquelle il ne serait aujourd'hui pas envisageable de lutter contre le terrorisme non plus. S'il s'agissait, il y a quelques années, d'abord de la surveillance de la téléphonie classique (réseau fixe, mobile, sms), Internet est aujourd'hui au premier plan. Ainsi, il s'agit de multiples appareils et services techniques (p. ex. WhatsApp, Snapchat, Instagram, Facebook, etc.), d'une immense quantité de données, d'une communication souvent cryptée, d'une évolution technologique très dynamique et internationalisée et d'une utilisation « nomadisée » (utilisée par chacun, toujours et partout). Les nécessités pour les instances enquêtrices sont – en ce qui concerne les ressources humaines, l'équipement technologique ainsi que la formation et le perfectionnement – bien plus élevées et plus exigeantes qu'en ce qui concerne la téléphonie classique.

Deuxièmement, en matière de cybercriminalité, le grand public ne voit que la partie émergée de l'iceberg. Selon une analyse de KPMG (2017), 88 pour cent des entreprises interviewées ont été victimes d'une cyberattaque au cours des douze derniers mois (hameçonnage, logiciels malveillants, etc.) ; en 2016, 54 pour cent des sondés ont indiqué ce fait. Pour 42 pour cent des entreprises concernées, les attaques ont sérieusement perturbé les processus de fonctionnement en 2018 ; une part similaire de victimes a également subi une perte financière. Les auteurs ont réussi à accéder à des informations internes confidentielles pour un tiers des victimes⁴¹. Le nombre d'infractions et de dommages doit par conséquent être considérable. La statistique de la criminalité pourrait inciter à de tout autres conclusions car elle ne comprend que les affaires qui ont été dénoncées : en 2017, « seules » quelques 6 500 infractions (canton de Berne ; près de 700) ont été comptabilisées en Suisse dans les trois catégories Soustraction de données, Accès indu à un système informatique, Utilisation frauduleuse d'un ordinateur, avec un taux d'élucidation dans le canton de Berne d'à peu près 15 à 33 pour cent⁴². On peut estimer que les chiffres réels sont très élevés⁴³ également en ce qui concerne les insultes et les agressions d'ordre sexuel, notamment à l'encontre d'enfants et d'adolescents.

Ces données confirment les observations faites : la priorité des particuliers et des entreprises se situe en première ligne dans la défense contre les cyberattaques croissantes et la sensibilisation ainsi que dans la sécurisation, qui n'est pas toujours efficace, des systèmes TED. Les enfants et les adolescents évoluent souvent sur Internet sans contrôle ni accompagnement par des adultes et peinent à reconnaître et à cerner les risques. Jusqu'à présent, le chemin de la dénonciation ou de la poursuite pénale d'auteurs d'infractions sur

⁴¹ « Clarity on Cyber-Security », KPMG, 2017 et 2018 ; l'analyse de 2018 n'indique pas de valeur concernant le nombre d'entreprises interviewées qui ont été victimes d'une cyberattaque.

⁴² En comparaison : globalement, il y a eu en 2017, dans toute la Suisse, près de 300 000 infractions contre le patrimoine (canton de Berne : près de 37 000) ; données au plan national : statistique policière de la criminalité 2017, www.bfs.admin.ch.

⁴³ En Allemagne, on estime les chiffres « cachés et apparents » dans un rapport d'environ 1 à 280 en ce qui concerne la cybercriminalité ; pour un cas poursuivi pénalement, 280 demeurent cachés ou ne sont pas poursuivis ; concernant les vols à l'étalage, le rapport se situe à 1 contre 10-15 (Thomas-Gabriel Rüdiger, dans *Kriminalistik* 1/2019).

Internet de genres différents n'est pratiquement pas pris⁴⁴. Cela pourrait toutefois changer à l'avenir ; il est difficilement concevable que l'on s'accommode à la longue de la criminalité croissante dans ce domaine, au vu de la gravité des atteintes et des dommages, et que l'on renonce à la poursuite pénale. Le nombre de dénonciations devrait augmenter. Si l'obligation d'informer est introduite, cela pourrait faire augmenter sensiblement le nombre d'infractions à poursuivre par la police.

Cybercriminalité : nette augmentation des cas et du volume de travail policier

La cybercriminalité augmente rapidement. Des agressions sexuelles sont possibles à de moindres risques ou des « gains » élevés peuvent être obtenus par le biais d'infractions contre le patrimoine. Les possibilités technologiques de la cybercriminalité engendrent pour la police des investigations supplémentaires de très longue haleine, sans que la criminalité dans le monde réel ne disparaisse et que la présence policière ne puisse être réduite dans ce domaine. De plus, le nombre de cas augmentera fortement à l'avenir si les victimes annoncent davantage les harcèlements ou les dommages financiers à la police ou procèdent à des dénonciations.

9.8.2 Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC)

9.8.2.1 Réédition comme stratégie 2018-2022

La Confédération a récemment élargi ses activités dans le cyberspace également. Les Chambres fédérales attendent du Conseil fédéral une action déterminée et une coordination renforcée dans le domaine des cyberrisques⁴⁵.

En 2012, la Confédération a approuvé la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) et créé la Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI). Les 16 mesures définies dans la stratégie ont été transposées jusqu'à fin 2017. En 2017, le Conseil fédéral a mis une deuxième étape de cette stratégie (2018-2022) en consultation. Il a adopté la stratégie le 18 avril 2018.

La stratégie 2018-2022 est générale et vise à améliorer la protection de la population contre les cyberattaques. Un accent particulier est également mis sur la protection de la population contre la cybercriminalité, devenue maintenant quotidienne, en plus de la protection des infrastructures critiques. La stratégie couvre un large éventail de champs d'action et de mesures (prévention, amélioration du tableau de la situation et de la collaboration, gestion des crises, poursuite pénale, information, etc.).

La stratégie part du principe qu'il faut s'attendre à une intensification de la situation de menace dans le cyberspace. Il faut en outre s'attendre à une augmentation de la fréquence et de la complexité des cyberattaques. Le rapport constate de plus qu'il est « urgent de rechercher de nouvelles solutions en matière de poursuite pénale. »

⁴⁴ Selon le sondage au sujet des expériences et opinions sur la criminalité dans le canton de Berne (Kilian Research & Consulting, 2016), en Suisse, seuls 23 pour cent des cas de fraude par carte de crédit font l'objet d'une dénonciation.

⁴⁵ Voir p. ex. les débats concernant la motion Eder 17.3509 (création d'un centre de compétences fédéral pour la cybersécurité), adoptée à une nette majorité par les deux Chambres contrairement à la proposition faite par le Conseil fédéral (www.parlament.ch).

9.8.2.2 Examen d'une obligation d'annoncer

La stratégie propose (mesure 9) l'introduction d'une obligation d'annoncer les cyberincidents afin d'améliorer la situation de menaces. Il faut à cet effet déterminer à qui s'appliquerait une telle obligation, quels seraient les incidents concernés, à qui on devrait les annoncer et sous quelle forme le traitement et la transposition pourraient se faire. La prise de décision concernant les obligations d'annoncer doit se faire sur la base de ces analyses et de la clarification des bases légales nécessaires.

9.8.2.3 Nouvelles solutions et outils de poursuite pénale

Selon le rapport du Conseil fédéral, les ressources et les compétences doivent être mieux coordonnées dans le cadre de la poursuite pénale, sans pour autant céder des prérogatives d'une autorité ou d'un niveau étatique à l'autre. Le dispositif national relatif à la cybercriminalité et à la forensique informatique – que la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) met actuellement sur pied et qui couvre les aspects principaux relatifs à la vue d'ensemble, la coordination, les enquêtes, l'organisation et la formation – doit entre autres servir de base à cet effet.

Parmi les mesures, sont en discussion la création d'un office central de lutte contre la cybercriminalité, des stratégies de formation de la CCPCS et de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) ainsi que la préparation d'un tableau national en temps réel de la situation policière en matière de cybercriminalité en commun de la Confédération et des cantons. De plus, la Confédération et les cantons doivent concrétiser et fixer la collaboration et la coordination entre le centre de cybercompétence national et les centres de cybercompétence régionaux à mettre encore en place.

9.8.2.4 Analyse de la stratégie par le canton de Berne et les cantons (CCDJP)

Dans sa prise de position à l'intention de la CCDJP, le canton de Berne a en outre demandé que les actes punissables du domaine cybernétique ne soient pas seulement limités par des mesures de prévention et de protection mais qu'ils soient aussi systématiquement poursuivis et sanctionnés pénalement. De plus, le canton de Berne a demandé une obligation d'annoncer les cyberincidents afin que le tableau de la situation en matière de cybermenaces puisse être amélioré.

Sur la base des indications des cantons et d'autres partenaires, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a pris position le 5 février 2018. Elle part du principe que le domaine cyber gagnera encore en importance pour la population, l'économie et l'Etat. La sûreté de l'espace numérique est dès lors primordiale pour la suite de l'évolution positive de notre pays. Les contenus de la SNPC sont décisifs notamment dans les domaines de la sécurité et de la poursuite pénale. La CCDJP qualifie la création d'un tableau de la situation de cybercriminalité comme nécessité absolue et la définition d'une obligation d'annoncer comme impérative. La gestion de cyberévénements ne doit pas être possible que par les seules instances fédérales, mais uniquement par le biais d'une collaboration intense de la Confédération et des cantons. Les compétences et les responsabilités ainsi que les processus et le financement en la matière – également de centres de cybercompétence régionaux – doivent être clarifiés le plus rapidement possible. La CCDJP considère qu'il est indispensable de fournir une vue d'ensemble des cas et de coordonner les ensembles d'affaires intercantionales et envisage d'élaborer, avec le réseau national de sécurité (RNS), une stratégie cantonale d'application relative à la SNPC.

Lutte contre la cybercriminalité dans le cadre de la stratégie nationale 2018-2022

Dans le cadre de la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques SNPC 2018-2022, les cantons demandent la poursuite systématique de la cybercriminalité. Les processus entre la Confédération et les cantons doivent être clarifiés, la poursuite pénale doit être intensifiée et de nouveaux outils définis (p. ex. obligation d'annoncer). De vastes nouvelles tâches vont incomber aux cantons et à leurs organes de police.

9.8.3 Mesures actuelles de la poca dans le domaine de la cybercriminalité

9.8.3.1 Extension des compétences et de l'organisation

Au vu de la menace croissante, la poca a instauré, à la Police judiciaire, des compétences spéciales également dans le domaine des cyberrisques. Comme pour le cas de menace terroriste, les interlocuteurs sont désignés pour d'autres corps de police, le Ministère public et les organes de la Confédération ; la poca bernoise participe activement dans les organes déterminants de la Confédération.

Les spécialistes de la PJ dans le domaine des cyberrisques sont attribués à différentes brigades spécialisées de la Police judiciaire⁴⁶ et il est fait appel à eux au cas par cas dans des cas précis ; un groupe de base permanent assure, dans le domaine de la cybercriminalité, la coordination et l'échange d'information continu. La poca poursuit une stratégie pragmatique et a renoncé jusqu'à présent à instaurer un centre de compétence spécial en matière de cybercriminalité⁴⁷. Cela permet de garder une souplesse élevée dans le traitement des cas malgré les ressources restreintes. Ce concept a fait ses preuves à ce jour ; mais les tâches et les activités croissantes devraient nécessiter des adaptations et des extensions à l'avenir.

9.8.3.2 Module d'apprentissage en ligne sur la cybercriminalité

L'utilisation de la communication numérique par les auteurs est aussi une réalité dans le quotidien des policiers « au front ». Ainsi, en fonction de la situation, des instruments ou des appareils doivent être mis en sûreté lors d'appréhensions ou de la première préservation sur les lieux et des premières évaluations doivent être faites (p. ex. vérification des contacts, communication Internet ou téléphonique) avant qu'un examen forensique soigneux effectué par les spécialistes puisse fournir d'autres informations. Pour préparer le corps de police à ces tâches, quelque 2000 collaborateurs de la poca bernoise en service de police ont dû suivre deux modules de formations sur la cybercriminalité (apprentissage en ligne)⁴⁸ jusqu'à la fin de 2018.

9.8.3.3 Des lignes directrices garantes d'un traitement homogène

A fin janvier 2018, la poca a publié les lignes directrices internes « Cybercriminalité » complétées. Elles réunissent 26 phénomènes typiques de la cybercriminalité (hameçonnage [phishing], fouinage [hacking], logiciels malveillants [malware], cyberescroquerie, manipulation psychologique [grooming], etc.), les expliquent (mode opératoire des auteurs, éléments

⁴⁶ Il s'agit d'une douzaine de spécialistes qui, p. ex., sont attribués au domaine spécialisé des traces numériques ou aux brigades financière et engagements spéciaux.

⁴⁷ La police cantonale zurichoise s'est organisée autrement et a créé une division Cybercrime au sein de la police judiciaire. En 2017, le gouvernement zurichois a décidé d'étendre nettement les effectifs en personnel.

⁴⁸ L'investissement pour cette formation se monte, réparti sur l'année 2018, à environ trois postes à plein temps.

constitutifs de l'infraction possibles) et fixent le procédé des organes de police. Un traitement homogène des cas est ainsi garanti.

9.8.3.4 De manière réactive et en lien au cas – à l'avenir également, une action préventive et prévoyante

Aujourd'hui, la poca s'engage dans le domaine de la cybercriminalité de manière réactive et en lien au cas, en ce sens que les spécialistes disponibles peuvent être appelés lorsque des infractions ont été commises ou en présence d'indices concrets. En revanche, la poca – contrairement à l'espace réel – n'est pas présente sur la Toile en termes de prévention et d'anticipation et au sens d'une « police de sécurité » pour reconnaître les liens, obtenir une image claire de la menace, trouver des auteurs potentiels, produire un effet dissuasif et éviter d'éventuelles infractions.

Cette retenue n'est plus adéquate au vu du degré d'atteinte élevé des enfants et des adolescents (injures, harcèlement sexuel) et des dommages financiers croissants subis par les particuliers et l'économie et causés par les cyberinfractions. Le renforcement de la présence préventive de la poca sur le réseau et l'amplification des enquêtes dans le cyberdomaine passent nécessairement par des ressources supplémentaires en personnel bénéficiant du savoir nécessaire. La poca doit également percevoir et traiter le cyberdomaine comme espace public étendu de la société.

9.8.3.5 Confédération et cantons : nouveaux concepts de lutte contre la cybercriminalité

Au vu des lacunes dans l'activité policière actuelle en matière de cybercriminalité, la Confédération et les cantons se sont fixé pour but de développer de nouveaux concepts de lutte contre la cybercriminalité – notamment dans le contexte de la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques⁴⁹.

Confédération et cantons aspirent à une certaine spécialisation et régionalisation, un tableau commun de la situation et une vue d'ensemble nationale, une analyse et un triage en commun des avis entrants, la prévention de conflits concernant le for en cas de cybercriminalité ainsi qu'à des projets de formations spécifiques. Un *cyberboard* commun doit piloter les travaux stratégiques et opérationnels. Un centre de compétences national et plusieurs centres de compétences régionaux en matière de cybercriminalité doivent former un « réseau de soutien aux enquêtes relative à la cybercriminalité » (NEDK). Ce dernier doit contribuer à relier les compétences techniques et personnelles, à utiliser les synergies et à développer les stratégies d'enquêtes innovatrices. Du fait de l'intensification de la coordination et des enquêtes, de nouvelles tâches incomberont de toute manière aux organes de police cantonaux.

⁴⁹ Y participent la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), la Conférence des procureurs de Suisse (CPS), le Ministère public de la Confédération (MPC), fedpol et d'autres organisations. La CCDJP examine également cette thématique.

Positionnement concernant la cybercriminalité – davantage de ressources nécessaires à l'avenir

La poca a créé les bases, les compétences, les processus et les services de contact concernant la lutte contre la cybercriminalité et fait appel aux spécialistes en la matière pour le traitement des cas *ad hoc*. Les capacités en personnel ne sont pas suffisantes pour pouvoir, dans le cadre de la collaboration entre la Confédération et les cantons, assurer une présence préventive sur le réseau et assumer les tâches qui se sont transformées. Des ressources humaines et techniques supplémentaires, des compétences et des projets adaptés seront nécessaires.

10 Davantage de sécurité – davantage de ressources en personnel

10.1 Bilan intermédiaire sur les ressources humaines et le niveau de menaces

10.1.1 Rationalisation de l'organisation, gains d'efficacité et priorités ponctuelles

Ces dernières années, la poca a rationalisé son organisation et augmenté l'efficacité. Ainsi, à l'interne, de nombreuses places ont pu être libérées pour d'autres buts et priorités. Mais il est incontestable que les attentes et le volume de travail dans les rapports aux organes de surveillance et de contrôle (*reporting*), comme dans le domaine financier ou de la protection des données, augmentent en permanence. La poca a rencontré des succès considérables (exemple vols par effraction) et peut assurer les activités strictement nécessaires également en ce qui concerne les nouvelles menaces (exemple cybercriminalité). Ce processus d'optimisation n'est pas clos et peut à l'avenir également contribuer – dans une mesure limitée – à la formation de nouvelles priorités ponctuelles.

10.1.2 Evaluation du niveau actuel de sécurité et de menaces

Le niveau de sécurité dans le canton de Berne peut être considéré comme relativement élevé ; le sentiment de sécurité de la population s'est nettement amélioré en 2015 par rapport à 2011. Mais des lacunes ne peuvent pas être ignorées. Dans la population – en particulier chez les femmes – des insécurités et des peurs demeurent ; la confiance en la police est très élevée, mais cela s'applique également aux attentes de la population envers la police (p. ex. en lien à la présence et à l'intervention rapide). La baisse réjouissante des actes punissables est due en premier lieu aux infractions contre le patrimoine, qui se sont toutefois vraisemblablement en partie déplacées vers le cyberspace. D'autres infractions (p. ex. violence, intégrité sexuelle) n'ont pas diminué ces dernières années et ont même pris de nouvelles dimensions dans le cyberspace dans les cas d'agressions sexuelles. Les espaces urbains présentent un taux de criminalité supérieur à la moyenne. De plus, il est incontestable qu'il existe de nouvelles formes de menaces qui s'intensifieront encore très probablement à l'avenir. Cela place la poca globalement devant de grands défis.

10.1.3 Les effectifs restreints en personnel limitent la marge de manœuvre

Ces dernières années, les effectifs de la poca qui bénéficient d'une formation policière ont augmenté d'à peine quatre pour cent, tandis que la population du canton de Berne a augmenté de 4,3 pour cent. La densité policière au début de l'année 2019 (1 policier pour x habitants) est, avec un rapport de 1/521, plus basse que la moyenne suisse (1/454) et même nettement plus basse en comparaison avec des cantons comme Zurich (1/372) et Vaud (1/412). Les effectifs de la police cantonale bernoise doivent donc être considérés comme restreints, également par rapport aux autres cantons comparables. Cela limite la marge de manœuvre et les options d'action de manière décisive pour augmenter la sécurité de la

population dans les domaines « traditionnels » ou intensifier les activités compte tenu des nouvelles menaces (p. ex. cybercriminalité, terrorisme).

10.1.4 Pas de priorités supplémentaires sans ressources supplémentaires

La situation actuelle en matière de sécurité et de menaces ainsi que les ressources humaines limitées ne permettent pas de déplacer à *plus grande échelle* des priorités de l'activité et des ressources humaines pour parer aux déficits actuels et à venir dans la sécurité. De tels déplacements de priorités et de ressources entraîneraient des diminutions palpables de la présence et de l'activité dans d'autres domaines (actuels), sans pour autant que les menaces dans ces domaines n'aient effectivement baissé. Cela mènerait à un recul de la sécurité qui ne peut pas être assumé et que la population ne peut pas non plus accepter pour des raisons compréhensibles.

Il ne sera donc pas possible d'augmenter le niveau de la sécurité (objective) et de la sécurité subjective perçues en comparaison à aujourd'hui *de manière importante et durable* sans augmenter les effectifs de la poca.

Quant à savoir si, dans quelle mesure et dans quels domaines, il y a lieu de renforcer la sécurité grâce à des priorités et des ressources humaines supplémentaires, c'est une question politique et de société à laquelle il faut répondre au niveau du canton (et des communes). A cet effet, différents points d'approche sont présentés ci-après. Le chapitre 11 présente le besoin concret de ressources supplémentaires en personnel ainsi que la priorisation envisageable ou l'échelonnement de la mise en œuvre ; il doit toutefois rester possible d'adapter les priorités à l'évolution de la situation en matière de sécurité et de menaces. Le chapitre 12 comprend l'évaluation, les priorités et la suite du procédé planifié par le gouvernement.

Equation simple : davantage de sécurité – davantage de ressources en personnel

Les attentes envers la police en termes de présence et d'activité augmentent au vu des changements sociétaux et de la nouvelle situation de menace (p. ex. cybercriminalité, terrorisme). Les points prioritaires et les ressources en personnel ne peuvent toutefois pas être déplacés sans que des lacunes ne se forment dans d'autres domaines. Une sécurité plus élevée est primordiale pour la qualité de vie de la population et comme facteur local et ne peut être atteinte que grâce à des ressources supplémentaires en personnel de la poca.

10.2 Domaines nécessitant de nouvelles priorités et de nouvelles ressources

10.2.1 Travail de prévention – à placer en tête

Le travail de prévention actuel de la poca couvre principalement la circulation et différentes formes de criminalité et se concentre sur des groupes à risques choisis. Ce travail et les campagnes peuvent largement contribuer à empêcher les comportements dangereux, à réduire le risque d'infractions et de dommages et les coûts pour l'économie. Selon des études, chaque franc investi dans la prévention permet d'économiser de dix à 40 fois plus de coûts pour l'économie⁵⁰.

⁵⁰ Une étude de l'Université de Zurich a calculé le retour sur investissement (RSI, ou ROI en anglais) des mesures de prévention dans la circulation entre 1975 et 2007. Chaque franc investi dans la prévention permet d'en éviter 9,45 en coûts pour l'économie (analyse coûts-bénéfices des mesures de prévention des accidents de la circulation en Suisse de 1975-2007, 2009). Une étude de l'Université de Neuchâtel a calculé une valeur de 23 pour la consommation excessive d'alcool et de 41 francs pour le tabagisme (Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé : tabagisme et consommation excessive d'alcool, 2009).

Les activités de la poca peuvent être étendues comme suit (sélection) :

- Activité accrue et campagnes dans les écoles (enfants, adolescents), accent sur la circulation (p. ex. distraction, vitesse, alcool) et alcool et drogues (notamment éviter l'entrée) ;
- Activité accrue et campagnes dans le domaine de la migration et de l'intégration (règles de la société, rôle/possibilités de la police) ;
- Activité accrue et campagnes dans le domaine des effractions, des vols et de la violence dans l'espace public (propre protection, attention, aide de voisinage) ;
- Activité accrue et campagnes dans le domaine du terrorisme (éducation, réseau avec des tiers comme les écoles/autorités, reconnaissance précoce de la radicalisation, présence sur la Toile) et cybercriminalité (éducation, règles de comportement, rôle/possibilité de la police).

10.2.2 Prestations générales –présence accrue dans les régions et aux points sensibles

Dans les prestations générales policières, des capacités suffisantes dans les corps de garde et la présence visible de la police avec des patrouilles jouent un rôle essentiel. Elles contribuent à écarter les dangers et à éviter les infractions. Des effectifs plus élevés à la police de sécurité dans les régions et les zones urbaines permettent d'augmenter la sécurité objective et la sécurité subjective de la population, très particulièrement des femmes. Il faut partir du principe que la population et les activités économiques et de société (également les loisirs) se déplaceront encore davantage dans les zones urbaines, ce qui est susceptible d'attiser la criminalité.

Des effectifs plus élevés dans ce domaine permettent par exemple (sélection) :

- De montrer une présence accrue et régulière, globalement ou à des points sensibles définis, grâce à des patrouilles supplémentaires et générer ainsi un effet de prévention ;
- Avec des effectifs supplémentaires, renforcer la présence dans les régions et, en cas de besoin, être plus rapidement et plus efficacement opérationnels et sur place ;
- En cas d'événement – surtout lors d'un grand nombre d'événements dans la zone urbaine dans une même période – pouvoir intervenir de manière rapide et déterminée, éviter les infractions ou au moins désamorcer la situation et appréhender les auteurs ;
- En cas d'acte terroriste ou d'autre acte de violence extrémiste, être sur place rapidement et efficacement avec les premières forces d'engagement (première intervention).

Des effectifs de police de sécurité plus élevés dans les régions augmentent la marge de manœuvre et la capacité de réaction de la poca en général, mais aussi dans les cas où les communes demandent un engagement supplémentaire avec le nouvel outil de contrats sur les points sensibles.

10.2.3 Cybercriminalité – accepter le défi

Concernant la cybercriminalité, la poca ne peut aujourd'hui agir que de manière réactive et au cas par cas. Une présence préventive sur la Toile (principe de police de sécurité dans le monde réel) ou des enquêtes plus intensives en cas de suspicion d'activités criminelles sont toutefois pratiquement impossibles. On ne peut d'autant moins l'assumer que la vie sociale s'étend en partie sur le cyberspace et que tout indique que la situation de menaces dans la cybercriminalité, notamment pour les enfants et les adolescents, s'est déjà aggravée et s'aggravera encore. Le nombre d'infractions, leur complexité et, partant, le nombre de

personnes lésés moralement et financièrement continueront d'augmenter. Cela pourrait aussi augmenter les attentes de la population d'une intervention renforcée de la police.

Un engagement supplémentaire de la PJ est impératif à l'avenir pour les raisons ci-après :

- Une grande partie de la cybercriminalité d'aujourd'hui se situe dans la zone sombre, n'est pas dénoncée et ne déclenche pas d'activité policière ; dès que de telles infractions ne seront *de facto* plus acceptées ou que des obligations de notifier seront introduites, cela changera ;
- Les infractions sont en hausse, car la cybercriminalité – du point de vue d'un auteur potentiel – est attrayante (moindre effort, « gain » élevé) et les risques sont faibles (une poursuite pénale systématique par la police et d'autres organes est rare) ;
- Les organes de la Confédération seront de plus en plus sollicités par le cyberespionnage, le cybersabotage et la cyberpropagande de dimension internationale particulièrement complexes ; là aussi, une intensification est à observer⁵¹ ;
- Les tâches des cantons dans le domaine de la cybercriminalité au sens strict du terme augmenteront fortement et devront être systématisées (clarification/intensification des processus Confédération-cantons selon la SNPC, tableau de la situation cyber, centre cyber régional, plans de mise en œuvre de la CCPCS, etc.) ;
- Compte tenu de l'augmentation des cas, de la complexité et des dommages aux particuliers et à l'économie, le dispositif de cyberdéfense des cantons/de la poca devra être étendu et, par exemple, comprendre également une présence préventive accrue et l'observation sur la Toile.

Pour pouvoir gérer cette évolution prévisible, il faut instaurer à temps les compétences nécessaires (formation et perfectionnement) et augmenter les ressources en personnel (recrutement de spécialistes). Cette augmentation des ressources profitera aussi à la lutte contre le terrorisme et à la gestion des menaces pour les délits de violence grave et ciblée, étant donné que la communication électronique (Internet, médias sociaux) prend une signification croissante également dans ces domaines.

10.2.4 Terrorisme et gestion des menaces – agir avec anticipation

10.2.4.1 Menaces par le terrorisme

Concernant le terrorisme, l'évolution de la situation de menaces est difficile à évaluer. La partie principale de l'activité policière ou de service de renseignement incombe actuellement à la Confédération. La poca participe activement dans les organes compétents Confédération-cantons, assure la formation des policiers et dispose, en cas d'événement, des forces d'engagement spécialisées nécessaires (p. ex. Milan, Gentiane).

La menace terroriste ne va probablement pas diminuer, mais rester égale voire s'intensifier. La population également attend de la police des actions préparatoires ciblées pour empêcher un attentat ou, en cas d'attentat, intervenir immédiatement et engager toutes les investigations sans perte de temps. Cela génère des exigences accrues envers les compétences pour l'intervention et les spécialistes de la poca.

⁵¹ Des informations parviennent toujours plus souvent au public concernant des attaques de hackers contre des entreprises ou des autorités étatiques (exemple récent : les attaques contre le gouvernement allemand et différents ministères), mais les chiffres réels pourraient être bien plus élevés. Les rapports semestriels de MELANI donnent un bon aperçu des événements et des évolutions, voir www.melani.admin.ch

Une intensification de l'activité policière semble indiquée pour plusieurs raisons :

- Les nouvelles stratégies, les plans d'action et les lois au niveau fédéral engendrent une coopération plus étroite Confédération-cantons et de nouvelles tâches pour les cantons, entre autres dans le domaine de la prévention policière (p. ex. surveillance Internet, surveillances et mesures en lien avec les « personnes dangereuses ») ;
- En cas d'événement terroriste ou d'autre événement de violence extrémiste (p. ex. forcené, hooliganisme/ultras, radicalisme politique, etc.), il est important que non seulement des collaborateurs spécialisés mais aussi les policiers des prestations générales interviennent en tant que premières unités rapidement sur place (voir ch. 10.2.2.) ;
- La situation de menaces peut changer brusquement : si un ou plusieurs attentats sont commis, cela peut représenter une sollicitation extrême et immédiate des organes de sécurité et des unités spéciales de police (intervention, surveillance, barrages, etc.) et d'autres domaines se retrouvent rapidement « démunis ».

Les effectifs policiers actuels ne suffisent réalistement pas pour appliquer une prévention renforcée, maîtriser un événement terroriste ou une situation de menaces durable intense. L'augmentation des effectifs permet de mieux atténuer les éventuelles situations extrêmes et d'éviter que d'autres domaines se retrouvent démunis.

10.2.4.2 Gestion des menaces – éviter les infractions de violence ciblée

Selon les analyses actuelles, la gestion des menaces du canton de Berne présente des lacunes concernant les infractions de violence grave et ciblée (comme les actes de forcenés dans une école, la violence domestique grave). Cela est d'autant plus grave que, l'expérience le montre, lors de tels actes de violence, les auteurs montraient déjà préalablement des signes d'une propension accrue à la violence. Si les signes avaient été reconnus et évalués correctement, l'acte aurait très probablement pu être empêché. Les attentes de la population envers les autorités ont augmenté en ce qui concerne les personnes dangereuses ; si une escalade de la violence se produit, avec des blessés à déplorer, cela entame sensiblement la confiance de la population envers les autorités.

On peut supposer que le développement de la gestion des menaces du canton de Berne va se poursuivre. Pour la police cantonale, cela pourrait générer des besoins accrus en ressources pour différentes raisons :

- La poca va jouer un rôle important dans le processus d'une gestion des menaces systématique et globale (reconnaître les risques, évaluer les risques, désamorcer les risques / mesures) et devoir faire appel à des ressources supplémentaires ;
- La poca assumera vraisemblablement le rôle « d'autorité leader » dans le cadre de la gestion des menaces, qui inclut de nombreuses autres organisations. La conduite, la coordination et l'entente entre ces participants générera un grand volume de travail.

Une gestion des menaces systématique présuppose des compétences et des responsabilités claires. Si la poca tient un système global de gestion des menaces, elle nécessite à cet effet des ressources supplémentaires en personnel.

10.2.5 Fonctions de support, moyens matériels et d'exploitation supplémentaires

L'élargissement esquissé des domaines de tâches policières et l'extension des ressources en personnel de la poca (collaborateurs avec formation policière) nécessitent, pour être pleinement efficaces, également une augmentation très restreinte des effectifs non policiers.

Cela concerne par exemple les fonctions de support comme l'informatique, la logistique, le personnel, les finances, le service juridique, la communication ou la formation et le perfectionnement. Les changements technologiques renforcent la nécessité d'étendre d'autres compétences professionnelles (p. ex. plateformes de formation et d'apprentissage) et d'intensifier la collaboration entre les cantons. Ces besoins sont pris en compte dans les champs d'activités policières présentés au chapitre 11. De plus, les moyens matériels et d'exploitation doivent être augmentés. Cela comprend un large éventail d'investissements (p. ex. véhicules, équipement et armement, moyens TI, dernières technologies du cyberdomaine, etc). Ces besoins ne sont pas présentés au chapitre 11, mais devront être inscrits à la planification financière ordinaire – en fonction des tranches annuelles concrètement nécessaires. Il faut enfin signaler qu'une activité policière augmentée peut également se répercuter sur le volume d'affaires et les besoins en personnel au sein du Ministère public et de la justice pénale. Cet effet n'est pas pris en compte ici et ne peut pas non plus être estimé à l'heure actuelle.

Prévention, présence points sensibles, cyberspace, terrorisme, gestion des menaces

Les priorités pour les ressources supplémentaires en personnel au sein de la police cantonale sont claires et établies : prévention, présence accrue dans les régions et aux points sensibles, cybercriminalité, terrorisme et gestion des menaces.

11 Besoin en ressources supplémentaires et mise en œuvre échelonnée

11.1 Critères pour l'augmentation des ressources en personnel

L'augmentation des ressources en personnel est nécessaire pour plusieurs raisons : d'une part, les effectifs sont lacunaires depuis une dizaine d'années puisque le renforcement dont la nécessité avait été mise en évidence par le projet Lobenar n'a pas été complètement réalisé. D'autre part, des lacunes perçues objectivement et subjectivement existent dans la sécurité (p. ex. espace urbain, violence envers les femmes) de même que des menaces nouvelles et plus intenses et complexes (p. ex. cybercriminalité, terrorisme). Cela demande des moyens policiers supplémentaires, sans pour autant que l'engagement puisse être réduit dans d'autres domaines. La comparaison avec d'autres cantons montre également, dans le sens d'un contrôle de plausibilité, que les effectifs policiers sont (trop) bas dans le canton de Berne (faible « densité policière ») par rapport à la moyenne suisse et à des cantons comme Zurich ou Vaud.

Globalement, la police a donc clairement besoin de ressources supplémentaires pour au moins maintenir, voire augmenter, le niveau de sécurité dans le canton. La densité policière est une valeur utile et compréhensible pour représenter cela de manière mathématique. Elle est donc au cœur des options présentées au chapitre 11.3. Le chapitre 11.4 attribue les postes supplémentaires à différents champs d'activité policière et l'effet des options est présenté compte tenu de la sécurité dans le canton de Berne.

11.2 Augmentation progressive

La poca ne peut pas augmenter substantiellement ses effectifs du jour au lendemain, mais doit procéder progressivement. Les policiers « classiques » doivent être recrutés et formés avec les capacités à disposition (infrastructures, personnel de formation), avant de pouvoir être mis en engagement. Le recrutement de profils spéciaux tels qu'ils sont nécessaires par

exemple dans le domaine de la cybercriminalité (TI, communication numérique, etc.) nécessite aussi un certain temps pour trouver des personnes bien formées, sur un marché concurrentiel. Dans ce contexte, , selon l'option retenue, la mise en œuvre pourrait prendre un certain temps.

11.3 Options : augmentation des ressources en personnel et besoins financiers

Le tableau ci-après présente plusieurs options pour l'augmentation des ressources en personnel et les coûts y relatifs. Les conditions-cadres suivantes sont à prendre en compte :

- La motivation concernant l'augmentation des effectifs en personnel de la poca bernoise repose sur la situation en matière de sécurité et de menaces actuelle et à laquelle il faut s'attendre à l'avenir. Le contrôle de plausibilité des besoins supplémentaires repose sur l'importance de la densité policière ; cette dernière permet des comparaisons avec la Suisse en tant que tout ainsi qu'avec les cantons. La densité policière constitue le critère de calcul pour l'élaboration de différentes options⁵².
- Toutes les options admettent une croissance démographique de trois pour cent pour la période de transposition 2018-2025 ; la population du canton de Berne comptera ainsi, pour toutes les options, environ 1 066 000 personnes en 2025 (2018 : env. 1 035 000)⁵³.
- L'option A se fonde sur la densité policière actuelle et part des effectifs actuels de 1988 collaborateurs au bénéfice d'une formation policière ; mais contrairement à aujourd'hui, la hausse de la population de trois pour cent est prise en compte ; les effectifs plus élevés par rapport à aujourd'hui (colonne « Plus par rapport à aujourd'hui ») résultent donc uniquement de la croissance démographique.
- Les autres options partent également d'une croissance démographique (1 066 000), mais admettent en même temps une plus grande densité policière ; les places supplémentaires par rapport aux effectifs actuels de 1988 membres (colonne « Plus par rapport à aujourd'hui ») résultent donc des deux effets.
- L'option B tient compte du fait que, selon l'examen des offres et des structures (EOS 2014), le canton de Berne est financièrement et économiquement plus faible que la moyenne des cantons suisses. La densité policière dans le canton de Berne ne doit donc se monter qu'à 92 pour cent de la moyenne suisse⁵⁴.
- L'option C repose sur une densité policière du canton de Berne selon la moyenne suisse actuelle, l'option D sur la densité policière du canton de Vaud, l'option E sur celle du canton de Zurich.
- Les besoins financiers des différentes options résultent des places supplémentaires (colonne « Frais supplémentaires par année en mio »). Selon le calcul interne des coûts complets, le taux de coûts pour une place à plein temps (base 2017) est de CHF 172 000. Il contient tous les coûts matériels liés actuellement à une place de la police cantonale bernoise, y compris par exemple l'équipement et les coûts d'infrastructure. Les moyens nécessaires devraient être repris dans la planification financière. Ne sont pas compris les coûts pour les locaux (location, construction / achat de biens immobiliers).

⁵² Rappel : les bases des données à cet effet se trouvent dans la statistique de la CCPCS (1^{er} janvier 2019).

⁵³ Entre 2011 et 2018, la population de canton de Berne a augmenté d'env. 5 pour cent. On suppose qu'entre 2018 et 2025, la croissance sera moindre, à 3 pour cent ; cette hypothèse prudente se justifie car les taux de croissance des deux dernières années de la période 2011 à 2018 étaient plus bas qu'auparavant (croissance ralentie).

⁵⁴ L'examen des offres et des structures (EOS 2014) et l'analyse de BAKBASEL ont demandé que le niveau moyen des coûts et de l'offre du canton de Berne se monte à 92 pour cent de la moyenne suisse, voir www.fin.be.ch

Option	Densité policière	Description	Nouveaux effectifs	Plus par rapport à aujourd'hui	Frais supplémentaires par année en mio
A	1/521	Densité policière identique à aujourd'hui (croissance de 3% analogue à la population jusqu'en 2025)	2046	58	10,0
B	1/494	Densité policière 92% de la moyenne CH aujourd'hui (base « EOS 2014 »)	2158	170	29,2
C	1/454	Densité policière identique à la moyenne CH aujourd'hui	2348	360	61,9
D	1/412	Densité policière comme canton de Vaud aujourd'hui (canton comparable)	2587	599	103,0
E	1/372	Densité policière comme canton de Zurich aujourd'hui (canton comparable)	2866	878	151,0

11.4 Restriction aux options A à C

La présentation des options montre que les besoins financiers annuels varient fortement – en fonction de l'augmentation des effectifs. Si le canton de Berne visait à plus long terme une densité policière telle que la moyenne suisse connaît aujourd'hui, cela générerait des coûts supplémentaires de 61,9 millions de francs. Si en revanche la densité policière du canton de Berne était adaptée aux valeurs actuelles des cantons de Vaud ou de Zurich, cela occasionnerait des coûts supplémentaires de quelque 103 ou 151 millions de francs (options D et E, sur fond gris). Compte tenu de sa situation financière et économique difficile, le canton de Berne pourrait difficilement supporter ces surcoûts, alors même que de telles options seraient indiquées au vu de la situation en matière de sécurité et de menaces et que les cantons de Vaud et de Zurich sont parfaitement comparables par rapport à la taille, la population, la mixité urbaine-rurale, certaines fonctions spéciales (Berne : capitale fédérale, Zurich : centre financier), etc. Les options D et E ne sont dès lors pas approfondies ici.

11.5 Attribution de places supplémentaires aux champs d'activité policière (priorités)

Dans le tableau ci-après, les places supplémentaires des options restantes A, B et C sont affectées à différentes priorités des activités policières. Il s'agit d'un modèle d'approche. Le classement de places supplémentaires doit être fait de manière flexible en fonction de la situation de sécurité et de menaces.

Il s'agit en détail des champs d'activités et des priorités ci-après :

- **Prévention et présence dans les prestations générales** : le travail de prévention dans les différents domaines (circulation, alcool, drogues, etc., voir chapitre 10.2.1) est étendu de manière ciblée (de 5 à 20 places max. dans les options avec forte augmentation des effectifs). Dans toutes les options, le point fort des places supplémentaires passe dans l'augmentation de la présence policière dans les prestations générales (davantage de patrouilles visibles). Cela génère un effet préventif, notamment compte tenu de la violence dans l'espace public et contre les femmes, les vols et les cambriolages et permet

d'intervenir plus rapidement et en plus grand nombre. Concernant les options avec augmentation des effectifs plus limitée, la présence n'est augmentée que dans certains centres urbains tels que Berne et Bienne ; les options avec augmentation des effectifs plus forte, d'autres centres urbains, mais aussi ruraux ou des points sensibles s'ajoutent. Les effectifs des options avec forte augmentation peuvent en même temps être nettement augmentés dans les différents centres. Suit en dernière phase une augmentation globale de la présence, de sorte que les interventions peuvent se faire plus rapidement et plus efficacement dans tout le canton.

- **Terrorisme et gestion des menaces** : dans les options comprenant une plus faible augmentation des effectifs, la poca peut assumer un rôle plus efficace dans le développement de la gestion des menaces (en dehors du terrorisme) au moins dans la gestion centrale. Si les effectifs sont plus fortement augmentés, la coordination au plan du canton peut être renforcée et la poca peut procéder également de manière décentralisée à une observation plus intensive et une identification des risques concernant les personnes dangereuses. Cela renforce de manière palpable l'effet visant à éviter les actes de violence.

Concernant la défense contre le terrorisme, les options prévoyant une augmentation plus faible des effectifs ne permettent d'étendre la collaboration avec la Confédération que dans les mesures de prévention policières. De plus, les spécialistes centralisés (p. ex. Gentiane), dont la sollicitation a fortement augmenté ces dernières années, peuvent être renforcés de manière plus ou moins prononcée. Cela améliore la capacité d'intervention en aval lors d'événements, par exemple de terrorisme, de forcenés ou de prises d'otages. Si l'augmentation des effectifs est plus prononcée, les observations de prévention des personnes dangereuses dans le domaine du terrorisme peuvent être étendues et les forces peuvent être renforcées pour les interventions décentralisées (extension des aptitudes et des capacités en personnel en surface ou dans les prestations policières générales). Cela augmenterait sensiblement la qualité et les temps de réaction de la première intervention dans le domaine de l'extrémisme violent.

- **Cyberespace** : de larges pans des activités de la société se déplacent vers le cyberespace. Il faut admettre une augmentation de la criminalité et de la complexité des activités illégales dans ce secteur. La police doit par conséquent également développer des connaissances et des capacités en la matière et étendre son activité dans cet espace supplémentaire. Si les effectifs ne sont augmentés que faiblement, la priorité se situe dans l'extension de la collaboration avec la Confédération et les autres cantons (p. ex. cybercentres régionaux) et l'activité policière se limite aux investigations et à la répression. Des spécialistes appropriés doivent être recrutés à cet effet.

Une augmentation plus marquée des effectifs permet d'intensifier les activités de réaction et d'étendre l'activité également vers la présence préventive sur la Toile (de manière analogue à la « police de sécurité » dans l'espace réel). Ainsi, des investigations pourraient davantage être engagées de manière proactive sur la base d'indices concernant des cyberinfractions. Les deux accroissent les risques pour les auteurs, ce qui peut contribuer à freiner la criminalité en croissance dans le cyberespace et à limiter, voire à réduire, les dommages pour la société entière.

Option	Effectifs plus (total)	Prévention + présence	Gestion menace + lutte terrorisme	Cyber-espace	Brève évaluation
A	58	40	8	10	Compenser la croissance démographique ; accent sur quelques centres urbains ; nouvelles priorités que ponctuellement, en fin de compte pas de renforcement significatif de la sécurité
B	170	85	30	55	Un certain renforcement de la sécurité en zones urbaines, un peu en zones rurales ; nouvelles priorités : renforcement de la gestion centralisée des menaces et de l'intervention, activités de réaction sur la Toile
C	360	170	90	100	Renforcement de la sécurité aussi dans les zones rurales ; nouvelles priorités : bases pour intervention décentralisée et gestion préventive des menaces, activité proactive sur la Toile

12 Evaluation et prochaines étapes du point de vue du Conseil-exécutif

12.1 En réponse à la motion Wüthrich, chiffre 1

Le Conseil-exécutif approuve le présent rapport et constate que les effectifs en personnel de la police cantonale bernoise actuels ne suffisent pas au vu de la situation en matière de menaces et de sécurité actuelle et attendue à l'avenir et doivent de ce fait être renforcés. Le besoin d'agir résulte d'une part des lacunes existant depuis des années dans les effectifs (mise en œuvre incomplète du projet Lobenar). D'autre part, des déficits dans la sécurité perçue subjectivement, en particulier par les femmes, ainsi que les menaces, nouvelles ou accrues, nécessitant une augmentation des effectifs.

Le Conseil-exécutif partage le point de vue du rapport, selon lequel une augmentation du nombre de collaborateurs est nécessaire au niveau de la prévention et la présence policière dans les prestations générales, afin de combler les lacunes de sécurité (p. ex. violence dans l'espace public). Le rapport souligne en outre un besoin d'améliorer la capacité d'intervention en matière de terrorisme, de forcenés et de prises d'otage. Compte tenu du déplacement accru des activités illégales vers le cyberspace, il est en outre indispensable d'étendre les capacités à cet effet et de renforcer les aptitudes des collaborateurs.

De plus, le Conseil-exécutif constate qu'une augmentation des tâches est enregistrée dans d'autres domaines également (p. ex. contrôles du trafic lourd, surveillance technique du trafic, délits impliquant des animaux, police mobile et centrales d'engagement régionales).

Globalement, la police cantonale bernoise ne peut répondre à tous ces défis qu'au travers d'une augmentation des effectifs. Une extension des activités de la police cantonale dans différents domaines, par exemple la gestion des menaces, la défense contre le terrorisme et la cybercriminalité, est impérative. Si les effectifs n'étaient pas augmentés, la police cantonale devrait réduire sa présence et ses activités là où les risques sont les plus faibles. Cela concerne plutôt les régions rurales et les régions peu denses (Oberland bernois, Emmental, Jura bernois) et entraînerait à ces endroits une réduction de la présence et, en cas d'événements, des temps d'intervention plus longs et des capacités d'intervention plus faibles. Le Conseil-exécutif considère qu'il n'est pas responsable de prendre un tel chemin et d'affaiblir encore des régions déjà structurellement faibles et de remettre en question la sécurité de l'ensemble de la population bernoise.

Le Conseil-exécutif constate qu'avec un policier pour 521 habitants, le canton de Berne fait état d'une densité policière nettement inférieure à celle de la moyenne suisse (1/454). Il considère la densité policière comme une valeur de référence utile pour la planification stratégique du personnel de la police cantonale. Compte tenu de la situation en matière de menaces, il se fixe le but stratégique de conduire, pour le grand canton de Berne, de mixité urbaine et rurale, un corps de police dont les effectifs correspondent à la densité policière de la moyenne suisse. Cela doit se faire en deux étapes.

En réponse à la motion Wüthrich, chiffre 1

Les effectifs de la poca doivent être augmentés au vu de la situation actuelle en matière de sécurité et de menaces. Le Conseil-exécutif considère la densité policière comme une valeur de référence utile pour la planification stratégique du personnel de la police cantonale. Comme but à long terme, jusqu'à environ 2030, il aspire à adapter la densité policière dans le canton de Berne (aujourd'hui 1/521) à la moyenne actuelle suisse (1/454) et à augmenter les effectifs en conséquence. Le chemin vers ce but doit être subdivisé en deux étapes.

12.2 En réponse à la motion Wüthrich, chiffre 2

12.2.1 Augmentation adaptée des effectifs en personnel de la police cantonale

Le rapport présente plusieurs options pour l'augmentation des effectifs (voir chiffre 11).

Du point de vue du Conseil-exécutif, la responsabilité de l'option A, qui prévoit de n'adapter les effectifs qu'à concurrence de la croissance démographique attendue, ne peut être assumée. La densité policière resterait au niveau bas actuel. Une réaction aux menaces, nouvelles et grandissantes, comme le danger terroriste ou la cybercriminalité en forte croissance, ne serait pas possible ou seulement en négligeant d'autres tâches de la police ; ce dernier point entraînerait un déplacement non acceptable des risques en matière de sécurité.

Le Conseil-exécutif estime que la **densité policière du canton de Berne** (aujourd'hui 1/521) **doit être augmentée à long terme ou d'ici 2030 à la moyenne suisse** (1/454, option C). Ainsi, la poca gagnerait 360 collaborateurs et collaboratrices par rapport à aujourd'hui. Pour le Conseil-exécutif, cette option permet de compenser les nouvelles menaces et de combler les lacunes dans la sécurité policière visibles aujourd'hui, sans que des lacunes de sécurité

n'apparaissent dans d'autres domaines. Le Conseil-exécutif estime que les priorités à ce sujet présentées dans le rapport (point 11.5) sont sensées ; la police cantonale doit toutefois avoir la flexibilité d'adapter les priorités en fonction de l'évolution de la situation en matière de menaces. Mais le Conseil-exécutif estime qu'une plus forte augmentation des effectifs policiers, par exemple comme la densité policière du canton Vaud (plus 599 places), n'est clairement pas réalisable pour des raisons économiques et financières.

Pour répondre à la situation économique et financière difficile du canton de Berne, **le Conseil-exécutif veut augmenter les effectifs de la police cantonale de 170 places dans une première étape, d'ici 2025. Cela correspond à l'option B esquissée, qui aspire à une densité policière de 92 pour cent de la moyenne suisse.**

12.2.2 Augmentation des effectifs en deux étapes avec évaluation intermédiaire

L'augmentation à long terme des effectifs de 360 places selon l'option C ne peut se faire que par étapes, également compte tenu des possibilités et des capacités du recrutement et de la formation. Un ordre de grandeur de 30 à 40 places supplémentaires par an semble défendable et sensé. Une augmentation des effectifs dans cette ampleur correspondrait à des coûts supplémentaires d'environ six millions de francs par an (hypothèse : renforcement de 35 places par an, calcul complet des coûts selon chiffre 11.4).

L'augmentation des effectifs en personnel de la poca doit se faire en deux étapes, comme suit :

Etape	Option	Densité policière	Description	Plus par rapport à aujourd'hui	Frais supplémentaires par année en mio
Etape 1 (2020 à 2025)	B	1/494	Densité policière 92% de la moyenne CH aujourd'hui (base EOS 2014)	170	29,2
Etape 2 (2026 à 2029)	C	1/454	Densité policière identique à la moyenne CH aujourd'hui	190 (reste après étape 1), total 360	61,9

Après la première étape, une évaluation intermédiaire sera faite par le Conseil-exécutif, pour vérifier si l'objectif à long terme (effectifs policiers selon la moyenne suisse actuelle) est toujours adapté. L'analyse de la sécurité devra préalablement être mise à jour.

Le Conseil-exécutif va intégrer la première tranche de l'augmentation des effectifs de la poca au processus de planification et se fera informer annuellement par la POM de l'état de la transposition, dans le cadre d'un controlling. Il informera le Grand Conseil de l'avancement de l'affaire dans le cadre du rapport de gestion et des comptes.

En exécution de la motion Wüthrich, chiffre 2

Le Conseil-exécutif veut adapter à long terme la densité policière dans le canton de Berne à celle de la moyenne suisse (360 places supplémentaires, option C). Cela doit se faire en deux temps : première étape d'ici 2025 (170 places, option B), nouvelle évaluation de la situation et deuxième étape (du point de vue actuel 190 places restantes) dans la législature 2026 à 2030. Le Conseil-exécutif intégrera les moyens nécessaires au processus de planification et informera le Grand Conseil de l'avancement de l'affaire.