



Réponse de la Municipalité à l'interpellation de M. Benoît Gaillard et consorts déposée le 20 mars 2018

« Pour en savoir plus sur les activités de la commission de déontologie »

Réf : SE/CP – Iddaf 302850

Lausanne, le 12 juillet 2018

Rappel de l'interpellation

« Depuis 2008, la police de Lausanne dispose d'une commission de déontologie dont le rôle consiste, selon le règlement qui régit l'activité de cette commission, à examiner "les griefs mettant en cause le comportement et/ou les actes professionnels d'un policier au regard du Code de déontologie", ce dernier ayant été établi au niveau vaudois par le Conseil cantonal de sécurité dans le cadre de la police coordonnée. Dans le rapport sur le postulat de M. Pierre Conscience intitulé "Mauvaises pratiques policières : pour une instance réellement indépendante pour répondre aux plaintes et dénonciations formées à l'égard de la police", on apprend que la commission a traité 230 cas jusqu'à fin 2016, et que des "manquements" ont été relevés dans 50 cas. Le rapport d'activité 2016 de la commission fait état d'une baisse du nombre des cas signalés à la commission tant par rapport au nombre de sollicitations de la police et que par rapport aux effectifs. En même temps, ce même rapport relève dans ses conclusions un "épuiement professionnel" causé, selon elle, par un possible sentiment d'impuissance des policiers dans le domaine de la lutte contre le trafic de drogue – ce qui fait écho aux analyses souvent portées sur la place publique quant à la difficulté d'agir efficacement contre ce phénomène.

Les policiers lausannois fournissent un travail de qualité dans un contexte urbain difficile. Ils sont les premiers gagnants de l'existence de processus garantissant que les éventuels comportements problématiques pouvant survenir en leur sein soient correctement sanctionnés et corrigés. La commission de déontologie joue sans nul doute un rôle important à cet égard, mais il arrive également que des plaintes soient déposées contre un policier, parfois d'ailleurs en parallèle d'une sollicitation à la commission. La police peut également être amenée à déposer plainte pour entrave à son action ou pour tout autre acte commis à l'encontre d'un policier en exercice. Le rapport entre la procédure pénale qui suit une plainte et la procédure administrative est évoqué dans le règlement d'application sur la déontologie, article 7 : "Lorsque le policier fait déjà l'objet d'une procédure pénale et/ou administrative en cours, le préposé à la déontologie limite son examen au dossier qui lui est transmis."

Pour mieux comprendre le fonctionnement et les activités de la commission de déontologie et le rapport entre les procédures qu'elle mène et celles qui sont enclenchées suite au dépôt d'une plainte, nous souhaitons poser les questions suivantes à la Municipalité. »

Préambule

Avant le 1^{er} octobre 2008, date d'entrée en fonction de la commission préposée à la déontologie (ci-après commission), le Corps de police connaissait deux procédures : une pénale, pour des infractions se poursuivant d'office ou sur plainte, et une administrative souvent ouverte parallèlement à l'enquête pénale ou dans le seul but de dénoncer des prestations insuffisantes, voire un manquement aux devoirs de service. La première peut déboucher sur une condamnation pénale pouvant aller jusqu'à une peine privative de liberté. La seconde vise le licenciement, le déplacement ou une mise en demeure.

Or, sans pour autant être pénalement répréhensible ou suffisamment grave pour susciter une suite administrative, le comportement des policières et policiers est parfois remis en question. En effet, comme tout un chacun, les agentes et agents peuvent commettre des erreurs d'appréciation lors d'engagements ou adopter à l'endroit de tiers une attitude qui s'écarte de celle attendue de leur part. Par ailleurs, il n'est pas inhabituel que l'action de la police, même effectuée dans les règles de l'art,

suscite de l'incompréhension, des interrogations ou des réactions de mécontentement, situations qui nécessitent de fournir ultérieurement des explications, car bien souvent les conditions ne sont pas réunies pour le faire sur le moment en raison de l'urgence de la situation par exemple, ou de la présence de personnes peu ou pas réceptives en raison de leur état physique ou psychique, du risque de collusion, etc..

Ces agissements peuvent légitimement faire l'objet de reproches, auxquels il importe d'apporter une réponse de qualité. Cette réponse doit à la fois satisfaire les attentes des plaignants¹ et améliorer, si nécessaire, les pratiques professionnelles du personnel policier.

Partant de ce constat, le Corps de police a initié une démarche clairement orientée sur un mode alternatif de résolution des conflits et complémentaire aux procédures pénale et administrative. Notatrice à l'époque, cette approche poursuit de nombreux objectifs.

Pour la personne qui s'adresse à la commission, il s'agit de:

- apporter une réponse sur mesure, qu'elle soit écrite ou verbale ;
- garantir une réponse de qualité et s'assurer du degré de satisfaction ;
- améliorer la relation de confiance et restaurer la considération réciproque en lui permettant d'être reconnue comme interlocutrice, de s'exprimer, de faire part de son ressenti, d'être entendue et de comprendre ce qui lui est arrivé² ;
- lui donner l'opportunité de changer son point de vue, généralement négatif, sur la police, pour repartir avec une meilleure perception de son travail ;
- satisfaire ses attentes et obtenir son consentement concernant le règlement du litige ;
- renseigner sur les suites données à son affaire.

Pour la policière ou le policier mis en cause, il s'agit de :

- éviter, si les contextes le permettent, une judiciarisation des conflits en prévenant un dépôt de plainte pénale et le recours aux tribunaux pour obtenir des explications ou réparation en privilégiant la voie du dialogue ;
- rendre compte personnellement aux citoyens et traiter rapidement, en toute sérénité et avec une procédure simplifiée, les situations conflictuelles afin de s'expliquer sur la base de souvenirs récents, ce qui peut permettre de réduire la charge émotionnelle liée à la procédure pénale qui dure parfois plusieurs mois ou années, période durant laquelle il faut continuer à travailler normalement au quotidien ;
- mettre en évidence les exigences professionnelles et ainsi permettre au citoyen de mieux comprendre les contraintes de la police et bénéficier d'une expérience enrichissante en admettant, parfois, qu'il aurait été possible de faire autrement, sans pour autant avoir fait faux ;
- disposer d'un traitement plus équitable en obtenant un avis sur son affaire par des pairs siégeant dans une commission identique pour l'ensemble des affaires.

Pour l'institution, c'est l'occasion de :

- responsabiliser et sensibiliser les policières et policiers sur leurs pratiques professionnelles en leur permettant d'apprécier et d'analyser rétroactivement la situation par eux-mêmes ;
- s'épargner le risque réputationnel lors de procès publics lorsque les conditions ne l'exigent pas ;
- disposer d'une centralisation et d'une gestion unique pour tous les cas relevant de la déontologie pour garantir une certaine cohérence dans la réponse donnée aux citoyens ;
- déceler des problèmes organisationnels ou structurels pouvant générer des dysfonctionnements.

¹ Ici, ce n'est pas la partie plaignante au sens du code de procédure pénale, mais la personne qui se plaint sans velléité d'engager des poursuites judiciaires.

² Presque systématiquement, le plaignant déclare vouloir obtenir des explications sans rechercher à punir la policière ou le policier.

Le 4 septembre 2007, le Conseil communal a validé le préavis N° 2007/23 sur le nouveau statut des policières et policiers lausannois³. Par la même occasion, il a approuvé le règlement du Corps de police, notamment les articles 35⁴ et 36⁵, dispositions qui donnent à la Municipalité la compétence de nommer la commission et d'édicter les règles de procédure applicables.

Le 2 avril 2008, la Municipalité a adopté le règlement d'application de la commission, avec des principes axés sur le règlement à l'amiable des conflits et les avantages évidents que cela comporte. Elle a nommé les huit membres de la commission⁶, dont les deux coresponsables de la Cellule ARC (Cellule d'aide à la résolution des conflits) comme étant les spécialistes de la résolution de litiges, non rattachés au Corps de police.

Réponses aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : Comment les personnes qui pourraient souhaiter s'adresser à la commission de déontologie sont-elles informées de son existence, hormis la page web sur le site de la police ?

Hormis la page web dont il est fait référence, les personnes reçoivent l'information de son existence lorsqu'elles manifestent leur mécontentement, soit à l'occasion de leur passage aux postes de police, soit par téléphone ou courrier.

Elles peuvent être également orientées sur le Ministère public de l'arrondissement de Lausanne si elles manifestent l'intention de déposer une plainte pénale.

Les municipaux saisis renvoient également à celle-ci par voie hiérarchique.

Question 2 : Quels sont les rôles respectifs de la commission et du préposé à la déontologie ? Les griefs et demandes sont-ils examinés par la commission ou par une seule personne ?

Au sens des articles 2 et 6 du règlement d'application, le préposé à la déontologie est celui qui préside les séances de commission, qui est chargé d'examiner les cas sous l'angle du code de déontologie et d'en faire rapport à la commission.

Concrètement, le préposé à la déontologie commence par effectuer une première analyse pour déterminer s'il est compétent pour traiter le cas et si des mesures d'urgence doivent être prises, notamment après avoir récolté tous les renseignements utiles. Il mène ensuite les différents entretiens et conciliations. Il organise, prépare et anime les séances de la commission. A cet effet, il rédige tous les documents utiles (ordre du jour, conclusions, rapports, recommandations, etc.). Il renseigne les membres de la commission du suivi des dossiers (art. 11, al 2, du règlement d'application⁷).

La commission prend connaissance de toutes les affaires et, après discussion, remet ses conclusions au commandant.

Question 3 : De quel type de formation le préposé à la déontologie bénéficie-t-il et de quelle autonomie hiérarchique dispose-t-il ?

Le préposé à la déontologie est policier. Il a notamment suivi les formations suivantes :

- éthique et sociétés, orientation éthique et ordre public de l'Université catholique de Louvain ;
- initiation à la gestion des conflits de l'Institut universitaire Kurt Bösch (IUKB) ;
- médiation de l'IUKB.

³ BCC 2007-2008, tome I, pages 199 ss.

⁴ « La commission préposée à la déontologie est compétente pour examiner les cas dans lesquels un policier ou une policière est mis en cause pour avoir enfreint ses devoirs soit par négligence, soit intentionnellement. Elle est nommée par la Municipalité. ».

⁵ « Le code de déontologie est adopté par la Municipalité, laquelle fixe également, dans les limites du RPAC, les règles de procédure de la commission préposée à la déontologie. ».

⁶ Trois policières et policiers représentatifs du Corps de police, ainsi qu'un spécialiste de la résolution de litiges, nommés pour la durée de la législature avec un suppléant pour chacun d'eux.

⁷ « Le préposé à la déontologie renseigne les membres de la commission, y compris les suppléants, sur le suivi des dossiers. ».

Précisons qu'en tant que responsable de la gestion qualité, il a également suivi deux formations spécifiques, soit :

- mettre en œuvre et animer un processus d'amélioration continue du Centre d'enseignement pédagogique (CEP) ;
- contrôle et mesurage qualité de l'Ecole professionnelle suisse de sécurité.

Dès le moment où le préposé à la déontologie est saisi par le commandant, il n'a aucune contrainte hiérarchique (art. 6, al 2, du règlement d'application⁸). Par ailleurs, son statut d'officier (premier-lieutenant) lui confère une position et une reconnaissance institutionnelles lui permettant d'éviter de subir une quelconque influence. A ce titre, il a suivi les formations suivantes :

- cours de conduite I de l'Institut suisse de police (CCI) ;
- cours de conduite II de l'Institut suisse de police (CCII) ;

Il perd par contre toute autonomie en présence d'une infraction qui se poursuit d'office, puisqu'il est tenu de la dénoncer conformément à l'article 302 du Code de procédure pénale⁹.

Question 4 : Comment les personnes qui pourraient souhaiter déposer plainte contre un policier sont-elles informées de la manière dont leur plainte sera traitée et instruite ?

Les personnes qui veulent déposer une plainte pénale contre un policier bénéficient des mêmes règles de procédure que tous les lésés ou victimes, à savoir les droits inhérents à la partie plaignante. La seule différence réside dans le fait que le Corps de police incriminé devra se récuser et renvoyer le plaignant auprès d'une autre entité légalement compétente. Il s'agira dans les faits d'une autre police ou directement du Ministère public.

Dans les affaires déontologiques, le déontologue informe par courrier qu'il a été saisi de l'affaire et prend ensuite contact directement avec la partie plaignante pour envisager avec elle les suites à donner et les formes qu'elles peuvent prendre.

Question 5 : Combien de plaintes ont été déposées contre la police ou un policier en exercice au cours de la décennie écoulée ?

Du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2017, soit en l'espace de dix ans, 53 plaintes pénales ont été déposées contre des policiers dans l'exercice de leur fonction. A noter qu'il n'est pas rare que la plainte pénale soit dirigée contre plusieurs policiers à la fois. A ce jour, cinq affaires sont toujours pendantes. Une seule procédure a débouché sur la condamnation du policier pour abus d'autorité.

Durant la même période, sept interventions ont fait l'objet de signalements à la justice, les faits reprochés étant suffisamment caractérisés pour être poursuivis d'office. Ces enquêtes ont abouti à cinq condamnations, principalement pour abus d'autorité.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la commission a rendu 216 conclusions¹⁰. A 58 reprises, soit dans un peu plus d'un quart des cas, des manquements¹¹ ont été relevés au niveau du comportement des policières et policiers.

⁸ « Il est habilité, sur délégation du commandant, à prendre au sein du service ou auprès d'un tiers tous les renseignements utiles. Il doit en principe renseigner le chef direct et le chef de subdivision du policier concerné, dont il peut requérir l'appui. ».

⁹ « Les autorités pénales sont tenues de dénoncer aux autorités compétentes toutes les infractions qu'elles ont constatées dans l'exercice de leurs fonctions ou qui leur ont été annoncées si elles ne sont pas elles-mêmes compétentes pour les poursuivre. ».

¹⁰ 259 situations ont été portées à la connaissance de la commission du 1^{er} octobre 2008 au 31 décembre 2017.

¹¹ Les manquements mis en évidence en résolution de litiges n'ont jamais été considérés comme étant suffisamment graves au point de justifier l'ouverture d'une procédure administrative.

Question 6 : Dans combien de cas, au cours des années concernées par l'activité de la commission de déontologie, les deux procédures - plainte et sollicitation de la commission - ont-elles été lancées en parallèle par une personne ?

A six reprises, une personne s'est plainte de l'attitude de policières ou policiers auprès d'un membre de la Municipalité ou du commandant du Corps de police, tout en ayant simultanément intenté une action en justice. A une seule occasion, une personne a saisi la justice après une conciliation.

Question 7 : Dans ces cas, que veut dire dans la pratique l'article 7 du règlement d'application évoqué ci-dessus ?

Le préposé à la déontologie ne peut pas entendre les parties (plaignants, prévenus, personnes appelées à donner des renseignements, témoins) et doit se contenter des pièces du dossier qu'il obtiendra généralement au terme de la procédure pour rendre des conclusions à la commission préposée à la déontologie.

Question 8 : Dans combien de cas la procédure devant la commission a-t-elle conduit au retrait – d'une plainte déposée contre la police ou un policier ? – d'une plainte déposée par la police ou un policier ?

Le préposé à la déontologie ne peut pas intervenir dans le cadre d'une enquête pénale. Dès lors, il n'a jamais eu l'occasion de procéder à une conciliation judiciaire, cette possibilité restant, dans le canton de Vaud, de la compétence exclusive du Ministère public.

Comme évoqué ci-dessus, lorsque deux procédures (pénale et déontologique) sont en cours simultanément, c'est la procédure pénale qui prime. Le préposé ne rendra ses conclusions à la commission qu'à l'issue de cette dernière.

Question 9 : Quels sont les droits des membres de la commission de déontologie quant aux informations ou déclarations protégées par le secret de fonction ?

Les membres de la commission sont non seulement tenus au secret de fonction, comme l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs de la Ville de Lausanne, mais ils sont en plus tenus à un strict devoir de confidentialité en ce qui concerne les affaires traitées (art. 4 du règlement d'application¹²). Les policiers ne peuvent, quant à eux, opposer le secret de fonction à l'officier de déontologie.

Question 10 : La commission a-t-elle fait usage de son droit, consacré à l'art. 1 du règlement d'application, de remettre spontanément un rapport sur un sujet particulier ?

La commission a formulé spontanément plusieurs recommandations, en l'occurrence plus d'une vingtaine en dix ans. Ces recommandations sont adressées au commandant sitôt rédigées. Elles sont aussi intégrées dans le rapport annuel d'activité.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de Monsieur l'interpellateur.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne, le 12 juillet 2018.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod



Le secrétaire
Simon Affolter



¹² « Les membres sont tenus à un strict devoir de confidentialité en ce qui concerne les affaires traitées. ».