

**Réponse à l'interpellation de M. Mathieu Blanc et consorts, intitulée
« Quelques éclaircissements sur la procédure interne à la police communale
en cas de dénonciation d'un agent de police »**

Préambule

La Municipalité tient d'emblée à préciser que la présente interpellation soulève certaines questions pour lesquelles des éléments de réponse ont déjà été donnés dans le cadre de ses réponses à deux précédentes interpellations, à savoir celle déposée le 28 septembre 2010 par M. Claude-Alain Voiblet, intitulée : « Pour être efficiente, la police doit être respectée » et la seconde déposée le 8 novembre 2011 par M. Philipp Stauber, intitulée : « Policiers accusés à tort, quels dédommagements ». Dès lors et dans toute la mesure du possible, les redites ont été évitées.

La Municipalité relève, de manière générale, que l'action de la police est souvent appelée à être critiquée ou contestée, que ce soit à tort ou à raison. Les reproches concernent la plupart du temps la légitimité de l'intervention, la qualité de la réponse, la proportionnalité des moyens utilisés ou l'usage de la contrainte. Par ailleurs, formés et préparés à affronter toutes sortes d'événements, les policiers ne sont pas à l'abri d'une mauvaise appréciation de la situation, d'une erreur de jugement ou d'une maladresse technique, surtout lorsqu'il s'agit de faire face à l'urgence ou aux réactions imprévisibles d'individus. Enfin, bien qu'il soit attendu de tout policier qu'il adopte une attitude exemplaire, il arrive parfois qu'un agent laisse échapper des paroles qui dépassent sa pensée, perde un certain autocontrôle et, plus exceptionnellement, transgresse négligemment ou intentionnellement des règles.

Ainsi, les plaintes, dénonciations ou doléances dirigées contre des policiers sont occasionnelles et peuvent prendre différentes formes, les principales pouvant être résumées comme suit :

- Un individu déferé en justice dépose à son tour une plainte pénale contre les intervenants pour dénoncer un comportement inapproprié, par esprit de vengeance ou réciprocité.
- Une plainte pénale ou une dénonciation est adressée directement à la justice, suite à une intervention de police litigieuse.
- Une personne écrit à la Municipalité, au Directeur de la sécurité publique et des sports, au Commandant du corps de police ou à un média, quand ce n'est pas aux uns et aux autres en même temps, pour se plaindre de l'attitude de policiers.
- Un policier informe la hiérarchie des agissements apparemment non professionnels d'un collègue.

Dans les deux premiers cas de figure, l'employeur apprend en principe l'existence d'une procédure après que les collaborateurs concernés ont reçu une citation à comparaître et cela pour autant que les intéressés en fassent part à leur hiérarchie. Beaucoup plus rarement, mais de façon très abrupte, cette nouvelle peut être apprise lorsque des policiers sont inquiétés sur leur lieu de travail par des agents d'une autre police ou parce qu'ils sont convoqués sur-le-champ par un magistrat.

Pour ce qui est des deux autres situations, elles sont effectivement portées à la connaissance de l'employeur avant les fonctionnaires mis en cause, mais sans que cela soit toujours une surprise pour les policiers, car certains d'entre eux s'attendent à une telle éventualité.

C'est bien la manière, dont ces derniers cas sont gérés à l'interne du corps de police, qui semble être en définitive le sujet principal des préoccupations formulées par les auteurs de l'interpellation. A ce propos, il n'est pas inutile de rappeler que l'approche de toute affaire doit s'inscrire pour n'importe quel policier, de l'agent au commandant, dans un cadre légal relativement contraignant, duquel il n'est pas envisageable de s'écarter.

Pour aller à l'essentiel, il faut surtout retenir l'article 15 de la Loi sur la police judiciaire (LPju), qui prescrit que la police communale est tenue de signaler immédiatement à l'autorité compétente les infractions poursuivies d'office qui parviennent à sa connaissance.

Dès lors, sitôt que les faits sont rapportés au chef de service, une analyse du cas est opérée. Cet examen peut s'appuyer sur des écrits, comme un rapport de police, le journal des événements, une déclaration orale ou d'autres sources, telles que des enregistrements de vidéosurveillance. Cette démarche a pour but de vérifier la vraisemblance des faits et de déceler la présence d'éléments pouvant constituer une infraction se poursuivant d'office, auquel cas un signalement à l'autorité compétente s'avère incontournable. En cas de doute, l'annonce doit tout de même être envisagée, cela pour les raisons suivantes :

- Ce n'est pas à la police, mais au Ministère public, qu'il appartient de déterminer si les faits dénoncés sont susceptibles d'entraîner l'ouverture d'une enquête pénale.
- Si des investigations de police judiciaire doivent être menées pour rechercher les infractions, il est préférable qu'elles soient confiées à un autre corps de police, qui agira selon les directives du Ministère public.
- L'entrave à l'action pénale pourrait, selon les cas, être retenue envers les policiers au courant du dossier, s'il apparaît, par la suite, que les faits sont constitutifs d'une infraction se poursuivant d'office et qu'ils n'ont pas été signalés à l'autorité compétente.
- La difficulté pour l'employeur d'assumer pleinement son rôle, dans la limite normale des rapports de service, sans se substituer à celui de la police, en tant qu'auxiliaire de la justice.

Relevons que depuis le 1^{er} octobre 2008, le préposé à la déontologie est saisi de tous les cas mettant en cause le comportement d'un policier. Il traite tous les dossiers sous l'angle de la conciliation, à savoir un mode alternatif de résolution à l'amiable des litiges. Il doit toutefois s'abstenir dans les affaires où une procédure pénale et/ou administrative est déjà en cours.

Cela étant, la Municipalité répond comme suit aux questions posées :

1. Existe-t-il une directive ou un règlement prévoyant la procédure à suivre dans le cas où un policier est accusé d'avoir commis une infraction, par exemple à l'encontre d'un particulier ou d'un collègue, dans le cadre de ses fonctions ?

La formulation de cette question présuppose que le policier est soupçonné d'un acte pénalement répréhensible et qu'une procédure a été engagée contre lui.

Lorsque tel est bien le cas, il existe une disposition interne du corps de police sur la procédure à suivre. Il s'agit de la directive d'application 08.06 du Règlement du corps de police (RCP), en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2009, qui stipule ce qui suit :

Policier victime ou auteur présumé d'une infraction

Lorsqu'un policier en service est victime d'une infraction se poursuivant d'office, il en informe dès que possible sa hiérarchie.

Il en est de même lorsque le policier fait l'objet d'une poursuite pénale portant sur des faits commis dans l'exercice de sa fonction ou pouvant être considérés comme incompatibles avec celle-ci.

Pour le surplus, ce sont essentiellement les dispositions du droit fédéral qui sont appliquées, plus particulièrement le Code de procédure pénale (CPP) depuis le 1^{er} janvier 2011.

Au niveau de la Ville et indépendamment de toute procédure pénale, l'attitude d'un fonctionnaire peut également susciter l'ouverture d'une procédure administrative. Celle-ci est décrite à l'article 71 du Règlement pour le personnel de l'administration communale (RPAC), dont la teneur est la suivante :

¹ *Lorsqu'une enquête administrative est ouverte à son encontre, les faits incriminés sont portés par écrit à la connaissance du fonctionnaire, le cas échéant, avec pièces à l'appui.*

² *Dès l'ouverture de l'enquête, l'intéressé doit être informé de son droit d'être assisté conformément à l'article 56 RPAC.*

³ *L'audition fait l'objet d'un procès-verbal écrit, lequel est contresigné par l'intéressé qui en reçoit un exemplaire ; ce document indique clairement les suites qui seront données à l'enquête.*

Habituellement, l'ouverture d'une enquête administrative est examinée à l'issue de la procédure pénale. Toutefois, elle peut être décidée avant, si les faits incriminés sont suffisamment établis ou s'ils sont graves et qu'ils nécessitent la suspension du fonctionnaire concerné.

1.1 Si oui, le Conseil communal pourrait-il obtenir copie de ce règlement ?

Les textes des dispositions communales précitées ayant été reportés in extenso, la Municipalité estime avoir répondu favorablement à cette question. Elle renonce à produire une copie du CPP.

1.2 Dans le cas contraire, sur la base de quels principes, la police communale agit-elle dans de tels cas ?

En l'état, il n'existe aucune instruction administrative de la Ville qui règle dans le détail la procédure à appliquer à un fonctionnaire poursuivi en justice pour des faits en lien avec son activité professionnelle. Ces situations, au corps de police, sont gérées au fur et à mesure de leur survenue, en proposant un accompagnement de la hiérarchie ou des juristes.

Le principe de la présomption d'innocence jusqu'à droit connu prévaut toutefois, surtout lorsque l'action du policier semble en adéquation avec les pratiques professionnelles.

2. En cas de dénonciation du comportement policier par un tiers ou par un autre membre du corps de police, la procédure suivie est-elle identique ?

La police a notamment pour mission de veiller à l'application des lois et règlements. Dès lors, en présence d'une dénonciation d'un tiers ou d'un policier, elle se doit d'agir de manière identique. Par contre, le corps de police, dans son rôle d'employeur, doit prendre en considération d'autres aspects si la dénonciation provient de ses rangs, notamment afin de préserver la bonne marche du service ou le climat relationnel entre les collaborateurs.

3. Des mesures d'instruction sont-elles effectuées par la hiérarchie avant la dénonciation au Ministère public du policier suspecté d'avoir commis une infraction ? En particulier, le policier suspecté d'avoir commis une infraction est-il entendu par la hiérarchie avant toute dénonciation ?

Aucune mesure d'instruction n'est entreprise si une dénonciation à l'autorité compétente est envisagée. Seuls les documents ou moyens de preuve sont réunis et préservés. Dans ce contexte, mais également afin d'éviter tout conflit d'intérêts, le policier soupçonné par un tiers d'avoir commis une infraction n'est pas, en principe ou en accord avec l'autorité compétente, entendu par sa hiérarchie sur les faits qui lui sont reprochés.

Il en va différemment lorsque l'action d'un policier est contestée à l'interne par un ou d'autres collègues. Dans ce cas de figure et sans qu'il soit forcément question de dénonciation à ce stade, le supérieur direct peut s'entretenir avec l'un ou l'autre des collaborateurs impliqués ou/et leur demander de faire rapport. Après coup, si les faits mis en exergue paraissent pénalement répréhensibles, il en informe le chef de service, qui examine la suite à donner.

En outre, si le policier réalise d'emblée que son comportement semble constitutif d'une infraction et qu'une dénonciation à l'autorité compétente est inéluctable, il est rendu attentif à son droit de garder le silence et de ne pas s'auto-incriminer.

4. A quel moment le policier suspecté d'avoir commis une infraction est-il informé de l'enquête ouverte à son encontre ?

Si la dénonciation ou la plainte pénale est transmise directement à la justice, le policier apprend, dans la majeure partie des cas, l'existence d'une procédure à son encontre, lorsqu'il reçoit un mandat de comparution, parfois des semaines ou des mois après les faits. Plus rarement, il en est informé, lorsqu'il est inquiété par une autre police.

S'agissant d'une dénonciation à l'interne ou adressée au préalable au corps de police, il en allait généralement de même jusqu'au 31 décembre 2010. En effet, jusqu'à cette date, la police devait se conformer au code de procédure pénale vaudoise. Elle devait, entre autres, respecter le secret de l'enquête (art. 166 et 184 à 186), y compris durant la phase préliminaire à l'enquête. Dans ces conditions, la communication au policier incriminé ne pouvait se faire sans l'accord du magistrat en charge de l'enquête, autorisation qui était presque systématiquement refusée, pour le moins avant la première audition du policier.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, avec l'introduction du nouveau CPP, un changement de pratique dans ce domaine est apparu possible et décision a été prise par la direction du corps de police d'aviser le collaborateur visé par une dénonciation, sauf si cette annonce est susceptible de compromettre le bon déroulement de l'enquête, auquel cas l'aval du Ministère public serait requis.

5. Le policier suspecté est-il parfois suspendu de ses fonctions pendant la phase d'enquête ; si oui dans quels cas ?

Une mesure de suspension préventive peut être ordonnée, lorsque la bonne marche de l'administration l'exige (art. 67 du RPAC), en particulier quand il y a lieu de penser que le lien de confiance avec le fonctionnaire est irrémédiablement rompu, si la faute est suffisamment grave pour déboucher sur un licenciement ou parce que les faits reprochés sont totalement incompatibles avec l'exercice de la fonction. La suspension d'un policier ne constitue toutefois pas la règle, mais bien plutôt l'exception.

6. Le policier suspecté d'avoir commis une infraction peut-il recourir aux services d'un avocat ? Existe-t-il des cas dans lesquels la commune prend en charge tout ou partie des frais d'avocat encourus par le policier, notamment dans le cas où la dénonciation mène à un classement de l'affaire par le Ministère public ou à l'acquittement du prévenu ?

Conformément au CPP, le policier a droit à un avocat, tout comme n'importe quel autre prévenu. La question de la prise en charge des frais de défense pénale est examinée de cas en cas, notamment au regard de deux dispositions, en l'occurrence les articles 21 du RCP et 56, alinéa 2 du RPAC. La première disposition, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, précise ce qui suit :

« Les policiers bénéficient d'une assurance de protection juridique dans les causes civiles ou pénales dans lesquelles ils sont parties, lorsque les faits litigieux résultent de l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, sont en particulier exclus de la couverture d'assurance les litiges qui opposent un policier à la Commune. Dite assurance leur permet en particulier de choisir librement leur défenseur, dans la limite des prestations assurées. »

Dans les causes pénales dans lesquelles le policier a qualité de prévenu, l'assurance de protection juridique ne lui est accordée que pour autant qu'il s'agisse d'infraction(s) commises(s) par négligence ou s'il paraît que son acte se justifie de manière suffisamment vraisemblable par la légitime défense, le devoir de fonction, l'état de nécessité ou la sauvegarde d'intérêts légitimes ».

La seconde disposition mentionne que : *« Le fonctionnaire poursuivi en justice par un tiers pour des faits en rapport avec sa fonction est assisté d'un mandataire professionnel au frais de la Commune ».*

Pour autant que ces conditions soient remplies, l'assurance responsabilité civile (RC) de la Ville est d'abord sollicitée si des prétentions en dommages et intérêts sont formulées contre le fonctionnaire incriminé. Dans un tel cas, l'assurance RC comporte un volet de protection juridique qui peut financer les services d'un avocat dans la procédure pénale, en appui du fonctionnaire concerné. Autrement, les honoraires doivent être supportés par le budget du service concerné, soit en l'occurrence celui du corps de police. A défaut de prise en charge par la bourse communale, c'est la protection juridique de la fédération suisse des fonctionnaires de police (FSFP) qui prend généralement le relais.

Dans la pratique et en raison de l'absence de modalités concrètes d'application concernant l'octroi de la protection juridique, les policiers frappaient à toutes les portes et avaient tendance à privilégier la solution la plus avantageuse pour eux, à savoir celle offerte par le syndicat, car elle permettait d'obtenir rapidement la protection juridique avec une quasi-certitude. Cela a pu donner le sentiment, inexact, que l'employeur n'avait pas le désir de soutenir son personnel. Face à ce constat, la Direction de la sécurité publique et des sports, le commandement du corps de police et l'association des fonctionnaires de police de Lausanne ont mis sur pied un groupe de travail. Son but est de mieux coordonner la prise en charge des affaires impliquant des policiers et de définir une procédure interne, qui pourrait servir de base à une future instruction administrative communale, précisant les modalités d'application de l'article 56 alinéa 2 du RPAC. Les travaux de ce groupe de travail ont bien progressé durant le deuxième trimestre de 2012, de sorte que la procédure interne au corps de police devrait être finalisée d'ici au début de l'automne.