Rapport

Date de la séance du CE : 21 septembre 2022
Direction : Direction de la sécurité
N° d'affaire : 2020.SIDGS.894
Classification : Non classifié

Loi sur la police du 10 février 2019 / Révision partielle

Table des matières

1. Synthèse 1

2. Contexte et caractéristiques de la nouvelle réglementation 2
2.1 Loi sur la police totalement révisée du 10 février 2019 2
2.2 Contrôle abstrait des normes 2
2.3 Évaluation du besoin de révision 3
2.3.1 Collaboration entre la Police cantonale et les communes 3
2.3.2 Mesures policières 4
2.3.3 Droit du personnel 5

3. Droit comparé 5

4. Mise en œuvre, évaluation 6

5. Commentaire des articles 6

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 20

7. Répercussions financières 21

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation 21

9. Répercussions sur les communes 21

10. Répercussions sur l'économie 21

11. Résultat de la procédure de consultation 21

12. Proposition 22

1. Synthèse

Fruit d'une révision totale, la loi du 10 février 2019 sur la police (LPol) [1] du canton de Berne est entrée en vigueur le 1er janvier 2020. Elle comportait diverses nouveautés et optimisations concernant la collaboration entre la Police cantonale et les communes, les enquêtes policières préliminaires et le droit du personnel de la Police cantonale. Certaines dispositions de ce texte de loi ont été contestées devant le Tribunal fédéral. Ayant examiné le recours en procédure de

[1] RSB 551.1

contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 29 avril 2020[2], l'a admis sur trois points et abrogé l'article 83, alinéa 1, lettre *h*, l'article 84, alinéas 1 et 4 ainsi que l'article 118, alinéa 2 de la loi sur la police totalement révisée. Sur le fond, les articles abrogés portaient sur l'expulsion policière et l'interdiction d'accès visant les gens du voyage ainsi que sur l'observation policière. Les autres dispositions contestées, en particulier celles concernant la possibilité pour les communes de facturer les frais subis lors de manifestations émaillées d'actes de violence, ont été confirmées par le Tribunal fédéral. L'abrogation de l'article 118, alinéa 2 LPol a créé, dans le domaine de l'observation policière au moyen de dispositifs techniques, une lacune qui nuit à l'efficacité de la lutte contre la criminalité. La présente révision partielle comble cette lacune. De plus, elle met en œuvre des interventions parlementaires. Enfin, la révision a été mise à profit pour évaluer les premières expériences réalisées dans l'application de la nouvelle LPol afin de déterminer s'il était nécessaire d'en revoir d'autres dispositions.

La plupart des modifications exposées dans le présent projet concernent les mesures policières. Il s'agit d'un domaine en perpétuelle transformation du fait des progrès techniques et de l'évolution de la criminalité. Outre les adaptations découlant de l'arrêt précité du Tribunal fédéral, le projet apporte des changements en particulier dans la collaboration entre la Police cantonale et les préfètes et préfets en ce qui concerne l'accès à des locaux et leur perquisition et il crée une base légale pour effectuer des pré-enregistrements au moyen de caméras-piéton en vue de sécuriser des preuves. Dans le domaine de la protection des données, le projet intègre dans la LPol les bases légales de l'échange de données lors des réunions de synthèse organisées dans le cadre de la gestion des menaces, instaurant ainsi une sécurité juridique. Des adaptations sont également proposées dans le droit du personnel. Elles portent par exemple sur l'octroi du statut de policier aux assistantes et assistants de sécurité engagés dans le service de circulation.

2. Contexte et caractéristiques de la nouvelle réglementation

2.1 Loi sur la police totalement révisée du 10 février 2019

Dans sa version actuelle totalement révisée, la loi sur la police est entrée en vigueur le 1er janvier 2020. Il s'agit donc d'un texte de loi nouveau, doté d'une structure moderne. Lors de la votation populaire du 10 février 2019, elle a été acceptée par le corps électoral bernois à une très nette majorité (76,4 %).

2.2 Contrôle abstrait des normes

Le 2 avril 2019, un comité composé de différents partis politiques, groupements d'intérêts et personnes privées a interjeté recours devant le Tribunal fédéral contre la loi sur la police totalement révisée. Le recours portait concrètement sur la prise en charge des frais lors de manifestations émaillées d'actes de violence, sur la réglementation du renvoi et de l'interdiction d'accès visant les gens du voyage et sur la surveillance au moyen de dispositifs techniques pour l'observation policière lors d'enquêtes préliminaires (emploi de balises GPS à des fins de localisation). Le Tribunal fédéral a examiné le recours en procédure de contrôle abstrait des normes. Dans son arrêt du 29 avril 2020 (ATF 147 I 103), il rejette le recours en ce qui concerne les dispositions relatives à la prise en charge des frais lors de manifestations émaillées d'actes de violence. Il admet en revanche le recours en ce qui concerne les dispositions relatives au renvoi et à l'interdiction d'accès visant les gens du voyage (art. 83, al. 1, lit. *h* LPol) ainsi que la conjonction automatique entre les mesures de renvoi et d'interdiction d'accès et la commination

[2] Arrêt 1C_181/2019

de la peine prévue à l'article 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP)[3] (art. 84, al. 1 LPol). Le recours a également été admis en ce qui concerne les prescriptions régissant l'observation policière au moyen de dispositifs techniques de surveillance (art. 118, al. 2 LPol). Le Tribunal fédéral a donc abrogé ces dispositions, qui sont formellement biffées de la loi par la présente révision. Concernant l'observation policière au moyen de dispositifs techniques de surveillance, le Tribunal fédéral a critiqué le fait qu'elle était soumise à des conditions nettement moins strictes que la mesure analogue prévue à l'article 280 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007(Code de procédure pénale, CPP)[4]. Selon lui, l'emploi de balises de localisation GPS constitue une atteinte qu'il ne faut pas sous-estimer au droit à la sphère privée garanti par l'article 13 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)[5]. C'est pourquoi l'utilisation préventive de balises GPS par la police devrait être assortie de garanties procédurales au moins aussi élevées que celles qui prévalent en cas de surveillance par GPS selon le CPP: l'emploi d'une balise de localisation doit être autorisé préalablement par un juge, être ordonné uniquement pour des infractions graves conformément à l'article 269 CPP et la communication a posteriori de cet emploi à la personne observée ne peut être différée ou omise qu'avec l'accord du juge (cf. arrêt 1C_181/2019, consid. 15 ss).

2.3 Évaluation du besoin de révision

La Direction de la sécurité (DSE) a mis à profit la révision pour évaluer les premières expériences faites dans l'application de la législation sur la police après sa révision totale afin de déterminer s'il y avait lieu d'en revoir d'autres points. Globalement, il est apparu que la transition de l'ancien au nouveau droit au 1er janvier 2020 s'était passée sans encombre, avec des réactions positives à l'interne comme à l'externe.

2.3.1 Collaboration entre la Police cantonale et les communes

La révision totale de 2019 avait pour but principal d'optimiser la collaboration entre les communes et la Police cantonale et, plus spécialement, de revoir le modèle de financement des prestations policières. Depuis, les communes participent aux frais découlant de la maîtrise des événements (interventions policières) et de l'assistance policière à l'exécution au moyen d'un montant forfaitaire annuel. Le canton continue de supporter la moitié de ces coûts. Le système des forfaits est considérablement plus simple sur le plan administratif et il offre aux communes une sécurité de planification sur le plan financier. Parallèlement, le système des contrats en vigueur avant la révision a été conservé pour l'essentiel. Le contrat sur les ressources a été maintenu et le contrat sur les points sensibles, qui a remplacé le contrat sur les interventions, donne aux communes un outil flexible pour confier à la Police cantonale la résolution de problèmes de sécurité spécifiques.

En outre, la révision totale entrée en vigueur le 1er janvier 2020 a étendu les compétences des communes: celles-ci sont désormais habilitées à procéder à des contrôles d'identité et à infliger des amendes dans certains domaines de l'ordre public, pour autant que les conditions imparties soient remplies. Cet élargissement répondait à un souhait des communes apparu lors de l'évaluation de l'introduction de la police unique.

Les expériences faites à ce jour par la Police cantonale avec le nouveau modèle de financement sont positives, de même que les retours des communes concernant les nouveautés dans la collaboration avec la Police cantonale. Il n'y a donc pas de révision à entreprendre dans ce domaine, hormis une adaptation mineure.

[3] RS 311.0
[4] RS 312.0
[5] RS 101

2.3.2 Mesures policières

C'est dans le domaine des mesures policières qu'est apparu le plus gros besoin de révision, indépendamment de la modification à apporter à l'article 118 LPol suite à l'arrêt du Tribunal fédéral mentionné plus haut. Les principales autres adaptations proposées dans ce domaine sont présentées ci-après.

Lors de la précédente révision totale de la LPol, on avait déjà envisagé la possibilité de ne pas subordonner l'accès à une maison, un appartement ou un local et leur perquisition à l'autorisation de la préfète ou du préfet prévue à l'article 100 LPol, mais l'idée avait été abandonnée. Or, pour améliorer la rapidité de ses interventions, la Police cantonale a toujours besoin que le processus d'entrée et de perquisition soit simplifié sur le plan administratif. Ainsi, après concertation avec les préfètes et les préfets, la présente révision partielle propose de renoncer à un mandat écrit.

Sur proposition de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la disposition relative aux recherches automatisées de véhicules (art. 109 LPol) a été adaptée dans deux buts. D'une part, il s'agit d'harmoniser les bases légales à l'échelle de la Suisse et d'éviter les lacunes dans les données échangées entre les cantons. D'autre part, la révision crée une base légale pour la sauvegarde temporaire et l'analyse des données de passage, ce qui renforce l'efficacité des systèmes de recherche informatisée et donc de la lutte contre la criminalité.

Cela fait quelque temps déjà que la Police cantonale suit attentivement les évolutions nationales et internationales concernant le port de caméras-piéton. Depuis août 2021 se déroule un essai pilote: se fondant sur l'article 306 CPP, un petit nombre de ces appareils sont employés dans le cadre des éléments de police de sécurité pour déterminer si cela permet de collecter plus simplement des preuves pour de futures procédures pénales et, ainsi, de gagner en efficacité dans la poursuite pénale. Les caméras-piéton ont un impact positif sur les ressources dans la mesure où elles évitent de faire systématiquement appel à une équipe vidéo séparée. Il ressort de l'évaluation de la phase de test que le port de caméras-piéton a un impact légèrement positif sur la sécurisation des preuves. L'utilisation de ces dispositifs sera donc la norme jusqu'à la fin de 2022. Il n'est pour l'instant pas prévu d'augmenter le nombre de caméras-piéton à disposition. La Police cantonale ne les utilise actuellement pas à des fins préventives et ne prévoit pas de le faire. C'est pourquoi la présente révision n'instaure pas de base légale dans ce sens. Suite à la clôture de l'évaluation de la phase de test et à l'examen réalisé dans le cadre de la présente révision partielle, le mandat d'examen figurant dans la motion 100-2016 peut être considéré comme rempli.

Cependant, il a fallu rajouter dans la LPol des dispositions pour régir les pré-enregistrements effectués avec des caméras-piéton en vue de sécuriser des preuves.

Un autre point de la révision découle de la mise en œuvre du dispositif cantonal de gestion des menaces après les décisions organisationnelles prises par le Conseil-exécutif le 3 juillet 2019. Il avait déjà été établi que le bon fonctionnement de la gestion des menaces requerrait que les autorités et institutions participant au dispositif soient habilitées à échanger des données au sujet des personnes dangereuses lors des réunions de synthèse, selon des modalités appropriées à chaque situation. Au départ, on avait pensé intégrer des dispositions à ce sujet dans la loi du 1er février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA)[6] en raison de la proximité entre les deux matières. Mais cela n'a finalement pas été fait lors de la révision de la LPEA intervenue entre-temps. La présente révision partielle propose donc de régir dans la LPol les échanges de données lors des réunions de synthèse conduites dans le cadre de la gestion des menaces. Les

[6] RSB 213.316

dispositions proposées, qui sont conformes aux exigences de la législation sur la protection des données, instaurent une sécurité juridique.

Il est apparu nécessaire en outre de réviser certains points des dispositions relatives à la vidéosurveillance afin de pouvoir mieux protéger non seulement les bâtiments cantonaux mais aussi les installations cantonales contre le vandalisme et d'autres délits. En effet, les appareils de contrôle de vitesse semi-mobiles, en particulier, sont régulièrement pris pour cible ces derniers temps.

La révision partielle a également été mise à profit pour mettre en œuvre la motion 316-2020 et donner au canton la possibilité d'ordonner lui-même une vidéosurveillance en cas de situation de danger accru dans des lieux publics ou autour de bâtiments publics lorsque la commune, malgré une recommandation dans ce sens, ne le fait pas elle-même.

2.3.3 Droit du personnel

Une révision ponctuelle est nécessaire dans le domaine du droit du personnel, qui a été intégralement transféré de l'ancienne loi sur la Police cantonale dans la LPol à l'occasion de la révision totale de 2019. Selon la réglementation actuelle, les assistantes et assistants de sécurité engagés dans le service de circulation n'ont pas le statut de policier alors qu'ils ont une charge de travail qui est comparable dans de nombreux domaines à celle des autres assistantes et assistants de sécurité. Pour éliminer cette inégalité, le présent projet propose que cette catégorie d'assistantes et assistants de sécurité se voie également accorder le statut de policier afin de pouvoir bénéficier du plan de la police de la Caisse de pension bernoise. Vu les difficultés de recrutement, la révision introduit en outre la possibilité de commencer la formation d'assistante ou assistant de sécurité sans avoir la nationalité suisse. Celle-ci reste toutefois une condition pour être ensuite recruté dans la Police cantonale bernoise.

Une autre nouveauté concerne la formation. Cela fait longtemps que la Police cantonale bernoise forme elle-même ses assistantes et assistants de sécurité. Les agentes et agents de police de langue française sont aussi formés par la Police cantonale bernoise depuis 2022. Les aspirantes et aspirants de langue allemande continuent pour le moment d'être formés à l'École de police intercantonale de Hitzkirch (EIPH). Le canton de Berne a résilié le Concordat sur l'école de police intercantonale de Hitzkirch[7] pour la fin 2035[8] en vue de former lui-même les aspirantes et aspirants de langue allemande, une option jugée réaliste et avantageuse sur plusieurs plans[9]. Dans cette perspective, la présente révision partielle crée les bases légales d'une commission de recours chargée de connaître en première instance des recours contre des résultats d'examen.

3. Droit comparé

En raison du système fédéral suisse, le domaine de la police est réglementé différemment selon les cantons. Une attention particulière a cependant été accordée à la situation juridique dans les autres cantons, particulièrement en ce qui concerne le domaine des mesures de police.

[7] RSB 559.12-1
[8] AGC du 9 mars 2022 (affaire n° 2021.SIDGS.647, consultable sur www.gr.be.ch)
[9] Lire le rapport du Conseil-exécutif du 28 avril 2021, dont le Grand Conseil a pris connaissance à l'unanimité le 15 septembre 2021 (affaire n° 2018.POM.612, consultable sur www.gr.be.ch).

4. Mise en œuvre, évaluation

L'évaluation de l'exécution aura lieu, comme c'est le cas actuellement, au moyen d'un contrôle continu de l'organisation et des processus au sein de la Police cantonale ainsi que dans le cadre des échanges institutionnalisés avec le Ministère public, les organes intercantonaux concernés, les communes et les autres autorités. En outre, la révision conserve le groupe sécurité canton-communes, l'organe spécialisé dans le traitement des questions fondamentales découlant de la mise en œuvre de la loi sur la police, qui a démontré son efficacité.

5. Commentaire des articles

Adaptations rédactionnelles
L'article 9, alinéa 1, lettre f est actualisé sur le plan rédactionnel en français.

Chapitre 4: Collaboration entre la Police cantonale et les communes

Section 4.3 Événements, assistance à l'exécution et manifestations

Sous-section 4.3.5 Prise en charge des frais lors de manifestations concernant plusieurs communes

Articles 52 et 53
Lorsqu'une manifestation a lieu dans plusieurs communes, il arrive que la Police cantonale ne soit pas en mesure de répartir les coûts de sécurité entre les différentes communes. Il est donc indispensable qu'elle puisse facturer ces coûts à l'organisatrice ou à l'organisateur, comme l'y habilite l'article 53, alinéa 1. En revanche, il est apparu que l'article 53, alinéa 2 était impossible à mettre en œuvre car la Police cantonale n'a pas de moyen de contrôle. La répartition des coûts entre les communes doit donc rester de la responsabilité générale des communes, raison pour laquelle l'article 53, alinéa 2 est abrogé. Cela n'enlève rien au principe de la participation attendue des communes, notamment sur le plan financier. C'est ce qu'établit le nouvel alinéa 1a de l'article 52, qui permet de conditionner la remise des frais à une participation financière des communes.

Chapitre 7: Mesures de police et contrainte

Section 7.2 Mesures de police

Sous-section 7.2.1 Contrôles de personnes et contrôles d'identité par la Police cantonale

Article 74
La Police cantonale est habilitée à fouiller des personnes, pour autant que les conditions énoncées à l'article 97, alinéa 1 soient remplies. En cas de fouille, il faut toujours respecter le principe de la proportionnalité et la protection de la personnalité. Il en découle que les fouilles, en particulier si elles doivent être effectuées dans les orifices et cavités du corps qu'il est possible d'examiner sans l'aide d'un instrument, ne devraient pas être effectuées en public sur le lieu de l'interpellation. Le nouvel article 74, alinéa 2, lettre *c* crée une base légale explicite habilitant la Police cantonale à conduire la personne à fouiller selon l'article 97 dans un poste de police ou dans les locaux d'un autre service approprié.

Sous-section 7.2.2 Contrôles d'identité par la commune

Article 76
Dans sa version actuelle, l'article 76, alinéa 1 enjoint aux communes de désigner, dans un acte législatif, l'organe communal ou les membres de l'administration communale chargés d'effectuer

les contrôles de personnes et les contrôles d'identité visés à l'article 75. Or, l'article 40, alinéa 3 de l'ordonnance du 20 novembre 2019 sur la police (OPol)[10] concrétise cette disposition en disposant que la réalisation des contrôles d'identité est réservée aux membres du conseil communal, aux membres des commissions permanentes et au personnel communal. Elle a pour but d'éviter que les communes ne confient la réalisation de ces contrôles à des tiers sous mandat, notamment à des personnes privées. Le présent projet ancre dans la loi la teneur de l'article 40, alinéa 3 OPol, lequel doit donc être abrogé. Sur le fond, rien ne change pour les communes.

Sous-section 7.2.3 Mandat de comparution, mandat d'amener, garde

Article 79
Cette disposition ne subit qu'une adaptation grammaticale mineure (en allemand). Elle est cependant en lien avec l'article 100, dont on peut donc déjà évoquer brièvement les modifications. Dans sa version actuelle, l'article 100 ne contient pas de base légale directe autorisant à entrer dans un immeuble privé pour exécuter un mandat d'amener. Pour effectuer une telle démarche, il faut s'appuyer sur l'article 91, alinéa 1, lettre *d* en liaison avec l'article 100, alinéa 1, lettre *c*. La présente révision partielle complète l'article 100 pour y inclure les mandats d'amener et les transports sous la contrainte afin d'avoir une base légale directe pour pénétrer dans une maison, un appartement ou un local aux fins d'exécuter un mandat d'amener. L'article 100 révisé supprime en outre l'obligation d'obtenir préalablement un mandat écrit de la préfète ou du préfet (cf. commentaire de l'art. 100).

Sous-section 7.2.4 Mesures d'identification

Article 81
La lettre f ajoutée à l'alinéa 1 de cet article comble une lacune: elle précise que des mesures d'identification peuvent être prises à l'encontre de personnes qui sont placées en détention en vue de leur extradition pour une procédure pénale.

Sous-section 7.2.6 Renvoi et interdiction d'accès

Article 83
Dans sa version du 10 février 2019, la LPol prévoit à l'article 83, alinéa 1, lettre *h* que la Police cantonale peut prononcer un renvoi ou une interdiction d'accès à l'encontre de personnes qui campent sans autorisation sur le terrain d'un particulier ou d'une collectivité publique. Cette disposition a fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, qui l'a examinée en procédure de contrôle abstrait des normes. Au vu des éléments d'interprétation historiques, systématiques et téléologiques, le Tribunal fédéral a estimé que l'on pouvait prêter au Grand Conseil bernois l'intention de voir appliquer exclusivement aux gens du voyage cette disposition permettant le renvoi pour "campement illégal". Selon la Haute Cour, cela ressort clairement de la formulation de l'article 84, alinéa 4, qui fait explicitement référence aux aires de transit. L'article 83, alinéa 1, lettre *h* a donc été jugé disproportionné et impossible à appliquer de manière conforme aux droits fondamentaux. C'est pourquoi, dans son arrêt du 29 avril 2020, le Tribunal fédéral a abrogé cette disposition. La présente révision partielle formalise cette abrogation en biffant la disposition concernée.

Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 83 a été remanié. La lettre *a* correspond en grande partie au contenu de l'ancien article 86. La nouvelle formulation précise que la possibilité de prononcer un renvoi ou une interdiction d'accès n'est pas limitée aux cas de violence domestique, mais qu'elle s'applique à tous les cas visés à l'article 83, alinéa 1, lettre *f* si bien qu'un renvoi ou une

[10] RSB 551.111

interdiction d'accès peut également concerner le lieu de travail et d'autres lieux où les personnes en danger et leurs proches se tiennent régulièrement, et leurs abords immédiats. Il découle de la nature des choses que le renvoi du logement commun ou l'interdiction d'y accéder ne peuvent être prononcés que dans les cas de violence domestique. Comme cette disposition se rapporte à tous les cas visés à l'article 83, alinéa 1, lettre *f*, elle est plus à sa place à l'article 83.

La nouvelle lettre *b* de l'alinéa 3 reprend l'actuel article 83, alinéa 3. Sa formulation a été légèrement remaniée pour exprimer le fait que l'interdiction de contact et de périmètre est par nature une mesure autonome visant à protéger une personne menacée. Elle peut donc être ordonnée dans les situations visées à l'article 83, alinéa 1, lettre *f* sans être accompagnée d'un renvoi ou d'une interdiction d'accès[11].

Article 84
Le Tribunal fédéral a jugé que le lien automatique entre les mesures de renvoi et d'interdiction d'accès et la commination de la peine prévue à l'article 292 CP institué à l'article 84, alinéa 1 ne respectait pas le principe de la proportionnalité. Cet automatisme aurait empêché la Police cantonale d'ordonner un renvoi ou une interdiction d'accès avec ou sans commination de peine en fonction du degré de gravité des faits. La nouvelle disposition, qui emploie une formule potestative, se conforme à l'arrêt du Tribunal fédéral. L'article 84, alinéa 4, qui, comme l'article 83, alinéa 1, lettre *h*, a été abrogé par le Tribunal fédéral est formellement biffé de la LPol par la présente révision partielle. On voudra bien se référer à ce sujet au commentaire de l'article 83.

Article 86
Cette disposition, qui est remplacée par l'article 83, alinéa 3, lettre *a*, est abrogée.

Sous-section 7.2.8 Garde

Article 91, alinéa 1, lettre d
Cette disposition est complétée pour préciser que le placement sous la garde de la police est possible uniquement dans les cas de renvoi relevant du droit des étrangers, et non pas dans tous les cas de renvoi prononcés par la police.

Sous-section 7.2.10 Accès aux immeubles et aux locaux privés

Article 100
Jusqu'ici, l'exécution d'un mandat d'amener ou d'un transport sous la contrainte n'était pas un motif autonome pour pénétrer dans des locaux et les fouiller. La légitimation de cette mesure devait être déduite de l'article 91, alinéa 1, lettre *d* en liaison avec l'article 100, alinéa 1, lettre *c*. Or, la majeure partie des transports sous la contrainte sont exécutés sur mandat écrit de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ), qui les ordonne en vertu de l'article 439, alinéa 4 CPP. Comme l'accès de la police à des locaux, généralement nécessaire pour le transport sous contrainte d'une personne, n'avait qu'une base légale indirecte déduite des deux articles de la LPol précités, l'OEJ déléguait explicitement par écrit à la Police cantonale l'habilitation d'accès dans chaque cas d'espèce. Le nouvel article 100, alinéa 1, lettre *e* crée une base légale directe pour accéder à des lieux dans le cadre de l'exécution d'un mandat d'amener ou d'un transport sous la contrainte, rendant inutile à l'avenir une délégation de compétence écrite.

La suppression de l'article 100, alinéa 3 proposée dans la présente révision partielle constitue un changement de taille: pour pénétrer dans une maison, un appartement ou un local pour les raisons énoncées à l'alinéa 1, lettres *a* à *e*, la Police cantonale n'aura plus besoin d'obtenir

[11] Lire p. ex. SCHWEGLER/HIRTE in: MÜLLER/FELLER, *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3e éd., 2021, chap. 5, N. 91

préalablement un mandat écrit de la préfète compétente ou du préfet compétent à raison du lieu. Il en ira de même lorsque la Police cantonale doit pénétrer dans un immeuble pour les raisons visées à l'article 79, alinéa 2 ou à l'article 107, alinéa 1, lettre *d*. Cette modification a été préalablement débattue avec le directoire des préfectures. Elle élimine un obstacle administratif, ce qui permettra à la Police cantonale de réagir encore plus vite pour écarter des dangers. La Police cantonale définit dans ses règlements internes qui a la responsabilité d'autoriser l'accès.

Il faut encore rappeler ici que l'article 100 n'est pas la seule disposition autorisant la Police cantonale à pénétrer dans une maison, un appartement ou un local. Des dispositions de la législation spéciale ménagent également cette possibilité, comme la législation sur la protection des animaux ou la législation sur la lutte contre le travail au noir (cf. art. 39 en lien avec l'art. 24 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux, LPA[12], et art. 7, al. 1, lit. *a* de la loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, loi sur le travail au noir, LTN[13]).

Sous-section 7.2.12

Article 109

L'actuel article 109 relatif aux recherches automatisées de véhicules a été introduit dans la LPol lors de la révision totale de 2019. Auparavant, il n'y avait pas de base légale dans le canton de Berne pour ce moyen de recherche. Or, il s'agit aujourd'hui d'un outil indispensable pour la police. Il joue un rôle important dans le succès de la lutte contre les délits en Suisse et dans la coopération internationale.

Dans son l'ATF 146 | 11, le Tribunal fédéral affirme que la collecte et la comparaison automatique de données au moyen de systèmes de recherche automatisée de véhicules et de surveillance du trafic (RVS) constitue une grave atteinte au droit fondamental à l'autodétermination en matière d'information garanti par l'article 13, alinéa 2 Cst. La base légale de la RVS doit donc respecter les conditions énoncées à l'article 36 Cst. Il faut, en particulier, que l'utilisation prévue, l'étendue de la collecte ainsi que le stockage et la suppression des données soient suffisamment déterminés. La base légale doit en outre contenir des dispositions de protection à caractère organisationnel, technique et procédural si celles-ci ne découlent pas de la législation sur la protection des données ou d'autres dispositions. Enfin, le traitement des données doit revêtir un intérêt public et obéir au principe de la proportionnalité.

Le nouvel article 109 reprend quasi littéralement une proposition présentée par la CCDJP à l'ensemble des cantons lors de son assemblée d'automne 2020. Le but est de moderniser et d'harmoniser progressivement à l'échelle de la Suisse les bases légales cantonales en vigueur dans le domaine de la RVS, qui sont actuellement hétérogènes. La criminalité ne s'arrête pas aux frontières cantonales et la prévention des délits dans d'autres cantons comme la baisse de la criminalité dans le pays sont aussi dans l'intérêt du canton de Berne. Pour assurer une prévention des dangers et une poursuite pénale efficaces, il est essentiel d'avoir des bases légales cantonales autorisant une collaboration. Les cantons du Tessin et des Grisons ont déjà intégré la disposition proposée par la CCDJP dans leurs lois respectives sur la police.

L'alinéa 1 est seulement complété afin de préciser suffisamment l'utilisation prévue des données: la collecte automatisée de données au moyen de systèmes RVS est admissible uniquement pour prévenir, déceler, et poursuivre des délits et des crimes. En application du principe de la proportionnalité, elle n'est pas permise pour de simples contraventions. Le système RVS servira avant tout pour repérer des véhicules signalés figurant dans des bases de données locales ou

[12] RS 455
[13] RS 822.41

dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL), par exemple pour cause de vol ou de fin de la couverture d'assurance, ainsi que les véhicules dont la détentrice ou le détenteur est sous le coup d'un retrait du permis de conduire.

L'alinéa 2, qui définit les possibilités de traitement des données collectées, mentionne toujours la comparaison automatisée des données collectées par la RVS, mais en y ajoutant l'analyse. Cela permettra à la Police cantonale d'établir des profils de déplacement, un outil important pour le travail d'enquête policière. On pense par exemple aux investigations dans les domaines du trafic de stupéfiants et de la traite d'êtres humains. La teneur du nouvel article 109, alinéa 2 indique clairement que l'article 141, alinéa 3 s'applique à l'établissement de profils de déplacement: ce traitement n'est donc possible que s'il y a lieu de croire qu'une personne a commis, commet ou planifie un crime ou un délit ou qu'elle expose la sécurité publique à un danger concret ou l'a fait dans le passé. Pour le reste, la teneur de l'alinéa 2 ne change pas.

L'alinéa 3, lettre *a* va dans le sens de l'harmonisation des bases légales cantonales proposée par la CCDJP. Il fournit une base légale pour la conservation temporaire et l'analyse des données de déplacement durant 100 jours, sans condition de procédure pénale ou administrative. Toutefois, pour garantir la proportionnalité, l'évaluation des données en cas d'absence de résultat de la comparaison automatisée est possible uniquement à des conditions strictes, c'est-à-dire pour enquêter sur un crime ou un délit ou pour rechercher une personne évadée ou portée disparue (cf. art. 109, al. 4, lit. *a* et *b*). La limitation aux crimes et aux délits correspond aux prescriptions régissant l'observation, laquelle constitue pourtant une atteinte plus importante aux droits fondamentaux de la personne concernée que la conservation et l'évaluation a posteriori de données de la RVS. Le délai de 100 jours pour l'effacement des données, que les cantons du Tessin et des Grisons ont inscrit dans leurs lois respectives sur la police, correspond au délai de dépôt de plainte. Ce délai est dans l'intérêt de la protection de biens de police puisqu'il permet de comparer les données de la RVS avec les images enregistrées par des caméras privées, par exemple de banques, à des fins d'investigation. Il donne également la possibilité d'élucider des infractions qui avaient déjà été commises lorsque la comparaison automatisée des données a été effectuée, mais qui n'avaient pas encore été signalées ou dénoncées. On peut prendre en exemple une situation où une personne ayant subi des menaces ne se déciderait à aller voir la police que longtemps après les actes dont elle a été l'objet. Dans des situations de ce type, les enregistrements de la RVS peuvent fournir des indices importants. De même, dans les enquêtes sur des réseaux de trafic de stupéfiants ou de traite d'êtres humains, il est fréquent que les déplacements de véhicules ne fournissent des indices que sur une période prolongée. Dans les cas de disparition, enfin, il arrive souvent que le cas ne soit signalé à la police que quelques jours après. Dans tous ces cas, l'efficacité du travail d'investigation revêt un intérêt public important. Il faut encore rappeler que le délai de 100 jours correspond au délai usuel prévu par les prescriptions régissant la vidéosurveillance (cf. art. 127).

Article 109a
Ce nouvel article correspond à la proposition susmentionnée présentée par la CCDJP à tous les cantons. À l'heure actuelle, l'utilisation des systèmes RVS est régie par une multitude de réglementations différentes, ce qui crée des lacunes dans les données. Les différents corps de police sont en outre en train de moderniser leurs systèmes RVS, dont la technique est dépassée. Cette modernisation offrira une interopérabilité permettant des échanges de données directs par procédure d'appel entre les autorités compétentes au niveau fédéral, cantonal et communal. Cela contribuera à améliorer la poursuite de la criminalité organisée (p. ex. trafic de stupéfiants, traite d'êtres humains) ainsi que de la délinquance récidiviste mobile et transfrontalière (p. ex. séries de cambriolages avec effraction).

Le nouvel article 109a crée une base légale d'avenir pour la Police cantonale: celle-ci pourra échanger en procédure d'appel et traiter des données collectées au moyen de systèmes RVS

avec les autorités fédérales indiquées ainsi qu'avec les autorités de police des cantons et des communes. Il s'agit d'une disposition potestative. La Police cantonale a donc la liberté de décider de communiquer ou non des données en procédure d'appel. Le cas échéant, la mise à disposition des données peut être conditionnée par la réciprocité de la part des autres cantons, c'est-à-dire que la Police cantonale bernoise peut ne mettre ses données à disposition qu'à condition que les autres polices cantonales lui accordent l'accès à leurs données de la RVS en procédure d'appel.

À l'heure actuelle, les échanges de données en procédure d'appel ne sont pas encore possibles car la plupart des cantons n'ont pas de systèmes RVS ou bien des systèmes sans interopérabilité. Jusqu'à ce que les systèmes soient harmonisés, il faudra continuer à fonctionner avec des demandes dans des cas d'espèce et au titre de l'entraide judiciaire pour communiquer des données de la RVS et donc s'appuyer sur l'article 144, alinéa 1 en ce qui concerne les autorités fédérales, cantonales et communales. En outre, l'article 109a ouvre la possibilité d'échanger des données avec la police nationale du Liechtenstein. La proportionnalité des échanges est garantie car ceux-ci ne peuvent avoir lieu, en vertu de l'article 109, que pour enquêter sur un crime et un délit ou pour rechercher une personne évadée ou portée disparue. Prévenir, poursuivre et élucider des infractions revêt un intérêt public. Et il est également dans l'intérêt du canton de Berne que les infractions soient élucidées et poursuivies dans d'autres cantons. Les personnes qui trafiquent des stupéfiants ou qui commettent des cambriolages avec effraction, en particulier, ne limitent pas leurs actions criminelles à un canton. Endiguer la criminalité à l'échelle de la Suisse augmente aussi la sécurité dans le canton de Berne.

Sous-section 7.2.16 Observation dans le cadre d'une enquête préliminaire 35908

La notion d'enquête préliminaire est rajoutée dans le titre de la sous-section pour des raisons d'harmonisation avec les deux sous-sections précédentes. Toutes les mesures visées aux articles 111 à 120 concernent en effet les enquêtes policières préliminaires, c'est-à-dire les enquêtes menées lorsqu'il n'y a pas encore de soupçon concret d'une infraction déterminée et que le CPP ne peut donc pas s'appliquer.

Article 118
L'alinéa 2 de l'article 118, qui concernait l'observation au moyen de dispositifs techniques de surveillance, a été abrogé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_181/2019. Cette abrogation est répercutée ici formellement.

Article 118a
Nouveau, l'article 118a remplace l'article 118, alinéa 2 abrogé en tenant compte des exigences posées par le Tribunal fédéral. L'article abrogé avait pour but d'habiliter la Police cantonale à employer des dispositifs techniques de surveillance pour localiser une personne ou une chose. Dans la LPol de 2019, la surveillance au moyen de dispositifs techniques était régie uniquement par les dispositions relatives à l'observation par la police. Une telle mesure de surveillance n'aurait eu besoin de l'accord du tribunal des mesures de contrainte qu'après un mois; en outre, la Police cantonale aurait eu la liberté de décider d'informer ou non la personne concernée a posteriori.

Dans son arrêt précité à plusieurs reprises, le Tribunal fédéral a abrogé l'article 118, alinéa 2 dans sa version de 2019. Dans ses considérants, il affirme que la localisation au moyen de balises GPS constitue une atteinte sensible au droit fondamental à l'autodétermination en matière d'information garanti par l'article 13, alinéa 2 Cst., atteinte qu'il ne faut pas sous-estimer. Le CPP comme la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)[14] contiennent elles aussi des dispositions régissant la surveillance au moyen de dispositifs techniques. Dans le CPP, cependant, ces dispositions ne figurent pas dans la section de la loi consacrée à l'observation, mais elles constituent une section à part dans le chapitre consacré aux mesures de surveillance

[14] RS 121

secrètes (cf. art. 280 CPP). De ce fait, rappelle le Tribunal fédéral, les règles énoncées dans les articles 269 à 279 CPP sont applicables, c'est-à-dire que la localisation au moyen de balises GPS est permise uniquement aux fins de poursuivre les infractions énumérées à l'article 269 CPP et qu'elle doit être approuvée par le tribunal des mesures de contrainte dans les 24 heures après que le Ministère public a ordonnée la surveillance (art. 274 CPP). De plus, il faut l'accord du tribunal des mesures de contrainte pour différer la communication de la surveillance aux personnes qui en ont fait l'objet ou pour y renoncer (art. 279 CPP).

Concernant les règles figurant dans la LRens, le Tribunal fédéral explique que cette loi permet d'ordonner une surveillance au moyen de dispositifs techniques uniquement pour faire face à certaines menaces contre la sécurité intérieure définies concrètement dans la loi et que la surveillance doit être autorisée par le Tribunal administratif fédéral avant d'être avalisée par la cheffe ou le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports. De même, il est possible de différer l'information des personnes surveillées ou de déroger à l'obligation de les informer uniquement à l'issue de la même procédure d'autorisation en deux phases.

Le Tribunal fédéral a estimé que, par comparaison avec les dispositions analogues du CPP et de la LRens, les articles 118, alinéa 2 ss ne répondaient pas sur bien des points aux exigences de précision de la base légale nécessaire pour restreindre un droit fondamental selon le principe de la légalité inscrit à l'article 36, alinéa 1 Cst.

Le nouvel article 118a est conforme aux prescriptions de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_181/2019. Par analogie avec le CPP, il prévoit qu'une surveillance au moyen de dispositifs techniques ne peut être effectuée dans le cadre d'une enquête policière préliminaire que si elle a pour but de déceler ou de prévenir une infraction figurant dans le catalogue de l'article 269, alinéa 2 CPP.

Article 119
L'article 119, alinéa 1 est inchangé par rapport à la version de 2019, hormis l'ajout d'une référence à l'article 118. Il est complété par un alinéa 2 qui remplit les exigences définies par le Tribunal fédéral: par analogie avec l'article 274 CPP, les observations réalisées au moyen de dispositifs techniques pour obtenir une localisation doivent être présentées pour autorisation au tribunal des mesures de contrainte sous 24 heures.

Article 120
Suite à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_181/2019, l'article 120 a été complété avec des renvois aux articles 274 et 279 CPP, dispositions qui s'appliquent ainsi par analogie aux observations au moyen de dispositifs techniques dans le cadre d'une enquête policière préliminaire. La Police cantonale doit présenter au tribunal des mesures de contrainte l'ordre de surveillance ainsi qu'un exposé des motifs et les pièces du dossier qui sont déterminantes pour l'autorisation de surveillance (art. 274, al. 1, lit. *a* et *b* CPP). Le tribunal des mesures de contrainte dispose d'un délai de cinq jours pour statuer et il doit communiquer immédiatement sa décision à la Police cantonale (art. 274, al. 2 et 3 CPP). De plus, la Police cantonale a besoin de l'approbation du tribunal des mesures de contrainte pour renoncer à informer la personne concernée de la surveillance dont elle a fait l'objet ou différer cette communication.

Les nouvelles dispositions relatives à l'observation au moyen de dispositifs techniques de localisation remplissent la totalité des exigences du Tribunal fédéral.

Sous-section 7.2.17 Surveillance vidéo et audio

Article 122a
Déposée au début de l'été 2016, la motion Kohli 100-2016 a finalement été adoptée sous la forme d'un postulat. Elle charge le Conseil-exécutif de déterminer la nécessité d'instaurer une base légale pour l'utilisation de caméras-piéton à titre préventif (désescalade et prévention de la violence) et à titre répressif (sécurisation de preuves). La Police cantonale bernoise suit elle aussi depuis un certain temps les évolutions concernant l'utilisation de ces caméras dans le travail de police. Il faut mentionner en particulier les résultats d'un essai pilote mené en 2017 par la police de la ville de Zurich. Si cette étude n'a pas mis en évidence d'effet préventif clair des caméras-piéton, elle a montré que celles-ci pouvaient avoir un impact positif sur la sécurisation des preuves. De même, la Police cantonale bernoise n'a fait état d'aucun besoin urgent d'utiliser des caméras-piéton à titre préventif avant la clôture de la révision totale de la LPol, raison pour laquelle celle-ci n'a pas proposé de base légale dans ce sens. Le rapport du Conseil-exécutif sur l'utilisation des caméras-piéton, adopté le 2 décembre 2020, conclut qu'il convient de renoncer à employer systématiquement des caméras-piéton à titre préventif lors des interventions de la Police cantonale. Le Grand Conseil a pris connaissance de ce rapport et classé la motion Kohli.

L'utilisation de caméras-piéton à titre répressif, pour sécuriser des preuves, n'a pas besoin d'une base légale spéciale dans la LPol. En effet, comme le précise le nouvel article 122a, alinéa 1 à titre déclaratoire, elle repose sur le CPP (en particulier l'art. 306 CPP). Depuis août 2021, la Police cantonale bernoise a testé un petit nombre de caméras-piéton à des fins de sécurisation des preuves pour déterminer si leur utilisation permettait de gagner en efficacité dans la poursuite pénale. L'évaluation de cet essai a montré que le port de caméras-piéton a un impact légèrement positif sur la sécurisation des preuves. L'utilisation de ces dispositifs sera donc la norme jusqu'à la fin de 2022. Il n'est pour l'instant pas prévu d'augmenter le nombre de caméras-piéton à disposition.

La plupart des caméras-piéton sur le marché ont une fonction de pré-enregistrement. Dans ce mode, les caméras enregistrent en permanence les événements et, après un bref laps de temps, écrasent les données automatiquement. Lorsque l'on presse le bouton de démarrage de l'enregistrement, la caméra enregistre la séquence qui débute ainsi que les deux minutes précédentes (au plus). Cela présente un grand intérêt car cette séquence pré-enregistrée peut être pertinente pour l'appréciation ultérieure du comportement des personnes impliquées. Il est donc important pour l'efficacité de la poursuite pénale que la Police cantonale puisse se servir des séquences pré-enregistrées. Il est souvent difficile de déterminer si l'utilisation du mode de pré-enregistrement rentre dans le champ d'application de l'article 306 CPP. En outre, elle constitue une restriction du droit constitutionnel à l'autodétermination en matière d'information. C'est pourquoi l'alinéa 2 de l'article 122a crée une base légale relative aux pré-enregistrements.

L'article 122a, alinéa 3, enfin, dispose que l'analyse des enregistrements est régie par l'article 127. Cela signifie en particulier que les enregistrements effectués avec des caméras-piéton pour sécuriser des preuves doivent être effacés après 100 jours en l'absence de dénonciation, de plainte pénale ou d'indices concrets de la commission d'une infraction.

Article 124
L'article 124 a été complété pour permettre de protéger des installations cantonales au moyen d'appareils de vidéosurveillance (al. 1). Cette modification a été motivée en particulier par des actes de vandalisme répétés perpétrés contre des appareils de contrôle de vitesse semi-mobiles. L'alinéa 2 a également été modifié pour permettre aux communes de placer non seulement leurs bâtiments mais aussi leurs installations sous vidéosurveillance. Le contrôle préalable relatif à la législation sur la protection des données reste obligatoire, pour le canton comme pour les communes.

Article 124a

Ce nouvel article met en œuvre la motion 316-2020 (Rappa, Berthoud) "Plus de sécurité sans la bureaucratie des questions de compétences" adoptée par le Grand Conseil lors de sa session d'automne 2021. Les communes conservent la compétence de recourir à la vidéosurveillance dans des lieux publics pour prévenir et réprimer des infractions. Les communes qui ont connaissance de points sensibles utilisent le plus souvent leur marge de manœuvre et ordonnent la pose de caméras de surveillance après avoir obtenu l'accord de la Police cantonale. Mais il est également possible qu'une commune, bien qu'elle ait reçu une recommandation selon l'article 124a, alinéa 1, n'ordonne pas de vidéosurveillance et s'abstienne aussi de prendre d'autres mesures. Dans ce cas, en exécution de la motion 316-2020 et compte tenu de l'article 8, selon lequel la Police cantonale et les communes veillent conjointement au maintien de la sécurité et de l'ordre public, il semble approprié de donner au canton la possibilité de se substituer à la commune et d'ordonner lui-même une vidéosurveillance. L'article 124a, alinéa 2 crée la base légale pour cela, le canton agissant par l'intermédiaire de la DSE. Cette nouvelle disposition ne restreint pas l'autonomie communale, laquelle est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (cf. art. 50, al. 1 Cst. et art. 109, al. 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, ConstC[15]). Pour respecter le principe de la proportionnalité, cette substitution de compétence est limitée aux situations de danger accru de crime ou de délit. S'il y a un danger de contravention seulement, la DSE ne peut pas se substituer à la commune pour ordonner une vidéosurveillance. Lorsqu'elle agit par substitution, la DSE est responsable de la sécurité de l'information et de la protection des données selon l'article 8 de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD)[16]. L'article 124a, alinéa 3 met à la charge de la commune les frais engendrés par la décision ordonnant la vidéosurveillance et par l'exploitation des appareils de vidéosurveillance, comme le demande la motion 316-2020. En effet, dans les cas prévus à l'article 124a, les démarches du canton s'inscrivent dans le cadre d'une exécution par substitution, ce qui justifie une facturation des coûts à la commune n'ayant pas pris ses dispositions.

Article 125

Cette disposition correspond largement au droit en vigueur. Elle a été complétée à l'alinéa 2 pour disposer que les vidéosurveillances ordonnées par la DSE sont susceptibles de recours auprès du Tribunal administratif.

Chapitre 8: Facturation des prestations policières

Article 137

L'article 137 introduit dans la LPol du 10 février 2019 a été appliqué avec une certaine retenue jusqu'ici. De plus, il est apparu que la réduction a posteriori de la participation aux frais des communes visée à l'alinéa 3 était impraticable lorsque les prestations policières pouvaient être facturées à des tiers en vertu de l'alinéa 1. La participation du canton (pour moitié) aux frais des communes pour les prestations d'intervention et d'assistance à l'exécution de la police, qui était au départ de 5,9 millions de francs (voir le rapport du 10 février 2019 concernant la LPol), a été délibérément convertie en forfait afin de réduire la charge administrative. Face à ce montant de plusieurs millions, les recettes fondées sur l'article 137 sont mineures. La disposition prévue à l'alinéa 3 présente une certaine logique, mais elle est impraticable. Sa mise en œuvre mobilise des ressources importantes et disproportionnée par rapport à son utilité. C'est pourquoi l'article 137, alinéa 3 est abrogé.

[15] RSB 101.1
[16] RSB 152.04

Article 137a
Il s'agit d'une nouvelle disposition. La facturation de frais prévue à l'article 137 est complexe sur le plan juridique. L'introduction d'une procédure d'opposition permet à la Police cantonale de réexaminer les décisions prises par ses services tout en déchargeant les instances supérieures de recours. Cela ne présente pas d'inconvénient pour les personnes concernées car la procédure d'opposition est gratuite, contrairement aux procédures de justice administrative.

Chapitre 9: Protection et traitement des données

Article 146a
Au cours des dernières décennies, les autorités en Suisse ont été la cible récurrente de risques et menaces graves, avec parfois des conséquences tragiques. Il est primordial de prévenir ce type d'incidents. Pour cela, il est indispensable d'avoir un dispositif efficace de gestion des menaces. Par arrêté du 29 mars 2017[17], le Conseil-exécutif a chargé la Direction de la sécurité (alors la Direction de la police et des affaires militaires, POM) de développer le système existant, en associant à ses travaux les autorités concernées, pour en faire un dispositif global et unifié de gestion des menaces. La DSE a donc analysé les structures, les responsabilités et les processus et les a optimisés lorsque cela était nécessaire, en concertation avec les parties prenantes. Le dispositif unifié et optimisé a été présenté au Conseil-exécutif dans un rapport intitulé "Stratégie du canton de Berne en matière de gestion des menaces", dont le gouvernement a pris connaissance en l'approuvant par un arrêté du 3 juillet 2019[18]. Dans le même arrêté, le Conseil-exécutif a chargé la DSE d'élaborer une base légale pour les réunions de synthèse dans le domaine de la gestion des menaces. C'est chose faite avec le nouvel article 146a et plus spécialement ses alinéas 2 et 3.

Dans le canton de Berne, la gestion cantonale des menaces (GCM) ne se limite pas aux risques et aux menaces visant des autorités; elle s'étend aussi à la sphère privée. Elle vise avant tout à empêcher, par une action coordonnée, la commission d'infractions graves contre la vie ou l'intégrité corporelle. Il est cependant établi que la gravité d'une menace ou d'un risque ne peut pas s'apprécier en amont sur la base de critères définis. Il est donc important d'avoir un périmètre d'identification des risques aussi large que possible afin de pouvoir ensuite distinguer les dangers et les menaces graves des autres incidents qui ne relèvent pas de la gestion des menaces, auxquels il faut faire face par d'autres moyens[19]. On pense notamment aux personnes commettant des violences domestiques, aux harceleuses et harceleurs, aux personnes qui menacent des autorités ou des agentes et agents de la fonction publique ou qui commettent des actes de violence à leur encontre, aux personnes en cours de radicalisation susceptibles de perpétrer des actes de violence ou encore aux cas de folie meurtrière. Sans détection précoce des dangers potentiels, la gestion des menaces est dépourvue d'efficacité[20]. Le dispositif bernois de gestion des menaces se caractérise notamment par la désignation de référents dans une sélection d'unités administratives et d'institutions: face à des signaux d'alerte dans leur activité quotidienne, ces personnes spécialement formées procèdent à une première évaluation du risque à l'aide d'un outil simple[21]. L'article 146a, alinéa 1 crée la base légale explicite permettant aux référents GCM de traiter des données à des fins de gestion des menaces: ils sont autorisés à recevoir des signalements concernant une éventuelle mise en danger de l'intégrité physique, psychique ou sexuelle et à les transmettre à la Police cantonale, qui est l'autorité principale dans le domaine de la gestion des menaces. Cette disposition instaure une sécurité juridique.

[17] ACE 314/2017
[18] ACE 748/2019
[19] Cf. Stratégie du canton de Berne en matière de gestion des menaces. p. 6
[20] Lire p. ex. *Das schweizerische Vollzugslexikon*, Benjamin Brägger (éd.), 2e édition, p. 125 ss
[21] Concernant les référents, voir la Stratégie du canton de Berne en matière de gestion des menaces, p. 11 s.

La tenue de réunions de synthèse permet aux autorités de travailler en collaboration interdisciplinaire sur des cas complexes. Dans le cadre de la GCM, cela permet un échange simultané d'informations entre la Police cantonale (autorité principale) et les autres autorités impliquées afin d'identifier des dangers concrets pour l'intégrité physique, psychique ou sexuelle et d'empêcher la commission d'infractions graves contre la vie ou l'intégrité corporelle. Dans le dispositif actuel, les autorités impliquées échangent déjà des informations en simultané lorsque cela est indispensable pour faire face à des situations de mise en danger. Grâce aux réunions de synthèse, les autorités participantes peuvent appréhender les enjeux de sécurité et de procédure dans leur globalité et déterminer quand les conditions sont réunies pour la prise de mesures du ressort de chacune d'entre elles. Elles peuvent également coordonner leurs mesures. Les échanges d'informations qui ont lieu dans ce cadre reposent sur les dispositions de la législation spéciale applicable relatives aux droits et aux obligations en matière de transmission d'informations. La création d'une base légale explicite pour la collaboration dans le domaine de la GCM à l'article 146a, alinéa 2 et pour les échanges de données personnelles de toutes sortes à l'alinéa 3 renforce l'outil des réunions de synthèse et instaure la sécurité juridique requise.

Article 147
Cette disposition habilite la Police cantonale à échanger des données par voie électronique pour lutter contre la criminalité et prévenir des dangers dans des cas concernant plusieurs cantons ou tout le pays, mais aussi pour rechercher efficacement des personnes portées disparues ou évadées. Elle lui permet également de mettre en place des interfaces entre ses systèmes de traitement de données et ceux de la Confédération et des cantons ainsi que de créer des systèmes de traitement de données partagés avec les autorités de police de la Confédération et d'autres cantons (art. 147, al. 2). Mais les échanges de données visés à l'alinéa 1 comme à l'alinéa 2 ne concernent pas les échanges de données dans des cas d'espèce. C'est pourquoi la référence à l'article 144, alinéa 1 figurant dans l'alinéa 1 a été biffée et remplacée par une nouvelle lettre *c* à l'alinéa 2, qui garantit explicitement que l'autorisation de traitement des données prévue à l'article 147 couvre également les données particulièrement dignes de protection.

Le droit en vigueur (art. 147, al. 3) habilite déjà la Police cantonale à octroyer l'accès en procédure d'appel à certains de ses systèmes de traitement de données à des autorités déterminées, aux organisations visées à l'article 66, alinéa 1 et à l'Institut de médecine légale de l'Université de Berne. Le présent projet complète l'alinéa 3 afin que les autorités de police de la Confédération et d'autres cantons puissent aussi être autorisées à accéder à des systèmes de la Police cantonale en procédure d'appel, dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches selon l'alinéa 1. Comme l'article 109a, cette base légale explicite est une disposition potestative, c'est-à-dire que la Police cantonale est libre de décider de mettre ou non des données à disposition en procédure d'appel. Elle peut conditionner cet accès à la réciprocité des autres cantons et de la Confédération et accorder un accès en procédure d'appel à certains de ses systèmes de traitement de données seulement si elle obtient elle-même l'accès à des systèmes des autres cantons ou de la Confédération. Comme dans le domaine visé à l'article 109a, l'échange de données a lieu lorsque la protection de biens de police revêt un intérêt public. Il convient de rappeler ici qu'il est dans l'intérêt du canton de Berne de contribuer à ce que les infractions soient élucidées et poursuivies dans d'autres cantons. Les personnes qui commettent des délits sévissent en général dans plusieurs cantons. S'il est possible de faire baisser la criminalité à l'échelle de la Suisse, cela a un impact positif sur la sécurité dans le canton de Berne.

Chapitre 10: Dispositions sur l'organisation et le personnel de la Police cantonale

Section 10.1 Dispositions générales

Article 154a

Cela fait longtemps que la Police cantonale bernoise forme elle-même ses assistantes et assistants de sécurité. Cette filière de formation interne se termine par les examens de modules de la certification de l'Institut suisse de police. De même, les policières et les policiers de langue française sont formés par la Police cantonale bernoise depuis 2022, au sein de l'École de police de Bienne. Leur formation obéit aux conditions générales du profil de compétences "Policiers et policières généralistes" de la Commission paritaire des polices suisses. Le nouvel article 154a crée une base légale explicite pour ces formations. Les détails des cursus proposés par la Police cantonale bernoise, comme l'organisation de l'enseignement, les conditions de promotion ou encore la notation des examens, font l'objet de règlements internes.

Les aspirantes et aspirants de langue allemande continuent pour le moment d'être formés à l'École de police intercantonale de Hitzkirch (EIPH). Le canton de Berne a résilié le Concordat sur l'école de police intercantonale de Hitzkirch [22] pour la fin 2035. La décision de savoir où et par qui la formation sera dispensée n'a pas encore été prise. Une option fortement envisagée consisterait à ce que la Police cantonale bernoise monte sa propre école. Le nouvel article 154a crée la base légale requise pour cela. Enfin, la Police cantonale accorde une grande importance au développement et aux perfectionnement de ses collaboratrices et collaborateurs. L'article 154a garantit que les exigences dans ce domaine soient appropriées et répondent aux besoins des services de l'institution.

Article 156

Les collaboratrices et collaborateurs ayant le statut de policier bénéficient de dispositions de prévoyance spéciales en raison de la lourdeur particulière de leurs contraintes professionnelles (plan de la police, cf. art. 156, al. 2). Les modalités sont détaillées dans le règlement de la Caisse de pension bernoise. Jusqu'ici, l'article 156, alinéa 1 excluait explicitement du statut de policier les assistantes et assistants de sécurité engagés dans le service de circulation bien que leur charge professionnelle ne soit en rien inférieure à celle des autres assistantes et assistants de sécurité, comme le montrent les explications qui suivent.

Les collaboratrices et les collaborateurs qui assurent le service de circulation portent l'uniforme et représentent auprès de la population la Police cantonale en tant que puissance publique. Ils sont de ce fait de plus en plus exposés à des agressions, verbales notamment, de la part des usagers. En tant que membres de la police en uniforme, ils sont tenus d'apporter leur aide dans les situations où la sécurité est en jeu. Lorsqu'ils infligent des amendes de stationnement ou contrôlent des véhicules, ils se retrouvent quotidiennement dans des situations de contact difficile ou de conflit avec les usagers. En outre, ils sont mobilisés lors de manifestations ou d'événements sportifs et ils sont souvent au premier rang entre les cortèges et la circulation routière lors des manifestations non pacifiques. Il est d'ailleurs arrivé que certains d'entre eux subissent des agressions physiques. Ils travaillent par roulement et leurs horaires de travail sont irréguliers, avec des services tôt le matin, tard le soir et le week-end. Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'impact sur la santé de l'exposition quotidienne au trafic motorisé. La charge physique et psychique qu'impose cette activité est donc élevée. Pour éliminer l'inégalité de traitement entre les assistantes et assistants de sécurité affectés à la circulation et leurs homologues des autres catégories, le présent projet propose de leur accorder le statut de policier afin qu'ils puissent eux aussi bénéficier du plan de la police de la Caisse de pension bernoise.

[22] RSB 559.12-1

Article 159
Une précision a été apportée à cette disposition: l'expression "formation à l'école de police" a été remplacée par "cursus d'agent de police". Quand on parle d'"école de police", on se réfère généralement à l'EIPH. Or, la formation requise pour entrer dans un corps de police suisse inclut depuis l'automne 2019 un stage d'une année dans le corps de police que les aspirantes et aspirants souhaitent intégrer, comme le prévoit le Concept général de formation 2020 adopté par la CCDJP et la Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales. La nouvelle expression "cursus d'agent de police" englobe ainsi la formation d'une année à l'EIPH pour les germanophones ou à l'École de police de Bienne pour les francophones et le stage d'une année à la Police cantonale bernoise.

Par ailleurs, l'alinéa 1 de l'article 159 a été adapté afin que l'obligation de posséder la nationalité suisse s'applique seulement au stade du recrutement, et non pas déjà lors de l'entrée dans le cursus d'agent de police ou dans le cursus d'assistant de sécurité. Comme beaucoup de corps de police de Suisse, la Police cantonale bernoise se heurte à certaines difficultés de recrutement, que cette nouvelle règle pourra atténuer. En d'autres termes, il sera possible d'intégrer et de suivre le cursus d'agent de police sans avoir la nationalité suisse à condition d'avoir la perspective de l'obtenir dans un avenir proche, par exemple à la fin de la formation.

Article 159a
Comme expliqué dans le commentaire de l'article 154a, la Police cantonale bernoise forme elle-même ses assistantes et assistants de sécurité ainsi que ses policières et policiers de langue française; à moyen terme, ce pourrait également être le cas des policières et policiers de langue allemande. Le nouvel article 159a prévoit la mise en place d'une commission de recours chargée d'examiner les recours contre les résultats d'examen insuffisants comptant pour la réussite des cursus, en dérogation aux voies de recours courantes (al. 1). Si les résultats insuffisants découlent manifestement d'une faute de frappe ou d'une erreur de calcul, il est recommandé aux aspirantes et aspirants, avant de faire recours, de s'adresser à la personne responsable administrativement dès qu'ils ont connaissance de l'erreur afin que celle-ci soit corrigée. La création d'une commission de recours garantit d'une part que les recours contre des résultats d'examen sont tranchés dans les meilleurs délais, ce qui est dans l'intérêt des aspirantes et aspirants. D'autre part, la commission de recours bénéficiera des compétences techniques et juridiques requises grâce à sa composition, qui réunira des membres de la Police cantonale exerçant dans différents domaines d'activité. Ces dernières années, seules une ou deux personnes par année n'ont pas été promues et il n'y a eu à ce jour aucun recours contre des résultats d'examen insuffisants. La commission de recours aura donc vraisemblablement une charge de travail négligeable, raison pour laquelle cette activité pourra être assumée en marge d'une activité ordinaire au sein de la Police cantonale.

L'article 159a, alinéa 1 accorde un délai de dix jours pour recourir contre des résultats d'examen insuffisants comptant pour la réussite. Cela correspond au délai prévu par le règlement de promotion de l'EIPH pour contester des notes d'examen individuelles. Si cela peut paraître court par rapport aux 30 jours usuellement accordés pour recourir, c'est pour garantir qu'il y ait le moins d'interruption possible dans la formation. On trouve des règles similaires par exemple dans la loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni)[23], à l'article 76. Sous réserve des lettres a et b de l'alinéa 3, la procédure devant la commission de recours est régie par la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)[24]. Comme dans la législation sur l'Université, la définition de la composition et de l'organisation de la commission de recours est déléguée au Conseil-exécutif (al. 2).

[23] RSB 436.11
[24] RSB 155.21

Article 163
La révision totale de 2019 a introduit pour la première fois dans la LPol des principes de politique du personnel. La Police cantonale a la ferme volonté d'assurer l'égalité des chances et de prévenir les discriminations de toutes natures. Depuis lors, elle a accompli un travail soutenu pour élaborer une charte des valeurs et l'ancrer dans son fonctionnement interne. Afin de mettre en avant ces valeurs, l'article 163, alinéa 3 a été modifié pour inclure une référence à ces dernières dans le serment ou la promesse solennelle prononcés lors de l'assermentation. Une correction grammaticale mineure a en outre été apportée à l'alinéa 2 dans le texte allemand.

Article 174
Les policières et les policiers veillent à ce que la population respecte l'ordre public et ils font partie des organes de poursuite pénale. Ils sont habilités à accomplir leurs actes officiels en employant si nécessaire la contrainte physique. Il est donc justifié de leur imposer des exigences morales et éthiques plus strictes qu'aux autres membres du personnel cantonal car ils doivent être exemplaires. Cela concerne aussi, dans une certaine mesure, la sphère privée. La Police cantonale a déployé de gros efforts pour élaborer une charte des valeurs, qui fera prochainement l'objet d'un règlement interne. C'est pourquoi une référence aux valeurs de la Police cantonale a été rajoutée à l'article 174, alinéa 1. Les appliquer fait partie des devoirs de service des collaboratrices et collaborateurs de la Police cantonale.

Article 175
Des mesures peuvent être prises à l'encontre des collaboratrices et collaborateurs qui enfreignent leurs devoirs de service. Conformément à l'alinéa 1, lettre *b*, les collaboratrices et collaborateurs peuvent par exemple recevoir l'ordre de prendre des congés pour diminuer leur solde horaire. Cette disposition a été modifiée afin de préciser de quels soldes il s'agit: la mesure peut concerner le solde de l'horaire mobile, du compte épargne-temps et de vacances.

Article 178
Aux termes de l'article 177, la responsabilité du canton est régie par les dispositions de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers)[25]. L'article 100, alinéa 2 LPers instaure une responsabilité par motif d'équité dans les cas où des particuliers auraient subi un préjudice excessivement grave et où il ne pourrait être exigé d'eux qu'ils le supportent seuls. L'actuel article 178, alinéa 2 contient également des dispositions instaurant une responsabilité par motif d'équité identique sur le fond à l'article 100, alinéa 2. La coexistence de ces deux dispositions a régulièrement engendré des incertitudes dans l'exécution, raison pour laquelle la présente révision abroge l'article 178, alinéa 2.

Modification indirecte d'autres actes législatifs

1. Loi du 9 avril 2009 sur le droit pénal cantonal (LDPén)[26]
La révision du 7 mars 2021 avait abrogé l'article 13 LDPén, qui interdisait la remise de spiritueux ou de tabac à des personnes de moins de 18 ans et la remise de boissons alcoolisées à des personnes de moins de 16 ans par des personnes privées. En effet, il avait été estimé que ces actes étaient déjà punissables en vertu de la loi du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI)[27]. Or, selon l'application du droit par le Ministère public bernois, la LCI ne couvre pas les remises par des personnes privées, ce qui a débouché sur des ordonnances de non-entrée en matière. La remise d'alcool ou de tabac par des particuliers à des personnes mineures n'est donc actuellement pas punissable dans le canton de Berne. Elle ne devient répréhensible que si les quantités remises sont dangereuses pour la santé (cf. art. 136 CP). En revanche, la

[25] RSB 153.01
[26] RSB 311.1
[27] RSB 930.1

vente et la remise d'alcool, de tabac et de spiritueux à des personnes de moins de 18 ans ou de moins de 16 ans sont toujours interdites et réprimées par la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LAlc)[28] et par la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (loi sur les denrées alimentaires, LDAl)[29].

La législation fédérale sur le tabac est en cours de révision et le projet prévoit de réprimer la remise de tabac par des particuliers à des personnes mineures. Mais, pour différentes raisons, on ne sait pas encore quand cette révision entrera en vigueur. En outre, l'interdiction portera uniquement sur les produits du tabac et il n'est pas acquis que la remise par des personnes privées sera visée. Le Conseil-exécutif propose donc de modifier la LDPén afin de combler une lacune aussi vite et totalement que possible en interdisant la remise de tabac et de spiritueux aux personnes de moins de 18 ans et la remise de boissons alcoolisées aux moins de 16 ans lorsqu'elle est le fait de particuliers. La disposition est légèrement adaptée par rapport à l'ancien article 13 pour inclure les cigarettes électroniques ainsi que les produits nicotiniques à usage oral sans tabac (p. ex. le snus), dont la remise peut ainsi être punie de l'amende.

2. Loi du 19 février 1990 sur la navigation et l'imposition des bateaux (loi sur la navigation)[30]

On a constaté que la loi sur la navigation ne contenait pas de base légale pour la réalisation des bateaux mis en fourrière en application de son article 7. La Police cantonale partage avec l'autorité de la navigation la compétence de mettre des bateaux en fourrière. Le nouvel article 7, alinéa 4 de la loi sur la navigation proposé ici dispose que la réalisation et la destruction de bateaux mis en fourrière par l'Office de la circulation routière et de la navigation ou par la Police cantonale sont régis par les dispositions de la LPol, et donc en particulier par ses articles 103 ss. Quant au nouvel article 7, alinéa 5 de la loi sur la navigation, il crée une base légale, inspirée des dispositions analogues de la LPol, qui permet de pénétrer dans des bateaux à mettre en fourrière ou à réaliser et de les perquisitionner.

3. Loi du 2 décembre 1984 sur la santé publique (LSP)[31]

Le présent projet propose une modification indirecte de l'article 28, alinéa 2 qui élargit le droit d'informer des professionnelles et des professionnels de la santé pour qu'il concorde avec l'article 146a LPol: le droit d'informer les autorités de poursuite pénale en dépit du secret professionnel est étendu aux faits indiquant un danger concret pour l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'une ou plusieurs personnes (art. 28, al. 2, lit. *a* LSP). Cette modification vise à assurer la sécurité publique et à protéger les victimes, potentielles ou effectives.

4. Loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (LHR)[32]

On trouve des dispositions sur le contrôle de la clientèle et la vérification de fiches d'hôtel à la fois dans la LHR (art. 24) et dans la législation sur la police (art. 129 LPol et art. 58 OPol). Or, ces dispositions ne se recouvrent pas tout à fait. L'ajout d'une référence à l'article 129 LPol dans l'article 24, alinéa 3 LHR garantit que le contrôle de la clientèle des établissements d'hôtellerie respecte non seulement les dispositions de la LHR, mais aussi celles de la LPol.

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le programme gouvernemental de législature 2019-2022 vise notamment à rendre le canton de Berne attractif pour sa population et à favoriser la cohésion sociale. L'un des axes de développement du Conseil-exécutif prévoit que le canton de Berne garantit la sécurité de sa

[28] RS 680
[29] RS 817.0
[30] RSB 767.1
[31] RSB 811.01
[32] RSB 935.11

population et fait face aux évolutions dans le domaine de la politique de sécurité. La présente révision poursuit ces buts.

7. Répercussions financières

La très grande majorité des nouvelles dispositions proposées n'ont pas de répercussions financières directes ou celles-ci peuvent être couvertes avec les moyens existants. Ce n'est cependant pas le cas du projet d'intégrer les assistantes et assistants de sécurité engagés dans le service de circulation dans le plan de prévoyance de la police, qui aura des répercussions sur les cotisations à la Caisse de pension bernoise.

Il faut tabler sur l'entrée d'environ 60 nouveaux collaborateurs et collaboratrices dans le plan de prévoyance de la police au 1er janvier 2024 (chiffres de mai 2022). Le coût supplémentaire que cela engendrera pour le canton en sa qualité d'employeur devrait être modéré (env. 1,8 % au titre des cotisations d'épargne et 1 % au titre des cotisations pour rente de raccordement). Il est encore trop tôt pour un chiffrage définitif parce que les prestations doivent être calculées individuellement. En principe, le surcoût annuel pour le canton devrait avoisiner les 125 000 francs, y compris une réserve de 10 %. Ce calcul repose sur un salaire médian assuré de 5570 francs par mois.

8. Répercussions sur le personnel et l’organisation

La présente révision partielle n'entraîne pas de baisse ni de hausse du besoin en personnel qui ne puisse pas être absorbée avec les ressources humaines existantes ou avec la future augmentation des effectifs déjà décidée.

9. Répercussions sur les communes

Seul le nouvel article 124a a des répercussions directes sensibles sur les communes. Il permet au canton (DSE) de se substituer aux communes pour ordonner une vidéosurveillance dans des lieux présentant un danger accru si la commune ne le fait pas elle-même malgré une recommandation de la DSE. Dans ce cas, les frais découlant de la décision ordonnant la vidéosurveillance et de l'exploitation du système de vidéosurveillance sont à la charge de la commune, car les démarches effectuées par le canton s'inscrivent dans le cadre d'une exécution par substitution.

10. Répercussions sur l’économie

L'analyse effectuée sur la base de la check-list pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que le projet n'a dans l'ensemble pas de répercussions notables sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie.

11. Résultat de la procédure de consultation

12. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la modification de la LPol.

Pièce jointe
– Texte de loi (version pour la procédure de consultation)