

Institut universitaire
de médecine sociale et préventive
Lausanne

LES ASPECTS SANITAIRES DU TRAVAIL
DE LA POLICE AVEC LES
CONSOMMATEURS DE DROGUES

Marie-Louise Ernst, Monique Aeschbacher, Brenda Spencer

Financement

Cette étude a été financée par l'Office fédéral de la santé publique
Contrat No 316.95.5755 A-B-C

Référence

Ernst ML, Aeschbacher M, Spencer B. Les aspects sanitaires du travail de la police avec les consommateurs de drogues. Lausanne: Institut universitaire de médecine sociale et préventive, 2000 (Raisons de santé, 37b).

Remerciements

Nous remercions tout particulièrement les représentants du Groupe de travail "CoP", M. Christian Buschan de l'Office fédéral de la police et M. Jean-Pierre Monti de la Fédération suisse des fonctionnaires de police pour le précieux soutien qu'ils nous ont apporté, ainsi que toutes les personnes qui ont accepté de nous accorder des entretiens et de nous fournir des renseignements.

Traduction allemand-français

Elizabeth Neu, Mots composés.
Dieser Bericht ist auch in deutsch erhältlich (Raison de santé, n° 37a).
Ce rapport existe également en allemand (Raison de santé, n° 37a).

Commandes

Un bulletin de commande se trouve à la fin du présent rapport.

TABLE DES MATIERES

1	RESUME5	
1.1	Contexte	5
1.2	Méthodologie	5
1.3	Résultats: Le contexte de l'intervention policière auprès des consommateurs de drogues.....	7
1.3.1	Situation structurelle initiale.....	7
1.3.2	Problèmes de santé présentés par les personnes qui consomment des drogues et intervention policière au quotidien	7
1.3.3	Résultats: réponses aux questions posées dans le cadre de l'évaluation	8
1.3.4	Recommandations	12
2	Introduction	15
3	Méthodologie	17
4	Résultats: Le contexte de l'intervention policière auprès des consommateurs de drogues	21
4.1	Situation structurelle initiale.....	21
4.1.1	Vue d'ensemble de l'organisation policière en Suisse	21
4.1.2	Organisation de la police dans le secteur des stupéfiants.....	24
4.1.3	Coordination et groupements à l'échelon national.....	25
4.1.4	Formation et perfectionnement	28
4.2	Problèmes de santé présentés par les personnes qui consomment des drogues et intervention policière au quotidien	30
4.2.1	Situations de contact entre la police et les personnes qui consomment des drogues.....	30
4.2.2	Coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux.....	33
5	Réponses aux questions posées dans le cadre de l'évaluation.....	36
5.1	Quels sont les textes légaux et les consignes formelles qui guident le comportement de la police face aux problèmes de santé présentés par les consommateurs de drogues illégales?.....	36
5.1.1	Les bases légales de l'intervention policière dans le domaine des stupéfiants.....	36
5.1.2	Les bases juridiques de l'intervention de la police concernant la santé des personnes consommant des drogues	39
5.2	Dans quelle mesure y a-t-il une cohérence entre les différents textes juridiques et les différentes consignes formelles?.....	41
5.3	Quelles sont les différences entre les textes juridiques et les consignes formelles en ce qui concerne les problèmes de santé des consommateurs de drogues?	42
5.4	De par son mandat général de prévention, quel rôle estime devoir assumer la police dans la protection de la santé des consommateurs de drogues? Comment estime-t-elle prendre des mesures dans ce sens?	43

6	Conclusions et recommandations à l'intention de l'OFSP.....	47
7	Annexes	49
7.1	Documents / Sources d'information	51
7.1.1	Echelon cantonal et communal.....	51
7.1.2	Echelon fédéral	55
7.1.3	Bibliographie.....	58
7.1.4	Hiérarchie des bases légales.....	58
7.2	Canevas des interviews	59
7.2.1	Canevas des interviews, version 1, cantons et villes	59
7.2.2	Canevas des interviews, version 2, échelon fédéral	62
7.3	Personnes interrogées et personnes de contact.....	65
7.4	Lettres d'accompagnement de l'OFP du 29 octobre et du 3 novembre 1998.....	68
7.4.1	Lettre aux commandants de police	68
7.4.2	Lettre aux directrices et directeurs de police.....	70
7.5	Lettre d'accompagnement de l'IUMSP, 11 mai 1999	72
7.6	Liste des abréviations	73

1 RESUME

CONTEXTE

Dans le cadre du deuxième programme de mesures de la Confédération pour réduire les problèmes liés à la drogue (ProMeDro II), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) entend intensifier la collaboration entre les trois piliers prévention, aide à la survie et thérapie d'une part et celui de la répression d'autre part. Au niveau fédéral, c'est l'Office fédéral de la police (OFP) qui assume la responsabilité de ce quatrième pilier de la politique fédérale en matière de drogue.

Jusqu'à présent, ce quatrième pilier n'avait donné lieu à aucune évaluation de la part de l'Office fédéral de la santé publique. Pourtant, différents acteurs de la répression, dont en particulier la police, ont régulièrement des contacts directs avec les consommateurs de drogues¹ dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches. Le travail effectué par la police dans le secteur des stupéfiants a des conséquences pour la santé des consommateurs de drogues; les activités de la police et celles des services sanitaires et sociaux se recoupent en maints endroits. La polarisation entre intervention policière et intervention sociosanitaire a certes cédé la place à une coopération croissante. Les acteurs de la répression et ceux de la santé continuent néanmoins d'assumer des missions et des tâches différentes et, partant, des rôles spécifiques qu'il convient de définir précisément.

La présente étude interdisciplinaire a pour objet de faire le point sur les bases juridiques qui fondent l'intervention de la police et sur la manière dont les membres des forces de l'ordre se représentent leur rôle en rapport avec la santé des consommateurs de drogues en tenant compte de l'organisation structurelle de la police dans son ensemble.

Questions d'évaluation

- Quels sont les textes juridiques et consignes formelles qui guident le comportement de la police face aux problèmes de santé présentés par les consommateurs de drogues illégales?
- Dans quelle mesure y a-t-il une cohérence entre les différents textes juridiques et les différentes consignes formelles?
- Quelles sont les différences entre les textes juridiques et les consignes formelles en ce qui concerne les problèmes de santé des consommateurs de drogues?
- De par son mandat général de prévention, quel rôle estime devoir assumer la police dans la protection de la santé des consommateurs de drogues? Envisage-t-elle prendre des mesures dans ce sens?

1.2 METHODOLOGIE

Afin de répondre aux questions ci-dessus, deux méthodes distinctes ont été appliquées:

- L'analyse des documents disponibles sous forme de lois, d'ordonnances, de décisions prises par des exécutifs, d'instructions de service et de documents de référence, etc. (liste en annexe).
- Des interviews de personnes-clés (liste en annexe). Un guide d'entretien a été élaboré et utilisé sous la forme de deux versions différentes (en annexe).

¹ Les termes *personnes consommant de la drogue*, *consommateurs/trices de drogues* ou *usagers/usagères de drogues*, désignent dans le présent rapport les hommes et les femmes qui consomment des drogues illégales.

Au **niveau national**, on a procédé d'une part à l'analyse des informations écrites disponibles et d'autre part à des entretiens avec 7 représentants des organisations suivantes (certains interlocuteurs représentant plusieurs de ces organisations):

- Office fédéral de la police (OFP)
- Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CDCJP)
- Conférence des commandants des corps de police cantonaux (CCCPC)
- Association des chefs de police de sûreté suisses (ACPSS)
- Association suisse des directeurs de police municipale (ADPM)
- Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP)
- Groupe de travail interdépartemental stupéfiants (GTIS)
- Comité national de liaison en matière de drogue (CLD)
- Commission fédérale pour les questions liées à la drogue (CFLD)
- Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies (CDCT)
- Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies (CDVT)
- Groupe de travail "Drogues" de l'Union des villes suisses (GTDUVS).

Aux **niveaux cantonal et communal**, 8 villes et cantons ont été sélectionnées en fonction des critères suivants:

- représentation des différentes régions
- taille du corps de police
- politique de la drogue à tendance libérale versus restrictive
- régions urbaines versus rurales.

Après l'analyse des documents disponibles aux niveaux cantonal et communal, 8 entretiens ont finalement été réalisés avec les commandants de police des villes et des cantons suivants:

- Villes de Bâle, Berne et Zurich
- Cantons de Berne, Genève, St-Gall, Vaud et du Tessin.

Le 15 entretiens ont duré chacun entre une et deux heures et se sont toujours déroulés sur le lieu de travail de nos interlocuteurs. Le protocole d'évaluation, accompagné d'une lettre du directeur de l'Office fédéral de la police (en annexe) a été porté à la connaissance de l'ensemble des responsables de la police et des commandants de police de tous les cantons et des villes sélectionnés.

Au moment de l'établissement du présent rapport, des compléments d'information ont été recueillis auprès des personnes qui avaient été interviewées et d'autres personnes de contact; un entretien téléphonique approfondi a notamment eu lieu avec le Directeur ad intérim de l'Institut suisse de police (ISP) à Neuchâtel. A part les documents fournis, nous avons aussi consulté les législations cantonales et le droit fédéral, ainsi que les décisions du Tribunal fédéral et la littérature juridique concernant certains sujets particuliers.

Le 11 mai 1999, tous nos interlocuteurs ont reçu un projet de rapport, pour leur permettre de vérifier l'exactitude des assertions concernant leur canton ou leur ville respectifs. Les remarques et corrections qui nous ont été communiquées à cette occasion ont été prises en compte dans le présent rapport. Enfin, une discussion a eu lieu, le 12 mai 1999, avec un représentant du Groupe de travail Coopération avec la police en matière de drogues et de sida (CoP) sur les résultats obtenus; le contenu de cet entretien a également été intégré au présent rapport.

1.3 RESULTATS: LE CONTEXTE DE L'INTERVENTION POLICIERE AUPRES DES CONSOMMATEURS DE DROGUES

1.3.1 Situation structurelle initiale

En principe, les activités de police sont du ressort des cantons et font l'objet d'une réglementation de type fédéraliste. La Confédération assume néanmoins elle aussi de telles activités; elle appuie notamment les cantons dans la lutte contre le crime organisé et la criminalité internationale.

Tous les cantons inclus dans cette étude, à savoir Bâle-Ville, Berne, Genève, St-Gall, Vaud et le Tessin, disposent de leur propre loi, qui définit les tâches, les attributions, les mesures et les compétences de la police et régit la répartition des tâches entre la police cantonale et les polices communales.

Pour ce qui est de l'organisation de la police dans le secteur des stupéfiants, la Confédération met à disposition l'Office central de lutte contre le trafic illégal de stupéfiants pour appuyer les efforts des autorités fédérales et cantonales. Dans les cantons et les villes étudiés, la lutte contre les stupéfiants relève d'une unité spécialisée (Brigade des stupéfiants), généralement rattachée à la Police de sûreté. Dans les grandes villes, des unités spécialisées et/ou des officiers de police spécialisés s'efforcent en outre d'éviter la formation de scènes ouvertes de la drogue ainsi que la consommation et le trafic en public.

Au niveau national, la police est organisée en différents groupements qui s'occupent entre autres de questions touchant au domaine des stupéfiants. La police est en outre représentée dans des commissions qui ont été mises sur pied par le secteur sanitaire et social pour faire face aux problèmes liés à la toxicodépendance. A l'échelon national, il convient de citer les organisations policières suivantes: la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police CDCJP, la Conférence des commandants des corps de police cantonaux CCCPC, l'Association des chefs de police de sûreté suisses ACPSS, l'Association suisse des directeurs de police municipale ADPM et la Fédération suisse des fonctionnaires de police FSFP; groupes de travail spécifiques: Groupe de travail interdépartemental stupéfiants et groupe de travail CoP (Coopération entre la police et les services sociaux en matière de drogues et de sida).

La formation de base des fonctionnaires de police est dispensée soit par les corps de police eux-mêmes (lorsque ceux-ci sont relativement grands), soit par l'Institut suisse de police ISP. L'ISP est une fondation soutenue par la Confédération, les cantons et d'autres organisations; l'Institut organise également des cours de formation continue et développe des supports pédagogiques. A l'instigation du groupe de travail CoP, un premier cours interdisciplinaire portant sur la coopération entre la police et les services sociaux en matière de drogues et de sida a été mis sur pied, en 1998, par les offices fédéraux de la police et de la santé publique et la FSFP.

1.3.2 Problèmes de santé présentés par les personnes qui consomment des drogues et intervention policière au quotidien

Les personnes qui ne font que consommer des drogues ne retiennent plus guère l'intérêt de la police, sauf lorsqu'il s'agit d'empêcher la consommation en public ou la formation d'une scène ouverte. L'ensemble des fonctionnaires de police sont susceptibles d'entrer en contact avec des usagers de drogues, notamment dans le cadre de leur activité visant à garantir la sécurité (patrouilles, contrôles d'identité, etc.), lors de contrôles routiers ou encore à l'occasion d'enquêtes en rapport avec des vols, des effractions de voiture, des voies de fait et des homicides. La police est alors confrontée aux divers problèmes de santé propres aux consommateurs de drogues tels que le symptôme de manque, des plaies infectées, des surdoses, un mauvais état général, etc.

Comme elle le fait dans d'autres situations, la police s'occupe des premiers secours lorsque c'est nécessaire. Selon le cas, il est fait appel à la police sanitaire ou alors on signale l'existence de services médicosociaux spécialisés. Pour le reste, les mesures dépendent des diverses conceptions en matière de

politique de la drogue (à Zurich par exemple, transport des toxicomanes résidant en-dehors du canton dans le centre de renvoi).

Dans la totalité des villes et des cantons étudiés, il existe une collaboration institutionnalisée entre la police et les services sanitaires et sociaux tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel.

1.3.3 Résultats: réponses aux questions posées dans le cadre de l'évaluation

- Quels sont les textes juridiques et consignes formelles qui guident le comportement de la police face aux problèmes de santé présentés par les consommateurs de drogues illégales?

A l'instar de toutes les autres administrations, la police est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de respecter les principes constitutionnels du droit, de l'intérêt public, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'égalité. La législation relative à la police comporte en outre trois principes qui lui sont propres: le principe d'opportunité, le principe de l'action perturbatrice et le principe du pollueur-payeur.

Le principe d'opportunité laisse à la police une marge d'appréciation pour déterminer si elle doit intervenir et, le cas échéant, de quelle manière, lorsque la sécurité et l'ordre publics sont menacés ou lorsqu'un désordre se produit. Ce principe s'applique dans le cadre de sa mission générale de maintien de l'ordre, mais pas dans le cadre de l'action pénale ou de lois particulières définissant des valeurs que la police doit défendre. A partir du moment où une règle de droit est violée, la police ne dispose ainsi plus d'aucune marge d'appréciation.

En rapport avec le principe du droit ou de la légalité, il faut encore citer la clause générale de l'action policière. En vertu de cette clause, la police est habilitée à prendre, même en l'absence de bases légales spécifiques, des mesures visant à mettre un terme à des troubles effectifs ou potentiels de la sécurité et de l'ordre publics ou à prévenir de tels troubles. Dans de tels cas, la clause générale de l'action policière tient lieu de base légale; celle-ci est donc de nature subsidiaire.

Pendant longtemps, l'action de la police n'était guère réglementée sous forme de loi. Dans certains cantons, ce n'est qu'après 1980 qu'ont été édictées des lois générales sur la police qui comportent, outre la liste des tâches et des compétences de la police, les principes évoqués ci-dessus. Genève dispose d'une loi sur la police depuis 1957, alors qu'au Tessin, la première loi sur la police remonte à 1893.

L'intervention de la police auprès des consommateurs de drogues a pour base légale spécifique la Loi fédérale sur les stupéfiants (LStup)² et plus particulièrement l'article 19 ss. de celle-ci qui prévoit les sanctions pénales qu'encourent les personnes qui enfreignent la LStup. En ce qui concerne l'Office central de police criminelle chargés de réprimer le trafic illicite de stupéfiants et l'Office fédéral de la police dont il fait partie, leur base légale est l'article 29 de la LStup, conjointement à la Loi fédérale sur les offices centraux de police criminelle et l'ordonnance y relative.

Si la LStup constitue la base légale du mandat de la police dans le domaine des stupéfiants, la mise en oeuvre de ce mandat (à savoir la manière d'intervenir) est soumise aux principes constitutionnels généraux régissant l'action de toute administration et aux principes juridiques propres à la police cités plus haut, ainsi qu'aux dispositions prévues dans les lois sur la police et les lois cantonales sur la procédure pénale (et aux règlements d'application y relatifs).

Comme cela a déjà été indiqué plus haut, le principe d'opportunité ne s'applique pas à poursuite pénale ni, partant, à l'intervention policière dans le domaine des stupéfiants. L'article 19a chiffres 2 et 3 de la LStup est certes une disposition (du droit pénal fédéral) qui prévoit l'application du principe

² Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi fédérale sur les stupéfiants, LStup; RS 812.121).

d'opportunité, mais pas au niveau de la police. La suspension de la procédure nécessite en effet une décision formelle de la part du ministère public ou d'un juge.

Dans le domaine des stupéfiants, il existe non seulement des bases légales au niveau des lois et des ordonnances fédérales et cantonales et des principes constitutionnels que doit appliquer l'administration, mais encore des règlements administratifs internes (instructions générales de service) et parfois des ordres de service (instructions de service applicables dans les cas particuliers) qui fondent l'intervention de la police au quotidien. Celle-ci est par ailleurs déterminée par les principes adoptés et les conceptions mises en oeuvre en matière de politique de la drogue.

L'intervention de la police dans le secteur des stupéfiants a des incidences directes ou en tout cas indirectes sur la santé des personnes qui consomment des drogues. Les aspects suivants ainsi que la réglementation y relative (et son application) ont des répercussions particulièrement importantes: premiers secours, assistance médicale (en cas d'arrestation/de garde à vue), confiscation des seringues, gestion des scènes ouvertes, pratique en matière de dénonciation (pour consommation et petit trafic), coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux.

Dans l'ensemble, il existe peu de dispositions concernant les aspects qui viennent d'être cités. S'agissant de l'assistance médicale, il convient de citer les procédures pénales cantonales ou les règlements pénitentiaires qui contiennent généralement des prescriptions relatives à cette assistance aux personnes arrêtées. Les premiers secours sur place font partie de la mission générale de la police. La question de la confiscation des seringues est réglée par les instructions générales de service. Quant à la coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux, elle fait l'objet de dispositions figurant tant dans des textes légaux que dans des documents de référence ou des décisions publiées par les autorités exécutives.

Selon les informations que nous avons pu obtenir, on ne tolère nulle part de scène ouverte de la drogue. L'intervention de la police est fondée ici sur son mandat général, qui comprend le maintien de la sécurité et de l'ordre publics; en l'absence de dispositions particulières dans la loi sur la police, elle est étayée également par la clause générale de l'action policière. Le mode d'intervention de la police est défini dans des instructions édictées au niveau de l'autorité exécutive.

Pour ce qui est de la pratique en matière de dénonciation, la police a l'obligation de dénoncer tout acte punissable, donc aussi la consommation de drogues. Aussi les instructions de service vont-elles dans ce sens; compte tenu des moyens limités à disposition, certaines d'entre elles mentionnent cependant explicitement que l'attention doit être concentrée sur certains groupes particuliers ou certains axes prioritaires.

- Dans quelle mesure y a-t-il une cohérence entre les différents textes juridiques et les différentes consignes formelles?

Cette question portant sur la relation, respectivement sur la conformité entre les règlements administratifs ou les ordres de service d'une part et les bases légales (en tant que textes prioritaires) d'autre part, on peut retenir ceci:

Dans l'accomplissement de ses tâches, la police est tenue de respecter les principes constitutionnels évoqués plus haut. L'intervention de la police et les instructions ou ordres de service qui la déterminent ne peuvent pas être contraires à la loi (ce qui constituerait une violation de la loi prioritaire). Notons ici que la présente étude n'a pas pour but d'évaluer le caractère légal de l'activité de la police dans le domaine des stupéfiants.

Notre objectif étant d'établir une comparaison entre les textes juridiques cantonaux et les consignes formelles applicables dans ce domaine dans les cantons et les villes étudiés, nous renvoyons nos lecteurs tant aux propos qui précèdent qu'à ceux qui suivent.

- Quelles sont les différences entre les textes juridiques et les consignes formelles en ce qui concerne les problèmes de santé des consommateurs de drogues?

Dans l'ensemble, on constate que dans chacun des cantons inclus dans notre étude, il existe peu de textes juridiques auxquels on pourrait faire référence s'agissant du rapport entre intervention policière et santé des consommateurs de drogues. Au niveau des lois et des consignes cantonales, il existe des dispositions relatives à l'assistance médicale aux personnes arrêtées ou incarcérées. Ces dispositions figurent soit dans le droit pénal (en matière de soins), soit dans les règlements sur les établissements pénitentiaires de chaque canton; sur le fond, elles ne présentent pas de grandes différences entre elles. Seuls deux cantons ont ancré de telles dispositions au niveau de la loi; elles servent de base légale aux interventions visant à empêcher la formation d'une scène ouverte de la drogue.

Tous les villes et les cantons étudiés ont formulé des consignes au niveau des autorités exécutives ou du commandant de police en ce qui concerne le domaine des stupéfiants ou la manière de traiter les personnes qui consomment des drogues, mais dans certains cas, ces consignes n'ont pas été édictées par écrit. On peut relever quelques différences de fond, notamment pour ce qui est de la confiscation des seringues. Dans tous les cantons et les villes étudiés, on est d'avis que les seringues propres ne doivent pas être confisquées; c'est aussi ce qui est mentionné dans les consignes. Sauf dans les cantons de Genève et de St-Gall, les seringues usagées sont en revanche confisquées. Dans le canton de Bâle-Ville, ni les seringues usagées, ni les seringues neuves ne sont systématiquement confisquées. Il convient de mentionner ici en particulier l'échange de seringues pratiqué par la police genevoise.

Dans quelques-uns des cantons et des villes étudiés, le travail de la police dans le domaine des stupéfiants se fait en référence explicite à un concept global ou à des principes généraux adoptés par les autorités exécutives. S'agissant de l'institutionnalisation de la coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux, on constate que seuls les cantons de Genève et du Tessin prévoient explicitement que la police dispose d'un siège dans les commissions chargées de la lutte contre la toxicodépendance qui sont prévues par les lois ou les ordonnances.

- De par son mandat général de prévention, quel rôle estime devoir assumer la police dans la protection de la santé des consommateurs de drogues? Envisage-t-elle prendre des mesures dans ce sens?

Le mandat de prévention de la police concerne essentiellement la prévention des délits. En tant que bien digne de protection, la santé des usagers de drogues est abordée de la même manière que celle de la population en général. Tous nos interlocuteurs sont d'accord pour soutenir que les tâches prioritaires de la police relèvent du maintien de l'ordre et de la sécurité.

Ils affirment également à l'unanimité que cette répartition claire des rôles entre la police et les services sanitaires et sociaux ne fonctionne qu'à la condition qu'il existe en même temps une étroite et bonne collaboration entre eux. Il apparaît qu'au cours de ces dernières années, la coopération a évolué très positivement.

Nos interlocuteurs citent les **obstacles** suivants à la coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux:

- L'incertitude de la police quant à son rôle dans le cadre des changements sociaux en cours.
- Le fait que la politique de la drogue est en avance sur la législation. Plusieurs interlocuteurs nous ont signalé que l'application des dispositions légales pose problème et qu'ils estiment urgent de réviser la Loi sur les stupéfiants.
- Le fossé entre ville et campagne. Il est dit par exemple qu'à la campagne, les fonctionnaires de police exercent encore une sorte de double fonction: ils sont à la fois des représentants de la loi et des "assistants sociaux". Pour qu'il puisse y avoir une répartition claire des rôles, il faut que les infrastructures nécessaires dans le domaine sanitaire et social existent; or, dans les régions rurales, il arrive souvent que tel ne soit pas le cas.

- L'absence d'un fonctionnement 24 heures sur 24 dans le domaine social. Même dans les villes ou les infrastructures requises existent, il n'est pas possible d'avoir recours à toute heure à une aide sociale professionnelle, parce que ces services ne sont pas organisés comme des permanences fonctionnant jour et nuit.
- Le caractère forcément limité de l'échange d'informations. Du fait du secret de fonction et de la protection des données et de la personne, la circulation des informations entre la police et les services sanitaires et sociaux n'est pas aussi large qu'on le souhaiterait. On ajoute d'ailleurs qu'il s'agit d'un échange portant davantage sur des phénomènes existants ou en voie d'apparition sur la scène de la drogue que sur des individus.

Selon nos interlocuteurs, les aspects suivants **favorisent** la coopération:

- La formation continue. Il est en particulier question ici du cours de la CoP dont il est fait mention plus haut, mais aussi d'autres possibilités de mieux se connaître les uns les autres (visites d'institutions, stages d'échange).
- La formation des cadres. La formation des cadres permet d'appliquer une stratégie *top-down* par laquelle le savoir et les connaissances acquises au niveau des cadres dans le domaine des stupéfiants peuvent être transmis à la base.
- Le développement de projets-pilotes. Cela favorise une clarification du rôle et de la fonction de la police, permettant ainsi à chaque fonctionnaire de police de mieux s'y retrouver.
- La sélection du personnel. On peut veiller à engager des fonctionnaires qui sont ouverts au changement d'approche qui se déroule en permanence dans le domaine des drogues. D'ailleurs, les compétences sociales qui sont exigées de plus en plus souvent des fonctionnaires ne sont pas utiles dans le domaine des stupéfiants exclusivement.
- L'information. Une information régulière et transparente (via un journal interne, des revues destinées au personnel, etc.) sur les évolutions en cours dans le domaine des stupéfiants contribue à la compréhension du sens des mesures prises et des transformations opérées.
- Les politiques doivent écouter les gens qui sont "au front" et prendre leurs besoins en compte, car ce sont eux qui doivent appliquer les décisions prises. A ce propos, on signale que la structure hiérarchique au sein même de la police fait qu'il est difficile, voire impossible, d'écouter la base.

Tout en aspirant à une répartition claire des rôles entre la police et les services sanitaires et sociaux, tous nos interlocuteurs estiment que la police contribue efficacement à la prévention dans le domaine des drogues. Ils citent des contributions indirectes telles que les interventions précoces, qui concourent à éviter qu'un jeune ne commence à consommer des drogues ou à mettre un terme à la carrière d'un toxicomane, la présence policière sur la scène de la drogue, le fait d'empêcher la formation d'une scène ouverte, le recours à la privation de liberté à des fins d'assistance, la collaboration avec les centres de transit ou de renvoi, le signalement de situations à risque, la lutte contre le crime organisé et le trafic illicite de drogues.

Quant aux contributions directes de la police à la prévention dans ce domaine, nos interlocuteurs les situent à plusieurs niveaux. Au niveau de la prévention primaire, ils mentionnent le travail d'information et de relations publiques réalisé par la police au moyen de brochures et de supports pédagogiques, la transmission de connaissances acquises par l'expérience dans des écoles, à l'occasion de soirées de parents, dans le cadre de la formation et du perfectionnement internes à la police et lors de l'instruction relative à la circulation routière. Au niveau de la prévention secondaire et tertiaire, le soutien à des structures telles que les lieux d'accueil de proximité, les centres de jour ou de prescription

d'héroïne est considéré comme une contribution active et directe à la préservation de la santé des consommateurs de drogues, de même que l'information relative aux services dispensant une aide médicale et sociale donnée à ces consommateurs, les interventions portant sur l'aptitude à conduire sous l'effet des drogues, le fait d'empêcher l'arrivée sur le marché de produits très dangereux, voire mortels ou l'échange de seringues pratiqué par la police genevoise et le modèle appliqué à Bâle vis-à-vis des jeunes "chasseurs de dragon".

1.3.4 Recommandations

Législation / politique de la drogue. Les interviews réalisés ont confirmé de manière évidente que la politique de la drogue a connu une évolution très rapide au cours des années écoulées.

- Le changement d'approche intervenu en matière de politique de la drogue doit maintenant être suivi d'une modification de la législation. Les efforts entrepris jusqu'ici doivent être poursuivis et les besoins que cela implique doivent être portés à la connaissance des responsables à tous les niveaux et du grand public conjointement par l'OFSP et les représentant-es de la police.
- Dans le domaine des stupéfiants, il convient de donner la priorité à la santé et non à la poursuite pénale. Une prise de position conjointe de l'OFSP et des décideurs du pilier "répression" dans ce sens doit être définie et communiquée tant au sein du système des 4 piliers qu'au grand public.

Coopération. Au cours des dernières années, la coopération entre les différents partenaires chargés de la mise en oeuvre de la politique des 4 piliers a connu une évolution positive; c'est notamment le cas entre le pilier de la répression et les trois autres piliers.

- Pour tous les projets, mesures et prises de position initiés, soutenus ou cogérés par l'OFSP, il convient d'examiner quelle part peut ou doit y prendre le pilier "répression". Cette exigence doit faire partie intégrante de l'assurance et du développement de la qualité prévus dans ProMeDro II.
- Le groupe de travail CoP doit bénéficier de l'appui qui convient et ses efforts doivent être encouragés.
- L'OFSP doit, en collaboration avec les services sanitaires et sociaux, examiner s'il est possible d'assurer une permanence 24 heures sur 24 dans ce domaine - comme le fait la police. Un essai-pilote permettrait d'en savoir plus.

Formation et perfectionnement. Les offres existantes montrent que c'est un bon moyen pour dépasser les préjugés, promouvoir la compréhension réciproque entre les acteurs des 4 piliers et intensifier la collaboration.

- Il convient d'organiser, dans toute la Suisse et à intervalles réguliers, des sessions de perfectionnement destinées tant aux professionnels de la police qu'à ceux de la santé et du travail social, à l'exemple du cours-pilote organisé à Berne en 1998 par l'OFSP, l'OFSP et d'autres institutions.
- Des journées de travail, analogues à celles que l'OFSP, l'OFSP et la CDCT a organisées à l'intention des intervenants de la police, de la santé et du travail social dans toutes les régions de Suisse, doivent être institutionnalisées. Lors de ces journées, il convient d'accorder la place qui leur revient à l'échange sur les expériences et à la présentation de nouvelles manières de faire et de méthodes exemplaires, dans le but notamment de constituer un inventaire de *good practices*, qui pourront ensuite être diffusées dans les cantons et les villes et y être mises en oeuvre.

- Il faut que l'OFSP développe, en relation et en étroite collaboration avec notamment l'Institut suisse de police, le groupe de travail CoP et la CDCJP, un concept de formation et de perfectionnement des fonctionnaires de police dans le domaine des stupéfiants. La priorité doit être donnée à la formation des cadres. Ces projets doivent être coordonnés avec les programmes existants destinés aux intervenants en toxicomanie.

Information. L'information la plus objective possible à propos des évolutions en cours en matière de politique de la drogue et dans le domaine des stupéfiants occupe une place très importante.

- Dans sa politique d'information dans le domaine des stupéfiants, l'OFSP doit rechercher activement la collaboration et le soutien des acteurs du pilier "répression".
- Il faut que l'OFSP fasse parvenir son bulletin d'information "spectra" à tous les fonctionnaires de police actifs dans le champ des stupéfiants.
- Dans certains organes d'information publiés par les acteurs de chacun des 4 piliers, il convient de réserver quelques colonnes à des représentant-es des 3 autres piliers.

La promotion de la santé au sein de la police. Les fonctionnaires de police assument de lourdes charges. Dans le domaine des drogues tout particulièrement, ils sont souvent confrontés à de grandes détresses humaines et à des situations conflictuelles, voire dangereuses, ce qui entraîne pour eux-mêmes de graves conflits de rôles.

- L'OFSP doit, en collaboration avec les centres de formation et de perfectionnement et avec la FSFP, étudier, sélectionner et mettre en oeuvre des mesures permettant de protéger et de promouvoir la santé des fonctionnaires de police.

2 INTRODUCTION

Dans le cadre du deuxième programme de mesures de la Confédération pour réduire les problèmes liés à la drogue (ProMeDro II), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) entend poursuivre le développement de la politique fédérale des 4 piliers en intensifiant la collaboration entre les trois piliers de la prévention, de l'aide à la survie et de la thérapie et celui de la répression. C'est dans ce même but qu'avait été constitué, en 1994 déjà, le Groupe de travail "Coopération avec la police en matière de drogues et de sida" (CoP)³, présidé par l'Office fédéral de la police (OFP). Au niveau fédéral, c'est ce même office qui assume la responsabilité du domaine de la répression en tant que quatrième pilier de la politique fédérale en matière de drogue.

Jusqu'à présent, ce quatrième pilier n'avait donné lieu à aucune évaluation de la part de l'Office fédéral de la santé publique. Pourtant, différents acteurs de la répression, dont en particulier la police, ont régulièrement des contacts directs avec les consommateurs de drogues dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches. En 1998, il y a eu plus de 37'000 dénonciations pour consommation de drogue uniquement, autrement dit sans compter les cas liés au trafic ou à la contrebande. La même année, 45'701 cas de délits relevant de la Loi fédérale sur les stupéfiants ont été recensés.⁴ Même si la lutte contre ce type de délits ne représente qu'une petite partie de l'action de la police, c'est souvent elle qui retient l'attention du public (au travers des débats politiques et des médias).

Le travail effectué par la police dans le secteur des stupéfiants (plus particulièrement la manière dont est réglée la question de la confiscation des seringues) a des conséquences pour la santé des consommateurs de drogues. Les activités de la police et celles des services sanitaires et sociaux se recoupent en maints endroits. Le clivage qui existait par le passé entre mesures répressives et mesures sanitaires a certes été dépassé au profit d'une politique plus pragmatique cherchant à trouver un juste équilibre entre la protection de la santé des consommateurs de drogue et le respect de la législation sur les stupéfiants en vigueur. La polarisation entre intervention policière et intervention sociosanitaire a ainsi cédé la place à une coopération croissante. Les acteurs de la répression et ceux de la santé continuent néanmoins d'assumer des missions et des tâches différentes, tout en étant complémentaires, et, partant, des rôles spécifiques qu'il convient de définir précisément.

La présente étude interdisciplinaire a pour objet de faire le point sur les bases juridiques qui fondent l'intervention de la police et sur la manière dont les membres des forces de l'ordre se représentent leur rôle en ce qui concerne la santé des consommateurs de drogues, en tenant compte de l'organisation structurelle de la police dans son ensemble. Le choix de divers cantons et villes permet de rendre compte des différences découlant de notre système fédéraliste. L'étude est focalisée sur la santé des consommateurs de drogues et non sur celle des policières et des policiers eux-mêmes. Il convient cependant de remarquer que cette question a été évoquée elle aussi à plusieurs reprises dans le cadre de nos entretiens. Mais la présente étude a pour seul but de contribuer à une meilleure compréhension réciproque entre les intervenants de la police et ceux du secteur sanitaire et social. Ceci en vue de mettre en oeuvre en commun une politique de la drogue cohérente.

³ A propos du groupe de travail CoP, se reporter aux précisions figurant dans le chapitre 4.1.3.2.

⁴ Données tirées de la statistique fédérale des stupéfiants 1998, Offices centraux de police criminelle/Office fédéral de la police.

3 METHODOLOGIE

Afin de répondre aux questions sur lesquelles porte l'évaluation et qui sont formulées dans le chapitre 1, deux méthodes distinctes ont été utilisées.

- L'analyse des documents disponibles. En passant une première fois en revue les documents envoyés les personnes-clés contactées, il a été constaté qu'il n'y en avait qu'un petit nombre qui étaient en rapport direct avec le sujet. Aussi a-t-il fallu, pour mieux appréhender ce qu'il en était de la prise en compte de la santé des toxicomanes, prendre en considération une documentation beaucoup plus large que prévu, incluant des textes légaux, des ordonnances, des décisions prises par des autorités exécutives, des consignes formelles, des textes de portée générale, etc. (annexes 7.1.1 et 7.1.2).
- Des interviews de personnes-clés aux niveaux national, cantonal et communal (cf. liste de ces personnes dans l'annexe 7.3). Le guide d'entretien élaboré a été utilisé sous la forme de deux versions différentes. La version 1 (annexe 7.2.1) a été utilisée aux niveaux cantonal et communal, tandis que la version 2 modifiée (annexe 7.2.2) a été utilisée au niveau national.

Le cadre de l'étude a été défini en collaboration avec les représentants du Groupe de travail "CoP" et de l'OFSP.

Au **niveau national**, on a procédé d'une part à l'analyse des informations écrites disponibles et d'autre part à des entretiens avec 7 représentants des organisations suivantes (certains interlocuteurs représentant plusieurs de ces organisations):

- Office fédéral de la police (OFP)
- Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CDCJP)
- Conférence des commandants des corps de police cantonaux (CCCPC)
- Association des chefs de police de sûreté suisses (ACPSS)
- Association suisse des directeurs de police municipale (ADPM)
- Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP)
- Groupe de travail interdépartemental stupéfiants (GTIS)
- Comité national de liaison en matière de drogue (CLD)
- Commission fédérale pour les questions liées à la drogue (CFLD)
- Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies (CDCT)
- Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies (CDVT)
- Groupe de travail "Drogues" de l'Union des villes suisses (GTDUVS).

Aux **niveaux cantonal et communal**, 8 villes et cantons ont été sélectionnées en fonction des critères suivants:

- représentation des différentes régions
- taille du corps de police
- politique de la drogue à tendance libérale versus restrictive
- régions urbaines versus rurales.

Il était également prévu dans le protocole d'évaluation d'interviewer les responsables politiques des dicastères de la police mais il a fallu y renoncer en cours d'étude. Ceux que nous avons contacté avaient en effet chargé leurs commandants de police de répondre à nos questions.

Parallèlement à l'analyse des documents disponibles aux niveaux cantonal et communal, 8 entretiens ont finalement été réalisés avec les commandants des corps de police des villes et des cantons suivants:

- Villes de Berne et de Zurich
- Cantons de Bâle-Ville, Berne, Genève, St-Gall, Vaud et du Tessin.

Dans un premier temps, le protocole d'évaluation et la lettre d'accompagnement du directeur de l'OFP (annexe 7.4) ont été portés à la connaissance de l'ensemble des chefs des départements de justice et de police de tous les cantons et villes sélectionnés. Par ailleurs, un article rédigé par le représentant de l'OFP dans le Groupe de travail "CoP" est paru, en mai 1999, dans le No 5 de la revue "POLICE".⁵

Puis nous avons pris contact par téléphone avec les représentants des organisations nationales et les commandants de police des villes et des cantons sélectionnés et pris rendez-vous pour procéder aux entretiens. Les personnes sollicitées à participer à un entretien ont reçu un guide d'entretien.

Les 15 entretiens ont duré d'une à deux heures et se sont toujours déroulés sur le lieu de travail de nos interlocuteurs. Une à trois personnes y ont participé. Au niveau fédéral, il s'agissait des directeurs, des présidents ou des secrétaires généraux des organisations citées ci-dessus. Au niveau des cantons et des communes, il s'agissait de commandants de police, de chefs des services concernés (police de sûreté, police des frontières, intervention et planification), de cheffes et de chefs de brigades des stupéfiants et des personnes recherchées, ainsi que de fonctionnaires de police en poste dans les régions.

Les thèmes évoqués au cours des entretiens ont été définis en fonctions des questions sur lesquelles portait l'évaluation. Lors du premier de ces entretiens (canton de Vaud), les trois personnes chargées de l'étude étaient présentes. Cela a permis d'apporter les dernières corrections au guide d'entretien et de définir une manière commune de conduire l'ensemble des interviews.

Au moment de l'établissement du présent rapport, des compléments d'information ont été recueillis auprès des personnes qui avaient été interviewées et d'autres personnes de contact; un entretien téléphonique approfondi a notamment eu lieu avec le directeur suppléant de l'Institut suisse de police (ISP) à Neuchâtel.

A part les documents fournis, nous avons aussi consulté les législations cantonales et le droit fédéral, ainsi que les décisions du Tribunal fédéral et la littérature juridique concernant certains sujets particuliers.

Le 11 mai 1999, tous nos interlocuteurs ont reçu un projet de rapport contenant la table des matières, les chapitres 4 et 5 et les annexes pour leur permettre de vérifier l'exactitude des assertions concernant leur canton ou leur ville en particulier (annexe 7.5). Les remarques et corrections qui nous ont été communiquées à cette occasion ont été prises en compte dans le présent rapport.

Enfin, une discussion a eu lieu, le 12 mai 1999, avec le représentant de l'OFP dans le Groupe de travail "CoP" sur les résultats obtenus; le contenu de cet entretien a également été intégré au présent rapport.

Bref aperçu de la procédure méthodologique

Dates	Activités
Juin 1998	Protocole d'évaluation
26 octobre 1998	Rencontre et accord avec les représentants du "CoP"
Novembre 1998	Envoi du protocole d'évaluation et de la lettre d'accompagnement de l'OFP

⁵ POLICE No 5, mai 1999, p. 8 s.

Dès décembre 1998	Prises de contact par téléphone
Décembre 1998 - avril 1999	Recueil et analyse des documents écrits
Janvier - mars 1999	Réalisation des 15 entretiens
11 mai 1999	Envoi du projet de rapport à tous les participants
12 mai 1999	Discussion avec des représentant de la "CoP"

4 RESULTATS: LE CONTEXTE DE L'INTERVENTION POLICIERE AUPRES DES CONSOMMATEURS DE DROGUES

4.1 SITUATION STRUCTURELLE INITIALE

4.1.1 Vue d'ensemble de l'organisation policière en Suisse⁶

En principe, la souveraineté en matière de police et d'activité policière revient aux cantons et fait l'objet d'une réglementation de type fédéraliste⁷. La Confédération assume néanmoins elle aussi des activités de police. Par l'intermédiaire de l'Office fédéral de la police et de ses Offices centraux de police criminelle, elle appuie notamment les cantons dans la lutte contre le crime organisé et la criminalité internationale⁸. La police fédérale est le corps de police du Ministère public de la Confédération; elle assure un service de recherche et d'information dans l'intérêt de la sécurité intérieure et extérieure de la Confédération; elle est l'autorité chargée de la protection de l'Etat fédéral^{9 10}.

⁶ Définition de la police: Selon Häfelin Ulrich / Müller Georg, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrecht*, 2e édition, Zurich 1993, la police est "l'activité de l'Etat consistant à assurer l'ordre et la tranquillité, la sécurité publique, la santé et les bonnes mœurs, ainsi que la loyauté et la bonne foi dans les relations commerciales en parant aux troubles et aux menaces. Dans ce sens, la notion de police ne renvoie pas à une autorité, mais à une fonction". A côté de cette définition fonctionnelle de la police, la notion *organisationnelle* et *institutionnelle* de police correspond à *l'autorité* de police (cf. Tschannen Pierre / Zimmerli Ulrich, *Allgemeines Polizeirecht*, polycopié de cours, Berne 1998, p. 268; Reinhard Hans, *Allgemeines Polizeirecht - Aufgaben, Grundsätze und Handlungen*, thèse de doctorat, Berne 1993, p. 26). Dans le présent rapport, c'est en règle générale cette seconde acception du terme "police" qui est utilisée.

Dans sa sixième édition parue en 1975, Schwarzenbach-Hanhart Hans Rudolf, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrecht*, établit encore une distinction (p. 150) entre la conception matérielle de police ("l'activité administrative consistant à maintenir l'ordre public, par la force si nécessaire") et sa conception formelle. Cette dernière correspondrait à "l'ensemble des compétences effectives des autorités de police, dont font partie les services administratifs tels que police des constructions, police du commerce, etc. et la police de sûreté" (traductions libres). Dans la 11e édition de son ouvrage, l'auteur établit une nouvelle distinction entre les diverses acceptions du terme "police" (p. 191 ss.): police exécutive (application des dispositions légales), police spéciale (police des constructions, police de la route, etc. relevant d'une conception matérielle) et police préventive et répressive en tant que conception formelle de la police.

⁷ Cf. art. 3 de la Constitution fédérale, en relation avec son art. 16; voir aussi les propos de Reinhard, p. 37 ss.

⁸ Cf. Loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle (SR 172.213.71) et Ordonnance du 19 novembre 1997 (OOC, SR 172.213.711). Les Offices centraux sont rattachés à l'Office fédéral de la police (OFP). Ils ont la compétence de mener leurs propres enquêtes dans le cadre de la lutte contre le trafic illégal de stupéfiants, le crime organisé, le faux-monnayage, le blanchiment d'argent et la traite des êtres humains (art. 1 LOC). Les collaboratrices et collaborateurs policiers de l'OFP sont armés dans l'accomplissement de leur service.

⁹ Cf. article 1 de la décision du Conseil fédéral du 29 avril 1958 concernant le service de police du Ministère public de la Confédération (RS 172.213.52). Conformément à la décision du Conseil fédéral du 31 mai 1999, la police fédérale et le service de sécurité de l'administration fédérale sont détachés, dès le 1er septembre 1999

Tous les cantons inclus dans cette étude, à savoir Bâle-Ville, Berne, Genève, St-Gall, Vaud et le Tessin, disposent de leur propre loi sur la police qui définit les tâches, les attributions, les mesures et les compétences de la police et régit la répartition des tâches entre la police cantonale et les polices communales du dit canton^{11 12}.

Lorsque les communes ne disposent pas de leurs propres forces de police, c'est la police cantonale qui assure les tâches correspondantes^{13 14 15}. Les communes doivent alors verser une compensation financière au canton. A l'opposé, les cantons de Zurich, Berne et St-Gall ont délégué à leurs villes des tâches relevant habituellement de la police cantonale¹⁶ et passé des accords de collaboration entre polices cantonale et communales¹⁷. Contrairement aux villes évoquées ci-dessus, la ville de Genève n'a par exemple pas de police communale qui accomplirait également des tâches cantonales¹⁸.

Selon les cantons, les principes régissant l'organisation de la police cantonale sont définis dans la loi cantonale sur la police et les règlements d'application y relatifs¹⁹ ou dans des arrêtés particuliers²⁰. Les

du Ministère public pour être intégrés à l'Office fédéral de la police (cf. NZZ du 2 juin 1999, p. 14 "Vereinigte Polizisten des Bundes").

¹⁰ Les bases juridiques de l'action de la Police fédérale sont contenues dans l'art. 17 de la Loi fédérale du 15 juin 1934 sur la justice pénale fédérale et dans son art. 15, en rapport avec l'art. 340 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CPS; RS 311). (En ce qui concerne les actes punissables au sens de l'art. 340 CPS, la compétence en revient au Ministère public de la Confédération, qui, en tant qu'autorité d'enquête et de plainte de la Confédération, relève de la Cour fédérale de justice.) Les bases juridiques des actives policières préventives de la Police fédérale se trouvent, à côté de des art. 85 et 102 de la Constitution fédérale, dans l'Ordonnance du 31 août 1992 sur le système provisoire de traitement des données relatives à la protection de l'Etat (Ordonnance ISIS); RS 1/2.213.60) et dans la Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sécurité intérieure (LMSI; RS 120). Tant le Ministère public de la Confédération que l'Office fédéral de la police constituent des unités administratives du Département fédéral de justice et police.

¹¹ Cf. annexe, chapitre 7.1, documents / sources d'information.

¹² Le canton du Tessin avait déjà édicté une loi sur la police le 8 mai 1893; elle a été révisée à plusieurs reprises. La Loi cantonale genevoise sur la police date du 26 octobre 1957 (LPol GE). Le canton de Zurich n'en a pas.

¹³ Cf. art. 40 de la Loi vaudoise du 17 novembre 1975 sur la police cantonale (LPol VD).

¹⁴ Les tâches des polices communales sont généralement assurées par la police de la circulation et la police de sûreté, mais pas par la police judiciaire; cf. par exemple les dispositions figurant dans la Loi cantonale bernoise du 8 juin 1997 sur la police (LPol BE), art. 9 en rapport avec les art. 1 à 4.

¹⁵ Au lieu de mettre sur pied leur propre police communale, certaines communes ont délégué certains mandats à des entreprises de surveillance privées. A propos de la question de la police officielle et des forces de l'ordre privées, cf. Schweizer Rainer J., *Entwicklungen im Polizeirecht von Bund und Kantonen*, chap. III, chiffre 1, in: *Aktuelle Juristische Praxis AJP* 4/97, p. 382.

¹⁶ Cf. à ce propos l'art. 7 de la LPol BE.

¹⁷ Cf. par exemple l'accord des 22/29 octobre 1970 entre le Conseil d'Etat du canton de Zurich et le Conseil de Ville de Zurich sur l'exercice de la police judiciaire et de la protection de l'Etat.

¹⁸ Cf. art. 4 LPol GE, ainsi que la Convention relative aux attributions de police des agents municipaux de la Ville de Genève du 10 mai 1982.

¹⁹ Cf. à ce propos les art. 15 ss. de la Loi cantonale st-galloise du 10 avril 1980 sur la police (LPol SG) et le Règlement de police du 2 décembre 1980, ou les art. 32 ss. de la LPol VD et Règlement d'application du 30 juin 1976 de la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale.

²⁰ Cf. à ce propos la Loi du 20 juin 1996 sur la police cantonale (canton de Berne).

corps de police cantonaux et communaux ont un mode d'organisation militaire²¹. La police cantonale est une unité administrative des directions cantonales de la police.

Conformément aux tâches revenant à la police cantonale²², les cantons étudiés en Suisse alémanique présentent grosso modo le modèle d'organisation suivant: le commandant et son état-major, la police de sûreté, la police de sécurité et la police de la circulation. La désignation et la fonction des diverses unités diffèrent cependant d'un canton à l'autre. Ainsi, le canton de Berne ne dispose pas d'une police de sécurité en tant qu'unité distincte; cette fonction est assurée par les trois unités de police décentralisées dans les régions. Dans le canton de St-Gall, la police régionale et les postes de polices décentralisés constituent une unité supplémentaire; l'unité désignée sous le nom de police de sécurité n'assume que certaines tâches particulières dans ce domaine. Le canton de Bâle-Ville présente une particularité en ce sens que l'activité de la police de sûreté n'est pas assurée par la police cantonale, mais par le ministère public cantonal, plus précisément par le commissariat de police de sûreté dépendant de celui-ci. A Bâle-Ville, la police des frontières et le service de l'identité judiciaire font partie de la police cantonale.

L'organigramme de la police cantonale vaudoise comporte une distinction entre le corps de police de la sûreté et le corps de gendarmerie (en uniforme), qui accomplit les tâches relevant du maintien de l'ordre, de la circulation routière et navale et assure le fonctionnement de postes de police décentralisés²³. La police de sûreté est chargée des tâches judiciaires, assistée en cela par la gendarmerie²⁴. La police cantonale genevoise couvre elle aussi les deux domaines de la police de sûreté et de la gendarmerie (dirigée par un commandant), en plus du commissariat de police et de la police de l'aéroport²⁵. Pour le moment, la police cantonale tessinoise comporte elle aussi une gendarmerie en uniforme et la *Pubblica sicurezza*²⁶. Impliquant également une régionalisation dans les quatre secteurs de Locarno, Bellinzona, Lugano et Mendrisio²⁷, cette structure est actuellement en cours d'adaptation²⁸.

L'organisation de la police communale est du ressort de chaque commune^{29 30}. Les polices municipales de Berne et de Zurich, qui assument toutes les deux des tâches non seulement communales mais aussi cantonales, sont organisées de la même manière que la police cantonale; elles comprennent ainsi, avec à leur tête un commandant et un état-major, une police de sûreté (décentralisée), une police de la circulation et une police criminelle. Dans les deux cas, la police municipale est une unité administrative de la direction de la police municipale.

²¹ Explicitement dans l'art. 15 LPol SG. Dans la LPol GE, l'organisation militaire n'est évoquée explicitement qu'en ce qui concerne la gendarmerie (art. 7). Depuis le 1er mai 1999, les grades militaires ont été supprimés au sein de la police cantonale bernoise, cf. *Der Bund* du 23 avril 1999, p. 35, "Polizisten ohne Rang, dafür mit Namen" (Des policiers sans grades, mais avec un nom).

²² Cf. chapitre 5.1 ci-dessous.

²³ Art. 36 et 37 LPol VD.

²⁴ Cf. art. 41 LPol VD, art. 2 de la Loi du 3 décembre 1940 sur la police judiciaire et art. 164 du Code de procédure pénale du 12 septembre 1967.

²⁵ Cf. art. 6 LPol GE.

²⁶ Cf. art. 11 ss. de la Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 (LPol TI).

²⁷ Cf. art. 19 et 24 Regolamento sulla polizia del 6 marzo 1990 et art. 15 LPol TI.

²⁸ Il est prévu d'abolir les trois secteurs régionaux et de créer 5 unités: Stato Maggiore, Logistica, Polizia giudiziaria (ancienne *Pubblica sicurezza*), Polizia di prossimità, Polizia mobile.

²⁹ Cf. à ce propos art. 23 LPol SG.

³⁰ En ce qui concerne les conditions auxquelles doivent satisfaire les agent-es de la police municipale, cf. art. 10 al. 3 LPol BE: "Lorsque le conseil communal engage des fonctionnaires de police pour accomplir les tâches prévues, ceux-ci doivent disposer de la formation nécessaire."

4.1.2 Organisation de la police dans le secteur des stupéfiants

Comme cela a déjà été brièvement évoqué au chapitre 4.1.1, la Confédération dispose des Offices centraux de police de sûreté³¹ rattachés à l'Office fédéral de police dépendant lui-même du Département fédéral de justice et police. L'Office central de lutte contre le trafic illégal de stupéfiants appuie les efforts des autorités fédérales et cantonales, ainsi que d'autres Etats, en vue de la prévention et de la répression de ce trafic et dispose de son propre service d'enquête³². Les Offices centraux comportent une section Analyse criminelle, une section Services centraux et une division Support logistique. Le Bureau central national (BCN) de l'INTERPOL³³ fait partie des Services centraux, de même que le secrétariat professionnel de la Plate-forme de coordination et de services dans le domaine des drogues et le Comité national de liaison en matière de drogue (cf. ci-dessous chapitre 4.1.3).

Dans les cantons et les villes étudiés, la lutte contre les stupéfiants relève d'une unité spécialisée (*Betäubungsmitteldesernat*, Brigade des stupéfiants, *Sezione antidroga*) rattachée soit à la Police de sûreté, soit encore au commissariat de sûreté du Ministère public dans le canton de Bâle.

Les collaborateurs des brigades des stupéfiants sont les spécialistes de ce domaine. Ces services et brigades sont d'ampleur très variable; dans les cantons étudiés, ils comptent de 10 à 48 collaborateurs/trices. Ils s'occupent essentiellement du trafic des drogues illégales et coordonnent les actions dans ce domaine.

Les villes de Berne, Zurich et le canton Bâle-Ville disposent en outre d'unités spécialisées dont l'objectif premier est d'éviter l'apparition de scènes ouvertes où la consommation et le trafic de drogue se déroulent en public. A Zurich, cette unité est le *Turicum SMER* (unité de réserve mobile permanente). Elle fait partie de la police de sécurité et compte environ 70 personnes. En ville de Berne, c'est l'unité spéciale *Krokus*, rattachée elle aussi à la police de sécurité avec un personnel de 18 personnes. A Bâle-Ville, le service de la sûreté comporte une équipe spécialisée qui assure une présence sur la scène pour l'observer et collabore étroitement avec la brigade des stupéfiants. Les mutations sont rapides au sein du personnel de ces unités spécialisées (en ville de Berne, elles s'effectuent par exemple chaque mois). Les raisons invoquées pour expliquer ce fait touchent à des problèmes de motivation, mais aussi la crainte que l'attention de ces agents ne se relâche et qu'ils ne rencontrent des problèmes au moment de réintégrer le service courant.

Dans le canton de Genève, la Brigade des stupéfiants comprend deux unités; l'une s'occupe du trafic et l'autre est présente dans la rue. Dans le canton de St-Gall, il existe, à côté du service des délits en matière de stupéfiants, des coordinateurs en matière de stupéfiants et des collaborateurs spécialisés de la police régionale et, au niveau de la Ville, un détachement qui est chargé de veiller à empêcher la constitution de scènes locales de la drogue, de traiter les dénonciations touchant à la consommation et au petit trafic et de participer aux investigations du service des délits en matière de stupéfiants.

Les autres cantons étudiés disposent eux aussi, à côté des spécialistes des brigades des stupéfiants, d'un réseau régional de fonctionnaires de police qui s'occupent essentiellement de délits en rapport avec la drogue.

Il semble donc qu'un partage des tâches se soit imposé dans la lutte contre les stupéfiants pratiquée par la police: d'un côté, le trafic est combattu par des brigades spécialisées et de l'autre, des unités spécialisées (dans les grandes villes) et/ou des officiers de police spécialisés s'efforcent d'éviter la constitution de scènes ouvertes de la drogue ainsi que la consommation et le trafic visibles.

³¹ A propos des différents Offices centraux, cf. art. 1 OOC.

³² Art. 9 de la Loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle.

³³ INTERPOL: organisation internationale de police criminelle.

4.1.3 Coordination et groupements à l'échelon national³⁴

A l'échelon national, la police est organisée en différents groupements qui s'occupent entre autres de questions relatives au domaine des stupéfiants (cf. chapitre 4.1.3.1). Deux groupes de travail concernent spécifiquement ce domaine (cf. chapitre 4.1.3.2). En outre, la police est représentée dans différents groupements créés au sein du secteur sanitaire et social en rapport avec la toxicodépendance (cf. chapitre 4.1.3.3). Dans chacun de ces groupes, la police est représentée par l'OFP, des représentants des corps de police municipaux ou cantonaux ou encore les membres des exécutifs compétents.

4.1.3.1 Groupements non spécialisés

La **Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CDCJP)** réunit les chefs des directions cantonales de la justice et de la police. Elle assure la collaboration entre les cantons, avec la Confédération et d'autres organisations relevant de la justice et de la police³⁵. La Conférence comprend plusieurs commissions permanentes telles que la Commission pour le crime organisé et la criminalité économique. Le Comité de la Conférence est habilité à rédiger, au nom de celle-ci, des prises de position et des réponses à des consultations; ces dernières n'ont cependant pas force de loi pour les cantons. La politique de la drogue a été à plusieurs reprises à l'ordre du jour de la CDCJP. Des points de vue divergents étant représentés en son sein, la Conférence et son comité ne se sont jamais exprimés, officiellement du moins, sur la distribution de seringues, sur ce qu'il convient de faire avec les seringues, ni sur la prescription d'héroïne. Le Comité a en revanche pris position dans un communiqué de presse sur la politique de la drogue avant les votations sur les deux initiatives "Droleg" et "Jeunesse sans drogue"³⁶, en faisant savoir qu'il estime que la politique actuelle de la Confédération est réaliste et qu'il souhaite qu'elle se poursuive.

La **Conférence des commandants des corps de police cantonaux (CCCPC)**³⁷ réunit les commandants des corps de police de tous les cantons, des villes de Berne et de Zurich, le directeur de l'Office fédéral de la police, le chef de la Police fédérale, ainsi que le directeur de l'Institut suisse de police (ISP)³⁸. La raison d'être de cette Conférence est d'assurer un échange d'informations et d'expériences et surtout de favoriser la collaboration en vue de définir et d'assurer une doctrine commune au niveau suisse. Différentes commissions de la CCCPC s'occupent de thèmes particuliers³⁹. La Conférence a publié des recommandations et des prises de position. Elle a par exemple fait connaître officiellement son opposition aux deux initiatives "Droleg" et "Jeunesse sans drogue". La lutte contre les stupéfiants est une préoccupation constante de la Conférence; à l'exception de la prise de position évoquée ci-dessus, elle est traitée essentiellement sous la forme d'un échange sur des

³⁴ A propos de la coordination, cf. aussi l'article de Thomann Eugen, *Interkantonale polizeiliche Zusammenarbeit*, in: *Aktuelle Juristische Praxis AJP*, 4/97, p. 412 ss.

³⁵ Cf. art. 1 des statuts des 9/10 novembre 1995 (avec modification du 7 novembre 1997) de la CDCJP. La Conférence est une association au sens de l'art. 60 ss. CCS.

³⁶ Communiqué de presse du 2 septembre 1997.

³⁷ A l'art. 1 des statuts du 27 septembre 1995, la CCCPC est définie comme une corporation. Du point de vue juridique, elle est une association au sens de l'art. 60 ss. CCS et non une corporation de droit public (à ce titre, elle aurait dû être constituée par un acte officiel du gouvernement).

³⁸ Cf. art. 1 des statuts de la CCCPC du 27 septembre 1995.

³⁹ Notamment la Commission suisse de sécurité (CSS), qui traite de questions de police criminelle intercantonale. Des non-membres de la CCCPC sont également représentés dans la CSS: représentants de l'Association suisse des chefs des polices de sécurité et un représentant des Offices centraux de police criminelle de l'OFP. En outre, la CCCPC participe à des commissions paritaires avec l'Association suisse des directeurs de police municipale.

expériences. S'agissant de la question des seringues, la Conférence n'a jamais publié de recommandations.

L'**Association des chefs de police de sûreté suisses (ACPSS)** s'est fixé pour but de promouvoir la collaboration intercantonale dans le domaine de l'activité des polices de sûreté. Elle entend en outre fonctionner comme interlocutrice spécialisée de la CCCPC et de la Commission suisse de sûreté (CSS)⁴⁰. En font partie les chefs des polices de sûreté de tous les cantons, des villes de Berne et de Zurich, de même que ceux de la Principauté du Liechtenstein et des Offices centraux de police de sûreté de la Confédération. La lutte contre les stupéfiants est une préoccupation parmi d'autres; l'accent porte principalement sur les aspects techniques de la lutte menée par les polices de sûreté. L'Association est habilitée à publier des recommandations sur des sujets particuliers; jusqu'ici, elle s'est cependant abstenue de publier des prises de position officielles.

L'**Association suisse des directeurs de police municipale (ADPM)** compte de l'ordre de 130 membres (directeurs de police et officiers). Y sont représentés non seulement des directeurs de polices municipales des grandes villes, mais également des directeurs de police de communes plus petites qui disposent de leur propre corps de police armé comprenant au moins 5 membres⁴¹. Pour ce qui est de la grandeur et de l'organisation des communes représentées et des problèmes auxquels elles ont à faire face, la composition de l'Association est donc très hétérogène. Elle a pour but d'élaborer des propositions en vue de résoudre des problèmes relatifs aux tâches des polices municipales dans les domaines de la sécurité, de la circulation et de l'administration⁴². Elle encourage en outre l'échange sur des expériences, de même que la formation de base et la formation continue de ses membres. Parmi d'autres questions relatives à la sécurité, elle a abordé la problématique des stupéfiants et pris position à ce propos. Alors que les villes et les agglomérations sont confrontées de très près à ces problèmes, l'ADPM n'a jusqu'à présent pas été considérée par la Confédération comme une interlocutrice en matière de politique de la drogue et n'est représentée dans aucune instance au niveau national (cf. chapitre suivant 4.1.3.3).

La **Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP)** est l'organisation faîtière suisse de tous les policiers au service de la Confédération, des cantons et des communes. En tant qu'organisation professionnelle, la FSFP défend les intérêts de ses membres au niveau professionnel et se charge pour eux de tâches syndicales. La FSFP est l'interlocuteur des groupements, autorités et organisations politiques⁴³. La Fédération existe depuis 1907; depuis 1999, elle est membre de l'Union internationale des fonctionnaires de police. Elle compte 79 sections représentant en tout de l'ordre de 20000 membres individuels. Environ 90% des fonctionnaires de police appartiennent à la FSFP. En prévision de l'abolition probable du statut de fonctionnaire dans le cadre du *New public management*, la Fédération s'engage en faveur d'une convention collective de travail. A l'exception du groupe de travail CoP⁴⁴, la FSFP n'est représentée dans aucun des groupements existants au niveau de la police ou dans le secteur des stupéfiants. La Fédération participe à des consultations et s'implique dans les questions politiques en rapport direct avec le travail quotidien de la police. Depuis 1990, elle se préoccupe beaucoup de la politique de la drogue. Les différentes questions relatives aux stupéfiants sont traitées lors de séminaires et dans des articles parus dans "POLICE", la publication officielle de la Fédération.

⁴⁰ S'agissant du but de l'ACPS, cf. art. 1 des statuts des 24/25 septembre 1997.

⁴¹ Ainsi, le directeur de la Police municipale d'Ostremundigen y est représenté. La ville de Burgdorf a la première *directrice* de police.

⁴² Concernant le but de l'ADPM, cf. aussi l'art. 3 des statuts du 21 mai 1987.

⁴³ Citation extraite de la plaquette de la FSFP.

⁴⁴ Cf. chapitre 4.1.3.2 ci-dessous.

4.1.3.2 Groupements s'occupant spécifiquement du domaine des stupéfiants

A la fin des années 70 déjà, l'Office fédéral de la police (OFP) a créé le **groupe de travail stupéfiants**, qui se réunit actuellement une fois par année à l'occasion d'une journée commune organisée par l'OFP et les Offices centraux de police de sûreté de la Confédération. Sont représentés dans ce groupe de travail tous les directeurs des brigades des stupéfiants des villes et des cantons, le corps de garde-frontières, l'Office fédéral de la santé publique, INTERPOL Lyon, la Principauté du Liechtenstein et, suivant le thème traité, d'autres instances. Le groupe constitue un forum de discussion et d'information où sont abordés essentiellement des aspects techniques de la lutte contre les stupéfiants. La question des seringues y a certes été abordée, mais avant tout en rapport avec la sauvegarde des moyens de preuve. Le groupe de travail ne publie ni recommandations ni prises de position.

Le groupe de travail interdisciplinaire **CoP (Coopération entre la police et les services sociaux en matière de drogues et de sida)** a été créé en 1994 par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et l'OFP. Il est constitué de représentants de l'OFP, de l'OFSP, de cadres des polices cantonales et de la Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP); il est placé sous la direction du représentant de l'OFP. Le groupe de travail sert de plate-forme d'échange entre spécialistes de la police et des services médico-sociaux actifs dans le domaine du sida et des drogues. Il entend être un forum de discussion en vue de développer des stratégies communes et contribuer à dégager entre les différents acteurs un consensus sur des recommandations communes à propos de la mise en oeuvre de stratégies et de mesures dans ce domaine^{45, 46}. Le groupe de travail a ainsi mis sur pied, en collaboration avec d'autres institutions, un programme de formation continue destiné à la fois aux fonctionnaires de polices et aux intervenants en toxicomanie et organisé un cours-pilote en 1998⁴⁷. S'agissant du problème des seringues, le groupe CoP appelle de ses voeux une pratique homogène.

4.1.3.3 Représentation de la police dans les groupements s'occupant des toxicodépendances à l'échelon national

Plusieurs groupements et groupes de liaison ont été créés à l'échelon national par les acteurs du secteur sanitaire et social s'occupant de toxicodépendance. La police est représentée dans chacun d'entre eux, avec cependant des différences de fonction ou de niveau (commune, canton, Confédération).

C'est ainsi que la **Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies (CDVT)** comprend, en plus du délégué de l'OFP, des représentants des corps de police municipaux et cantonaux. Pour ce qui est de la **Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies (CDCT)**, le délégué de l'OFP est le seul à y participer lorsque la CDCT le souhaite.

Le **Groupe de travail "Drogues" de l'Union des villes suisses (GTDUVS)** réunit les membres exécutifs des directions de l'aide sociale et de la police de 25 villes. Au sein de la Commission fédérale pour les questions liées aux drogues (CFLD)⁴⁸, la police est représentée à l'échelon des polices cantonales. Le **Plate-forme de coordination et de services dans le domaine des drogues (PCS)**, créée par le Conseil fédéral en 1996 pour optimiser la coordination, comporte un secrétariat professionnel et un groupe permanent interdisciplinaire, le **Comité national de liaison en matière de drogues (CLD)**. Le secrétariat dépend conjointement de l'OFSP et de l'OFP. Le CLD comprend des représentant-es des autorités communales, cantonales et fédérales; l'OFP et les membres exécutifs

⁴⁵ Cf. transcription de l'exposé présenté par Christian Buschan, OFP, du 27 avril / 6 mai 1998, ainsi que la *homepage* de l'OFSP PCS/CoP).

⁴⁶ A noter que les travaux préparatoires en vue de la réalisation de la présente étude ont été menés en collaboration étroite avec le groupe CoP.

⁴⁷ Cf. à ce propos le rapport d'évaluation de l'OFP du 20 août 1998, ainsi que le chapitre 4.1.4 ci-dessous.

⁴⁸ La CFLD est l'organisation qui a succédé à la Commission fédérale des stupéfiants qui avait été dissoute fin 1996 et plus précisément à sa Sous-commission "Drogues".

des directions municipales de police y sont également représentés. De plus, le secrétariat de la PCS est responsable du **Groupe de travail interdépartemental stupéfiants (GTIS)** (interne à l'Administration fédérale), qui est dirigé conjointement par l'OFSP et l'OFP^{49, 50}.

4.1.4 Formation et perfectionnement

Dans les cantons étudiés qui disposent de leur propre loi sur la police, celle-ci comporte généralement un article concernant la formation. Ainsi, l'article 11 de la "Loi sur la police cantonale" du 17 novembre 1995 du canton de Vaud stipule que "la nomination a lieu en règle générale à titre provisoire pour la durée d'un an après une période d'instruction suivie avec succès dans une école de police comme aspirant". Des articles semblables se trouvent également dans les lois sur la police des cantons de St-Gall, du Tessin, de Bâle-Ville, de Genève et de Berne. Dans quelques cantons, les règlements d'application comportent des dispositions plus précises encore. Le règlement de police du 2 décembre 1980 du canton de St-Gall comporte ainsi, à l'article 10, la liste des conditions d'admission au statut d'aspirant et l'article 11 stipule que "l'école de police dure une année. Le Département de justice et police définit le programme de formation."

L'Institut suisse de police ISP à Neuchâtel dispense des formations à **l'échelon national**. Il s'agit d'une fondation gérée par la Confédération, les cantons et des organisations telles que la Fédération Suisse des Fonctionnaires de Police⁵¹. Les principales activités de l'ISP sont les suivantes:

- **Formation de base:** L'Ecole suisse d'aspirants de police s'adresse à des aspirants venant de corps de police petits et moyens ne disposant pas de leurs propres infrastructures de formation. La formation dure 18 semaines, suivies d'un stage d'un mois dans un corps de police d'un canton ou d'une grande commune. 50 à 70 aspirants sont formés chaque année, répartis entre une classe de langue allemande et une de langue française.
- **Cours de formation et de perfectionnement:** L'Institut organise chaque année une soixantaine de cours en langues française et allemande. Il s'agit par exemple de séminaires pour les commandants et les chefs de police, de cours pour les officiers, les chefs d'intervention, les personnes chargées des relations publiques et les spécialistes des stupéfiants.
- **Publications:** L'Institut développe des supports pédagogiques en langues française et allemande.
- **Centre de documentation:** Géré conjointement avec la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, il est à la disposition des corps de police.

Durant la **formation de base**, 20 heures de cours sont consacrées aux stupéfiants; d'après les informations fournies par nos interlocuteurs, ces cours portent essentiellement sur les aspects judiciaires du problème. Les aspects sanitaires sont abordés dans d'autres disciplines enseignées, telles que les relations interpersonnelles (24 heures), les premiers secours en cas d'accident, la réanimation (20 heures) et l'éthique professionnelle (14 heures).

Les **offres de formation et de perfectionnement** proposées par l'Institut tiennent compte des besoins et sont centrées sur la pratique. Une Commission enquête régulièrement sur les besoins. Pour le moment, l'intérêt pour des cours portant directement sur le problème des drogues est faible, alors qu'il était très important il y a 15 ans. Il nous a été signalé à ce propos qu'en Suisse, la police dispose actuellement d'une très grande expérience dans ce domaine et qu'en outre, la collaboration entre la

⁴⁹ Le GTIS s'occupe d'affaires concernant la thématique des drogues qui doivent être soumises au Conseil fédéral.

⁵⁰ Par souci d'exhaustivité, il convient de mentionner, à l'échelon de la Confédération, la Délégation "Drogues" du Conseil fédéral, constituée des cheffes du DFI et du DFJP, ainsi que du chef du DDPS.

⁵¹ Institut suisse de police (éd.): Ecole suisse d'aspirants de police, Neuchâtel, 1999.

police et les services sanitaires et sociaux a énormément progressé. Une réserve est émise s'agissant de la relative disparité constatée entre la ville et la campagne. A la campagne, les services ou les spécialistes requis feraient souvent défaut dans les hôpitaux et les centres d'accueil, la prise en charge des consommateurs de drogues y étant ainsi moins bonne que dans les villes. On note cependant que des cadres de police viennent maintenant de l'étranger - et particulièrement de pays pratiquant une politique de la drogue fondée sur la tolérance zéro - pour bénéficier des expériences réalisées ici.

Dans le domaine de la formation continue, les questions et les problèmes que soulève l'intervention dans le secteur des stupéfiants tendent aujourd'hui à être traités en rapport avec d'autres thèmes. Sont cités à titre d'exemples un cours d'éthique pour les officiers de police, des présentations de cas dans le cadre de cours de droit pénal, une série de séminaires sur les compétences sociales ou des cours sur le stress. Lors de nos entretiens avec des commandants et des fonctionnaires de police, les cours de ce type ont toujours été évoqués et considérés comme apportant un soutien précieux.

A l'échelon cantonal et communal, tous les corps de police contactés dans le cadre de notre étude disposent de leur propre école d'aspirants. Celle-ci dure en général de l'ordre d'une année et elle est accompagnée - à des degrés divers - de stages dans les différents secteurs d'activité de la police. Au Tessin par exemple, les 6 premiers mois de théorie sont suivis de 3 mois de stages suivis eux-mêmes de 3 mois de théorie. A St-Gall, l'école de police dure 9 mois, suivis d'un stage d'une année.

Le secteur des stupéfiants est traité dans toutes les écoles, mais pas toujours dans le cadre des mêmes disciplines. Il peut s'intégrer aux cours d'instruction civique, d'expertise, de psychologie et/ou d'éthique, et aux stages évidemment. En outre, certaines écoles organisent des visites d'institutions (par exemple de *drop-in* ou de centres d'accueil) et les autres fournissent au moins des informations relatives aux institutions existantes.

Les cours sont dispensés notamment par les chefs ou les collaborateurs des brigades de stupéfiants concernées. Dans quelques écoles, certains enseignants sont des professionnels du secteur sanitaire et social; c'est le cas par exemple dans les cantons de Genève, de St-Gall, de Vaud et du Tessin.

Très souvent, le perfectionnement au sein des corps de police est lui aussi prévu dans les lois sur la police. Dans la Loi du 13 novembre 1996 sur la police du canton de Bâle-Ville, la formation des officiers et le perfectionnement sont évoqués à l'article 26 alinéa 3, qui stipule qu'ils doivent être assurés en collaboration étroite avec l'Institut suisse de police.

Nous souhaitons insister ici tout particulièrement sur les journées de travail organisées dans toutes les régions de Suisse sur le thème "drogues et sida" par les offices fédéraux de la santé (OFSP) et de la police (OFP), la Fédération Suisse des Fonctionnaires de Police (FSFP) et la Conférence des Délégués Cantonaux aux problèmes de Toxicomanies (CDCT). La première de ces journées a eu lieu en 1995 et la dernière en 1997. Elles avaient notamment pour but de promouvoir la définition d'une unité de doctrine sur les questions relatives aux drogues et au sida, ainsi que l'échange d'idées et d'expériences. Etaient invités des représentants des cadres moyens des corps cantonaux et municipaux de police et des spécialistes des toxicodépendances et du sida actifs dans chacune des régions. Il ressort des listes des participants et des rapports d'évaluation que ces journées ont permis de réaliser des avancées significatives dans la coopération entre les acteurs des quatre piliers de la politique de la drogue menée par la Confédération. Les opinions positives émises par nos interlocuteurs concernant la collaboration entre la police et les services sanitaires et sociaux indiquent que cette stratégie commence à porter ses fruits (cf. à ce propos le chapitre 4.2.2).

Ensuite, en 1998, un cours sur "la coopération entre la police et le travail social dans le domaine des drogues et du sida" a été organisé. Il a été préparé et mis en oeuvre par un groupe de projet regroupant les Offices Fédéraux de la police (OFP) et de la santé publique (OFSP), la Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP), la police cantonale de Berne, la Haute école spécialisée de travail social de Berne (HES-SS) et le Centre drogues de la Direction de l'aide sociale de la ville de Berne. Y ont participé 12 fonctionnaires des polices municipales et cantonale bernoises et 10 spécialistes du secteur des toxicodépendances et du sida (eux aussi du canton de Berne). Les participant-es ont émis

des avis très positifs quant aux résultats de ce cours. Dans un article paru dans *SuchtMagazin*⁵², le fonctionnaire de l'OFP responsable du cours mentionne les éléments suivants susceptibles de permettre ou d'améliorer la coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux: "la disponibilité à collaborer entre spécialistes, les contacts réguliers entre les acteurs, le fonctionnement en réseau des interlocuteurs compétents".

Dans le domaine de la formation et du perfectionnement, des actions de ce type paraissent être un bon moyen pour intensifier la coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux pour le bien de tous les acteurs concernés.

4.2 PROBLEMES DE SANTE PRESENTES PAR LES PERSONNES QUI CONSOMMENT DES DROGUES ET INTERVENTION POLICIERE AU QUOTIDIEN

4.2.1 Situations de contact entre la police et les personnes qui consomment des drogues

Dans l'ensemble des villes et cantons étudiés, nous avons recueilli les propos suivants:

- Les personnes qui ne font que consommer des drogues illégales et n'en font pas le trafic ne retiennent plus guère l'intérêt de la police. A Bâle-Ville par exemple, les priorités sont définies de la manière suivante: on s'intéresse en premier lieu aux trafiquants, puis aux trafiquants consommateurs, aux trafiquants de cannabis et enfin aux simples consommateurs de drogues. Dans le canton de Berne, la police a défini son propre modèle qui fonde sa méthode générale d'intervention sur la définition de priorités: "La police cantonale bernoise engage ses moyens selon des priorités claires. Elle s'oriente d'après les bases légales, les exigences actuelles et les besoins de la clientèle"⁵³.
- Pour ce qui est des consommateurs de drogues, la police entend essentiellement empêcher la consommation en public ou la formation de scènes ouvertes. Ainsi le mandat de la police municipale de Berne est d'éviter la constitution d'une scène ouverte et d'intervenir lorsqu'elle constate que des gens consomment des drogues ou font du trafic en groupes. Dans le canton de Genève, un document intitulé "Engagements de la police dans le domaine de la lutte contre la drogue - éléments de principe" retient le principe suivant: le "harcèlement" est le principe qui guide la lutte contre les concentrations de toxicomanes. Ce principe poursuit deux buts:
 - garantir l'ordre public, mission permanente de la police;
 - exercer une pression sur le toxicomane afin de le pousser à sortir de ce milieu.

Le second de ces buts, à savoir utiliser des mesures policières pour faire pression sur les personnes toxicodépendantes pour qu'elles s'en sortent, est présent - au moins implicitement - dans les autres villes et cantons également. Il est cependant considéré comme faisant partie d'un ensemble de mesures, dont des mesures sociales et médicales.

- L'ensemble des fonctionnaires de police sont susceptibles d'entrer en contact avec des usagers de drogues. La fréquence et l'intensité de ces contacts dépendent du type d'organisation policière et de la position des acteurs à l'intérieur des structures de cette organisation. Les situations suivantes sont évoquées:

⁵² *SuchtMagazin*, 25e année, No 2, avril 1999, p. 25.

⁵³ Police cantonale bernoise (éd.): "Notre profil".

- Principalement dans le cadre de l'activité policière visant à garantir la sécurité, lors de patrouilles, de contrôles d'identité et de contrôles effectués dans des lieux particuliers (scène de la drogue, centres de requérants d'asile, etc.);
- lors de contrôles routiers;
- à l'occasion d'enquêtes en rapport essentiellement avec des vols, des vols à l'arraché, des effractions de voiture, des voies de fait et des homicides (dans le canton de St-Gall par exemple, 160 consommateurs de drogues ont été interrogés en une semaine à la suite d'un homicide);
- dans le cadre de procédures pénales (interrogatoires, fouilles, arrestations, etc.);
- lors des interventions policières en général.

4.2.1.1 Problèmes de santé rencontrés lors des situations de contact

Nous avons ensuite cherché à savoir quels sont les problèmes de santé auxquels les policiers se trouvent confrontés dans les situations de contact signalées ci-dessus. Les problèmes suivants ont été mentionnés:

- infections VIH et sida
- symptômes de manque
- hépatite
- plaies infectées, ulcères
- surdoses, intoxications
- éruptions cutanées, gale
- polytoxicomanies, parfois associées à des diagnostics psychiatriques ou à des signes d'intoxication
- sous l'emprise de la drogue
- mauvais état général, déréliction.

Cette étude n'étant pas de nature quantitative, on ne peut rien dire de la fréquence de ces problèmes. Les symptômes de manque et le VIH/sida ont été spontanément mentionnés en premier. Par ailleurs, des policiers ont donné quelques autres précisions:

- Pour la ville de Zurich, on nous a ainsi précisé que l'état de santé des consommateurs de drogues s'est énormément amélioré depuis qu'il n'y a plus de scène ouverte. Ce constat serait corroboré par des médecins. Des propos analogues ont été tenus à Bâle-Ville, où l'on serait parvenu à stabiliser la santé des usagers de drogues. En ville de Berne, on n'a en revanche constaté aucun changement. Il ne nous est pas possible de répondre ici à la question de savoir si l'état de santé des consommateurs de drogues peut être mis en rapport direct avec la fermeture des scènes ouvertes de la drogue. Ces fermetures ont en effet souvent été accompagnées de mesures importantes telles que la mise à disposition de centres de contact et d'accueil de proximité ou d'un programme de prescription d'héroïne. Une autre étude s'imposerait pour déterminer quels sont les facteurs qui ont joué un rôle dans l'amélioration de l'état de santé des usagers de drogues.
- Dans le canton de St-Gall, on a constaté, selon nos interlocuteurs, une réduction importante du nombre d'abcès et d'autres problèmes de ce type chez les consommateurs de drogues. Au Tessin, il y aurait, de manière générale, moins de consommateurs de drogues en état de déchéance complète que dans les grandes villes de Suisse alémanique ou romande. Dans le canton de Genève, on nous a signalé que l'état de santé des usagers de drogues prostituées était particulièrement mauvais.

4.2.1.2 Réactions de la police face aux problèmes de santé

Les réactions de la police face aux problèmes de santé évoqués peuvent être analysées de différents points de vue.

Le principe général veut que, comme elle le fait dans d'autres situations, la police s'occupe des premiers secours lorsque c'est nécessaire (par exemple en cas d'accidents de la route; cf. aussi à ce propos le chapitre 5.1.2). Dans les cas graves, la police sanitaire - lorsqu'il en existe une - ou une ambulance sont appelées à intervenir pour hospitaliser les personnes concernées. Dans d'autres cas, on signale l'existence de services spécialisés (centre médico-social, hôpital, etc.) et on tente de convaincre les gens à s'y adresser. On note cependant que le policier n'est pas médecin et que la question se pose de savoir si un fonctionnaire de police est en mesure d'évaluer correctement l'état de santé d'un usager de drogues.

Pour le reste, les mesures dépendent des usages locaux et des diverses conceptions en matière de politique de la drogue. Ainsi les villes de Berne et de Zurich disposent de centres de transit et de renvoi. A Zurich, les toxicomanes résidant hors de la ville sont amenés dans le centre de renvoi où l'on commence par pratiquer une investigation (vérification d'identité, fouille, etc.). Viennent ensuite les soins. Une infirmière est présente en permanence et un médecin est de piquet et peut être appelé. Ce n'est qu'après ces interventions que les personnes concernées peuvent être raccompagnées à leur domicile. Le centre fonctionne 24 heures sur 24, ce qui n'est pas le cas de celui de Berne qui est une structure ambulatoire. A Berne, les buts visés sont les suivants: les toxicomanes doivent être mis au bénéfice d'un traitement approprié; il s'agit de diminuer l'ampleur de la scène ouverte de la drogue et de sensibiliser les communes de domicile des toxicomanes.

A Berne, les groupes-cibles sont à la fois des toxicomanes venant d'ailleurs et des "indigènes" (domiciliés en ville de Berne ou dans les communes membres de la Fondation Contact Berne), alors qu'à Zurich, le centre de renvoi est réservé exclusivement aux usagers de drogues résidant hors de la ville de Zurich.⁵⁴

La police cantonale de Bâle-Ville est la seule en Suisse à avoir son propre service social, qui fonctionne 24 heures sur 24. L'une des sept personnes qui y travaillent est appelée lorsque la police constate une situation de détresse extrême. En outre, un projet-pilote destiné aux jeunes "chasseurs de dragon" est en cours à Bâle; lorsqu'une patrouille interpelle de tels jeunes, elle les emmène au poste de police, où une collaboratrice ou un collaborateur d'un centre spécialisé aura un entretien avec eux.

Les mesures et les méthodes appliquées par la police lorsque la consommation a lieu en public ont une incidence importante sur la santé des usagers de drogues. Dans quelques ordres de service, il est explicitement précisé qu'une aiguille déjà introduite dans le corps ne doit être saisie que lorsque l'injection est terminée. Le chapitre 5.3 contient d'autres informations concernant la confiscation des seringues.

Bien que la présente étude ne porte pas sur les arrestations, la détention préventive et la prison, les points suivants sont à relever. Précisons que les mesures décrites ci-dessous s'appliquent essentiellement aux trafiquants consommateurs de drogues, puisqu'en règle générale, la simple consommation ne conduit pas à une incarcération. Les aspects sanitaires sont principalement pris en compte lorsqu'il s'agit de déterminer l'aptitude à supporter une incarcération. Si nécessaire, on fait appel à un médecin à cet effet; en ville de Berne par exemple, c'est généralement le cas pour les consommateurs de drogues. Les cantons de Bâle-Ville et de Genève prévoient en outre explicitement la remise de méthadone (par voie orale). Dans le canton de Genève, les seringues usagées sont confisquées et échangées contre une seringue neuve lors d'une arrestation (cf. aussi chapitre 5.3), ce qui n'est pas le cas dans les autres villes et cantons étudiés. Par ailleurs, certains centres hospitaliers disposent d'une division carcérale.

Le genre de la personne arrêtée pose un problème particulier (cf. chapitre suivant).

⁵⁴ En ville de Zurich, les autres structures d'aide aux toxicomanes sont en revanche souvent tenues à ne recevoir que des consommateurs de drogues domiciliés à Zurich. D'autres villes adoptent de plus en plus souvent cette position.

4.2.1.3 Aspects particuliers liés au genre des consommateurs de drogues

Tous les partenaires interrogés à ce propos répondent de prime abord par la négative à la question de savoir s'ils constatent que les hommes et les femmes consommant des drogues présentent des problèmes de santé différents. Lorsque l'on insiste, quelques différences sont alors évoquées, comme par exemple le mauvais état de santé des consommatrices de drogues qui se prostituent ou des mères toxicomanes.

De manière générale, on estime qu'il y a moins d'un tiers de femmes parmi les toxicomanes présents sur la scène ouverte⁵⁵. Quelques chiffres à ce propos: dans le canton de St-Gall, on estime que la proportion de femmes était de 11% en 1998; dans le même temps, 13% des personnes dénoncées pour infraction à la Loi sur les stupéfiants étaient des femmes. Au Tessin, 12,7% des usagers de drogues interrogés en 1998 étaient des femmes et 9% des arrestations concernaient des femmes. Dans le canton de Berne, il y avait 13,4% de femmes parmi les consommateurs de drogues et 11,7% parmi les trafiquants.

Cette sous-représentation des femmes est expliquée de plusieurs manières:

Les femmes qui consomment des drogues réussissent à préserver plus longtemps leur intégration sociale. Elles prendraient mieux soin d'elles-mêmes et seraient, en raison de la représentation qu'elles ont de leur rôle de femme, plus attentives à leur hygiène et à leur apparence. Or, la visibilité sociale serait un critère déterminant dans les contrôles de police et les femmes échapperaient ainsi plus facilement aux arrestations.

De plus, on estime que les femmes se procurent l'argent nécessaire à financer leur propre consommation en pratiquant plutôt la prostitution qu'en commettant des actes criminels. En outre, le trafic serait plutôt aux mains des hommes et la police s'intéresserait actuellement davantage au trafic qu'à la consommation. Aucune remarque ne nous a été faite à propos des usagers de drogues homosexuels ou des hommes qui se prostituent, mais il est vrai que nous n'avons pas posé de question explicite à ce propos. L'hypothèse a aussi été évoquée que les policiers sont peut-être plus indulgents lorsqu'ils se trouvent en présence d'une femme, surtout lorsque des enfants sont impliqués.

Pour ce qui est de la réaction des policiers au contact de femmes toxicomanes évoquée au chapitre précédent, on signale que celles-ci sont toujours fouillées et dans la mesure du possible interrogées par des femmes. La loi sur la police du canton de Berne stipule que "en règle générale, la fouille doit être effectuée par une personne du même sexe".^{56 57} L'article 147 de la Loi sur la procédure pénale du canton de Berne est encore plus restrictif, puisqu'il stipule que la fouille corporelle doit être effectuée par une personne du même sexe ou par un homme ou une femme médecin. Font exception les cas dans lesquelles une fouille immédiate s'impose pour des raisons de sécurité, l'inspection des orifices corporels n'étant alors pas admise.⁵⁸ A Berne, tant la police communale que la police cantonale insistent sur le fait que ces dispositions légales sont respectées à la lettre. Si nécessaire, il est fait appel à une policière de piquet et, lorsqu'il s'agit d'une intervention planifiée, l'équipe policière comprend systématiquement une femme.

4.2.2 Coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux

La coordination et les regroupements à l'échelon national ont été décrits au chapitre 4.1.3.

⁵⁵ D'après les estimations données dans l'étude "Femmes - dépendances - perspectives" réalisée sur mandat de l'OFSP (OCFIM, 1995), un tiers des usagers de drogues sont des femmes.

⁵⁶ Art. 36 al. 3 LPol BE.

⁵⁷ Art. 147 al. 1 Ordonnance sur la procédure pénale BE: "La fouille d'une personne consiste à contrôler les vêtements qu'elle porte, ainsi que la surface du corps, orifices corporels compris."

⁵⁸ Art. 147 al. 2 Ordonnance sur la procédure pénale BE.

Dans la totalité des villes et des cantons étudiés, il existe une collaboration institutionnalisée entre la police et les services sanitaires et sociaux à divers niveaux.

Le niveau stratégique

Il convient de mentionner ici les différents regroupements cantonaux et communaux qui sont surtout actifs en matière de politique de la drogue. A titre d'exemples, citons la délégation drogues de l'Exécutif de la ville de Zurich (*Drogendelegation des Stadtrates*) qui réunit les chefs des départements de la police, des affaires sociales et de la santé et de l'environnement, et le groupe de travail drogues de la ville de Berne (*Drogenausschuss der Stadt Bern*) auquel appartiennent les chefs des directions de l'aide sociale, de la santé et des écoles, de la police, ainsi que quelques cadres et des intervenants en toxicomanie.

A l'échelon cantonal, mentionnons l'état-major cantonal drogues (*Kantonaler Drogenstab*) à Bâle-Ville, composé des cheffes et chefs de service du Département de la santé, de la Clinique psychiatrique universitaire, du Département de justice et police et du Département de l'instruction publique.

Dans les cantons de Berne, Vaud, Genève, St-Gall et du Tessin, de même que dans les villes de Zurich et de Berne, il existe des commissions officiellement désignées par les gouvernements; elles ont une fonction de conseil et de proposition. Y siègent notamment des représentant-es tant de la justice et de la police que du secteur sanitaire et social. Ces commissions ont généralement un mandat légal; dans le canton du Tessin, celui-ci est défini à l'article 18 de la Loi d'application de la Loi fédérale sur les stupéfiants du 3 octobre 1951 et du 19 juin 1978⁵⁹.

Au niveau stratégique, la volonté de coopérer est attestée également par un certain nombre de documents de référence comme:

- *Die Drogenpolitik der Stadt Zürich* (la politique de la drogue de la ville de Zurich), rédigé par la délégation drogues de l'Exécutif de la ville de Zurich (1997).
- *Der St. Galler Weg, Drogenpolitik und Drogenarbeit in der Stadt St. Gallen* (La voie st-galloise. Politique de la drogue et intervention en toxicomanie), édité par la Fondation *Hilfe für Drogenabhängige* (septembre 1995, édition actualisée en 1998).
- *Das Strategiepapier des Gemeinderates zur Drogenpolitik der Stadt Bern* (document stratégique du Conseil municipal sur la politique de la drogue de la ville de Berne - mai 1991).

Le niveau opérationnel

Ici, il convient de citer les groupements s'occupant d'analyser la situation et de favoriser la coopération au niveau opérationnel supérieur. Les principaux exemples se trouvent essentiellement dans les grands centres urbains de Zurich et de Berne. Il s'agit du groupe de coordination (*Koordinationsgruppe*) mis en place par le Conseil municipal de la ville de Berne et du groupe d'analyse de la situation en matière de drogues (*Lagebeurteilung Drogen*) composé de représentant-es de l'ensemble des départements concernés en ville de Zurich.

Le niveau de l'activité au quotidien

Tous les interlocuteurs interrogés signalent qu'au cours de ces dernières années, la relation entre la police et les services sanitaires et sociaux s'est décrispée et normalisée. On se connaît, on se parle souvent et ouvertement, on se téléphone chaque fois qu'il y a un problème et on se respecte mutuellement.

Dans le canton de Genève et en ville de Berne, les fonctionnaires de police ont une liste des institutions d'accueil. Au Tessin, on signale que les policiers et les collaborateurs/trices des institutions actives dans le secteur de la toxicodépendance se connaissent personnellement. Il s'ensuit que les policiers conduisent parfois eux-mêmes les toxicomanes dans les centres d'accueil. Dans le canton de St-Gall,

⁵⁹ Cette loi a été modifiée, le 9 mars 1999, par décision du Grand Conseil et doit entrer en vigueur cette année encore.

les contacts entre la police et les institutions sont institutionnalisés. On mentionne à cet égard que la coopération est facilitée par le fait que l'on poursuit des objectifs communs, que l'on comprend la spécificité du mandat de chacun et que les partenaires assumant des mandats différents font preuve de respect mutuel.

Les centres ambulatoires de transit et de renvoi des villes de Zurich et de Berne sont des exemples parlants de coopération étroite; tout comme dans d'autres villes disposant de centres d'accueil ou pratiquant le signalement des personnes en danger, il existe des situations qui requièrent très concrètement des pourparlers entre la police et les services sanitaires et sociaux.

Comme cela a déjà été indiqué au chapitre 4.2.1.2, une expérience s'adressant aux "chasseurs de dragon" est actuellement en cours dans le canton de Bâle-Ville. Lorsque de tels jeunes sont interpellés, ils sont conduits au poste de police, où des collaborateurs/trices de centres de consultation leurs proposent un entretien personnel.

Dans le canton de Bâle-Ville et dans la ville de Zurich, il existe un dispositif institutionnel permettant à la police et aux services médicosociaux de s'adresser ensemble à l'opinion publique. Dans le canton de Bâle-Ville, le *Drogenstammtisch*, et en ville de Zurich, le *Gemischtes Drogenforum* fonctionnent en quelque sorte comme des exutoires, où la population peut faire part publiquement des problèmes liés à la drogue et de leurs revendications à ce propos.

Formation et perfectionnement

Sur le fond, on se reportera ici au chapitre 4.1.4. Lors des interviews, nos interlocuteurs ont été nombreux à mettre l'accent sur la richesse que représentent l'échange sur des expériences entre spécialistes de la police et des services sanitaires et sociaux et le perfectionnement commun des professionnel-les de ces deux secteurs.

5 REPONSES AUX QUESTIONS POSEES DANS LE CADRE DE L'EVALUATION

5.1 QUELS SONT LES TEXTES LEGAUX ET LES CONSIGNES FORMELLES QUI GUIDENT LE COMPORTEMENT DE LA POLICE FACE AUX PROBLEMES DE SANTE PRESENTES PAR LES CONSOMMATEURS DE DROGUES ILLEGALES?

5.1.1 Les bases légales de l'intervention policière dans le domaine des stupéfiants⁶⁰

5.1.1.1 Les valeurs que la police doit défendre et les tâches générales qui lui incombent⁶¹

Les valeurs que la police doit défendre sont l'ordre et la sécurité publics, la santé et la moralité publiques et la bonne foi dans les transactions commerciales. L'ordre et la sécurité publics sont les valeurs les plus importantes que la police doit protéger; la tranquillité publique "est considérée tantôt comme relevant de la santé publique, tantôt comme une valeur en soi que la police se doit de défendre" (traduction libre)⁶². Dans les lois sur la police évoquées plus haut, les tâches des autorités de police sont ainsi formulées en référence aux valeurs mentionnées⁶³.

5.1.1.2 Les principes régissant l'action générale de la police⁶⁴

A l'instar de toutes les autres administrations, la police est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de respecter les principes constitutionnels du droit, de l'intérêt public, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'égalité. La législation relative à la police comporte en outre trois principes qui lui sont propres: le principe d'opportunité⁶⁵, le principe de l'action perturbatrice et celui du pollueur-payeur.

⁶⁰ L'expression "intervention policière" est un condensé de "Tâches et activités de la police dans la lutte contre les infractions à la Loi sur les stupéfiants".

⁶¹ Concernant la notion de "valeurs que la police doit défendre", cf. Häfelin / Müller, Rz. 1902-1905. Schwarzenbach, (11e édition 1997), p. 194, définit ainsi ces valeurs: "Il s'agit de l'inviolabilité de l'ordre juridique objectif et des droits et des biens subjectifs de chacun. En font partie la propriété, la possession et les droits généraux de la personne, dont la vie, la santé et la liberté individuelle. A cela s'ajoute l'ordre public. Celui-ci est troublé non seulement lorsque des membres du gouvernement sont entravés dans l'exercice de leurs fonctions, mais encore lorsque la circulation est sérieusement perturbée..." (Traduction libre). Selon Schweizer, la mission principale de la police est d'une part, de lutter contre les menaces pesant sur la sécurité et l'ordre publics et d'autre part, de contribuer à l'action répressive (Schweizer, p. 383).

⁶² Cf. Häfelin / Müller, Rz. 1903.

⁶³ Cf. à ce propos notamment l'art. 1 LPol BE.

⁶⁴ Cf. Tschannen / Zimmerli, p. 272 ss. et 67 ss.; Schweizer, p. 384.

⁶⁵ *Autorisation* d'agir, mais pas obligation (traduction libre); cf. Häfelin / Müller, Rz. 1909.

Le **principe d'opportunité** permet à la police d'adapter son mode d'intervention aux circonstances et, en raison notamment des moyens limités dont elle dispose, de fixer des priorités dans certains cas particuliers. Le principe d'opportunité laisse à la police une marge d'appréciation face à la question de savoir si elle doit intervenir et, le cas échéant, de quelle manière, lorsque la sécurité et l'ordre publics sont menacés ou lorsqu'un désordre se produit⁶⁶. Dans chaque cas, il lui revient néanmoins de peser le pour et le contre des différents intérêts en présence en fonction de la législation avant de décider d'intervenir ou non. L'obligation d'intervenir dépend toujours de la gravité de l'infraction et de la situation d'ensemble. Le principe d'opportunité ne s'applique en outre que dans le cadre de la mission générale de maintien de l'ordre, mais pas dans le cadre de l'action pénale ou de lois particulières définissant des valeurs que la police doit défendre⁶⁷. "A partir du moment où une règle de droit est violée, la police ne dispose ainsi plus d'aucune marge d'appréciation. De telles marges n'existent donc que dans les cas où les autorités de police sont appelées à intervenir (...) au nom de la clause générale de l'action policière." (Traduction libre)⁶⁸.

Le **principe de l'action perturbatrice** implique que les mesures policières doivent viser les personnes qui sont directement responsables d'une infraction. Il découle du principe de proportionnalité.

En application du **principe du pollueur-payeur**, celui qui a commis un acte justifiant une mesure policière doit en payer le prix. Ce principe est particulièrement important dans le domaine de la protection de l'environnement.

En rapport avec le principe du droit ou de la légalité, il faut encore citer la **clause générale de l'action policière**⁶⁹. Elle fait partie des principes constitutionnels non écrits⁷⁰. En vertu de cette clause, la police est habilitée à prendre, même en l'absence de bases légales spécifiques, des mesures visant à mettre un terme à des troubles effectifs ou potentiels de la sécurité et de l'ordre publics ou à prévenir de tels troubles. Elle est alors liée par le principe de la relativité. Dans de tels cas, la clause générale de l'action policière tient lieu de base légale; celle-ci est donc de nature subsidiaire.

Pendant longtemps, l'action de la police n'était guère réglementée sous forme de lois particulières. Dans certains cantons, ce n'est qu'après 1980 qu'ont été édictées des lois générales sur la police qui comportent, outre la liste des tâches et des compétences de la police, les principes évoqués ci-dessus⁷¹⁷². Comme nous l'avons déjà indiqué au chapitre 4.1.1, à part le canton de Zurich, tous les cantons étudiés, à savoir ceux de Bâle-Ville, Berne, Genève, St-Gall, Vaud et du Tessin, disposent de leur propre loi sur la police.

⁶⁶ Cf. Reinhard, p. 170.

⁶⁷ Cf. Tschannen / Zimmerli, p.275. En ce qui concerne le principe d'opportunité dans le domaine des stupéfiants, cf. le chapitre 5.1.1.3 ci-dessous et les notes en bas de page qui l'accompagnent.

⁶⁸ Reinhard, p. 170.

⁶⁹ Cf. Reinhard, p. 158, note 69.

⁷⁰ ATF 106 Ia 61, E.2 chiffre 2.

⁷¹ Clause générale de l'action policière: cf. art. 22 LPol BE.

⁷² Le canton de Genève dispose d'une Loi sur la police depuis 1957, mais les principes fondamentaux de l'intervention policière évoqués plus haut ne s'y trouvent pas: elle contient des dispositions concernant plus particulièrement le statut des fonctionnaires de police et régleme en outre l'organisation de la police. Comme nous l'avons déjà indiqué, le Tessin dispose d'une Loi sur la police depuis 1893 déjà.

5.1.1.3 Les bases juridiques de l'intervention de la police dans le domaine des stupéfiants

L'intervention de la police auprès des consommateurs de drogues a pour base légale spécifique la Loi fédérale sur les stupéfiants (LStup)⁷³ et plus particulièrement son article 19 ss., qui contient les dispositions pénales qu'encourent les personnes qui enfreignent la LStup⁷⁴. En ce qui concerne l'Office central de police criminelle chargé de réprimer le trafic illicite de stupéfiants et l'Office fédéral de la police dont il fait partie (cf. chapitre 4.1.2), leur base légale est l'article 29 de la LStup, conjointement à la Loi fédérale sur les offices centraux de police criminelle et l'ordonnance y relative.

Si la LStup sert de base légale au mandat de la police dans le domaine des stupéfiants, la réalisation de ce mandat (à savoir la manière d'intervenir) est soumise aux principes constitutionnels généraux régissant l'action de toute administration et aux principes propres à la police cités plus haut, ainsi qu'aux dispositions prévues dans les lois sur la police et les procédures pénales cantonales⁷⁵ (et aux règlements d'application y relatifs).

Comme nous venons de l'indiquer, le principe d'opportunité ne s'applique pas à l'action pénale ni à la loi spécifique sur la protection des biens, et partant, pas non plus à l'intervention policière dans le domaine des stupéfiants. L'article 19a chiffres 2 et 3 de la LStup est certes une disposition (du droit pénal fédéral) qui prévoit l'application du principe d'opportunité, mais pas au niveau de la police. La suspension de la procédure nécessite en effet une décision formelle de la part du ministère public ou d'un juge^{76 77}.

⁷³ Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, LStup; RS 812.121).

⁷⁴ En vertu de la clause générale de l'action de police ou d'autres dispositions en la matière, la police pourrait / devrait intervenir à l'égard de personnes toxicodépendantes, même en l'absence d'infraction à la La LStup, dans la mesure où elles troublent la sécurité et l'ordre publics. Cf. à ce propos le chapitre 5.1.2 ci-dessous.

⁷⁵ Code de procédure pénale du canton de Berne (cf. notamment art. 204 ss., procédure d'investigation policière); Code de procédure pénale du canton de Bâle-Ville; Code de procédure pénale du canton de Genève, etc. - Cf. annexe (documents, sources d'information).

⁷⁶ Cf. ATF 119 IV 98 E. 2 chiffre 2 e, avec renvoi à l'ATF 109 IV 49.

⁷⁷ A côté de l'autorisation donnée par l'art. 19a chiffre 2 LStup d'appliquer le principe d'opportunité dans des cas particuliers, les codes de procédure pénale cantonaux peuvent en général prévoir des exceptions s'agissant de l'obligation d'engager des poursuites pénales (principe d'opportunité en matière de procédure pénale). En effet, la question de savoir si "... *im Bereich der Strafverfolgung das Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip gelte, ist nach herrschender Auffassung eine Frage des Verfahrensrechts.*" (Cf ATF 119 IV 92 E.2 Chiffre 2c) bb p. 96). L'ATF 109 IV 46 E.3 chiffre 3 p. 50 retient néanmoins ceci: "*Es entspricht dem Gebot der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit, dass sowohl Täter als auch Opfer Anspruch auf einen förmlichen Entscheid durch die zuständige Behörde haben. Gerade dies wird durch die 'polizeiliche Einstellung' der Strafverfolgung nicht gewährleistet. Die Polizei ist deshalb verpflichtet, die Ermittlungen - ausgenommen bei absoluten Bagatelldelicten (z.B. im Strassenverkehr)... auch bei unsicherer Beweislage und/oder Überlastung an die Hand zu nehmen, weiterzuverfolgen und die Sache an die zuständige Behörde weiterzuleiten.*" Le même arrêt précise que, pour des raisons de sécurité du droit, même les auteurs qui préconisent l'application du principe d'opportunité au niveau de la procédure pénale ou qui ne la réprouvent pas demandent que l'on définisse précisément les exceptions de l'obligation d'engager des poursuites.

Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, même dans le domaine de la consommation et du petit trafic de stupéfiants, le principe d'opportunité ne s'applique en principe pas au niveau de la poursuite policière. Du point de vue juridique et en se fondant sur les textes actuellement en vigueur, il paraît contestable que la consommation et le petit trafic puissent être qualifiés de "cas mineurs" et que la police puisse décider de ne pas les poursuivre. Pour être exhaustifs, mentionnons encore à propos de la poursuite pénale de la consommation de stupéfiants l'art. 367 du CPS, qui prévoit que les infractions commises doivent donner lieu aux procédures cantonales qui s'appliquent aux infractions (soit généralement une procédure simplifiée).

Dans les travaux préparatoires en vue de la révision de la LStup et à l'occasion de la parution du rapport de la Commission fédérale pour les questions liées à la drogue sur la légalisation des produits du cannabis, on a signalé des différences notables entre les pratiques cantonales en matière de poursuite de la consommation et du petit trafic de cannabis, qui donneraient lieu à de flagrantes inégalités de droit⁷⁸. Ces pratiques très diverses, qui correspondent probablement à une application de fait du principe d'opportunité, montrent à l'évidence qu'il est urgent d'adapter les bases légales aux changements sociaux; cela s'avère indispensable, notamment pour faciliter le travail quotidien de la police⁷⁹.

Dans le domaine des stupéfiants, il existe non seulement des bases légales au niveau des lois et des ordonnances fédérales et cantonales et des principes constitutionnels que doit appliquer l'administration (droit constitutionnel écrit et non écrit), mais encore des **règlements administratifs** internes (instructions générales de service⁸⁰) et parfois des **ordres de service** (instructions de service applicables dans les cas particuliers) qui fondent l'intervention de la police au quotidien⁸¹. Celle-ci est par ailleurs déterminée notablement par les principes et les conceptions en matière de politique de la drogue qui ont généralement été adoptés au niveau des autorités exécutives (Conseil d'Etat ou chef/cheffe de département)⁸². Au sens large, ces documents peuvent être assimilés à des règlements administratifs.

5.1.2 Les bases juridiques de l'intervention de la police concernant la santé des personnes consommant des drogues

L'intervention de la police dans le secteur des stupéfiants a des incidences directes - ou en tout cas indirectes - sur la santé des personnes qui consomment des drogues. Les aspects suivants ainsi que la réglementation y relative (et son application) ont des répercussions particulièrement importantes: premiers secours, assistance médicale (en cas d'arrestation/de garde à vue), confiscation des seringues,

⁷⁸ Cf. l'article paru en page 16 de la NZZ des 24/25 avril 1999 *Legalisierung von Haschisch und Marihuana?*

⁷⁹ La Commission du Conseil national pour la sécurité sociale et la santé aspire elle aussi à une révision rapide de la LStup. Fin avril, cette commission a adopté des propositions précises impliquant l'introduction du principe d'opportunité (cf. article du 30 avril 1999 *Für Straffreiheit des Drogenkonsums. Nationalrat setzt Druck auf*, Homepage de l'Assemblée fédérale).

⁸⁰ Cf. ATF 121 II 473 E.2b p. 478. "*Verwaltungsverordnungen sind allgemeine Dienstabweisungen..., (sie) enthalten Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten der Beamten. Sie dienen der Schaffung einer einheitlichen Verwaltungspraxis und sollen den Beamten die Rechtsanwendung erleichtern. Da sie nicht vom verfassungsmässigen Gesetzgeber stammen, sondern von einer Verwaltungsbehörde, können sie keine von der gesetzlichen Ordnungen abweichenden Bestimmungen vorsehen.*" Bien qu'elles soient internes à l'administration, les instructions générales de service peuvent très bien se répercuter à l'extérieur et notamment sur les citoyens et les citoyennes. Dans le domaine des stupéfiants, on peut citer l'instruction de service du 1er novembre 1996 du commandement de la police cantonale de St-Gall ou l'instruction de police judiciaire No 37 concernant la consommation et le trafic illicite de stupéfiants du 8 mars 1993 du commandant de la police cantonale vaudoise.

⁸¹ Cf. Tschannen / Zimmerli, p. 197 ss. Il n'est pas toujours évident de faire la différence entre règlements administratifs et ordres de service; il n'existe en outre pas de terminologie uniforme; à propos des règlements administratifs, cf. l'énumération citée dans l'ATF 121 II 473 E.2b p. 478: "*... Verwaltungsordnungen (Direktiven, Weisungen, Dienstabweisungen, Dienstreglemente, allgemeine Dienstbefehle, Rundschreiben, Kreisschreiben, Zirkulare, Wegleitungen, Anleitungen, Instruktionen, Richtlinien, Merkblätter oder Leitbilder)*". Par exemple, du fait de son contenu, l'"Ordre de service 6J" du 5 novembre 1993 du commandement de la police cantonale bernoise est en fait plutôt un règlement administratif.

⁸² Cf. notamment à ce propos "Lutte contre les toxicomanies, extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat" de Genève du 28 juin 1995, ou encore le *Strategiepapier des Gemeinderates zur Drogenpolitik des Stadt Bern, Leitsätze / Massnahmen* de mai 1991.

gestion des scènes ouvertes, pratique en matière de dénonciation (pour consommation et petit trafic), coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux.

Dans l'ensemble, il existe peu de dispositions concernant les aspects qui viennent d'être cités. S'agissant de l'assistance médicale, il convient de citer les procédures pénales cantonales ou les règlements pénitentiaires qui contiennent généralement des prescriptions relatives à cette assistance aux personnes arrêtées ou condamnées⁸³. Les premiers secours sur place font partie de la mission générale de la police⁸⁴. La question de la confiscation des seringues est réglée par les instructions générales de service⁸⁵.

Quant à la coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux, elle fait l'objet de dispositions à différents niveaux⁸⁶. Ainsi, au Tessin, la Loi d'application de la LStup stipule que la police participe au Gruppo Operativo Droga^{87 88}. Dans le canton de Genève, la collaboration avec les milieux médico-sociaux est prévue dans un document de base de la police cantonale⁸⁹. En ville de Berne, cette coopération est réglementée par plusieurs décisions de l'exécutif communal et implicitement approuvée par le conseil législatif, par exemple en allouant un crédit de fonctionnement en faveur d'un centre de transfert et de renvoi pour personnes toxicomanes. Dans un contexte plus large, la

⁸³ Cf. art. 110 A (visites médicales à la police) du Code de procédure pénale genevois du 29 septembre 1977 et art. 30 du Règlement du 30 septembre 1985 sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées; art. 99 de la Loi du 9 août 1954 sur la procédure pénale du canton de St-Gall comparé à art. 28 ss. de l'ordonnance sur les prisons du 7 novembre 1995; § 6 et § 29 al. 4 de l'Ordonnance du 19 décembre 1995 sur le système pénitentiaire du canton de Bâle-Ville; § 34 de l'Ordonnance du 25 juin 1975 sur les maisons d'arrêts cantonales zurichoises; art. 29 de la Loi du 18 septembre 1973 sur l'exécution des condamnations pénales et de la détention préventive du canton de Vaud; art. 33 de l'Ordonnance du 28 mai 1986 sur l'exécution des peines privatives de liberté et du système carcéral et pénitentiaire du Canton de Berne (Ordonnance sur l'exécution des peines). Selon l'art. 1 al. 2, cette ordonnance s'applique aussi à la détention préventive, dans la mesure où il n'existe pas des dispositions particulières en la matière. Canton du Tessin: art. 2 al. 1 lettre c et art. 20 du Règlement du 23 novembre 1978 sur l'exécution des peines et des mesures de sécurité pour les adultes.

La disposition de la procédure pénale genevoise, citée au début de cette note, est d'ailleurs, dans les cantons étudiés, la seule disposition qui prévoit explicitement un examen médical lors des premières interrogatoires par la police. Cf. également à ce propos l'art. 21 de la LPol GE.

⁸⁴ Cf. par exemple § 2 chiffre 2 de la LPol BS.

⁸⁵ Cf. par exemple la check-list Schellen 3 du 31 août 1993 - annexe 1, canton de St-Gall. La manière de pratiquer des différents cantons fait l'objet d'une présentation précise et d'une comparaison au chapitre 5.3.

⁸⁶ Voir également à ce propos l'art. 47 de la Loi du 9 août 1954 sur la procédure pénale du canton de St-Gall, qui prévoit que les informations pertinentes doivent être transmises aux autorités concernées lorsque, dans le cadre d'une procédure pénale, il s'avère nécessaire de prendre des mesures de tutelle, des mesures sociales ou d'autres mesures ne relevant pas du droit pénal. Néanmoins, cette transmission ne se fera généralement pas par la police, mais par le juge d'instruction.

⁸⁷ Cf. art. 17 et 18 de la Loi d'application du 19 juin 1978 de la Loi fédérale sur les stupéfiants. Cette loi a été revue le 9 mars 1999 sur décision du Grand Conseil tessinois; la loi révisée devrait entrer en vigueur cette année encore. Les tâches du *Gruppo operativo droga* (rebaptisé *Gruppo di Esperti*) ont été redéfinies à l'art. 4. En revanche, la composition de la Commission n'est plus déterminée par la loi mais confiée au département compétent.

⁸⁸ Pour ce qui est de la coopération, cf. par ailleurs les chap. 4.2.2 et 4.1.3.

⁸⁹ Engagement de la police dans le domaine de la lutte contre la drogue - Eléments de principe, Genève (extrait non daté).

collaboration entre police et services sociaux existe également au niveau de l'entraide judiciaire que doit apporter la police aux autorités administratives et judiciaires⁹⁰.

Selon les informations que nous avons pu obtenir, on ne tolère nulle part de scène ouverte de la drogue⁹¹. L'intervention de la police est fondée ici sur son mandat général, qui comprend le maintien de la sécurité et de l'ordre publics; en l'absence de dispositions particulières dans la loi sur la police, elle s'appuie sur la clause générale de l'action policière^{92 93}. Le mode d'intervention de la police est défini dans des instructions édictées au niveau de l'autorité exécutive⁹⁴. Quant au mode d'intervention de la police, il existe des instructions concrètes édictées par les exécutifs, comme c'est le cas à Berne, ou en tout cas des principes généraux retenus par les autorités exécutives⁹⁵. Pour ce qui est de la pratique en matière de dénonciation, la police a l'obligation de dénoncer tout acte punissable, donc aussi la consommation de drogues. Aussi les instructions de service vont-elles dans ce sens; compte tenu des moyens limités à disposition⁹⁶, certaines d'entre elles mentionnent cependant explicitement que l'attention doit être focalisée sur certains groupes particuliers ou certains axes prioritaires⁹⁷.

5.2 DANS QUELLE MESURE Y A-T-IL UNE COHERENCE ENTRE LES DIFFERENTS TEXTES JURIDIQUES ET LES DIFFERENTES CONSIGNES FORMELLES?

Cette question portant sur la relation, plus précisément encore sur la conformité, entre les règlements administratifs ou les ordres de service d'une part et les bases légales (en tant que textes prioritaires) d'autre part, on peut retenir ce qui suit.

Comme indiqué au chapitre 5.1, la police est tenue de respecter, dans l'accomplissement de ses tâches, les principes constitutionnels évoqués plus haut, à savoir le droit, l'intérêt public, la proportionnalité, la

⁹⁰ Cf. art. 17 et 18 de la Loi d'application du 19 juin 1978 sur les mesures privatives de liberté aux fins d'assistance et autres mesures de l'assistance personnelle du canton de Berne. Selon cet article, "en cas de besoin, la personne en cause sera amenée dans l'établissement avec l'aide de la police".

⁹¹ Nous nous en tenons volontairement à une estimation de la manière dont une scène ouverte tolérée ou de la manière dont on cherche à la disperser se répercute sur la santé des usagers de drogues. Il existe à ce propos des avis et des expériences divergents.

⁹² Cf. à ce propos l'art. 21 LPol GE ou l'art. 29 LPol BE. Sur ce sujet, voir aussi l'article paru dans le *Bund* du 28 avril 1999 *Wasserfallen fährt sehr hart ein* (p. 29).

⁹³ Lorsqu'ils se produisent, la consommation et le trafic sur la scène ouverte sont des actions illicites et, partant, la police *devrait* intervenir, puisqu'en principe, le principe d'opportunité ne s'applique pas à la poursuite pénale au niveau de la police (cf. remarques au chapitre 5.1.1.3 avec notes de bas de page).

⁹⁴ Cf. *Die Drogenpolitik der Stadt Zürich, Drogendelegation des Stadtrates von Zürich* (Ed.) 1997 (brochure), p. 12 ss.

⁹⁵ Voir à ce propos les remarques notées au chap. 5.1.1.3 et les notes de pas de pages correspondantes. Selon l'art. 305 CPS, les fonctionnaires de police qui ne donnent pas suite à une plainte risquent d'être condamnés pour traitement de faveur; cf. l'ATF 109 IV 46 évoqué plus haut.

⁹⁶ Et compte tenu probablement du fait que la consommation (et le petit trafic) sont considérées comme des cas mineurs; cf. à ce propos les remarques faites au chapitre 5.1.1.3 et les notes de bas de page correspondantes.

⁹⁷ Cf. "Engagement de la police dans le domaine de la lutte contre la drogue - Eléments de principe, Genève, chiffre 4: "Consommation de drogue - (...) la police concentre son action en particulier sur les mineurs et les récidivistes". D'après les informations recueillies, le canton et la ville de Zurich appliquent un ordre de service commun datant de 1994 et stipulant que la consommation en public n'est pas tolérée. L'usage privé est toléré, dans la mesure où il ne donne lieu à aucune plainte.

bonne foi et l'égalité. L'intervention de la police et les instructions ou ordres de service qui la déterminent ne peuvent pas être contraires à la loi (ce qui constituerait une violation d'une norme prioritaire). Notons ici que la présente étude n'a pas pour but d'évaluer la conformité à la loi de l'activité de la police dans le domaine des stupéfiants.

Notre objectif étant d'établir une comparaison entre les textes juridiques cantonaux et les consignes formelles applicables dans le domaine des stupéfiants dans les cantons et les villes étudiés, nous renvoyons le lecteur tant aux chapitres 5.1 ci-dessus et 5.3 ci-dessous.

5.3 QUELLES SONT LES DIFFERENCES ENTRE LES TEXTES JURIDIQUES ET LES CONSIGNES FORMELLES EN CE QUI CONCERNE LES PROBLEMES DE SANTE DES CONSOMMATEURS DE DROGUES?

Dans l'ensemble, on constate que dans chacun des cantons inclus dans notre étude, il existe peu de textes juridiques auxquels on pourrait faire référence s'agissant du rapport entre intervention policière et santé des consommateurs de drogues⁹⁸. Comme indiqué au chapitre 5.1, au niveau des lois et des consignes cantonales, il existe des dispositions relatives à l'assistance médicale aux personnes arrêtées ou incarcérées. Ces dispositions figurent soit dans les lois concernant la justice pénale, soit dans les règlements sur les établissements pénitentiaires de chaque canton; sur le fond, elles ne présentent pas de grandes différences entre elles. Seuls deux cantons ont ancré de telles dispositions au niveau de la loi; elles servent de base légale aux interventions visant à empêcher la formation d'une scène ouverte de la drogue⁹⁹. Dans les villes de Berne et de Zurich, de même que dans le canton de St-Gall, nos interlocuteurs ont évoqué également les conceptions globales en matière de politique de la drogue ou les principes édictés par les autorités exécutives en tant qu'éléments déterminants pour l'action de la police. Dans le canton de Berne, on nous a signalé que dans la définition des priorités, les directives du gouvernement suivent la politique des 4 piliers de la Confédération.

Tous les cantons et les villes étudiés ont formulé des consignes au niveau des autorités exécutives ou des commandants de police en ce qui concerne les stupéfiants ou la manière de traiter les personnes qui consomment des drogues, mais dans certains cas, ces consignes n'ont pas été édictées par écrit¹⁰⁰. On peut relever quelques différences de fond. Nous comparerons brièvement ici les instructions concernant la confiscation des seringues¹⁰¹.

Dans tous les cantons et les villes étudiés, on est d'avis que les seringues propres ne doivent pas être confisquées; c'est aussi ce qui est mentionné dans les consignes. Une réglementation commune à la

⁹⁸ Par souci d'exhaustivité, il convient néanmoins de signaler des dispositions cantonales qui concernent très directement la santé des personnes consommant des drogues mais qui ne servent pas de base à l'intervention policière; voir, par exemple, l'Ordonnance du 1er mai 1985 sur la Loi fédérale sur les stupéfiants du canton de Berne, et plus précisément les articles 7 à 10; ou encore la Loi d'application du 19 juin 1978 de la Loi fédérale sur les stupéfiants du 3 octobre 1951 du canton du Tessin. (Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette loi révisée doit entrer en vigueur en 1999.)

⁹⁹ Cantons de Genève et de Berne, cf. chapitre 5.1.2.

¹⁰⁰ D'après les informations recueillies lors des entretiens, le canton du Tessin applique une règle claire en matière de seringues: les seringues usagées sont confisquées, mais pas les seringues propres. Il semble pourtant ne pas y avoir eu de consignes formelles écrites à ce propos, mais uniquement des instructions orales (lors de rapports, etc.). En conséquence, il semble que cette règle soit diversement appliquée.

¹⁰¹ Selon les informations données oralement lors de l'entretien; ordre de service daté de 1994, document confidentiel.

ville et au canton de Zurich prévoit cependant de ne laisser qu'une seule seringue propre à chaque usager de drogues.

Sauf dans les cantons de Genève et de St-Gall, les seringues usagées sont en revanche confisquées. Dans le canton de Genève, les seringues usagées ne sont explicitement confisquées et remplacées par une seringue neuve qu'en cas d'arrestation. Dans la rue, il n'est pas possible de saisir des seringues usagées, car les personnes qui consomment des drogues doivent pouvoir les échanger contre des seringues propres¹⁰². Dans le canton de St-Gall, les confiscations de seringues sont exceptionnelles; elles ne sont pratiquées que dans la mesure où les seringues doivent pouvoir servir de preuve dans le cadre d'une procédure pénale¹⁰³. Dans le canton de Bâle-Ville, ni les seringues usagées, ni les seringues neuves ne sont systématiquement confisquées¹⁰⁴.

S'agissant de l'institutionnalisation de la coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux, on constate qu'en pratique, la police participe, dans tous les cantons, aux commissions de lutte contre la toxicodépendance prévues par les lois et les ordonnances. Genève et le Tessin sont néanmoins les seuls cantons où les dispositions légales garantissent explicitement cette participation¹⁰⁵.

5.4 DE PAR SON MANDAT GENERAL DE PREVENTION, QUEL ROLE ESTIME DEVOIR ASSUMER LA POLICE DANS LA PROTECTION DE LA SANTE DES CONSOMMATEURS DE DROGUES? COMMENT ESTIME-T-ELLE PRENDRE DES MESURES DANS CE SENS?

Parmi les tâches générales incombant à la police, nous avons cité au chapitre 5.1 les valeurs qu'il lui incombe de protéger. La santé publique en fait partie.

Le mandat de prévention de la police concerne essentiellement la prévention des délits. L'article 1a de la Loi sur la police cantonale du canton de Vaud (du 17 novembre 1975) stipule notamment que "la police cantonale assure, en collaboration avec les polices municipales, la prévention criminelle dans la mesure de ses moyens et dans les limites de la loi".

En général, tous nos interlocuteurs donnent ces deux réponses lorsqu'on les interroge sur les problèmes en rapport avec la santé des consommateurs de drogues.

¹⁰² Selon note de dossier du 6 mars 1997 du chef de la police de sûreté; document confidentiel.

¹⁰³ Cf. check-list Schellen 3 du 31 août 1993 - annexe 1, St-Gall, chiffre 1.5: "Les seringues usagées ne sont pas confisquées".

¹⁰⁴ Selon les informations orales données lors de l'entretien.

¹⁰⁵ Cf. art. 3 du Règlement du 18 février 1981 instituant une commission mixte en matière de toxicomanie du canton de Genève: art. 18 de la Loi d'application du 19 juin 1978 de la Loi fédérale sur les stupéfiants du 3 octobre 1951 du canton du Tessin (la composition de la commission n'étant, elle, plus fixée par la loi); la participation de la police n'est plus réglée au niveau des lois ou des ordonnances: c'est le cas par exemple s'agissant de la Commission cantonale de Bâle-Ville pour les questions liées à l'alcool et aux drogues, cf. § 2 de l'Ordonnance du 26 octobre 1976 sur la Loi relative aux mesures contre l'abus d'alcool et de médicaments et contre l'usage de drogues (ordonnance sur l'alcool et les drogues). L'art. 1 de l'ordonnance du 30 mai 1990 sur la Commission cantonale de lutte contre l'abus de stupéfiants mentionne certes une représentation de la direction de la police et des affaires militaires, mais ne la situe pas explicitement au niveau du corps de police.

En tant que bien digne de protection, la santé des usagers de drogues est abordée de la même manière que celle de la population en général¹⁰⁶.

Tous nos interlocuteurs sont d'accord pour soutenir que les tâches prioritaires de la police relèvent du maintien de l'ordre et de la sécurité. Cette séparation absolue entre le rôle de la police et celui des services sanitaires et sociaux n'a pas toujours été aussi clairement définie. Plusieurs de nos interlocuteurs rappellent ainsi que, dans les années 70, la police a été quasi seule à s'occuper des problèmes de drogue. Ils estiment qu'à ce moment-là, on attendait de la police qu'elle résolve le problème à elle toute seule par le biais de la répression. Selon eux, les institutions traditionnelles telles que les hôpitaux, les cliniques psychiatriques et le corps médical ne voulaient alors pas s'occuper des personnes toxicodépendantes. Ce créneau aurait alors été occupé par de nouvelles institutions qui se seraient solidarisées avec les toxicomanes. C'est ce qui expliquerait la bipolarisation entre la police et les travailleurs sociaux, rendant toute coopération impossible. Pendant longtemps, on n'a pas prêté attention à la santé des usagers de drogues, parce que ceux-ci étaient considérés comme des criminels. Avec l'apparition des infections par le VIH, cette situation a peu à peu évolué et les institutions traditionnelles ont commencé à s'intéresser aux problèmes posés par la consommation de drogues. Puis, au début des années 90, la Confédération a défini sa politique des 4 piliers. Le travail de la police en a été allégé, ce qui lui a permis de consacrer davantage de temps et d'énergie à ce qui est véritablement de son ressort, à savoir la lutte contre le trafic illégal de stupéfiants. Tout le monde s'accorde pour considérer que cette évolution a été positive. On affirme également à l'unanimité que cette répartition claire des rôles entre la police et les services sanitaires et sociaux ne fonctionne qu'à la condition qu'il existe en même temps une étroite et bonne collaboration entre eux. Il apparaît d'ailleurs qu'au cours de ces dernières années, la coopération a évolué très positivement.

S'agissant de la coopération entre la police et les services sanitaires et sociaux, nos interlocuteurs citent les **obstacles** suivants:

- L'incertitude de la police face à son rôle dans le cadre des changements sociaux en cours.
- Le fait que la politique de la drogue est en avance sur la législation. Plusieurs interlocuteurs nous ont signalé que l'application des dispositions légales pose problème et qu'ils estiment urgent de réviser la Loi sur les stupéfiants.
- Le fossé entre ville et campagne. Il est dit par exemple qu'à la campagne, les fonctionnaires de police exercent encore une sorte de double fonction: ils sont à la fois des représentants de la loi et des "assistants sociaux". Pour qu'il puisse y avoir une répartition claire des rôles, il faut que les infrastructures nécessaires dans le domaine sanitaire et social existent; or, dans les régions rurales, il arrive souvent que cela ne soit pas le cas.
- L'absence d'un fonctionnement 24 heures sur 24 des services sociaux. Même dans les villes, où les infrastructures requises existent, il n'est pas possible d'avoir recours à toute heure à une aide sociale professionnelle, parce que les services qui la pratiquent ne sont pas organisés comme des permanences fonctionnant jour et nuit.
- Le caractère forcément limité de l'échange d'informations. Du fait du secret de fonction et de la protection des données et de la personne, la circulation des informations entre la police et les services sanitaires et sociaux n'est pas aussi large qu'on le souhaiterait. On ajoute d'ailleurs qu'il

¹⁰⁶ Il convient de rappeler à ce propos qu'il s'agit aussi de protéger la valeur "santé" des personnes tant durant la période de garde à vue que durant celle de l'exécution de la peine, notamment en raison du devoir d'assistance que doit assumer un établissement pénitentiaire, en vertu de son rapport juridique particulier avec les personnes incarcérées. Au cours de ces dernières années, la nécessité impérative d'assurer une meilleure prévention du sida a été réalisée dans le milieu pénitentiaire par la distribution de seringues. (Cf. à ce propos l'article paru en page 15 de la NZZ des 8 / 9 mai 1999 *Gratwanderung zwischen Repression und Hilfe - Die Drogenpolitik in Frauengefängnis Hindelbank*) et, s'agissant de la situation en 1990, le *Dossier Spritzenabgabe* du *DrogenMagazin - die Kette*, No 1/mars 1990).

s'agit d'un échange portant davantage sur des phénomènes existants ou en voie d'apparition sur la scène de la drogue que sur des individus particuliers.

Selon nos interlocuteurs, les aspects suivants **favorisent** la coopération:

- La formation continue. Il est en particulier question ici du cours de la CoP dont il est fait mention plus haut, mais aussi d'autres possibilités de mieux se connaître les uns les autres (visites d'institutions, stages d'échange).
- La formation des cadres. La formation des cadres permet d'appliquer une stratégie *top-down* par laquelle le savoir et les connaissances acquis au niveau des cadres dans le domaine des stupéfiants peuvent être transmis à la base.
- Le développement de projets-pilotes. Cela favorise une clarification du rôle et de la fonction de la police, permettant ainsi à chaque fonctionnaire de police de mieux s'y retrouver.
- La sélection du personnel. On peut veiller à engager des fonctionnaires qui sont ouverts au changement d'approche qui marque en permanence le domaine des drogues. D'ailleurs, les compétences sociales qui sont de plus en plus souvent exigées des fonctionnaires de police ne sont pas utiles que dans le domaine des stupéfiants.
- L'information. Une information régulière et transparente (via un journal interne, des revues destinées au personnel, etc.) sur les évolutions en cours dans le domaine des stupéfiants contribue à la compréhension du sens des mesures prises et des transformations opérées.
- Les politiques doivent écouter les gens qui sont "au front" et prendre en compte leurs besoins, car ce sont eux qui doivent appliquer les décisions prises. A ce propos, on signale que la structure hiérarchique au sein même de la police fait qu'il est difficile, voire impossible, d'écouter la base.

Tout en aspirant à une répartition claire des rôles entre la police et les services sanitaires et sociaux, tous nos interlocuteurs estiment que la police contribue efficacement à la prévention dans le domaine des drogues. Ces contributions sont à la fois indirectes et directes.

Exemples cités de **contributions indirectes**:

- Interventions précoces, qui concourent à éviter qu'un jeune ne commence à consommer des drogues ou à mettre un terme à la carrière d'un toxicomane, telles que la présence policière sur la scène de la drogue et le fait d'empêcher la formation d'une scène ouverte
- Recours à la privation de liberté à des fins d'assistance
- Collaboration avec les centres de transit ou de renvoi
- Signalement de situations à risque
- Lutte contre le crime organisé et le trafic illicite de drogues.

Les **contributions directes** de la police à la prévention dans ce domaine se situent, selon nos interlocuteurs, à plusieurs niveaux.

Au niveau de la prévention primaire, ils mentionnent:

- Le travail d'information et de relations publiques réalisé par la police au moyen de brochures et de supports pédagogiques¹⁰⁷

¹⁰⁷ Office suisse de coordination pour la prévention de la criminalité (éd.): La brochure de sécurité de la police. Violences, délits sexuels, agression, vols, cambriolage, drogues, vidéotex (non datée).

- La transmission de connaissances acquises par l'expérience dans des écoles, à l'occasion de soirées de parents, dans le cadre de la formation et du perfectionnement internes à la police
- Lors de l'instruction portant sur la circulation routière.

Au niveau de la prévention secondaire et tertiaire sont cités:

- Le soutien à des structures telles que lieux d'accueil de proximité, centres de jour ou de prescription d'héroïne comme moyens contribuant activement et directement à la préservation de la santé des consommateurs de drogues
- L'information relative aux services dispensant une aide médicale et sociale donnée à ces consommateurs
- Les interventions portant sur l'aptitude à conduire sous l'effet des drogues
- Le fait d'empêcher l'arrivée sur le marché de produits très dangereux, voire mortels
- L'échange de seringues pratiqué par la police genevoise et le modèle appliqué à Bâle vis-à-vis des jeunes "chasseurs de dragon"¹⁰⁸.

De la plupart des entretiens avec nos interlocuteurs, il ressort explicitement qu'il ne saurait être question d'étendre les tâches de la police dans ce domaine. Cela est justifié d'une part par le partage des rôles, d'autre part par la surcharge de travail chronique de la police, qui se traduit par d'innombrables heures supplémentaires. La police ne serait en effet pas en mesure de les assumer sans ressources humaines et financières supplémentaires. A cet égard, certains de nos interlocuteurs font une différence entre ce qui relève de la prévention primaire et ce qui touche à la prévention tertiaire. Quelques-uns d'entre eux souhaiteraient en effet que la police soit associée plus étroitement à la prévention primaire et dispose de plus de moyens pour ce faire. On regrette que les acteurs du domaine sanitaire et social aient exclu la police de ce type d'activités. Aux yeux de ces mêmes personnes, il serait souhaitable en revanche que la police soit moins appelée à intervenir dans le secteur de la prévention tertiaire, c'est à dire au niveau de l'aide sociale en tant que telle. Ce qui conduit à souhaiter que l'on mette sur pied des institutions d'aide sociale fonctionnant, à l'instar des services de police, 24 heures sur 24.

Département de l'instruction publique, Département de la santé publique, Département de justice et police du canton de St-Gall (éd.): *sicher gesund!* Promotion de la santé, prévention et sécurité. Service cantonal des supports pédagogiques de St-Gall, juillet 1998.

¹⁰⁸ Cf. chapitre 4.2.1.2.

6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS A L'INTENTION DE L'OFSP

Les entretiens réalisés ont confirmé de manière évidente que **la politique de la drogue a évolué considérablement** au cours des années écoulées. Un changement de philosophie a été amorcé; l'apparition du VIH et du sida a en effet conduit les institutions traditionnelles du sanitaire et du social à assumer davantage de responsabilités face à la santé des usagers de drogues. Accomplissant par là un acte important, la Confédération a alors formulé sa politique des 4 piliers qui a pour but de mettre en place une action concertée et cohérente en matière de drogues. Les consommateurs de drogues ne sont plus considérés comme étant avant tout des criminels, mais comme des personnes malades. Or les dispositions juridiques en vigueur n'ont pas suivi cette évolution. La police étant contrainte de faire respecter la législation en cours, elle se retrouve en quelque sorte dans une situation rétrograde, puisqu'elle doit assumer sa tâche en se fondant sur une loi sur les stupéfiants vieille de bientôt 50 ans. De son côté, le secteur médico-social est censé prévoir du mieux possible les problèmes sociaux émergents et y répondre par des solutions appropriées. Cela conduit à un important champ de tensions qui va de pair avec une désécurisation de la police, qui ne peut plus savoir précisément quelles fonctions et quelles tâches il lui revient d'assumer.

Nos recommandations sont donc les suivantes:

- Le changement d'approche intervenu en matière de politique de la drogue doit maintenant être suivi au plus vite d'une modification de la législation. Les efforts entrepris jusqu'ici doivent être poursuivis et les responsables à tous les niveaux et le grand public doivent être informés, conjointement par l'OFSP et les représentant-es de la police, des besoins que cela implique.
- Dans le domaine des stupéfiants, il convient de donner la priorité à la santé et non à la poursuite pénale. Une prise de position conjointe de l'OFSP et des décideurs du pilier "répression" dans ce sens doit être définie et communiquée tant au sein du système des 4 piliers qu'au grand public.

Au cours des dernières années, la **coopération** entre les différents partenaires chargés de la mise en oeuvre de la politique des 4 piliers a connu une évolution positive; c'est notamment le cas entre le pilier de la répression et les trois autres piliers et l'on peut noter que des efforts dans ce sens sont faits de tous côtés. Ainsi, les commissions interdisciplinaires et la coopération sont devenues monnaie courante. Il existe des expériences encourageantes, tant au niveau des décideurs (commissions cantonales, groupes de travail interdépartementaux, etc.) qu'à celui des praticiens (centres de transit et de renvoi, signalement de cas, etc.). Il en va de même de la formation et du perfectionnement (cours commun de perfectionnement de la CoP, intégration des intervenants en toxicomanie dans la formation des fonctionnaires de police, etc.). Une répartition claire des rôles est souhaitée, mais elle n'est réalisable que dans la mesure où chacun des quatre piliers assume sa fonction et qu'il existe une coopération réelle en vue d'assurer une cohérence entre l'ensemble des mesures prises.

Aussi formulons-nous les recommandations suivantes:

- Pour tous les projets, mesures et prises de position initiés, soutenus ou cogérés par l'OFSP, il convient d'examiner quelle part peut ou doit y prendre le pilier "répression". Cette exigence doit faire partie intégrante de l'assurance et du développement de la qualité prévus dans ProMeDro II.
- Le groupe de travail CoP doit bénéficier de l'appui qui convient et ses efforts doivent être encouragés. Il appartient à l'OFSP et au groupe de travail CoP de déterminer comment.

- L'OFSP doit, en collaboration avec les services sanitaires et sociaux, examiner s'il est possible d'assurer une permanence 24 heures sur 24 dans ce domaine - comme le fait la police. Un essai-pilote permettrait d'en savoir plus.

Les offres existantes de **formation et de perfectionnement** sont un bon moyen pour dépasser les préjugés, promouvoir la compréhension réciproque entre les acteurs des 4 piliers et intensifier la collaboration entre eux.

Aussi formulons-nous les recommandations suivantes:

- Il convient d'organiser, dans toute la Suisse et à intervalles réguliers, des sessions de perfectionnement destinées tant aux professionnels de la police qu'à ceux de la santé et du travail social, à l'exemple du cours-pilote organisé à Berne en 1998 par l'OFSP, l'OFSP et d'autres institutions.
- Des journées de travail, analogues à celles que l'OFSP, l'OFSP et la CDCT ont organisées à l'intention des intervenants de la police, de la santé et du travail social dans toutes les régions de Suisse, doivent être institutionnalisées. Lors de ces journées, il convient d'accorder la place qui leur revient à l'échange sur les expériences et à la présentation de nouvelles manières de faire et de méthodes exemplaires, dans le but notamment de constituer un inventaire de *good practices*, qui pourront ensuite être diffusées dans les cantons et les villes et y être mises en oeuvre.
- Il faut que l'OFSP développe, en relation et en étroite collaboration avec notamment l'Institut suisse de police, le groupe de travail CoP et la CDCJP, un concept de formation et de perfectionnement des fonctionnaires de police dans le domaine des stupéfiants. La priorité doit être donnée à la formation des cadres. Ces projets doivent être coordonnés avec les programmes existants destinés aux intervenants en toxicomanie et avec les cours déjà dispensés par l'ISP concernant le domaine des stupéfiants.

L'**information** la plus objective possible à propos des évolutions en cours en matière de politique de la drogue et dans le domaine des stupéfiants revêt une très grande importance. En dehors de la presse, les publications propres à chaque domaine (spectra, POLICE, *SuchtMagazin*, Dépendances, etc.) sont souvent les seuls moyens d'information dont disposent les acteurs des 4 piliers. Ils risquent ainsi de ne pas en savoir assez sur le contexte global dans lequel s'inscrit leur propre activité.

Aussi formulons-nous les recommandations suivantes:

- Dans sa politique d'information dans le domaine des stupéfiants, l'OFSP doit rechercher activement la collaboration et le soutien des acteurs du pilier "répression".
- Il faut que l'OFSP fasse parvenir son bulletin d'information "spectra" à tous les fonctionnaires de police actifs dans le champ des stupéfiants.
- Dans certains organes d'information publiés par les acteurs de chacun des 4 piliers, il convient d'ouvrir quelques colonnes à des représentant-es des 3 autres piliers.

Comme nous l'avons déjà expliqué dans l'introduction, la présente étude ne portait pas sur **la santé des fonctionnaires de police**. Quelques remarques s'imposent néanmoins à cet égard. Les fonctionnaires de police assument en effet de lourdes charges. Dans le domaine des drogues tout particulièrement, ils sont souvent confrontés à de grandes détresses humaines, à des situations conflictuelles et à des violences qui entraînent pour eux-mêmes de graves conflits de rôles. Alors qu'elle fait elle aussi partie des valeurs à protéger, la santé des fonctionnaires de police eux-mêmes est menacée, s'ils n'ont pas la possibilité d'élaborer les expériences qu'ils vivent, d'acquérir les compétences sociales nécessaires pour affronter ces situations difficiles et d'apprendre à gérer le stress.

Aussi formulons-nous la recommandation suivante:

- L'OFSP doit, en collaboration avec les services de formation et de perfectionnement et la FSFP, étudier, sélectionner et mettre en oeuvre des mesures permettant de protéger et de promouvoir la santé des fonctionnaires de police.

7 ANNEXES

7.1 DOCUMENTS / SOURCES D'INFORMATION

7.1.1 Echelon cantonal et communal

7.1.1.1 Canton de Bâle-Ville

- Gesetz vom 13. November 1996 betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (PolG BS)
- Verordnung vom 3. Juni 1997 betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (PolV BS)
- Strafprozessordnung vom 8. Januar 1997 des Kantons Basel-Stadt
- Verordnung vom 2. Dezember 1997 über die erkennungsdienstliche Behandlung gemäss § 76 der Strafprozessordnung
- Verordnung vom 16. Dezember 1997 über die Befugnisse innerhalb der Staatsanwaltschaft
- Verordnung vom 19. Dezember 1995 über das Gefängniswesen
- Gesetz vom 13. April 1944 über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz
- Gesetz vom 19. Februar 1976 betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum und betreffend Einführung des revidierten Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel vom 20. März 1975
- Verordnung vom 26. Oktober 1976 zum Gesetz betreffend Massnahmen gegen den Alkohol- und Medikamentenmissbrauch sowie gegen den Drogenkonsum
- Organigramm der Kantonspolizei Basel-Stadt
- Organigramm des Polizei- und Militärdepartements
- Organigramm der Abteilung Grenz- und Fahndungspolizei
- Organigramm der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt

7.1.1.2 Canton de Berne

- Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (PolG BE)
- Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei;
- Verordnung vom 29. Oktober 1997 über die Aufnahme in den Polizeidienst und die Anstellungsbedingungen während der Polizeischule
- Gesetz vom 15. März 1995 über das Strafverfahren (StrV)
- Verordnung vom 28. Mai 1986 über den Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen und das Gefängnis- und Anstaltswesen im Kanton Bern
- Gesetz vom 22. November 1989 über die fürsorgerische Freiheitsentziehung und andere Massnahmen der persönlichen Fürsorge
- Verordnung vom 1. Mai 1985 zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel
- Verordnung vom 30. Mai 1990 über die Kantonale Kommission zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs
- Gesundheitsgesetz vom 2. Dezember 1984
- Dienstbefehl 6J vom 5. November 1993, Kriminalfälle – Bearbeitung und Meldepflicht
- Leitbild der Kantonspolizei Bern
- Organigramme (Kantonspolizei, Regionalpolizei, Kriminalabteilung)
- Mitgliederlisten (Kantonale Kommission zur Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs, Projektausschuss zu Pilotprojekte der diversifizierten ärztlichen Drogenverschreibung im Kanton Bern)

7.1.1.3 Ville de Berne

- Strategiepapier des Gemeinderates zur Drogenpolitik der Stadt Bern, Leitsätze/ Massnahmen, Mai 1991
- Organigramm Organisation der Polizeidirektion der Stadt Bern
- Organigramm Organisation der Stadtpolizei Bern
- Organigramm Organisation der Kriminalpolizei Bern
- Organigramm Organisation der Abteilung Sicherheitspolizei Bern
- "Polizeilicher Sicherheitsratgeber", Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensprävention, Neuenburg (Hrsg.), ohne Datum

7.1.1.4 Canton de Genève

- Loi du 26 octobre 1957 sur la police
- Règlement du 22 décembre 1997 sur l'organisation de l'administration cantonale
- Loi du 13 avril 1984 sur l'administration des communes
- Convention du 10 mai 1982 relative aux attributions de police des agents municipaux de la Ville de Genève
- Code du 29 septembre 1977 de procédure pénale
- Règlement du 30 septembre 1985 sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées
- Règlement du 29 mai 1996 relatif aux établissements d'exécution de peines de courte durée, de fin de peine et de semi-détention
- Règlement du 18 février 1981 instituant une commission mixte en matière de toxicomanies
- Extrait du procès-verbal de la séance du conseil d'état vom 28. Juni 1995 betreffend "lutte contre les toxicomanies"
- Engagement de la police dans le domaine de la lutte contre la drogue. Eléments de principe (Auszug ohne Datum)
- "Note de dossier (extraits de directives)" vom 6. März 1997 des Chef de la police de sûreté, Genève
- "Rencontre à Berne le lundi 27.04.98", Bericht von B. Kämpfen zur "Optique genevoise" anlässlich der Sitzung der Fachgruppe "HIV/Aids und Drogen" vom 27.4.1998 in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe ZuPo in Bern
- Organigramm Kriminalpolizei Genf
- Organigramm Kantonspolizei Genf
- "Prévention des overdoses et premiers secours, formation auprès des usagers de drogues, bilan 1966-1997", HUG (Hôpitaux Universitaires de Genève), Groupe SIDA Genève, CEPSPE Ecole d'enseignement professionnel - Formation d'ambulancier
- "Collaboration police - intervenants socio-médicaux dans la mise en place de stratégies de réduction de risques: l'expérience genevoise, 8ème conférence int. sur la réduction de risques liés aux drogues - Paris - 26 Mars 1997", Christophe Mani - Dominique Hausser - Groupe sida Genève

7.1.1.5 Canton de St-Gall

- Polizeigesetz vom 10. April 1980;
- Polizeiverordnung vom 2. Dezember 1980
- Vereinbarung vom 22. September 1981 über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St. Gallen

- Zusatzprotokoll vom 20. August 1998 zur Vereinbarung betreffend das Verhältnis zwischen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei vom 22. September 1981 (Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen / Polizeiverwaltung der Stadt St. Gallen)
- Gesetz vom 9. August 1997 über die Strafrechtspflege
- Gefängnisverordnung vom 7. November 1995
- Suchtgesetz vom 3. Dezember 1998
- Vollzugsverordnung vom 2. Juli 1985 zur Bundesgesetzgebung über die Betäubungsmittel
- Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979
- Dienstvorschrift vom 1. November 1996 des Polizeikommandos des Kantons St. Gallen, Sachgebiet: Allgemeiner Dienstbetrieb, Betäubungsmittel
- Checkliste Schellen 3 vom 31.8.1993
- Schriftliche Bemerkungen vom 22. Februar 1999 zur Studie "Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich", Major B. Fehr, Chef Kriminalpolizei der Kantonspolizei St. Gallen.
- Organigramm Kantonspolizei St. Gallen Organisation, 23. Februar 1999
- Organigramm Organisation der Kriminalpolizei St. Gallen, Stand 1. Januar 1999
- Organigramm Konzeption der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität, Stand April 1996
- Organigramm Organisations- und Stellenplan der Stadtpolizei (gültig ab 1. Januar 1994)
- Kriminalstatistik 1998, KAPO St. Gallen: Tendenz Betäubungsmitteldelikte 1993 bis 1998.
- Kriminalstatistik 1998, KAPO St. Gallen: Betäubungsmitteldelikte in Zahlen 1993 bis 1998.
- Kriminalstatistik 1998, KAPO St. Gallen: Bezirksaufteilung, Total Straftaten gegen Betäubungsmittelgesetz 1998.
- Kriminalstatistik 1998, KAPO St. Gallen: Drogentote 1993 bis 1998.
- Statistik Kantonspolizei St. Gallen: Drogentote 1993 bis 1998, 23.02.99.
- "Drogenkonzept 91" (Bekämpfung der Drogenprobleme und Massnahmen der Drogenhilfe, eine Zusammenfassung), Hrsg: Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, St. Gallen, 3. Auflage Januar 1995.
- "Der St. Galler Weg" (Drogenpolitik und Drogenarbeit in der Stadt St. Gallen), Hrsg.: Stiftung Hilfe für Drogenabhängige c/o Verwaltung der Sozialen Dienste, St. Gallen, September 1995, 2. überarbeitete Auflage April 1998.
- "Illegale Drogen im Kanton St. Gallen im Zeitraum von 1993 - 1995", Hrsg.: Kantonale Kommission für Drogen- und Aidsfragen, St. Gallen, im April 1996.
- Ordner "sicher! gesund!" (Gesundheitsförderung, Prävention und Sicherheit), Hrsg.: Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen, Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, Juli 1998.

7.1.1.6 Canton du Tessin

- Legge del 12 dicembre 1989 sulla polizia
- Regolamento del 6 marzo 1990 sulla polizia
- Codice del 19 dicembre 1994 di procedura penale
- Legge del 2 luglio 1974 sull'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza per gli adulti
- Regolamento del 23 novembre 1978 sull'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza per gli adulti
- Legge del 19 giugno 1978 d'applicazione della legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951

Annexes

- (Revision vom 9. März 1999; Inkraftsetzung voraussichtlich noch 1999)
- Legge del 18 aprile 1989 sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario
- Documento di servizio OS 2.2.2. vom 16. Oktober 1990/revidiert 12. Januar 1991, Prevenzione Aids
- Organigramm der Kantonspolizei Tessin (provisorisch)
- Organigramm der Polizia giudiziaria (provisorisch)
- Rapporto del 23 febbraio 1999, Nr. 4724 R, Dipartimento Opere Sociali, della Commissione della legislazione sul messaggio 17 febbraio 1998 concernente la revisione della legge cantonale d'applicazione del 19 giugno 1978 alla legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951 (Auszug)

7.1.1.7 Canton de Vaud

- Loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale
- Règlement du 30 juin 1976 d'application de la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale
- Loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat
- Loi du 3 décembre 1940 sur la police judiciaire
- Code de procédure pénale du 12 septembre 1967
- Loi du 18 septembre 1973 sur l'exécutions des condamnations pénales et de la détention préventive
- Règlement du 9 septembre 1977 de la prison du Bois-Mermet à Lausanne
- Règlement du 25 mars 1987 sur les stupéfiants
- Loi du 29 mai 1985 sur la santé publique
- Ordre de service no 71 du premier mars 1993 concernant l'information et les directives relatives au risque de contamination accidentelle par le SIDA
- Instruction de police judiciaire no 37 du 8 mars 1993 concernant la consommation et le trafic illicites des stupéfiants
- Note du 28 juillet 1994 / Chef de la police judiciaire, Sequestre et destruction des seringues – application de l'IPJ no 37
- Communications du 6 octobre 1997 au personnel de la police cantonale, rappel au personnel intervenant à l'encontre de toxicomanes
- Note du premier Décembre 1997 / Commandant de la police cantonale, Chef de la police judiciaire, précaution a prendre avant l'incarcération d'une personne pouvant présenter des risques quant à son état de santé
- Pressemitteilung vom 29. Februar 1996, Seringues stériles : Le Conseil d'Etat se prononce pour une approche préventive

7.1.1.8 Ville de Zurich

- Gesetz vom 27. Juni 1897 betreffend das Kantonspolizeicorps
- Verordnung vom 8. Mai 1974 zum Gesetz betreffend das Kantonspolizeicorps
- Dienstreglement vom 8. März 1951 für das Polizeicorps des Kantons Zürich
- Vereinbarung vom 22./29. Oktober 1970 zwischen dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Stadtrat von Zürich über die Ausübung der Kriminalpolizei und des Staatschutz
- Gesetz vom 4. Mai 1919 betreffend den Strafprozess (Strafprozessordnung)
- Gesetz vom 30. Juni 1974 über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen

- Verordnung vom 25. Juni 1975 über die kantonalen Polizeigefängnisse
- Verordnung vom 24. April 1991 über die Bezirksgefängnisse
- Organigramme der Stadtpolizei Zürich
- Broschüre "Die Drogenpolitik der Stadt Zürich" vom Juni 1997, Herausgeberin: Drogendelegation des Stadtrates von Zürich
- "Beratungsstellen in der Stadt Zürich", Adressen, überreicht durch Ihre Stadtpolizei Zürich

7.1.2 Echelon fédéral

7.1.2.1 Confédération en général

- Constitution fédérale du 29 mai 1874 de la Confédération Suisse (BV; SR 101)
- Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121)
- Verordnung vom 21. Oktober 1992 über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger (SR 812.121.5)
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311)
- Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP; SR 312)

7.1.2.2 Institutions et commissions particulières

Office fédéral de la police (OFP)

- Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (SR 172.213.71)
- Verordnung vom 19. November 1997 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen im Bundesamt für Polizeiwesen (ZentV; SR 172.213.711)
- Bundesratsbeschluss vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (SR 172.213.52)
- Verordnung vom 28. März 1990 über die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (Delegationsverordnung; SR 172.011)
- Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter (Aufgabenverordnung; SR 172.010.15)
- Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120)
- Verordnung vom 31. August 1992 über das provisorische Staatsschutz-Informationssystem (ISIS-Verordnung; SR 172.213.60)
- Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels (DOSIS-Verordnung; SR 812.121.7)
- Organigramme Bundesverwaltung, EJPD, BAP, Kriminalpolizei (Zentralstellen)
- Homepage Bundespolizei

Groupe de travail 'Coopération entre la police et les services sociaux en matière de drogues et de sida' (CoP)

- Homepage Bundesamt für Gesundheit (BAG) zu KDS / ZuPo
- Unterlagen zu vier Impulstagungen "Drogen und Aids" in den Jahren 1995, 1996, 1997: Einladung, Programm, TeilnehmerInnenverzeichnis und Auswertungsbericht
- Auswertungsbericht BAP vom 20. August 1998 über Gemeinsames Weiterbildungsprogramm (Pilotkurs) für Polizeibeamt/innen, Sucht-, Drogen- und Aids-Fachleute

Groupe de travail 'Stupéfiants'

Pas d'informations écrites

Plate-forme de coordination et de services dans le domaine des drogues (PCS); Comité national de liaison en matière de drogue (CLD)

- Homepage BAG zu KDS / NDA
- NDA: Haltung zur schweizerischen 4-Säulen-Drogenpolitik
- Pressemitteilung vom 19. Oktober 1998 des NDA, Nein zur Volksinitiative für eine vernünftige Drogenpolitik - Droleg
- Mitgliederliste NDA

Groupe de travail interdépartemental stupéfiants (GTIS)

- Homepage BAG zu KDS / IDAD
- Mitgliederliste IDAD

Commission fédérale pour les questions liées à la drogue (CFLD)

- Homepage BAG zu KDS / EKDF
- Stellungnahme vom 30. Juni 1997 zur Initiative "Jugend ohne Drogen"
- Pressemitteilung (ohne Datum) zur Initiative "Für eine vernünftige Drogenpolitik – Droleg"
- Mitgliederliste EKDF

7.1.2.3 Groupements à l'échelon fédéral

Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CDCJP)

- Statuten KKJPD
- Pressemitteilung vom 2. September 1997 des Vorstandes KKJPD zur aktuellen Drogenpolitik
- Mitgliederliste

Conférence des commandants de corps de police cantonaux (CCCPC); Commission suisse de sûreté (CSS)

- Statuten KKPKS
- Organigramm KKPKS

- Pflichtenheft SKK

Association des chefs de police de sûreté suisses (ACPSS)

- Statut VSKC

Association suisse des directeurs de police municipale (ADPM)

- Statuten SVSP
- Liste Kommissionsvertretungen SVSP
- Jahresbericht 1997/98 SVSP
- (Stadtpolizei Winterthur: Einsatzkonzept vom 12. Januar 1998 der Stadtpolizei Winterthur im Drogenbereich, Leitlinien vom 26. Januar 1994 für den Einsatz der Stadtpolizei als Beitrag zum städtischen Drogenkonzept, Organigramm Stadtpolizei, Strategisches Personalmanagement / Auftreten, Sprache, Verhalten - 26. Januar 1998)

Institut suisse de police (ISP)

- Schweizerisches Polizei-Institut (Hrsg.): Schweizerische Polizei-Aspirantenschule, 1999

Fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP)

- Prospekt VSPB
- Organigramm VSPB
- Stellungnahme vom 27./28. Mai 1997 der Geschäftsleitung des VSPB zu den beiden Initiativen "Jugend ohne Drogen" und "Droleg"
- POLICE Nr. 5/98, 9/98, 1/99, 5/99

Groupe de travail 'Drogues' de l'Union des villes suisses (GTDUVS)

- Homepage BAG zu KDS / DSSV

Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies (CDVT)

- Homepage BAG zu KDS / SKBS
- Mitgliederliste

Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies (CDCT)

- Homepage BAG zu KDS / KKBS
- Mitgliederliste

7.1.3 Bibliographie

Häfelin Ulrich / Müller Georg, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Auflage, Zürich 1993.

Reinhard Hans, Allgemeines Polizeirecht – Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, Diss., Bern 1993.

Schwarzenbach-Hanhart Hans Rudolf, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 11. Auflage, Bern 1997 (6. Auflage, Bern 1975).

Schweizer Rainer J., Entwicklungen im Polizeirecht von Bund und Kantonen, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP 4/97, S. 379 ff.

Thomann Eugen, Interkantonale polizeiliche Zusammenarbeit, in: Aktuelle Juristische Praxis AJP, 4/97, S. 412 ff.

Tschannen Pierre / Zimmerli Ulrich, Allgemeines Verwaltungsrecht, Unterlage zur Vorlesung, Bern 1998.

7.1.4 Hiérarchie des bases légales

Verfassung	constitution
Gesetz	loi
Verordnung	ordonnance, règlement
Verwaltungsverordnung (Weisungen, Dienstanweisungen, Dienstreglemente, Kreisschreiben, etc.)	ordonnance administrative (directives, instructions, règlements de service, etc.)
Dienstbefehl	ordre de service

7.2 CANEVAS DES INTERVIEWS

7.2.1 Canevas des interviews, version 1, cantons et villes

Studie des Institutes für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Lausanne
(im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit)

"Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich" *(Polizeiarbeit und die Gesundheit von drogenkonsumierenden Personen)*

Leitfaden für Interviews

Bemerkungen:

Die nachfolgenden Themenblöcke werden im Rahmen von mündlichen Interviews (Dauer ca. 1 – 1 1/2h) behandelt. Die Interviews werden mit Schlüsselpersonen aus dem kommunalen, kantonalen und nationalen Bereich der Polizeiarbeit geführt*. Massgeblicher Teil der Studie ist neben den Ergebnissen der Interviews auch die Auswertung von gesetzlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Richtlinien, Empfehlungen, etc.). Das Studienteam ist Ihnen deshalb dankbar, wenn Sie die entsprechenden schriftlichen Unterlagen zur Verfügung stellen. Vertrauliche Dokumente werden selbstverständlich nur nach Absprache und in geeigneter Form im Studienbericht erwähnt. Die Ergebnisse der Interviews werden im Studienbericht zusammengefasst. Der Entwurf des Berichtes wird den interviewten Personen auf Wunsch zur Durchsicht zugestellt.

**Basel-Stadt; Stadt Bern; Stadt Zürich; Kanton Bern; Kanton Genf; Kanton St. Gallen; Kanton Tessin; Kanton Waadt; Bundesamt für Polizeiwesen; weitere Institutionen oder Zusammenschlüsse auf nationaler Ebene*

Die Themenblöcke basieren auf folgenden Hauptfragen gemäss Evaluationsprotokoll:

1. Quels sont les textes légaux et consignes formelles qui guident le comportement de la police face aux problèmes de santé présentés par les consommateurs de drogues illégales?
2. Dans quelle mesure y a-t-il une cohérence entre les différents textes légaux et les différentes consignes formelles?
3. Quelles sont les différences dans les textes légaux et les consignes formelles en ce qui concerne les problèmes de santé des consommateurs de drogues?
4. De part leur mandat général pour la prévention, quel rôle estime devoir assumer la police dans la protection de la santé des consommateurs de drogues?
5. Comment estime-t-elle prendre des mesures dans ce sens?

12.12.98 Bern/Lausanne

Person / Funktion / Institution

.....

Datum:

Dauer des Gesprächs:

Ort:

1. Struktur / Organisation Polizei

- a. Wie ist in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton / auf nationaler Ebene (in Ihrer Institution) die Polizeiarbeit strukturiert ? (Organigramm)
- b. Wie ist in Ihrer Stadt / in Ihrem Kanton / auf nationaler Ebene die Polizeiarbeit insbesondere im Drogenbereich organisiert?

2. Gesetzliche Grundlagen, Weisungen, Richtlinien, Empfehlungen, etc.

- a. Auf welche schriftlichen Grundlagen stützen Sie Ihre Arbeit im Drogenbereich ab?
- b. Gibt es spezielle schriftliche Grundlagen in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden (bzw. von Delinquierenden im allgemeinen – z.B. im Rahmen der kantonalen Strafprozessordnung)
- c. Gibt es besondere Regelungen bezüglich der Prostitution von drogenkonsumierenden Personen?

3. Kontaktsituationen

- a. Wo, bei welchen Gelegenheiten, in welchen Situationen ergeben sich Kontakte zwischen der Polizei und Drogenkonsumierenden?
- b. Mit welchen gesundheitlichen Problemen von Drogenkonsumierenden wird die Polizei bei diesen Kontakten konfrontiert? Wie reagiert die Polizei? Welche Möglichkeiten hat sie? Stellen Sie bezüglich der gesundheitlichen Probleme Unterschiede fest bei männlichen und weiblichen Drogenkonsumierenden? Gibt es Unterschiede in der Polizeiarbeit bezüglich der Behandlung von männlichen und weiblichen Drogenkonsumierenden?

(Statistik Frauenanteil: Drogenkonsumierende ca. 1/3; Verstösse gegen BetmG 15%; Verurteilungen 15%; Strafvollzug 8%; Todesfälle 18%)

4. Schnittstellen Polizeiarbeit und Gesundheits-/Sozialdiensten

- a. Gibt es in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Polizei und Gesundheits- und/oder Sozialdiensten?
- b. Wie sieht die konkrete Zusammenarbeit aus? Werden Drogenkonsumierende über Angebote (im Gesundheits- und Sozialwesen) informiert? Werden sie allenfalls eingewiesen ? Unterschiede bezüglich weiblichen und männlichen Drogenkonsumierenden?
- c. Insbesondere: Wie ist in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton die Polizeiarbeit bezüglich Spritzen-material geregelt (Konfiskation von gebrauchten /sterilen Spritzen)

5. Funktion der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden

- a. Wie sehen Sie generell die Rolle bzw. die Funktion der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden? Hat die Polizei hier Aufgaben? Wenn ja, welche?
- b. Hat Ihrer Meinung nach die Polizei auch einen präventiven Auftrag bezüglich der Gesundheit von Drogenkonsumierenden? Wenn ja, was fördert / erschwert diesen Auftrag?

6. Bisherige Entwicklung; Perspektiven

- a. Haben sich Funktion und Rolle der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden im Verlaufe der letzten Jahre verändert? In welche Richtung? Hat sich in der Praxis etwas geändert? Sind z.B. Weisungen / Anordnungen geändert worden?
- b. Wie ist Ihre Meinung:
Sollte sich in Zukunft die Arbeit der Polizei in Bezug auf die Gesundheit der Drogenkonsumierenden verändern? Wenn ja, in welche Richtung? Welche Massnahmen würden die von Ihnen gewünschte Entwicklung fördern / behindern?
- c. Sind spezifische Massnahmen oder Aktionen bezüglich Polizeiarbeit und Gesundheit von Drogenkonsumierenden geplant?

7.2.2 Canevas des interviews, version 2, échelon fédéral

Studie des Institutes für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Lausanne
(im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit)

"Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich" ***(Polizeiarbeit und die Gesundheit von drogenkonsumierenden Personen)***

Leitfaden für Interviews

Bemerkungen:

Die nachfolgenden Themenblöcke werden im Rahmen von mündlichen Interviews (Dauer ca. 1 – 1 1/2h) behandelt. Die Interviews werden mit Schlüsselpersonen aus dem kommunalen, kantonalen und nationalen Bereich der Polizeiarbeit geführt*. Massgeblicher Teil der Studie ist neben den Ergebnissen der Interviews auch die Auswertung von gesetzlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen, Weisungen, Richtlinien, Empfehlungen, etc.). Das Studienteam ist Ihnen deshalb dankbar, wenn Sie die entsprechenden schriftlichen Unterlagen zur Verfügung stellen. Vertrauliche Dokumente werden selbstverständlich nur nach Absprache und in geeigneter Form im Studienbericht erwähnt. Die Ergebnisse der Interviews werden im Studienbericht zusammengefasst. Der Entwurf des Berichtes wird den interviewten Personen auf Wunsch zur Durchsicht gestellt.

** Basel-Stadt; Stadt Bern; Stadt Zürich; Kanton Bern; Kanton Genf; Kanton St. Gallen; Kanton Tessin; Kanton Waadt; Bundesamt für Polizeiwesen; weitere Institutionen oder Zusammenschlüsse auf nationaler Ebene*

Die Themenblöcke basieren auf folgenden Hauptfragen gemäss Evaluationsprotokoll:

1. Quels sont les textes légaux et consignes formelles qui guident le comportement de la police face aux problèmes de santé présentés par les consommateurs de drogues illégales?
2. Dans quelle mesure y a-t-il une cohérence entre les différents textes légaux et les différentes consignes formelles?
3. Quelles sont les différences dans les textes légaux et les consignes formelles en ce qui concerne les problèmes de santé des consommateurs de drogues?
4. De part leur mandat général pour la prévention, quel rôle estime-t-elle devoir assumer la police dans la protection de la santé des consommateurs de drogues?
5. Comment estime-t-elle prendre des mesures dans ce sens?

Person / Funktion / Institution

.....

Datum:

Dauer des Gesprächs:

Ort:

1. Struktur / Organisation Polizei

- a. Wie ist in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton / auf nationaler Ebene (in Ihrer Institution) die Polizeiarbeit strukturiert? (Organigramm)
- b. Wie ist in Ihrer Stadt / in Ihrem Kanton / auf nationaler Ebene die Polizeiarbeit insbesondere im Drogenbereich organisiert?
 - Nationale Gremien:
- c. Wie ist Ihre Institution organisiert (Gründung, Mitglieder / Vorsitz, Auftrag/Tätigkeit, Arbeitsweise/Organisation, Finanzierung, etc.)

2. Gesetzliche Grundlagen, Weisungen, Richtlinien, Empfehlungen, Konzepte, etc.

- a. Auf welche schriftlichen Grundlagen stützen Sie Ihre Arbeit im Drogenbereich ab?
- b. Gibt es spezielle schriftliche Grundlagen in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden (bzw. von Delinquierenden im allgemeinen – z.B. im Rahmen der kantonalen Strafprozessordnung)
- c. Gibt es besondere Regelungen bezüglich der Prostitution von drogenkonsumierenden Personen?
 - Nationale Gremien:
- d. Hat Ihre Institution sich mit dem Thema Repression – Gesundheit drogenabhängiger Personen befasst? Hat sie dazu offizielle Stellungnahmen / Empfehlungen abgegeben, insbesondere z.B. zur Spritzenabgabe (vgl. Frage 4 c), zur Heroinabgabe?

3. Kontaktsituationen

- a. Wo, bei welchen Gelegenheiten, in welchen Situationen ergeben sich Kontakte zwischen der Polizei und Drogenkonsumierenden?
- b. Mit welchen gesundheitlichen Problemen von Drogenkonsumierenden wird die Polizei bei diesen Kontakten konfrontiert? Wie reagiert die Polizei? Welche Möglichkeiten hat sie? Stellen Sie bezüglich der gesundheitlichen Probleme Unterschiede fest bei männlichen und weiblichen Drogenkonsumierenden? Gibt es Unterschiede in der Polizeiarbeit bezüglich der Behandlung von männlichen und weiblichen Drogenkonsumierenden?

4. Schnittstellen Polizeiarbeit und Gesundheits-/Sozialdiensten

- a. Gibt es in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Polizei und Gesundheits- und/oder Sozialdiensten?
- b. Wie sieht die konkrete Zusammenarbeit aus? Werden Drogenkonsumierende über Angebote (im Gesundheits- und Sozialwesen) informiert? Werden sie allenfalls eingewiesen? Unterschiede bezüglich weiblichen und männlichen Drogenkonsumierenden?
- c. Insbesondere: Wie ist in Ihrer Stadt / Ihrem Kanton die Polizeiarbeit bezüglich Spritzenmaterial geregelt (Konfiskation von gebrauchten /sterilen Spritzen)

→ nationale Gremien:

- d. Hat Ihre Institution Kontakte mit dem Gesundheits-/Sozialbereich bzw. mit dem Polizei-/Justizbereich? (ständige Vertretung in Institution, punktuelle Zusammenarbeit, gemeinsame Tagungen oder Weiterbildungen, etc.)

Zu Frage 4 c) vgl. Antwort zu Frage 2 b)

5. Funktion der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden

- a. Wie sehen Sie generell die Rolle bzw. die Funktion der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden? Hat die Polizei hier Aufgaben? Wenn ja, welche?
- b. Hat Ihrer Meinung nach die Polizei auch einen präventiven Auftrag bezüglich der Gesundheit von Drogenkonsumierenden? Wenn ja, was fördert /erschwert diesen Auftrag?

6. Bisherige Entwicklung; Perspektiven

- a. Haben sich Funktion und Rolle der Polizei in Bezug auf die Gesundheit von Drogenkonsumierenden im Verlaufe der letzten Jahre verändert? In welche Richtung?
- b. Hat sich in der Praxis etwas geändert? Sind z.B. Weisungen / Anordnungen geändert worden?
- c. Wie ist Ihre Meinung: Sollte sich in Zukunft die Arbeit der Polizei in Bezug auf die Gesundheit der Drogenkonsumierenden verändern? Wenn ja, in welche Richtung? Welche Massnahmen würden die von Ihnen gewünschte Entwicklung fördern /behindern?
- d. Sind spezifische Massnahmen oder Aktionen bezüglich Polizeiarbeit und Gesundheit von Drogenkonsumierenden geplant?

Bemerkungen:

- erhaltene Unterlagen:

Wünscht Entwurf Bericht zum Gegenlesen: ja / nein

7.3 PERSONNES INTERROGÉES ET PERSONNES DE CONTACT

Personnes interrogées et personnes de contact dans le cadre de l'étude

" Les aspects sanitaires du travail de la police avec les consommateurs de drogues "

Niveau national

Institution	Personne de contact	Adresse
Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB)	Herr Jean-Pierre Monti, Generalsekretär VSPB	Tribschenstrasse 19 Postfach 4913 6002 Luzern
Institut suisse de police	Herr F. Lehmann, Stellvertretender Direktor	Faubourg de l'Hôpital 3 2001 Neuchâtel
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)	Herr Regierungsrat Dr. Jörg Schild, Präsident KKJPD	Polizei- und Militärdepartement Postfach 4001 Basel Sekretariat: Kantonale Polizei- und Militärdirektion Kramgasse 20 3011 Bern
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)	Herr Dr. Jürg Rüschi, Kommandant, Mitglied KKPKS	Kantonspolizei Thurgau Zürcherstr. 325 8500 Frauenfeld
Schweizerische Kriminalkommission (SKK)	Herr Dr. Jürg Rüschi, Präsident SKK	
Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC)	Herr lic. iur. Martin Accola, Chef Kripo Kantonspolizei Graubünden, Präsident VSKC	Kantonspolizei Graubünden Ringstrasse 2 7001 Chur
Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP)	Herr Hans-Rudolf Eichenberger, Kommandant, Präsident SVSP	Stadtpolizei Winterthur Obertor 13 8400 Winterthur
Koordinations- und Dienstleistungsplattform Drogen Schweiz (KDS)	Herr Ueli Minder, wiss. Adjunkt, Leiter KDS, Fachsekretariat EKDF, NDA und IDAD	Bundesamt für Gesundheit Sucht- und Aidsfragen Hess-Strasse 27E 3097 Liebefeld
Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS)		
Konferenz der Städtischen Beauftragten für Suchtfragen (SKBS)		
Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (EKDF)		
Nationaler Drogenausschuss (NDA)		
Interdepartementale Arbeitsgruppe Drogen (IDAD)		

Institution	Personne de contact	Adresse
Drogenplattform des Schweizerischen Städteverbandes (DSSV)	Herr Jürg Häberli, Direktionsadjunkt, Sekretariat DSSV	Fürsorge- und Gesundheitsdirektion Stadt Bern Predigergasse 5 3000 Bern 7
Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) Interdepartementale Arbeitsgruppe Drogen (IDAD)	Herr Dr. Anton Widmer, Direktor BAP, Vorsitz IDAD (gemeinsam mit BAG)	Bundesamt für Polizeiwesen Bundesrain 20 3003 Bern
Arbeitsgruppe Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich (ZuPo)	Christian Buschan, wiss. Adjunkt, Vorsitz ZuPo	Bundesamt für Polizeiwesen Bundesrain 20 3003 Bern
Arbeitsgruppe Rauschgift	Herr Dr. iur. V. Roschacher, Koordination AG Rauschgift	Bundesamt für Polizeiwesen Bundesrain 20 3003 Bern

Niveau cantonal et municipal

Institution	Personne de contact	Adresse
Kantonspolizei Basel-Stadt	Herr Meidinger, Chef der Abt. Grenz- und Fahndungspolizei	Postfach 4001 Basel
Staatsanwaltschaft Basel-Stadt	Herr Homberger, Chef Betäubungsmitteldezernat der Staatsanwaltschaft	
Kantonspolizei Bern	Herr Fürsprecher Kurt Niederhauser, Kommandant Frau Judith Voney Chefin Spezialfahndung 2	Nordring 30 3001 Bern
Police cantonale genevoise	Monsieur Urs Rechsteiner, Chef de la police de sûreté	Case postale 236 1211 Genève 8
Kantonspolizei St. Gallen	Herr Bruno Fehr Chef Kriminalpolizei	Klosterhof 12 9001 St. Gallen
Comando polizia cantonale (Ticino)	Signore Romano Piazzini, Comandante Signore Orlando Gnosca, Chef der sezione antidroga Signore Mombelli, Commissario sezione antidroga	Viale Stefano Franscini 3 6501 Bellinzona
Police cantonale vaudoise	Monsieur Pierre Aepli, Commandant Monsieur Jacques-François Pradervand, Chef de la police de sûreté Monsieur Christian Hochstaettler, Chef de la brigade des stupéfiants	Case postale 1014 Lausanne
Stadtpolizei Bern	Herr Dr. Christoph Hoffmann, Kommandant Herr Michael Perler, Chef Kriminalpolizei Herr Zwahlen, Unteroffizier Stützpunkt Mitte	Waisenhausplatz 32 Postfach 3000 Bern 7
Stadtpolizei Zürich	Herr Dr. Marcel Bébié, Leiter Einsatz und Planung	Amtshaus 1 Bahnhofquai 3 8021 Zürich

7.4 LETTRES D'ACCOMPAGNEMENT DE L'OFP DU 29 OCTOBRE ET DU 3 NOVEMBRE 1998

7.4.1 Lettre aux commandants de police

BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN

Der Direktor

Bern, 29. Oktober 1998 / Bus

An die Polizeikommandi der Kantone
sowie der Städte Bern und Zürich;

An die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt,
Kriminalkommissariat

Forschungsprojekt der Universität Lausanne:

"Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich"

Sehr geehrte Herren Kommandanten

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe "ZuPo" (Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich) vereint Verantwortliche des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP), des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB), eingeschlossen eine Vertretung der Polizeikommandanten. Eine ihrer Hauptaufgaben ist das Stärken der Koordination zwischen der Polizeiarbeit im Drogenbereich und der Arbeit der Sucht-, Drogen- und Aidsfachleute. Damit will sie im Rahmen der schweizerischen 4-Säulen-Drogenpolitik aktiv Beiträge leisten zur Förderung einer kohärenten Drogenpolitik.

Zur Zeit arbeiten wir zusammen mit dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin (IUMSP) der Universität Lausanne, welches das oben genannte Forschungsvorhaben durchführt. Diese Studie wird vom BAG im Rahmen der Globalevaluation des Massnahmenpaketes Drogen des Bundes finanziert. Sie beschränkt sich auf dasjenige Schriftgut, welches die gesundheitsspezifische Arbeit der Polizei im illegalen Drogenbereich beeinflusst. Die Studie möchte weiter ermitteln, wie die Polizei selbst ihre Rolle in bezug auf den Gesundheitsschutz von Drogenkonsumenten einschätzt. Mit dieser Zielorientierung möchte das Forschungsteam die entsprechenden polizeirelevanten Unterlagen konsultieren und die zuständigen Verantwortlichen im Drogenbereich befragen.

Das Forschungsteam* wird Sie in der Folge kontaktieren, um Sie um Ihre Unterstützung zu bitten. Wir hoffen, dass Sie trotz angespannter Arbeitsbelastung die

Zeit finden werden, dieses Forschungsvorhaben zu unterstützen. Dessen Ergebnisse werden die gegenseitige Kenntnis und die Zusammenarbeit aller in diesem sozialpolitisch wichtigen Bereich tätigen Akteure erweitern und bereichern.

Die Projektskizze steht Ihnen als Beilage selbstverständlich zur Verfügung. Leider ist es uns aus Kapazitätsgründen nicht möglich, Ihnen eine deutschsprachige Übersetzung anzubieten. Da der Text jedoch verständlich geschrieben ist, meinen wir Ihnen dies zumuten zu dürfen. Gerne wird Ihnen das Forschungsteam auch zum Erteilen mündlicher Auskünfte zur Verfügung stehen.

Wir verbinden unseren Dank für Ihre wohlwollende Unterstützung dieses Vorhabens mit unseren besten Wünschen für das von Ihnen geführte Korps.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN

des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes

Dr. Anton Widmer

Beilage erwähnt

* Marie-Louise Ernst, Monique Aeschbacher, Brenda Spencer: Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP), rue du Bugnon 17, 1005 Lausanne. Tél. 021 314 72 72, Fax 021 314 73 73

7.4.2 Lettre aux directrices et directeurs de police

BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN

Der Direktor

Bern, 3. November 1998 / Bus

An die Polizeidirektorinnen und
Polizeidirektoren der Kantone
sowie der Städte Basel, Bern und Zürich

Forschungsprojekt der Universität Lausanne: "Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich"

Sehr geehrte Polizeidirektorinnen
Sehr geehrte Polizeidirektoren

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe "ZuPo" (Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit im Drogen- und Aidsbereich) vereint Verantwortliche des Bundesamtes für Polizeiwesen (BAP), des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB), eingeschlossen eine Vertretung der Polizei kommandanten. Eine ihrer Hauptaufgaben ist das Stärken der Koordination zwischen der Polizeiarbeit im Drogenbereich und der Arbeit der Sucht-, Drogen- und Aidsfachleute. Damit will sie im Rahmen der schweizerischen 4-Säulen-Drogenpolitik aktiv Beiträge leisten zur Förderung einer kohärenten Drogenpolitik.

Zur Zeit arbeiten wir zusammen mit dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin (IUMSP) der Universität Lausanne, welches das oben genannte Forschungsvorhaben durchführt. Diese Studie wird vom BAG im Rahmen der Globalevaluation des Massnahmenpaketes Drogen des Bundes finanziert. Sie beschränkt sich auf dasjenige Schriftgut, welches die gesundheitsspezifische Arbeit der Polizei im illegalen Drogenbereich beeinflusst. Die Studie möchte weiter ermitteln, wie die Polizei selbst ihre Rolle in bezug auf den Gesundheitsschutz von Drogenkonsumenten einschätzt. Mit dieser Zielorientierung möchte das Forschungsteam die entsprechenden polizeirelevanten Unterlagen konsultieren und die zuständigen Verantwortlichen im Drogenbereich befragen.

Das Forschungsteam* wird Sie in der Folge kontaktieren, um Sie um Ihre Unterstützung zu bitten. Wir hoffen, dass Sie trotz angespannter Arbeitsbelastung die Zeit finden werden, dieses Forschungsvorhaben zu unterstützen. Dessen Ergebnisse werden die gegenseitige Kenntnis und die Zusammenarbeit aller in diesem sozialpolitisch wichtigen Bereich tätigen Akteure erweitern und bereichern.

Die Projektskizze steht Ihnen als Beilage selbstverständlich zur Verfügung. Leider ist es uns aus Kapazitätsgründen nicht möglich, Ihnen eine deutschsprachige Übersetzung anzubieten. Da der Text jedoch verständlich geschrieben ist, meinen wir Ihnen dies zumuten zu dürfen. Gerne wird Ihnen das Forschungsteam auch zum Erteilen mündlicher Auskünfte zur Verfügung stehen.

Wir verbinden unseren Dank für Ihre wohlwollende Unterstützung dieses Vorhabens mit unseren besten Wünschen für das von Ihnen geführte Korps.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESAMT FÜR POLIZEIWESEN
des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes

Dr. Anton Widmer

Beilage erwähnt

* Marie-Louise Ernst, Monique Aeschbacher, Brenda Spencer: Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP), rue du Bugnon 17, 1005 Lausanne. Tél. 021 314 72 72, Fax 021 314 73 73

7.5 LETTRE D'ACCOMPAGNEMENT DE L'IUMSP, 11 MAI 1999

Unité d'évaluation
de programmes de prévention (UEPP)
Dr Françoise Dubois-Arber

An die Gesprächspartner der
Studie "Gesundheitliche Aspekte
der Polizeiarbeit im
Drogenbereich"

\\shc03\data\ims\uepp\commun\toxicomanie\
repression\rapport\korr_stellungnahme2.doc

Lausanne, den 11. Mai 1999

Betrifft : Entwurf des Berichtes - Ihre Stellungnahme

Sehr geehrte Herren!

In der Beilage erhalten Sie die massgeblichen Kapitel des Berichtes zur Studie "Gesundheitliche Aspekte der Polizeiarbeit im Drogenbereich". Sie haben sich anlässlich unseres Gespräches freundlicherweise bereit erklärt, den Entwurf kritisch gegenzulesen. Wir bitten Sie höflich, insbesondere auf folgende Punkte zu achten:

- Kapitel 4 und 5: Stimmen die Angaben, insbesondere zu Ihrem Kanton / zu Ihrer Stadt, mit den von Ihnen gemachten Aussagen überein? Haben Sie weitere Wünsche oder Anregungen?
- Kapitel 7, Anhang: Dürfen die angeführten verwaltungsinternen Dokumente in der vorliegenden Form erwähnt werden? Fehlen wichtige Grundlagen?

Dürfen wir Sie bitten, Ihre Bemerkungen und Kommentare bis spätestens am 26. Mai 1999 telefonisch oder schriftlich (direkt im Entwurf oder separat) wie folgt mitzuteilen:

telefonisch an Frau Marie-Louise Ernst, Tel. (und Fax) 031 809 22 96,
oder Frau Monique Aeschbacher, Tel. 031 332 18 62
schriftlich an Frau Marie-Louise Ernst, Rohrmatt 21, 3126 Kaufdorf.

Ohne Ihre Mitteilung bis am 26. Mai 1999 gehen wir davon aus, dass Sie gegen den vorliegenden Entwurf keine Einwände haben.

Zu Ihrer Information, finden Sie ebenfalls eine Liste der Interviewpartner und Auskunftspersonen der Studie.

Für Ihre Bemühungen danken wir Ihnen zum voraus bestens und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Brenda Spencer
Unité d'évaluation de
programmes de prévention

Beilage erwähnt

7.6 LISTE DES ABREVIATIONS

(ne contient que les abréviations utilisées plusieurs fois)

ACPS	Association des chefs de police de sûreté suisses
ADPM	Association suisse des directeurs de police municipale
CCCPC	Conférence des commandants des corps de police cantonaux
CDCJP	Conférence des directeurs cantonaux de justice et police
CDCT	Conférence des délégués cantonaux aux problèmes de toxicomanies
CDVT	Conférence des délégués des villes aux problèmes de toxicomanies
CFLD	Commission fédérale pour les questions liées à la drogue
CLD	Comité national de liaison en matière de drogue
CoP	Coopération entre la police et les services sociaux en matière de drogues et de sida (Groupe de travail)
FSFP	Fédération suisse des fonctionnaires de police
GTDUSV	Groupe de travail 'Drogues' de l'Union des villes suisses
GTIS	Groupe de travail interdépartemental stupéfiants
ISP	Institut suisse de police
LStup	Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi fédérale sur les stupéfiants, Lstup; RS 812.121)
OFP	Office fédéral de la police
OFSP	Office fédéral de la santé publique
PCS	Plate-forme de coordination et de services dans le domaine des drogues
PolG	Polizeigesetz
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts

