

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - Pour un mécanisme indépendant de plaintes pour les
victimes de violences policières**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le mardi 4 septembre 2018, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Florence Bettschart-Narbel, Aline Dupontet, Nathalie Jaccard (remplace Raphaël Mahaim), Jessica Jaccoud, Rebecca Joly ; Messieurs les Députés Jean-Luc Chollet (remplace Sylvain Freymond), Pierre Guignard, Axel Marion, Stéphane Masson, Olivier Mayor, Yvan Pahud, Patrick Simonin, Nicolas Suter (remplace Marc-Olivier Buffat), Jean Tschopp et le soussigné, président. Messieurs Marc-Olivier Buffat, Sylvain Freymond et Raphaël Mahaim étaient excusés pour cette séance. Le postulant, Monsieur Jean-Michel Dolivo, était invité pour cette séance.

Lors de cette séance, Madame la Conseillère d'État Béatrice Métraux, Cheffe du Département des institutions et de la sécurité (DIS) ainsi que Maître Jean-Luc Schwaar, Chef du Service juridique et législatif (S JL), Monsieur Jacques Antenen, Chef de la Police cantonale (Polcant) et Madame Marjorie Recordon, juriste à l'État-Major de la Polcant (EM) étaient présents.

Les notes de séances, qui ont servi à l'élaboration du présent rapport, ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). Le président-rapporteur soussigné et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. POSITION DU POSTULANT

L'auteur du postulat expose que son texte fait suite à l'acceptation par le Conseil fédéral (CF) de l'une des recommandations, formulées par le Conseil des droits de l'homme, d'un *mécanisme indépendant de plaintes pour les victimes de violences policières*. Il incombera aux cantons de mettre en œuvre ce mécanisme, mais aucun délai n'est encore fixé à ce jour.

Pour le postulant, sa proposition ne vise pas à mettre en accusation la police, mais simplement à prévoir une instance indépendante, dans le canton de Vaud, qui puisse traiter aussi bien des conflits entre les citoyens et les agents de la force publique que de permettre à ces derniers de pouvoir s'expliquer en cas de plaintes de citoyens. Ce mécanisme aurait pour effet de pacifier les relations entre les policiers et les citoyens. À ce propos, le canton de Genève possède déjà un organe de médiation de la police (OMP).

Enfin, le postulant explique qu'il a choisi la forme du postulat pour laisser plus de latitude dans le choix des textes légaux qu'il faudrait, cas échéant, adapter, notamment la loi sur la police cantonale (LPol), et réfléchir à la manière d'intégrer les corps de police communaux et régionaux à la réflexion.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, la Conseillère d'État précise que ses propos concernent uniquement la Polcant, et non les polices municipales ou régionales et indique que le gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur cette proposition.

En outre, ce thème n'a pas encore fait l'objet de débats dans les instances intercantionales aussi bien à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), qu'à la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP) ou qu'à la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS).

D'emblée, la Conseillère d'État souhaite distinguer deux éléments :

- **les plaintes pénales à l'encontre des policiers cantonaux** : elles sont traitées de manière identique à celles déposées contre des citoyens. La plainte peut être déposée auprès d'un poste de gendarmerie, de police ou directement au Ministère public (MP). Lorsque la plainte porte sur l'activité professionnelle ou un comportement déplacé d'un agent, elle remonte directement au Commandant de la Polcant qui peut prendre les mesures conservatoires qui s'imposent. De telles plaintes sont transmises au Procureur général (PG) et elles ne font pas l'objet d'un « classement vertical ». S'il y a des investigations techniques à mener, le MP établit un mandat à l'intention du Commandant de la Polcant et celui-ci, d'entente avec les chefs de corps, désigne des enquêteurs spécifiques. Des inspecteurs de la sûreté ou des gendarmes peuvent alors enquêter sur ces violences policières. À ce propos, un rapport datant de juin 2018 constate qu'il y a peu de procédures pénales en cours contre des policiers, soit environ une vingtaine de cas (violences policières ou abus d'autorité) ;
- **les doléances citoyennes à l'encontre des policiers cantonaux** : il existe de nombreux courriers de doléances, de natures très diverses, qui sont adressés au Commandant de la Polcant ainsi qu'au Conseil d'État. Une réponse systématique est apportée à tout courrier, quel que soit sa forme ou son contenu, par le service juridique de l'EM d'entente avec les corps concernés. Pour les polices municipales ou régionales, le service juridique accuse réception du courrier avant de le transmettre aux corps concernés. Il fait noter qu'au sein de la Polcant, un médiateur, l'Adjudant Michel Riesen, gère les cas les plus problématiques, et se charge des cas de personnes quérulentes ou menaçantes.

Si l'option d'une instance indépendante de médiation devait être retenue, celle-ci devrait nécessairement collaborer avec les polices municipales, régionales et les organes de la Polcant tout en tenant en compte du principe de séparation des pouvoirs, notamment lors de l'ouverture de procédures pénales par le MP.

Depuis plusieurs mois, le département réfléchit à la relation entre les forces de police et les citoyens. Cette réflexion a débouché sur une réorganisation de la direction « Communication et relations avec les citoyens » qui sera présentée ci-après et qui s'appliquera dès le 1^{er} janvier 2019.

En conclusion, la Conseillère d'État s'interroge face aux questions et problèmes que présente ce postulat.

Le Commandant de la Polcant déclare que celle-ci souhaite vivement se rapprocher encore davantage du citoyen dans ses actions quotidiennes. Malgré tout, si la Polcant n'est évidemment pas réticente à mener une réflexion, il existe le risque de voir, au sein des associations de personnel de policiers, cet organe indépendant comme une juridiction spéciale la mettant en accusation alors qu'elle se voit plutôt comme la victime de citoyens qui peuvent être agressifs ; c'est un élément subjectif à prendre en compte.

Pour lui, la comparaison avec le canton de Genève n'est pas évidente, car ce dernier dispose d'un corps de police unifié pour lequel il est plus facile de mettre sur pied un organe indépendant de médiation.

En réponse à la remarque finale du postulant, ce n'est pas la LPol qu'il faudrait amender, mais plutôt la loi sur l'organisation policière vaudoise (LOPV). En effet, il faudrait imposer un régime similaire à tous les corps de police du canton.

Enfin, il tient à relever qu'à chaque fois qu'il a connaissance de dérives ou de débordements de la part de policiers envers les citoyens, la dénonciation est systématique au MP, même si aucun citoyen ne l'a fait dans un premier temps.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Plusieurs commissaires interviennent lors de la discussion générale pour donner leur position.

Un commissaire souligne qu'une démarche similaire a été tentée à Lausanne dans un contexte plus exacerbé. Il note que le nombre de plaintes de citoyens à l'encontre de la police est inférieur au nombre de plaintes des policiers envers des citoyens. Selon lui, il ne doit pas y avoir d'instance différente pour traiter ces deux types

de plaintes. Avant tout, il s'agit de trouver un équilibre entre le devoir régalien de l'État, par le biais de la force publique, et la subjectivité de la perception de cette force publique.

Un autre commissaire demande au postulant si le mécanisme introduit à Genève fonctionne à satisfaction.

En réponse à cette demande, le postulant donne des chiffres provenant du rapport d'activité de l'année 2017 de l'OMP mis à disposition des commissaires :

- On dénombre 73 personnes qui se sont adressées à cet organe avec l'ouverture de 58 dossiers nécessitant un suivi d'une semaine à plusieurs mois, dont un sur délégation du MP genevois ;
- On compte 47 dossiers terminés pour 11 en cours en 2018.

Le postulant expose qu'il ressort d'un échange avec Fabienne Bugnon, médiatrice principale à Genève, que l'OMP, opérationnel depuis le 1er mai 2016, fonctionne de manière satisfaisante. Le modèle genevois présente toutefois des limites du fait de la spécificité de ce canton.

Un autre commissaire estime que la situation est satisfaisante en l'état, quand bien même le passage d'une plainte pénale au MP n'est pas un mécanisme indépendant. En effet, le système vaudois et son cadre juridique permettent de constater qu'il n'y a pas de classement vertical des plaintes.

Une autre commissaire est ravie d'entendre que la médiation est pratiquée à la Polcant. Cependant, selon elle, un organe indépendant, comme l'OMP, représenterait une réelle plus-value, et ce pour différents motifs :

- La publicité : il est plus facile de communiquer sur son existence si l'organe est indépendant ;
- La décharge de travail pour les policiers : ce ne sont pas des policiers qui travaillent pour l'OMP ;
- La baisse du nombre de doléances et de plaintes : une baisse des doléances a été enregistrée depuis la création de cet organe à Genève. Parfois, une réponse écrite n'a pas le caractère empathique adéquat pour dire à une personne qu'elle a bien été entendue. Le rapport d'activité de Genève mentionne une quinzaine de cas qui n'ont pas nécessité de médiation ; pour cette commissaire c'est la démonstration que cette dernière ne produit ni vainqueur ni vaincu contrairement à un jugement.

Une concertation doit avoir lieu auprès de la Polcant, des polices régionales et municipales. Il est important qu'une telle instance ne soit pas seulement un organe de plaintes contre la police, mais aussi une instance que les policiers pourraient actionner en cas de besoin.

Un autre commissaire observe que, à la lecture du postulat, l'accent était clairement mis sur la police et ses violences. Il se félicite que la discussion concerne autant les policiers que les citoyens. Il est intéressant que les policiers genevois puissent se plaindre d'une situation dans un contexte de médiation, et non pas lors d'une démarche judiciaire. Par ailleurs, il souhaite savoir comment et par qui peut être actionné la médiation à la Polcant.

Le Chef du SJL souhaite préciser l'objet des différents débats en distinguant la **procédure pénale, la procédure disciplinaire et la médiation**. Pour le moment, le CF n'a pas défini les contours de ce mécanisme indépendant et n'a donné aucune indication sur l'horizon temporel pour lequel il serait mis sur pied. Il a uniquement accepté l'une des 160 recommandations du Conseil des droits de l'homme. Selon lui, il est peu vraisemblable que la mise en œuvre s'inscrive dans le cadre de la procédure pénale, car elle relève du législateur fédéral tout comme la création d'une juridiction spéciale qui serait dédiée aux infractions pénales commises par des policiers. Sur la procédure disciplinaire, les policiers vaudois sont déjà soumis à des sanctions qui sont de la compétence de la Cheffe du département, soit l'autorité d'engagement. Si un organe devait être créé, cela reviendrait à la dépouiller d'une partie de ses prérogatives et poserait un problème de parallélisme de forme entre la compétence d'engagement et la compétence de sanction.

Un organe de médiation, comme à Genève, impliquerait de définir ses réelles compétences comme ses compétences de recommandation ou décisionnelles qu'un médiateur n'a pas.

Le Commandant de la Polcant relève encore que les citoyens ont déjà la possibilité d'écrire à la police pour se plaindre d'une intervention qui se serait mal passée. Dans une telle hypothèse, il demande d'abord aux policiers concernés leurs déterminations et il se forge alors son opinion sur la plausibilité des faits. Une infime minorité de citoyens se plaint de comportements « normaux » et, même dans ce cas, une réponse systématique est apportée. Dans certains cas, un policier peut avoir outrepassé ses compétences.

Deux options s'offrent alors au Commandant de la Polcant :

- en cas de problème relevant du droit pénal : une dénonciation est adressée au MP ;
- en cas de problème ne relevant pas du droit pénal : le Commandant de la Polcant écrit une lettre d'excuse au citoyen visé ou si des récriminations plus importantes peuvent exister, il s'adresse à l'Adjudant Michel Riesen qui a l'habitude de désamorcer ce type de cas. Il ne s'agit pour autant pas formellement d'une procédure de médiation dès lors qu'elle se déroule au sein du corps de police.

La juriste à l'EM expose les changements opérationnels prévus pour le 1er janvier 2019 que la Conseillère d'État avait mentionné. Ces modifications découlent du fait que plusieurs services internes à la Polcant se partageaient le travail de contact et de réponse aux citoyens : la division communication, le médiateur ou le service juridique de l'EM. La volonté est donc de centraliser la partie des réponses écrites et la partie de la médiation, afin de créer un contact avec le citoyen. Elle indique aussi que dans certains cas, le courrier est transmis au médiateur, afin qu'il rencontre la personne qui a besoin d'être écoutée.

Le médiateur peut être activé par plusieurs biais :

- la transmission d'une plainte du MP ;
- l'établissement d'un formulaire pour personnes menaçantes qui est à disposition des communes ou des services de l'État ;
- un courrier de doléances.

Sur un autre plan, la Gendarmerie vaudoise possède des répondants de proximité qui vont au contact du citoyen pour offrir leurs « bons offices » avec, au besoin, une aide pouvant être apportée. Si un cas devient trop problématique, il est transmis au médiateur de la police.

Une commissaire demande si le Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA) pourrait régler des litiges entre les citoyens et la Polcant.

La Conseillère d'État répond que chaque citoyen peut s'adresser au BCMA, dirigé par M. Christian Raetz, s'il estime que le comportement d'un collaborateur de l'État ou d'un service de l'État est défailant. Par le passé, un citoyen s'est adressé à ce bureau concernant la Polcant.

Elle observe aussi qu'à Genève l'OMP a une mission de règlement extrajudiciaire des différends entre les citoyens et la police. Il est positif qu'il existe une instance indépendante que les policiers peuvent solliciter. Toutefois, dans la réalité, les policiers genevois ont de la difficulté à saisir l'OMP : ils ne l'ont fait qu'une fois en 2017, car beaucoup estiment que cela fait malheureusement partie de leur travail que de se faire houspiller.

Un autre commissaire relève que, entre la police et les citoyens, il existe un contrat de confiance qui, dans la très grande majorité de cas, fonctionne très bien. En revanche, une minorité de cas débouche sur des dérapages de la police ou des cas de queréulences. Avec l'OMP, des solutions rapides sont trouvées et empêchent ainsi la situation de dégénérer. Même s'il y a un manque de recul quant à l'activité de cette instance, elle semble fonctionner à satisfaction. Il est d'avis de renvoyer ce postulat au CE.

Un autre commissaire remercie le département de ses explications qui l'ont conforté sur le bon fonctionnement du système vaudois, et ce aussi bien sous l'angle des citoyens que pour les policiers. Il estime que le système préconisé par le postulant ne ferait qu'ajouter une pièce au « mille-feuille » institutionnel tout en permettant à des personnes d'exprimer encore plus facilement leur frustration envers les policiers. De plus, le rapport d'activité genevois ne mentionne pas de chiffres finaux permettant de se faire une idée plus précise de ce mécanisme de plaintes. Il s'opposera au renvoi du postulat.

Un commissaire observe que le CF a accepté une simple recommandation et non pas une obligation. Il tient à féliciter la Polcant pour la réforme à venir qui va dans le sens demandé par le postulant. Il lui suggère au de retirer son objet, quitte à redéposer un texte similaire dans quelques années pour analyser l'évolution de cette réforme.

Un commissaire explique que s'il avait une certaine ouverture pour le texte proposé, le rapport d'activité genevois et la discussion ont fourni des éléments utiles pour appréhender cette problématique autant du côté des citoyens que des policiers. Ayant pris connaissance des différents mécanismes existants dans le canton de Vaud, il ne croit pas utile de soutenir ce postulat et votera son classement.

Un autre commissaire constate d'abord que le canton de Vaud n'est pas dans une situation de déni de justice ou d'écoute. En outre, si le rapport d'activité est certes intéressant, il y voit des signes d'autojustification de la part de l'OMP. Il faudrait savoir si la création d'une telle instance a permis de recevoir moins de courriers de la part de citoyens et si, du coup, cela a rendu le climat plus serein à Genève. Il n'est pas certain que la création d'un tel organe dans le canton de Vaud améliore notablement la situation et il est donc d'avis de classer ce postulat.

Un commissaire précise que si certains membres de la commission peuvent être dérangés par l'aspect interne du traitement des plaintes concernant les policiers vaudois, il s'agit au contraire d'un élément positif, car le médiateur de la Polcant possède autant la sensibilité que les compétences pour gérer ce type de dossiers. Dans le domaine de la santé, il existe par exemple une instance de médiation au Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) qui est composée de trois professionnels. Leur travail permet de désamorcer entre 85 et 90% des plaintes de patients.

En réponse à différentes demandes, la Conseillère d'État se dit sensible à la publicité qu'il faut améliorer pour présenter le système de médiation de la Polcant auprès des citoyens, car ils ne savent pas toujours comment et vers qui se plaindre ; celle-ci sera renforcée dès le 1er janvier 2019.

Au vu des différentes explications fournies par la Conseillère d'État et par la Polcant, du système existant actuellement dans le canton ainsi que des améliorations prévues pour 2019, la majorité des commissaires considère qu'il convient de classer de postulat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La majorité de la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 8 voix contre 6 et une abstention.

*À la suite de ce vote, Madame la Députée Jessica Jaccoud annonce un **rapport de minorité**.*

Lausanne, le 5 novembre 2018.

Le rapporteur de majorité :
(signé) Mathieu Blanc