



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la police fedpol

Berne, août 2020 / fedpol

RAPPORT D'ACTIVITÉS

RAPPORT DU SERVICE DE PROTECTION DES TÉMOINS
SUR SES ACTIVITÉS MENÉES EN 2019

2019

Table des matières

1	Introduction	1
2	Que fait le Service de protection des témoins de fedpol?	1
2.1	Traitement des cas.....	1
2.2	Gestion opérationnelle intégrale des risques	2
2.3	Mise en œuvre des mesures	2
2.4	Soutien et coordination	4
2.5	Coopération internationale.....	4
3	Cas traités par fedpol	4
3.1	Remarque préliminaire: évaluation des statistiques et mandat déterminé par la situation	4
3.2	Cas de protection des témoins traités.....	5
3.1	Ressources.....	5
4	Perspectives	6

1 Introduction

La criminalité est à l'image de notre société: connectée, mobile et globale. Grâce aux nouvelles technologies, il est plus facile que jamais pour les groupes criminels internationaux de former des réseaux et de professionnaliser leurs activités. C'est pourquoi il s'avère de plus en plus difficile de poursuivre pénalement des auteurs d'infractions en usant de méthodes d'enquête traditionnelles. Le rôle des témoins dans la poursuite pénale est donc d'autant plus important: grâce aux informations et aux descriptions qu'ils fournissent, les témoins aident à mettre au jour et à poursuivre des infractions.

Les déclarations de témoins peuvent être d'une valeur inestimable pour les autorités de poursuite pénale. Les criminels eux-mêmes le savent, puisqu'ils essaient de dissuader ou d'empêcher les témoins de déposer en usant de la menace ou de la violence ciblée. Les témoins s'exposent donc à de possibles représailles suite à leurs déclarations et à leur participation à la poursuite pénale. Lorsqu'il s'agit de grande criminalité, ces représailles peuvent même se traduire par une menace sérieuse contre leur vie ou leur intégrité corporelle. C'est pourquoi les témoins doivent être protégés.

Presque tous les pays disposent d'un service de protection des témoins. Celui de fedpol agit sur mandat des autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons. Il s'agit d'un service hautement spécialisé et en constante évolution. Les autorités fédérales et cantonales ont de plus en plus souvent recours à ses prestations de conseil et de soutien, bénéficiant ainsi de son savoir-faire et de son expérience.

Le présent rapport fournit une vue d'ensemble des activités du Service de protection des témoins de fedpol – y compris de la coopération nationale et internationale qui s'y rapporte – et met en lumière les prestations de conseil et de soutien fournies par fedpol. Il tient compte du fait que la protection des témoins est un domaine très sensible, qui exige une grande discrétion. L'objectif prioritaire, qui est de protéger la personne visée de tous les risques qu'elle peut courir en raison de sa collaboration dans le cadre d'une procédure pénale, ne doit pas être menacé.

2 Que fait le Service de protection des témoins de fedpol?

La prévention des menaces et, partant, la protection des témoins, relèvent toujours de la compétence des cantons dans un premier temps. Le code de procédure pénale (CPP) prévoit des mesures dites procédurales qui peuvent être appliquées pour protéger les témoins pendant l'ensemble de la procédure pénale. Dans les cas où les mesures de prévention des menaces et les mesures de protection procédurales s'avèrent insuffisantes, il est possible de demander auprès de fedpol la mise en place de mesures dites extraprocédurales, autrement dit d'un programme de protection des témoins. La protection des témoins remplit ainsi son objectif prioritaire, qui consiste à protéger les témoins importants des risques qu'ils peuvent courir en raison de leurs déclarations et à leur permettre ainsi de collaborer à la procédure pénale.

2.1 Traitement des cas

Le tribunal ou le ministère public compétent émet une demande de mise en place d'un programme de protection des témoins. Le Service de protection des témoins de fedpol vérifie cette demande, puis soumet à la directrice de fedpol une proposition d'approbation ou de rejet. Si la demande est approuvée, la personne en question est officiellement admise dans

un programme de protection des témoins et est considérée comme une personne à protéger.

L'admission dans un programme de protection des témoins signifie pour les personnes concernées un changement radical dans leur situation de vie, puisqu'elles doivent renoncer du moins en partie à leur indépendance. Elles doivent par exemple accepter que leur liberté de mouvement ou de contact avec des personnes (proches) soit restreinte.

Il est également possible que le témoin se retrouve dans une relation de dépendance financière ou qu'il ne soit plus autorisé à exercer certaines activités (fonction publique, loisirs). Cette décision d'abandonner son ancienne vie a une portée énorme et touche non seulement la personne en question, mais aussi sa famille, ses proches et son cercle d'amis.

La décision de mettre fin à un programme de protection des témoins revient également à la directrice de fedpol. La décision est notifiée par écrit, dûment motivée, à la personne concernée et à l'autorité ayant fait la demande. Il est possible de faire recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral en vertu de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative.

2.2 Gestion opérationnelle intégrale des risques

fedpol applique une stratégie de gestion des risques spécialement conçue pour la protection des témoins. C'est dans ce cadre que les risques potentiels courus par un témoin donné sont identifiés et évalués de manière uniformisée, et ce indépendamment de la phase dans laquelle se trouve l'affaire en question.

La gestion des risques se répartit en trois phases:

- La phase d'initialisation: avant même qu'un programme de protection des témoins soit approuvé par la directrice, la première phase consiste à effectuer toutes les vérifications pour son bon déroulement ultérieur. Il s'agit d'évaluer d'une part l'aptitude de la personne, les risques et la menace, et d'autre part les mesures possibles.
- La phase de monitoring au cours du programme: durant cette phase, l'analyse se focalise sur l'état et le comportement de la personne faisant l'objet du programme. L'appréciation constante de la menace continue d'être assurée. Ici, le but est de relever tout changement constaté afin d'adapter si nécessaire les mesures de protection.
- La phase de finalisation vers la fin du programme: l'analyse de la menace révèle par exemple qu'un danger donné a disparu, ou qu'un témoin souhaite quitter le programme. Cette phase comprend également le débriefing des cas, dans l'objectif d'identifier le potentiel d'amélioration.

Cette approche intégrée permet de garantir des processus professionnels et standardisés, qui permettent de réduire les risques de manière ciblée. La standardisation de l'évaluation contribue considérablement au bon déroulement d'un programme de protection des témoins.

2.3 Mise en œuvre des mesures

Sur la base de l'appréciation de la menace, des mesures de protection globales sont prises (par ex. loger la personne dans un lieu sûr, lui procurer une nouvelle identité). La base légale ad hoc est la [loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la protection extraprocédurale des témoins \(Ltém\)](#). Le Service de protection des témoins de fedpol conseille les personnes admises dans un programme de protection des témoins, assure leur accompagnement et les assiste dans leurs démarches personnelles.

Il met en œuvre les mesures nécessaires et appropriées afin d'assurer la protection de chaque personne admise dans le programme. Tous les facteurs pertinents sont pris en compte lors de la mise en œuvre:

- L'appréciation d'une menace dépend par exemple de la **capacité d'action des personnes potentiellement dangereuses**. Par exemple: un criminel est-il en mesure de diriger son réseau depuis la prison, comme c'est souvent le cas dans le milieu du crime organisé? Ou se trouve-t-il en liberté et dispose-t-il des moyens organisationnels et financiers pour localiser et persécuter un témoin?
- L'appréciation de la menace est influencée par des **événements** particuliers. Lorsqu'un témoin a fait sa déposition, par exemple, il peut être nécessaire d'adapter les mesures. Tandis que le fait de témoigner peut dans un cas exposer la personne concernée à un risque de vendetta rendant nécessaire des mesures de protection, il peut, dans un autre, lui permettre de quitter le programme de protection des témoins.
- Si une personne possède un certain **degré de notoriété**, ce fait est également pris en compte. Il peut s'agir notamment de cas ayant fait l'objet d'une couverture médiatique.
- Les mesures de protection des témoins peuvent également se poursuivre **après l'aboutissement d'une procédure pénale**. Si une personne continue d'être exposée à une menace à son lieu de travail suite à sa participation à une procédure pénale, par exemple, il est possible de prendre des mesures prenant en compte les conséquences sociales et financières d'un changement de lieu de travail.

Exemples de mesures

Une des mesures du programme de protection des témoins consiste à **loger la personne concernée dans un lieu sûr**. La Suisse est un petit pays, ce qui a des répercussions sur la protection des témoins. Les courtes distances et la forte densité de population augmentent notamment le risque qu'une personne soit retrouvée sur le territoire suisse. Les membres de certains cercles sont en contact les uns avec les autres, par exemple les membres d'une diaspora en Suisse. Un témoin risque davantage de se faire remarquer et d'attiser la curiosité des habitants dans des petites localités isolées. La mobilité permet quant à elle des déplacements rapides à l'intérieur du pays et facilite la localisation et la persécution des témoins.

C'est justement pour cette raison que la coopération internationale est indispensable à la protection des témoins. Si la menace vient à s'aggraver sur un territoire réduit comme la Suisse, il faut pouvoir **relocaliser la personne dans un autre pays**. Un tel déménagement peut se révéler inévitable afin de préserver la capacité de déposer d'un témoin et de le protéger face au risque de violence ou même de mort.

L'établissement d'une **nouvelle identité** est lui aussi souvent indispensable au succès d'un programme de protection. À cette fin, le Service de protection des témoins de fedpol peut faire établir ou modifier des documents officiels¹. Les démarches menant à la constitution d'une nouvelle identité se sont considérablement alourdies avec la numérisation croissante de la société. Il faut tenir compte du fait que la vie quotidienne est largement marquée par l'influence d'Internet dans notre société moderne. Les traces numériques existantes doivent éventuellement être effacées et une identité numérique constituée. La création et l'utilisation de faux documents d'identité sont considérées comme une atteinte significative à l'ordre juridique et ont des conséquences considérables pour la personne protégée. C'est pourquoi cette mesure n'est appliquée que dans le strict respect du principe de proportionnalité². La constitution d'une nouvelle identité ne serait par exemple pas proportionnée si la personne protégée restait selon toute probabilité reconnaissable du fait de sa notoriété publique et que cette nouvelle identité puisse être source d'abus.

Les mesures de protection des témoins sont toujours adaptées au cas par cas et assemblées sur mesure pour chaque individu. L'ensemble des mesures de protection forme le programme concret de protection des témoins pour un témoin donné.

¹ Par ex. par les autorités de migration

² Art. 19 Ltém

2.4 Soutien et coordination

Le Service de protection des témoins de fedpol utilise également son savoir-faire spécifique pour apporter son soutien à d'autres autorités et assumer un rôle de coordination:

Soutien:

- Le Service de protection des témoins de fedpol conseille et soutient les autorités de police nationales dans le cadre de mesures de protection en faveur de personnes menacées, que ce soit en amont ou en dehors d'un programme de protection des témoins.

Coordination:

- Le Service de protection des témoins de fedpol accorde ses propres mesures et celles des autorités cantonales et coordonne les mesures procédurales et extraprocédurales de protection des témoins.
- Il coordonne la coopération avec les services compétents à l'étranger.
- Il examine les demandes provenant d'États étrangers ou d'un tribunal pénal international concernant la mise en place de mesures de protection en faveur d'une personne menacée en Suisse.
- Il assure la coordination avec les tiers impliqués, notamment avec les organisations spécialisées dans le domaine de l'aide aux victimes.

2.5 Coopération internationale

Les normes de qualité élevées du Service de protection des témoins de fedpol sont reconnues au niveau international. fedpol entretient des contacts étroits avec ses autorités partenaires à l'étranger et poursuit l'objectif d'institutionnaliser ces contacts sous forme de partenariats officiels (en concluant par exemple l'accord de relocalisation des témoins avec la Cour pénale internationale ou des partenariats dans le domaine de la formation).

La coopération opérationnelle fait tout autant partie de cette collaboration que le transfert constant de connaissances. Les services de protection des témoins d'autres pays, mais aussi des institutions comme la Cour pénale internationale, transmettent régulièrement des cas à la Suisse. Inversement, la Suisse transmet également des affaires à d'autres pays ou institutions. Les services étrangers soutiennent la Suisse en participant à la relocalisation de témoins ou en reprenant des cas.

3 Cas traités par fedpol

3.1 Remarque préliminaire: évaluation des statistiques et mandat déterminé par la situation

Afin de pouvoir estimer le nombre de cas, une projection a été effectuée avant la mise en place du Service de protection des témoins. Ces calculs ont abouti à une estimation de dix à quinze cas de protection des témoins par année. On constate aujourd'hui, dans la pratique, que cette estimation était trop élevée et que le nombre de cas effectifs est moindre. Pour diverses raisons, fedpol ne peut influencer que dans une moindre mesure sur le nombre de cas.

En tant que prestataire de services, le Service de protection des témoins de fedpol doit s'adapter au nombre de demandes émises par le Ministère public de la Confédération, les ministères publics et les tribunaux cantonaux. Ce fait a été pris en compte ces dernières années: les parties prenantes ont été davantage sensibilisées aux prestations proposées par le Service de protection des témoins de fedpol.

Le nombre de cas dépend aussi de l'évolution individuelle de ces derniers et notamment du changement que pourrait subir la situation de la menace dans l'entourage du témoin. Le cas échéant, cela peut entraîner l'admission de nouvelles personnes (conjoint, enfants, proches) dans le programme de protection des témoins ou la transmission de cas à d'autres pays. Il ne faut pas oublier que le Service de protection des témoins agit dans un environnement imprévisible et que la situation des personnes admises dans un programme peut changer à tout moment.

3.2 Cas de protection des témoins traités

En 2019, sept cas de protection des témoins ont été traités, tous repris de l'année précédente. Un programme de protection des témoins étranger a pris fin en Suisse à la demande de la personne protégée.

Au 31 décembre 2019, il y avait donc six cas de protection des témoins en cours de traitement, qui incluaient six témoins et treize autres personnes (membres de la famille). En outre, à la même date, une procédure d'examen était en cours concernant un cas provenant des cantons.

En comparaison avec l'année précédente, le nombre de cas provenant des cantons est resté constant. Le nombre de cas repris de l'étranger a reculé à cinq cas en 2019.

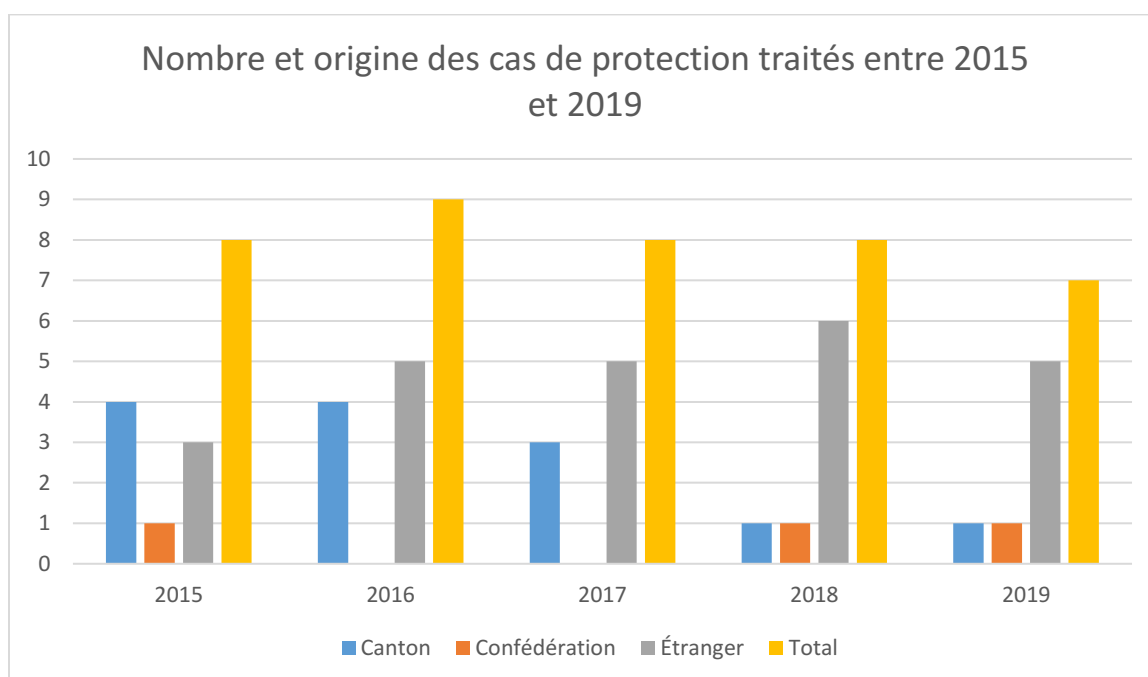


Illustration 1: origine des cas de protection traités entre 2015 et 2019

La directrice de fedpol a refusé en 2019 pour des raisons de sécurité une demande visant à reprendre un cas de protection de l'étranger.

3.1 Ressources

À la fin de l'année 2019, le Service de protection des témoins disposait de huit postes à temps plein. Plus de la moitié du temps de travail est consacré directement à des activités opérationnelles (cas de protection des témoins, procédure d'examen, soutien et conseil).

Les heures consacrées à la formation initiale et continue et à l'exploitation opérationnelle de base du service ont représenté quelque 25 % des heures de travail fournies.

Le reste du temps de travail a été investi dans le développement qualitatif du service,

notamment dans la mise en œuvre de sa stratégie de gestion opérationnelle intégrale des risques.

4 Perspectives

Le bilan du Service de protection des témoins de fedpol est toujours positif après six ans d'activité. La sécurité des personnes admises dans les programmes de protection des témoins a pu être assurée dans tous les cas et à tout moment. Le service dispose du savoir-faire hautement spécialisé, des ressources financières et humaines et du réseau international nécessaires pour garantir une protection des témoins de grande qualité.

Le Service de protection des témoins s'attache à mettre l'accent sur les aspects suivants:

- L'un des principaux objectifs est de continuer à développer la coopération nationale et internationale avec tous les partenaires, afin de trouver ensemble les solutions les plus sûres et les meilleures pour les témoins comme pour la poursuite pénale.
- L'avancée du numérique met les services de protection des témoins face à d'importants défis. Ici aussi, la coopération internationale est cruciale. Un des buts du Service de protection des témoins de fedpol est d'apporter son savoir-faire au niveau international, mais aussi de déployer celui d'autres services au niveau national.
- Le travail de sensibilisation auprès des autorités de poursuite pénale doit continuer. Si l'importance des témoins dans la poursuite pénale est incontestable, les ministères publics compétents hésitent souvent à y recourir, car ils jugent cette option trop lourde ou trop onéreuse. Il faudra donc s'employer à mieux faire connaître les possibilités et l'utilité de ces programmes aux autorités de poursuite pénale cantonales et fédérales.
- S'agissant de la réglementation du financement du Service de protection des témoins de fedpol, une nouvelle solution est prévue dans la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT). Cette loi, sur laquelle les Chambres fédérales se prononceront définitivement lors de la session d'automne 2020, offrira la marge nécessaire pour mettre en place une règle de financement flexible qui permette de mieux tenir compte de la situation, du nombre de cas, des rôles et compétences de la Confédération et des cantons que ce n'est le cas aujourd'hui. Il faut également prendre en compte le fait que le Service de protection des témoins coopère avec l'étranger ou avec des juridictions pénales internationales et que les cantons ne bénéficient qu'indirectement de ces prestations. Le Conseil fédéral doit convenir d'une nouvelle répartition des coûts en concertation avec les cantons afin de mieux respecter le principe de causalité.