

Rapport annuel d'activité

de la commission préposée à la déontologie

29 mars 2011





1. Préambule

Le présent rapport est établi par la commission préposée à la déontologie de la Police municipale de Lausanne. Conformément à ce qui est prévu par l'article 14 de son règlement d'application, il est rédigé à l'intention de la Municipalité, qui peut décider de le rendre public en tout ou partie.

Ce document présente un bilan de l'activité déployée en 2010 par la commission préposée à la déontologie, en y intégrant des éléments de comparaison avec l'année 2009, pour rendre compte de l'évolution de la situation.

Ce rapport met également en exergue certaines problématiques rencontrées et qui ont donné lieu à des recommandations au cours de l'année écoulée. Il évoque aussi l'évolution et les perspectives d'avenir dans le domaine de la déontologie.

2. Bilan 2010

La gestion permanente des dossiers incombe au préposé à la déontologie, lequel convoque les membres de la commission préposée à la déontologie et préside les séances.

2.1 Séances de la commission préposée à la déontologie

La commission préposée à la déontologie s'est réunie à huit reprises, soit au rythme de deux séances de deux heures chacune en moyenne par trimestre.

Pour mémoire, la commission préposée à la déontologie siège, pour la durée de la législature, dans la composition suivante :

Titulaires

Girardin	Patrice	Police-secours
Looks	Jarmila	Cellule ARC
Rochat	Olivier	Police-secours
Toffel	Mauricio	Logistique et exploitation

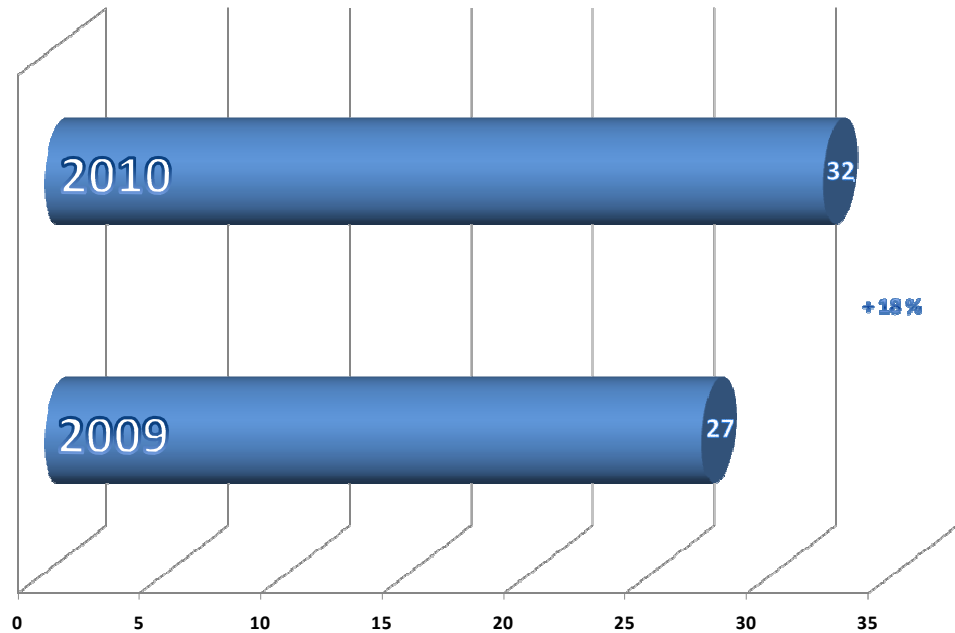
Suppléants

Imhof	Lionel	Réforme policière
Jaques	Cédric	Police-secours
Perriard	Julien	Cellule ARC
Pittet	Jean-Michel	Logistique et exploitation



2.2 Nombre de dossiers reçus par la commission préposée à la déontologie

Ce sont 32 cas qui ont été portés à la connaissance de la commission préposée à la déontologie, contre 27 durant l'année 2009.



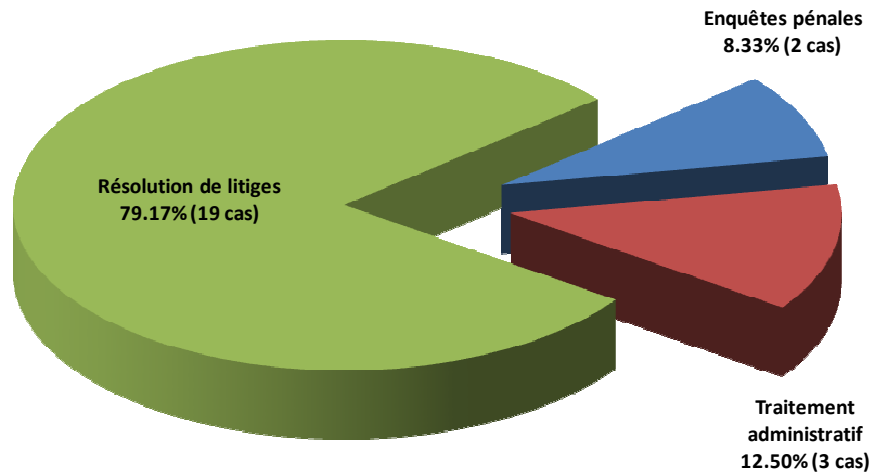
Par ailleurs, il est utile de préciser qu'aucune requête n'a été refusée, contrairement aux années précédentes. Pour mémoire, le premier rapport faisait état des cas ayant motivé un refus de suivre. Il s'agissait avant tout d'affaires qui ne relevaient pas de la déontologie et qui avaient été orientées sur la commission durant les premiers mois de son activité, voire qui étaient antérieures à la création de ladite commission.

2.3 Gestion des dossiers

En 2009, près de 80 % des cas avaient pu être traités dans le cadre d'une démarche constructive visant la résolution de litiges et l'amélioration des pratiques professionnelles, procédure qui privilégie avant tout la voie du dialogue. Cette méthode implique de pouvoir s'entretenir avec la personne ayant formulé des griefs contre la police, ainsi qu'avec les agents mis en cause. Au besoin, avec l'accord des intéressés, une séance de conciliation est mise sur pied.

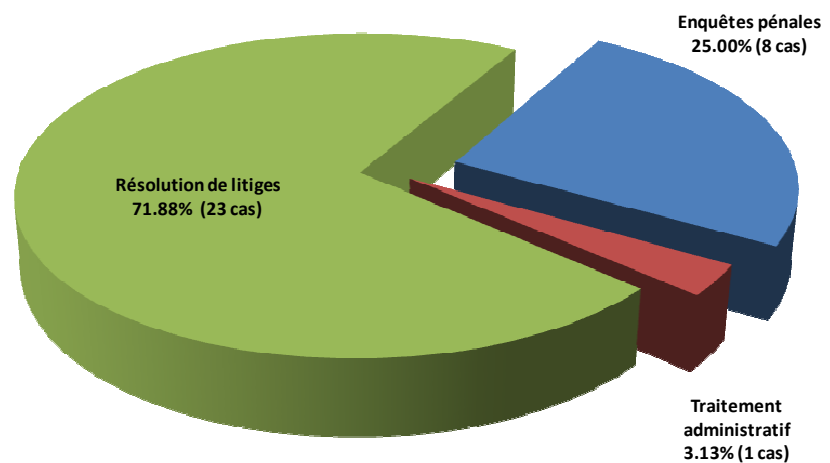


2009



Bien que le nombre de cas traités en gestion de conflits soit en augmentation pour 2010, la proportion relative à ce mode de résolution est en légère diminution. Ce recul s'explique par l'augmentation du nombre d'enquêtes pénales dirigées contre des policiers. Toutefois, il s'agit de nuancer ce chiffre dans la mesure où deux affaires se rapportent à des faits survenus à la fin 2008 et durant l'été 2009.

2010

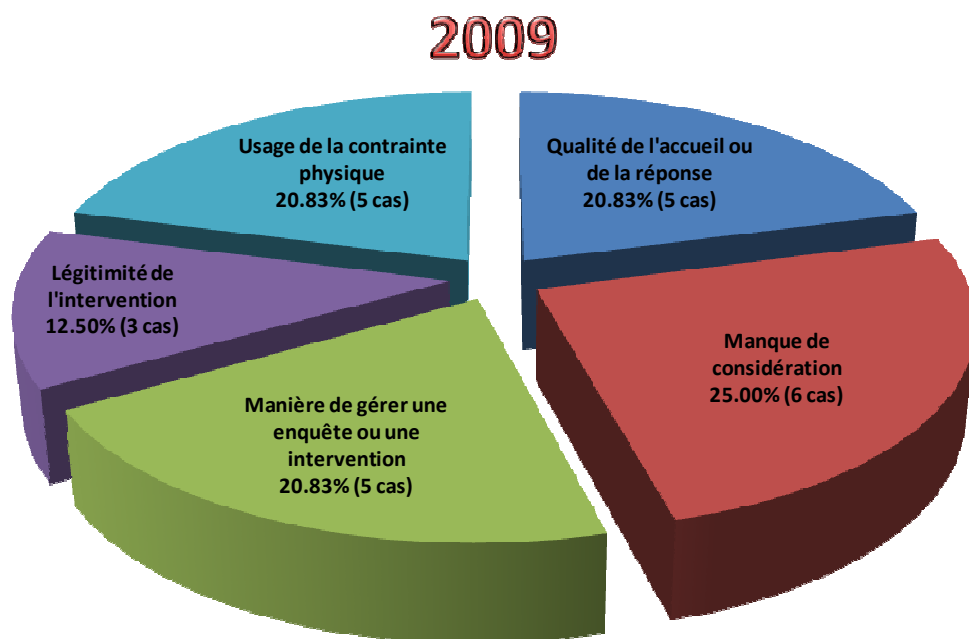




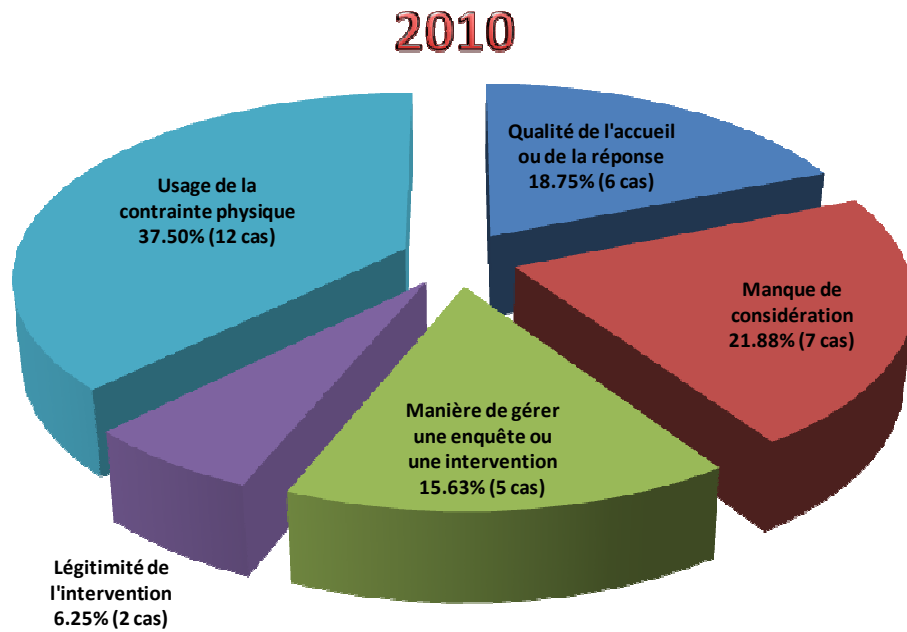
Hormis les enquêtes pénales qui ne peuvent être traitées en résolution de litiges, un autre et unique cas n'a pu être abordé sous cet angle, la personne formulant des griefs ayant entre-temps été dénoncée par nos services à la justice pour violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires.

2.4 Nature des doléances

En 2009, les principaux griefs concernaient le manque de considération ressenti par les personnes ayant eu à faire à la police, la qualité de l'accueil ou de la réponse, que ce soit à la réception de l'Hôtel de police ou au téléphone, la manière de gérer une enquête ou une intervention, ainsi que l'usage de la contrainte physique. A elles seules, ces quatre catégories représentaient presque à parts égales environ 90 % des doléances.



Pour 2010, ces chiffres sont pratiquement similaires, sauf en ce qui concerne l'usage de la contrainte physique, dont le nombre a doublé. Il convient cependant de replacer ce chiffre dans son contexte. En effet, c'est presque exclusivement le personnel de Police-secours qui est exposé à des situations où le recours à des moyens de contrainte s'avère nécessaire. Il est à noter que Police-secours est intervenu à 30'448 reprises en 2010.



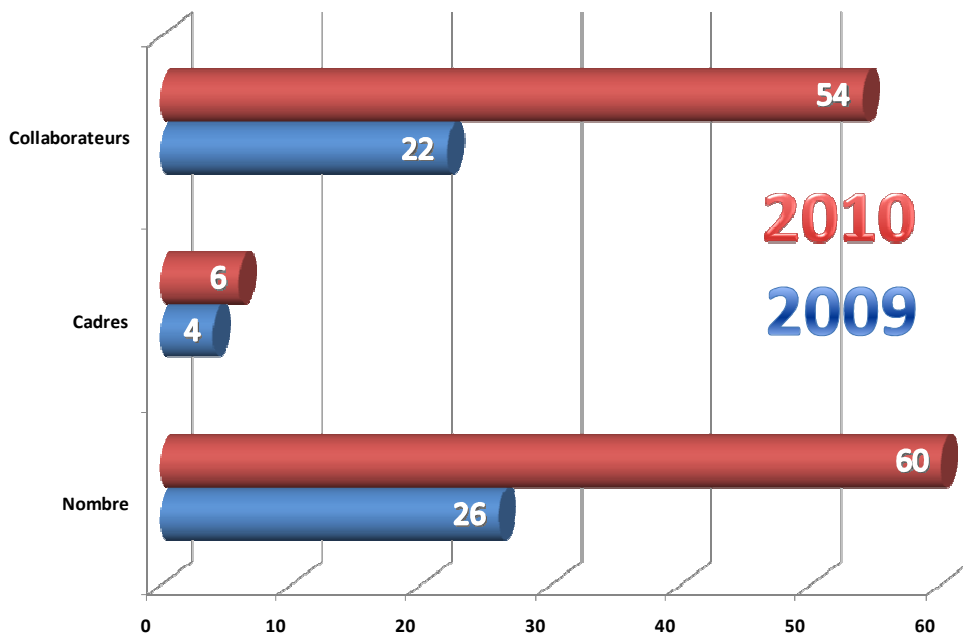
En prenant en considération uniquement les événements ayant fait l'objet d'un signalement suite à l'engagement d'un moyen de contrainte (menottes, bâton tactique, spray, etc.), la proportionnalité dans 12 affaires sur 1'551 de ces interventions est critiquée, soit une sur 129.

D'un autre côté, les actes de violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires, l'empêchement d'accomplir un acte officiel ou l'entrave à l'action de la police sont en constante augmentation (167 cas en 2010 contre 128 en 2009). Or, il n'est pas rare que les personnes dénoncées pour de telles infractions en contestent le bien-fondé et répliquent parfois en déposant une plainte pénale contre les policiers.



2.5 Nombre de policiers impliqués

En 2010, ce sont 60 policiers qui ont été impliqués dans une procédure déontologique, contre 26 en 2009. A noter que la proportion de cadres demeure presque identique.



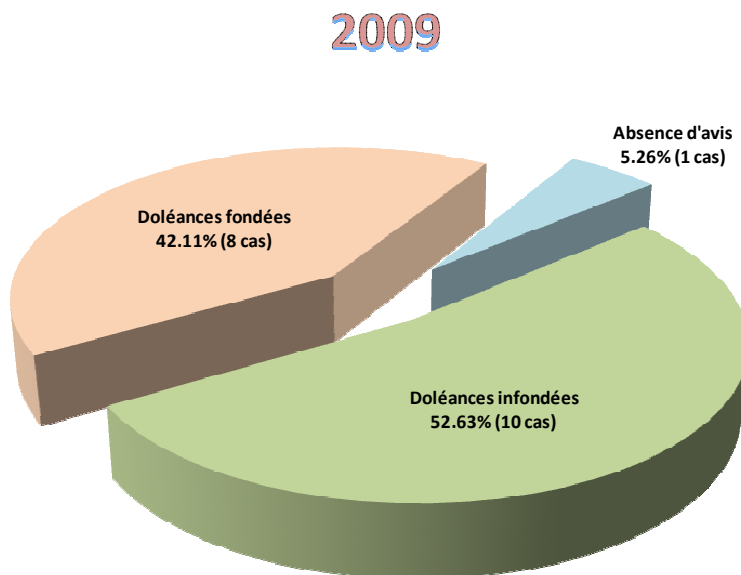
L'augmentation est constatée essentiellement à Police-secours, pour les raisons déjà évoquées sous chiffre 2.4, mais aussi parce qu'il n'est pas rare qu'une ou plusieurs patrouilles soient engagées sur un même événement, surtout lorsqu'un renfort s'impose face à une situation difficile à gérer en raison de comportements oppositionnels ou violents. Ainsi, pour exemple, deux affaires impliquaient à elles seules 13 policiers au total.

En ce qui concerne le taux élevé d'une année à l'autre dans la division Logistique et exploitation (8 policiers sur 45 en 2010), il s'explique principalement parce qu'il s'agit avant tout d'affaires mettant en cause la qualité de la réponse donnée par les opérateurs de la Centrale d'alarme et d'engagement, personnel particulièrement exposé de par la fréquence élevée des appels téléphoniques auxquels ils doivent faire face (153'170 appels en 2010, soit en moyenne 419 appels par jour, dont 204 sur la ligne 117).



2.6 Clôture des dossiers

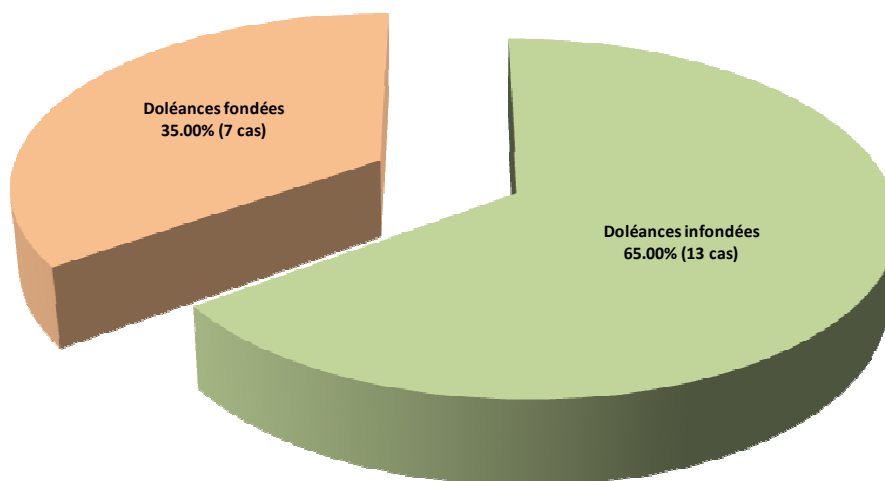
En 2009, la commission préposée à la déontologie a rendu ses conclusions dans le cadre de 19 dossiers. Dans une affaire, elle ne s'était pas prononcée, car les faits étaient antérieurs au 1^{er} octobre 2008, soit avant l'introduction de la déontologie. Des irrégularités avaient été relevées dans huit cas, alors que les autres doléances s'étaient révélées infondées (comme un usage de la contrainte d'abord contesté puis reconnu proportionnel aux circonstances, une intervention de police jugée illégale avant que son caractère légitime ne soit admis ou le comportement inapproprié d'un agent qui se révèle en finalité être le fruit d'un malentendu).



En 2010, la commission préposée à la déontologie a rendu des conclusions dans 20 dossiers. Le nombre de doléances infondées est en augmentation, alors que celui faisant état de manquements est en légère diminution.



2010



Tout comme cela était déjà relevé dans le premier rapport annuel d'activité, la commission préposée à la déontologie n'a pas encore été amenée à rendre des conclusions suite à un jugement pénal entré en force.

Relevons que le commandant a rendu ses déterminations au regard de chaque conclusion. Il a suivi tous les avis de la commission préposée à la déontologie et a formulé des recommandations pour chaque manquement signalé.

Comme par le passé, il est à noter qu'aucune irrégularité mise en évidence n'a été considérée par le commandant comme étant grave au point de justifier l'ouverture d'une procédure administrative à l'endroit du policier concerné ou de motiver une dénonciation à l'autorité pénale.

3. Analyses, constats et propositions

Indépendamment des manquements ayant pu être ou non relevés, les doléances de citoyens ont également permis de se pencher sur certains modes de fonctionnement, dans le but de réactualiser les procédures ou de les revisiter, voire d'en créer de nouvelles. Ci-après figurent les situations ayant donné lieu à des recommandations distinctes des conclusions rendues par la commission préposée à la déontologie.



3.1 La remontée d'informations dans le domaine des nuisances sonores

Lorsque des gens font appel au 117 pour se plaindre de nuisances sonores engendrées par des personnes fréquentant un établissement public, les opérateurs de la Centrale d'alarme et d'engagement (CAE) sollicitent le Groupe de prévention du bruit (GPB), si celui-ci est en activité. Dans le cas contraire, une patrouille de Police-secours est engagée en fonction des disponibilités. Ainsi, il arrive qu'aucune patrouille ne soit libre, ce qui contraint le personnel de la CAE à mettre l'intervention en attente ou à prendre les devants, en contactant téléphoniquement le responsable de l'établissement pour exposer la problématique et la gérer de cette manière sans devoir se déplacer.

Les doléances concernant ces nuisances sonores n'étaient pas toutes répertoriées et ne donnaient pas forcément lieu à l'établissement d'un communiqué au Journal des événements police (JEP), tant et si bien que certaines plaintes pouvaient passer inaperçues.

Ainsi, il semblait exister un déficit dans la collecte et la remontée d'informations au GPB, ce qui aurait pu être préjudiciable pour le Corps de police, puisque l'activité déployée ne se calquait pas forcément à la réalité du terrain.

Pour exemple, dans le cadre d'une affaire traitée en déontologie, une habitante du quartier de la Cité s'est notamment plainte du bruit provoqué les nuits du week-end par un établissement public situé en face de son domicile. Or, il est apparu que le GPB n'avait pas connaissance de cette situation, alors que cette dame avait déjà requis les services de police à cinq reprises pour le même motif.

Selon le chef du GPB, une extraction du JEP est régulièrement effectuée pour collecter les informations nécessaires, ce qui implique non seulement la rédaction d'une annotation par les intervenants, mais aussi le fait de veiller à inscrire des mots-clés (nuisance sonore, bruit, etc.) en lien avec l'événement pour faciliter une recherche ciblée.

Des réflexions entre le GPB et la CAE ont été menées en vue d'apporter des améliorations dans ce domaine. Les opérateurs ont été sensibilisés à cette problématique. Depuis, une carte d'appel avec des mots-clés est générée systématiquement. Si aucune patrouille ne peut être engagée, mention en est faite sur cette carte.

Le chef du GPB a également évoqué cette problématique lors du rapport des cadres à Police-secours, afin que le message soit redescendu aux intervenants.



Depuis lors, les responsables de la CAE et du GPB ont été rencontrés pour faire le point de la situation et sont parvenus à la conclusion que la méthode retenue donnait entière satisfaction.

3.2 L'engagement de policiers déjà formés et leurs conditions d'intégration

Dans le souci d'apporter à l'ensemble des policiers le même niveau de connaissances concernant la procédure déontologique, une formation d'une demi-journée est planifiée lors du stage d'intégration des nouveaux agents. Il est également prévu de mettre sur pied une telle formation en déontologie pour les policiers engagés en cours d'année. Or, renseignements pris, contrairement aux aspirants lausannois ayant réussi leur formation à l'Académie de Savatan, ces policiers ne bénéficient pas d'un programme de formation interne spécialement conçu pour faciliter leur entrée en fonction.

Pour rappel, outre la formation en déontologie, le stage d'intégration permet aux ex-aspirants, nouvellement intégrés dans les rangs policiers, de découvrir le Règlement général de police de la commune de Lausanne, les ordres de services permanents, les procédures administratives appliquées, la rédaction de rapports dans le domaine judiciaire ou la connaissance de la ville, mais aussi de pouvoir s'imprégner de la culture d'entreprise.

En ce qui concerne les policiers venant d'autres polices ou du privé, le personnel de la formation continue au corps de police intervient au cas par cas et dispense des formations complémentaires sur mesure. Pour d'anciens policiers lausannois n'ayant plus pratiqué cette profession depuis plusieurs années, il s'agit avant tout de rafraîchir certaines techniques d'intervention ou de s'adapter aux nouveautés, alors que pour des policiers issus d'autres corps, il s'agit de se familiariser avec les directives internes, d'élever leur niveau de compétences ou de connaissances, notamment en leur apprenant au besoin à enregistrer une plainte pénale ou à se repérer en ville de Lausanne.

Cette manière de faire ne garantit toutefois pas que tout l'éventail des matières de base soit abordé de manière méthodique pour tout policier nouvellement engagé. Il semble que l'activité opérationnelle immédiate soit privilégiée et que la formation vienne en appui de certains manques identifiés au gré des situations.

Afin d'apporter une meilleure réponse dans ce domaine, plus particulièrement en vue d'améliorer les conditions d'intégration lors d'engagements de policiers déjà formés, il serait opportun d'élaborer, en concertation avec les personnes intéressées par cette thématique (formation continue, RH, chefs de division), un programme de formation pouvant s'adapter aux différents profils des agents recrutés.



3.3 La traçabilité des mesures de contrainte

Deux affaires portées à la connaissance du préposé à la déontologie ont mis en évidence des problématiques similaires, à savoir certaines carences concernant des interventions de police où des mesures de contrainte ont été utilisées.

Dans un cas, une personne a été interpellée, puis a fait l'objet d'une fouille de sécurité. Comme elle était soupçonnée de détenir des produits stupéfiants, un contrôle de ses poches a également été effectué. En finalité, rien n'a pu lui être reproché. Or, ce contrôle s'étant révélé négatif, il n'a fait l'objet d'aucun communiqué au Journal des événements police (JEP). De surcroît, aucune vérification n'a été entreprise pour savoir si cette personne était signalée. Dès lors, aucune annotation ne figure dans le registre des identifications.

Dans l'autre cas, une personne suspectée de se livrer à du trafic de drogue a été conduite à l'Hôtel de police pour y être fouillée, avec l'accord du chef de section. Là également, rien n'a pu lui être reproché. Comme son identité a été contrôlée, cette personne apparaît dans la base de données correspondante. Par contre, cette fouille n'a jamais été répertoriée et aucune trace de cette opération n'existerait si la rédaction d'un communiqué dans le JEP n'avait pas été expressément demandée aux policiers par leur hiérarchie.

Pour remédier à ces problématiques, il est proposé de rendre obligatoire les mesures suivantes :

- Inscription dans le registre des identifications de toute personne contrôlée en rue, qui plus est si elle a fait l'objet d'une fouille de sécurité ;
- Création d'un communiqué au JEP pour toute personne conduite à l'Hôtel de police, à savoir privée de liberté, même pour une très courte durée, qu'elle soit soumise ou non à une fouille.

En cas d'acceptation, l'ordre de service permanent n°37.03 devra être modifié en conséquence. Ce sera peut-être l'occasion de revoir sa rédaction. En effet, sa lisibilité n'est pas aisée, dans la mesure où il faut rechercher de l'information dans différents chapitres sur chaque type de fouille, ce qui peut prêter à confusion.

Il s'agira aussi d'être particulièrement attentif sur les éventuelles incidences liées au renforcement de la législation dans le domaine des mesures de contraintes à partir du 1^{er} janvier 2011, avec l'introduction du nouveau code de procédure pénale.



3.4 La prise en charge de victimes d'infraction

Dans le cadre d'une affaire traitée en déontologie, des policiers ont mentionné à l'adresse d'un proche d'une victime que cette dernière avait trois mois pour déposer une plainte pénale, sans véritablement se préoccuper des faits portés à leur connaissance, ce qui était inexact en la circonstance. Or, il semble que ce délai serve communément à tort de réponse et contrevienne à la bonne exécution de la mission des services de police.

Au sens de l'article 31 du code pénal, le délai de trois mois s'applique dès l'instant où l'auteur est connu. Dans le cadre de l'activité policière, cet aspect de la législation revêt dès lors un intérêt secondaire.

En effet, la police doit d'abord s'attacher à déterminer si les faits qui lui sont rapportés sont constitutifs d'une infraction et si celle-ci se poursuit d'office, auquel cas elle doit tout mettre en œuvre pour garantir la prise en charge de la victime, indépendamment du dépôt ou non d'une plainte pénale, ceci notamment afin d'être en conformité avec l'article 15 de la Loi sur la police judiciaire.

C'est seulement si l'auteur est connu de la victime que cette dernière devra être rendue attentive sur le délai de trois mois pour déposer une plainte pénale, surtout si l'infraction se poursuit uniquement sur plainte pénale.

Au vu de ce qui précède, il a été préconisé que cette recommandation soit transmise aux responsables de division, pour que cette information soit communiquée à l'ensemble du personnel, dans le but d'améliorer la qualité de la réponse.

3.5 La remise d'une brochure d'information aux personnes s'adonnant à la prostitution

Au sens de la loi, il appartient à la police de recenser les personnes exerçant la prostitution. Par contre, l'annonce reste une démarche volontaire et personnelle, possible en tout temps.

Dans le cadre d'une procédure d'enregistrement, une personne a logiquement posé des questions sur les conditions à respecter pour exercer cette activité en conformité avec la législation. Des réponses lui ont été données verbalement, mais par la suite elle a fait part de son étonnement de n'avoir reçu aucune documentation sur ce sujet.

En lien avec un éventuel devoir d'information dans ce domaine, il importe de signaler que, lors de cette procédure d'enregistrement, la personne signe un formulaire, dans lequel elle s'engage notamment à se conformer aux



réglementations communales en matière d'hygiène et de trouble à la tranquillité publique, documents qui ne lui sont pas spontanément remis.

Il est dès lors préconisé de remettre aux personnes qui s'annoncent les bases légales en la matière, notamment les dispositions communales avec le plan délimitant la zone pour la prostitution de rue. Il est même proposé de créer et de distribuer une brochure d'information. Ces documents pourraient également être édités en plusieurs langues.

3.6 Le développement envisageable dans le domaine de la gestion de conflits

Dans le cadre du procès intenté contre trois policiers suite aux événements survenus le 16 novembre 2008 à la place Bel-Air, durant lesquels un chien policier a notamment mordu un jeune homme, il est d'emblée ressorti que les plaignants n'avaient pas compris le rôle des policiers intervenants et n'avaient apparemment jamais obtenu de réponses à leur questionnement.

En début d'audience, le Président du Tribunal a laissé entendre que l'infraction d'abus d'autorité, qui se poursuit d'office, ne serait peut-être pas retenue. Dans cette éventualité, il a demandé aux parties plaignantes si elles avaient envisagé les conditions pouvant les amener à retirer leur plainte. La réponse s'est avérée négative, dans la mesure où cette question n'avait jamais été évoquée entre les parties, en l'absence de toute séance de conciliation ou tentative de ce genre.

Madame le Substitut du Procureur a trouvé regrettable ce manque de dialogue entre les parties. Elle se demandait pourquoi le corps de police n'avait pas communiqué avec les lésés. Elle s'interrogeait sur le manque de réaction de l'institution face aux interrogations des plaignants. Elle a même déploré l'absence de médiation dans cette affaire, ce qui aurait peut-être évité d'aller jusqu'au procès.

Au cours de l'audience, il est apparu que les policiers incriminés n'avaient entamé aucune action à l'endroit des plaignants, pour se préserver de tous reproches, entre autres celui de vouloir exercer sur eux une influence. Cette retenue a été parfaitement admise par la représentante du Ministère public. Par contre, elle s'étonnait du fait que la hiérarchie ne se soit jamais manifestée, ne serait-ce que pour donner un signe d'ouverture.

Or, suite à la procédure de consultation lancée en janvier 2008 dans le domaine de la déontologie, notamment sur la composition, le rôle et le fonctionnement de la commission préposée à la déontologie, il avait été recommandé au corps de police de délimiter clairement les compétences entre cette structure et l'autorité pénale. En effet, il n'était pas question que



cette nouvelle structure se substitue à l'autorité pénale en présence d'éléments indiquant la commission d'une infraction pénale poursuivie d'office ou en présence d'une plainte au sens pénal du terme.

Ce conseil avait été suivi, de telle sorte que l'article 7 du règlement d'application de la commission préposée à la déontologie du 2 avril 2008 prévoit que le préposé à la déontologie limite son examen au dossier qui lui est transmis lorsque le policier fait déjà l'objet d'une procédure pénale et/ou administrative en cours.

Au vu de ce qui précède, il semble plutôt qu'une action de l'institution serait attendue, même après l'ouverture d'une enquête pénale, plus particulièrement lorsqu'un litige pourrait trouver une issue en séance de conciliation.

Il est évident qu'une telle démarche ne saurait être initiée par la police sans en référer à l'autorité judiciaire en charge de l'affaire. Il serait même souhaitable d'agir avec l'accord de l'autorité pénale ou sur instruction de sa part. Pour le moins, il serait peut-être utile de réunir les différents acteurs concernés par cette problématique pour dégager des pistes de solutions devant permettre à terme d'améliorer la qualité de la réponse et ne pas attendre la tenue d'un procès pour tenter de résoudre les litiges.

4. Evolution et perspectives d'avenir

Ce 2^{ème} rapport annuel d'activité permet d'acquérir un peu de recul sur la pratique de la déontologie policière à Lausanne et de procéder à une première étude comparative découlant de deux années complètes d'activité. Il est probable que les données récoltées et analysées s'affinent encore par la suite.

4.1 Motion Dolivo N° 2009/37

Pour mémoire, le 24 février 2009, le Conseiller communal Jean-Michel Dolivo a déposé une motion « pour instituer à Lausanne une instance indépendante de plaintes, compétente pour instruire dénonciations et plaintes formées à l'égard de la police ».

Dans cette motion, il était notamment relevé que la commission préposée à la déontologie ne peut être directement saisie par des tiers, mais uniquement par l'intermédiaire du commandant. Il était aussi mentionné que le préposé à la déontologie peut, seul, se déclarer incompetent en présence d'une situation sans lien avec le code de déontologie ou pour des motifs d'opportunité. Il était ainsi supposé que la commission précitée ne garantisse pas les droits de la personne qui s'estime lésée, à tort ou à raison, par le comportement ou



l'intervention d'un policier, tant du point de vue de la procédure que de son fonctionnement.

Dans sa séance du 19 janvier 2010, le Conseil communal a refusé de prendre en considération cette motion transformée entre-temps en postulat. Parmi les motifs invoqués, citons le fait que la commission de déontologie venait d'être instituée et qu'il était nécessaire de lui laisser la possibilité de démontrer son utilité au travers de ses premiers résultats.

C'est ainsi que la commission préposée à la déontologie a pu présenter son premier bilan lors d'une conférence de presse organisée le 14 septembre 2010 à l'Hôtel de police. Pour l'occasion, son premier rapport annuel d'activité a été publié avec l'accord de la Municipalité.

4.2 Réforme sécuritaire vaudoise

Dans le cadre de la réforme sécuritaire vaudoise, plusieurs groupes de travail ont été lancés en janvier 2010, dont un a pour mission de mettre en place un code de déontologie et de proposer un processus éthique commun pour les polices vaudoises conformément à la convention passée entre le canton et les communes. Le préposé lausannois à la déontologie est responsable du pilotage de ce groupe de travail pour le premier mandat consistant à rédiger un code de déontologie. A la fin de l'année 2010, un projet de document a été mis en consultation auprès de l'ordre judiciaire, des différents corps de police et des syndicats.

4.3 Démarche qualitative

En 2010, le préposé à la déontologie a participé à la rédaction d'un préavis visant la pérennisation de la démarche éthique conduite au sein du corps de police. Ce document propose la mise en place d'un processus de pilotage et d'évaluation (monitoring) de la démarche par un organisme indépendant, notamment dans le champ d'application de la déontologie.

Pour la commission préposée à la déontologie :

Adj Philippe Tâche
Préposé à la déontologie