



# La protection juridique contre les abus de la part de la police

Présentation des mécanismes de plainte possibles en Suisse

Jörg Künzli

Evelyne Sturm

Vijitha Veerakatty

Berne, le 21 février 2014

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3012 Berne

Téléphone +41 31 631 86 55, [evelyne.sturm@skmr.unibe.ch](mailto:evelyne.sturm@skmr.unibe.ch)

## LES AUTEURS

*Prof. Dr. Jörg Künzli*

Professeur ordinaire en droit constitutionnel et droit international public, Université de Berne ;  
responsable du domaine thématique Police et justice du CSDH

*Evelyne Sturm, licenciée en droit, LL.M.*

Co-directrice du CSDH

*Vijitha Veerakatty, MLaw, avocate*

Collaboratrice scientifique pour le domaine thématique Police et justice du CSDH

La présente étude reflète l'opinion des auteurs et n'engage que le Centre suisse de compétence pour les droits humains.

La présente version de l'étude est une traduction de l'étude originale rédigée en allemand et achevée le 21 février 2014. Les évolutions survenues depuis lors n'ont pas été prises en compte ici. La version originale de l'étude fait foi.

La traduction française a été rendue possible grâce au soutien financier de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères DFAE.

Traduction réalisée par Lawtank Sàrl.

Usage du masculin et du féminin : Pour des raisons de lisibilité, seule la forme masculine est utilisée. La forme féminine est cependant toujours implicitement comprise.

## TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS .....	V
RÉSUMÉ.....	1
<b>1. Introduction</b> .....	<b>2</b>
1.1. Mandat .....	2
1.2. Délimitation du champ d'étude .....	2
1.3. Procédé et méthode .....	2
1.4. Structure.....	3
<b>2. Contexte</b> .....	<b>4</b>
2.1. Recommandations adressées à la Suisse par des organes internationaux en charge des droits humains.....	4
2.2. Écho médiatique d'incidents en Suisse .....	6
<b>3. Règles sur la protection juridique relevant des droits humains</b> .....	<b>8</b>
3.1. Sources de droit et standards en matière de droits humains .....	8
3.2. Obligation de dénoncer et poursuite d'office .....	9
3.3. Obligation d'enquêter .....	10
3.3.1. Indépendance de l'enquête .....	12
3.3.2. Adéquation et sérieux de l'enquête .....	13
3.3.3. Célérité de l'enquête .....	14
3.3.4. Vérification publique de l'enquête.....	14
3.3.5. Implication et protection des victimes présumées .....	15
3.4. Allègement du fardeau de la preuve .....	15
3.5. Obligation d'identifier et de sanctionner .....	16
3.6. Droit à un recours effectif .....	18
3.7. Les règles afférentes aux droits humains dans la jurisprudence du Tribunal fédéral.....	18
<b>4. Mécanismes et moyens de recours informels</b> .....	<b>19</b>
4.1. « Plainte citoyenne » .....	19
4.1.1. Bases .....	19
4.1.2. Accès, triage et distinction par rapport à la dénonciation pénale .....	20
4.1.3. Plaintes internes .....	21
4.1.4. Plaintes anonymes .....	22
4.1.5. Statistique.....	23
4.1.6. Compétence .....	23
4.1.7. Procédure .....	24
4.1.8. Conséquences disciplinaires .....	25
4.2. Plainte à l'autorité de surveillance.....	26
4.2.1. Principales caractéristiques.....	26
4.2.2. Aspects particuliers de la procédure .....	27
4.3. Procédure de l'ombudsman .....	28
4.3.1. Caractéristiques principales .....	28
4.3.2. Déroulement de la procédure .....	29
4.4. Synthèse : procédures et recours informels.....	31
<b>5. Procédure pénale</b> .....	<b>32</b>
5.1. Importance de la procédure pénale et statistique .....	32

5.2.	Ouverture de la procédure pénale.....	33
5.2.1.	Droit de dénoncer de la victime présumée et des tiers .....	34
5.2.2.	Obligation de dénoncer des collaborateurs de police et du commandement .....	35
a.	Primauté de l'obligation de dénoncer du droit fédéral .....	35
b.	Pratique .....	37
5.2.3.	Transmission .....	38
5.2.4.	<i>In dubio pro duriore</i> comme principe de la procédure préliminaire .....	39
5.2.5.	Procédure d'autorisation.....	41
5.3.	Indépendance de l'enquête pénale .....	43
5.3.1.	Garantie de l'indépendance au moment de l'enquête .....	43
5.3.2.	Modèles de compétence du ministère public : .....	44
5.3.3.	Actes d'enquête effectués par la police.....	46
a.	Auditions.....	46
b.	Examens criminalistiques et autres investigations .....	49
5.4.	Règles de preuve .....	50
5.4.1.	Fardeau de la preuve et appréciation des preuves .....	50
5.4.2.	Procédure de preuve.....	52
5.5.	Durée de la procédure et rapport avec d'autres procédures .....	55
5.6.	Le rôle de la police en tant qu'employeur.....	56
5.6.1.	Protection juridique.....	56
5.6.2.	Procédures disciplinaires.....	57
a.	Principales caractéristiques des procédures disciplinaires .....	57
b.	Déroulement de la procédure.....	59
c.	Rapport avec la procédure pénale .....	60
d.	Mutation et promotions.....	61
5.6.3.	Plaintes pénales de membres de la police pour violences et menaces .....	63
5.7.	Synthèse concernant la procédure pénale.....	64
6.	<b>Autres moyens de droit</b> .....	65
6.1.	Le recours selon l'art. 393 let. a CPP (« recours CPP ») .....	65
6.2.	Procédure administrative.....	66
6.2.1.	Principales caractéristiques de la procédure administrative.....	66
6.2.2.	Accès à la procédure de recours de droit administratif .....	67
6.2.3.	Potential de la procédure administrative dans le contexte policier ? .....	69
6.3.	Procédure en responsabilité de l'État.....	70
6.3.1.	Principales caractéristiques de la procédure en responsabilité de l'État.....	70
6.3.2.	Conditions générales de la responsabilité de l'État.....	72
6.3.3.	Réparation du tort moral.....	72
6.3.4.	Aspects de procédure .....	73
7.	<b>Conclusion</b> .....	75
	Bibliographie et liste des documents utilisés.....	77
	Bibliographie .....	77
	Documents utilisés.....	79
	Liste des lois cantonales.....	82
	Annexes.....	89
I.	Contacts .....	89
II.	Vue d'ensemble de la jurisprudence du Tribunal fédéral .....	91

III.	Bestandsaufnahme der Beschwerdemechanismen in den einzelnen Kantonen (annexe disponible uniquement dans la version allemande de l'étude) .....	97
------	--	----

## TABLE DES EXCURSUS

Excursus : Lignes directrices pour la gestion des plaintes.....	10
Excursus : Obligation d'information en cas d'usage d'arme à feu .....	38
Excursus : L'Inspection générale des services (IGS) et le Commissariat à la déontologie dans le canton de Genève.....	47
Excursus : Identification .....	51
Excursus : Qualité pour recourir et assistance judiciaire gratuite .....	54
Excursus : Enquête administrative dans le canton de Lucerne – recommandations des chargés d'enquête.....	62
Excursus : Condition de la responsabilité pour les interventions avec des corps mixtes.....	74

## ABRÉVIATIONS

art.	article
BDLF	Banque de données de la législation fribourgeoise
bGS	Bereinigte (systematische) Gesetzessammlung des Kantons Appenzell Ausserrhoden
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Solothurn
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
BJM	Basler Juristische Mitteilungen
BR	Bündner Rechtsbuch
BSK	Basler Strafrechtskommentar
CAT	Comité de l'ONU contre la torture
CDH	Comité des droits de l'homme de l'ONU
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme (Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950), RS 0.101
CERD	Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale
CFR	Commission fédérale contre le racisme
ch.	chiffre
chap.	chapitre
CIEDR	Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, RS 0.104
cm.	chiffre marginal
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations), RS 220
CoE	Conseil de l'Europe
CoM	Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937, RS 311.0
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, RS 312.0
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101
DBF	Dienstbefehl (ordre de service)
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
édit.	éditeur(s)

ég.	également
EPU	Examen périodique universel
et al.	et alii
FF	Feuille fédérale
GDB	Gesetzesdatenbank des Kantons Obwalden
GS	Gesetzessammlung des Kantons Appenzell Innerrhoden
GS	Gesetzessammlung des Kantons Glarus
HAVE	Haftung und Versicherung: Revue
ibid.	ibidem
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich
LTAf	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, RS 173.32
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, RS 173.110
LUsc	Loi du 20 mars 2008 du sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (Loi sur l'usage de la contrainte), RS 364
LRCF	Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires, RS 170.32
nbp.	note de bas de page
NG	Nidwaldner Gesetzessammlung
NZZ	Neue Züricher Zeitung
OFS	Office fédéral de la statistique
OS	Ordre de service
p.	page
p.ex.	par exemple
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS 172.021
Pacte II de l'ONU	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, RS 0.103.2
RB	Thurgauer Rechtsbuch
RB	Uerner Rechtsbuch
RL/TI	Raccolta delle leggi vigenti del Cantone Ticino
RS	Registre systématique du droit fédéral
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
RSG	Recueil Systématique Genevois
RSJU	Recueil systématique des lois du Canton de Jura
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise

RSV	Recueil Systématique de la législation vaudoise
RS/VS	Recueil systématique des lois valaisannes
s. / ss	et suivant / et suivants
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
sGS	Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Land
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
SRSZ	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz

Les abréviations des lois cantonales se trouvent dans la table des lois cantonales jointe en annexe.



## RÉSUMÉ

La présente étude passe en revue les différents mécanismes de plainte contre les abus de la part de la police existant en Suisse, à la lumière des règles applicables en matière de droits humains. Basée sur des entretiens avec des membres des corps de police cantonaux ainsi que d'autres acteurs, elle cherche à donner un aperçu sur les formes spécifiques que prennent ces mécanismes dans la pratique cantonale.

Tous les cantons connaissent comme recours de bas seuil un instrument appelé « plainte citoyenne ». Il s'agit d'un mécanisme de recours informel, le plus souvent non réglé par la loi, qui ne fait naître aucun droit pour celui qui l'utilise. Il revêt néanmoins une grande importance pratique : d'une part, la police s'en sert comme instrument de gestion des erreurs et, d'autre part, il peut permettre le règlement informel de différends entre la police et la population. En outre, la plainte citoyenne sert de porte d'entrée vers les recours légaux proprement dits. D'autres instruments qui ne fondent aucun droit de partie sont la plainte à l'autorité de surveillance, prévue dans tous les cantons, ainsi que la procédure de l'ombudsman, moins répandue. L'importance de cette dernière procédure de médiation spéciale est due aux droits de consultation du dossier étendus dont jouissent les ombudsmans.

La procédure pénale est, dans tous les cantons, la principale possibilité de protection juridique impliquant un devoir d'enquête de la part de l'autorité. C'est pourquoi la garantie d'une enquête aussi indépendante que possible y occupe une place centrale. Bien que cette indépendance soit garantie par la loi, certains cantons se sont aperçus de la nécessité de prendre des mesures supplémentaires et prévoient des dispositions spécifiques de nature institutionnelle visant à minimiser le risque de partialité. Or, la procédure pénale, caractérisée par la confrontation, tend uniquement à la constatation de la responsabilité pénale individuelle, qui ne correspond pas toujours parfaitement à la responsabilité de l'État telle qu'elle se définit au regard des droits humains.

Ces déficits structurels de la procédure pénale en tant que mécanisme de plainte contre les abus de la part de la police pourraient être corrigés, du moins partiellement, en utilisant les autres moyens de droit disponibles, c.-à-d. le recours selon le CPP, la procédure administrative et la procédure en responsabilité de l'État. En pratique toutefois, ceux-ci ne jouent au mieux qu'un rôle marginal, pour différentes raisons.

# 1. INTRODUCTION

## 1.1. Mandat

Le présent exposé des différents mécanismes de plainte existant en Suisse en cas d'abus de la part de la police est une étude du domaine thématique Police et justice du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Le CSDH a été mandaté pour la réalisation de cette étude par la Confédération dans le cadre des contrats de prestations 2012 et 2013. Le mandat est formulé comme suit :

« État des lieux des différents mécanismes existant en Suisse pour porter plainte en cas d'abus de la part de la police ».

L'étude doit ainsi analyser l'ensemble des modèles de plaintes prévus en cas d'abus de la part de la police. Les règles de procédure en matière de droits humains et les recommandations d'organisations internationales adressées à la Suisse qui s'appuient sur ces règles constituent le contexte de cette étude. À ce titre, elles sont incluses dans l'examen. Cette étude présente ainsi les mécanismes de protection existant en Suisse en les plaçant dans le contexte des engagements de la Suisse en matière de droits humains, puis expose leurs caractéristiques, forces et faiblesses, ainsi que l'importance pratique de ces mécanismes.

## 1.2. Délimitation du champ d'étude

La structure fédérale de l'État suisse est ainsi conçue que la réglementation des missions de la police relève dans une large mesure de la compétence des cantons. Bien que la Confédération<sup>1</sup> dispose elle-même d'organes de sécurité dotés de certaines compétences policières (on peut notamment citer la Police judiciaire fédérale ou le Corps des gardes-frontière<sup>2</sup>), la présente étude expose, par conséquent, uniquement les bases légales cantonales en matière de police, ainsi que de la pratique des corps de police cantonaux. De même, la pratique des forces de police communales en la matière a été presque<sup>3</sup> entièrement exclue de l'examen, bien que celle-ci joue un rôle important dans les nombreux cantons connaissant un système de police dual<sup>4</sup>.

## 1.3. Procédé et méthode

L'analyse de la législation et de la pratique judiciaire ne permet pas à elle seule de fournir un exposé objectif des mécanismes de plainte contre les abus de la part de la police existant en Suisse. Le fait est (1) que la pratique quotidienne des forces de police ne se retrouve souvent pas<sup>5</sup> ou alors uniquement de façon incomplète dans la législation, (2) qu'elle n'est souvent pas réglée dans les ordonnances administratives (ordres de service) publiées dans les recueils de

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'art. 57 al. 1 Cst., la Confédération et les cantons « pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives ». Cf. à ce propos en détail MOHLER, *Polizeirecht*, cm. 5 et 194 ss.

<sup>2</sup> Cf. art. 133 Cst. et art. 96 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes, RS 631.

<sup>3</sup> Seule la pratique de la Police municipale zurichoise à cet égard a été prise en compte.

<sup>4</sup> C'est notamment le cas des cantons AG, SO, SG, VD, ZH.

<sup>5</sup> Cela vaut par exemple pour la dite plainte citoyenne, qui joue un rôle majeur dans la pratique ; à ce propos, cf. chap. 4.1 *infra*.

lois cantonaux et (3) que la pratique des tribunaux et des autorités administratives des cantons n'est que difficilement accessible. Pour ces motifs, la présente étude se base pour l'essentiel sur des entretiens, un procédé inhabituel pour un travail juridique : la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) a pris la décision de collaborer au présent travail à l'occasion de son assemblée plénière du 2 novembre 2012. Il a ainsi été plus facile pour les auteurs de mener des entretiens oraux avec des membres (généralement le commandant de police et/ou le ou la responsable du service juridique) de nombreux corps de police cantonaux et de la Police municipale zurichoise. D'autres entretiens, en particulier ceux avec des membres de corps plus petits, ont pu être menés par écrit<sup>6</sup>. Différents corps nous ont par ailleurs aimablement remis les ordres de service (internes) pertinents<sup>7</sup>. Enfin, nous nous sommes aussi entretenus avec des membres des ministères publics, des avocats, des ombudsmans et des représentantes d'ONG. Nous remercions ici vivement toutes ces personnes<sup>8</sup> de leur ouverture au dialogue et de leur coopération.

#### 1.4. Structure

La présente étude a pour but de présenter les possibilités de plainte existant en Suisse contre les abus de la part de la police, à la lumière des règles de droit international public liant la Suisse dans ce domaine. C'est pourquoi, et pour illustrer l'actualité de la thématique, nous commencerons par un aperçu des recommandations d'organes internationaux et par un coup de projecteur sur des exemples actuels impliquant la Suisse (chap. 2), avant de présenter les règles en matière de droits humains relatives à la protection juridique contre les abus de la part de la police (chap. 3). Dans ce contexte, nous passerons à la description des différents mécanismes de plainte. Nous aborderons d'abord la plainte citoyenne, qui ne présente guère de contours juridiques et qu'on peut donc qualifier d'informelle, puis passerons au moyen de recours que constitue la plainte à l'autorité de surveillance ainsi qu'à la procédure de l'ombudsman, qui n'existe que dans quelques cantons (chap. 4). Suit un exposé détaillé des particularités de la procédure pénale contre des membres de corps de police, mécanisme de plainte de loin le plus important dans la pratique en cas d'abus de la part de la police (chap. 5). L'exposé des mécanismes se termine par le recours CPP nouvellement introduit par le code de procédure pénale, par les procédures administratives et en responsabilité de l'État, relativement peu utilisées en Suisse (chap. 6), ainsi que par une compilation finale de quelques « best practices » (chap. 7). Les annexes II et III, enfin, contiennent une liste de tous les arrêts du Tribunal fédéral rendus ces cinq dernières années sur le thème de la présente expertise, assortie de commentaires succincts, ainsi qu'une présentation canton par canton de la situation juridique et de la pratique sous forme de « fact sheets ».

---

<sup>6</sup> Seule la Police cantonale de Bâle-Ville a décliné notre demande d'entretien ; les Polices cantonales d'Obwald et Nidwald n'ont pas répondu à notre requête ; les Polices cantonales de Zoug et d'Uri n'ont pas répondu au catalogue de question écrites, mais ont donné des indications générales sur le sujet.

<sup>7</sup> Tous les interlocuteurs et interlocutrices se sont vu accorder la possibilité de vérifier les déclarations faites lors des entretiens qui sont citées dans la présente expertise.

<sup>8</sup> Pour une liste complète de tous les entretiens, se reporter à l'annexe I.

## 2. CONTEXTE

### 2.1. Recommandations adressées à la Suisse par des organes internationaux en charge des droits humains

Ces dernières années, différents organes en charge des droits humains ont pris position sur la question de savoir si les mécanismes de protection juridique existants en cas de violations des droits humains par la police sont conformes aux engagements contractuels de la Suisse ou si, éventuellement, il y a une nécessité d'optimisation :

Sur le plan *universel*, le Comité des droits de l'homme<sup>9</sup> se disait déjà en 2001 « profondément préoccupé par le fait que des informations font état de brutalités policières à l'égard de personnes mises en état d'arrestation et détenues, notant que souvent ces personnes sont des étrangers. Il est également préoccupé de ce que de nombreux cantons ne possèdent pas de mécanismes indépendants d'enquête sur les plaintes concernant les violences et autres agissements répréhensibles que commettrait la police. La possibilité d'intenter une action en justice ne saurait se substituer à de tels mécanismes »<sup>10</sup>. Au cours de l'élaboration du dernier rapport étatique en 2009, il a une fois de plus exprimé son inquiétude et exigé la création de mécanismes indépendants dans tous les cantons, incluant la compétence de recevoir et d'enquêter sur toutes les plaintes pour emploi excessif de force, mauvais traitements ou autres abus de la part de la police. La Suisse devait en outre créer une base de données nationale des plaintes déposées contre la police<sup>11</sup>.

Le *Comité de l'ONU contre la torture (CAT)*<sup>12</sup> a lui aussi lancé un appel similaire à plusieurs reprises. Il a signalé à la Suisse pour la dernière fois en 2010 que la possibilité d'accéder à un tribunal ordinaire ne s'opposait pas à la création, dans tous les cantons, d'instances indépendantes pouvant recevoir les plaintes contre des membres de la police ayant commis des usages abusifs de la force ou des mauvais traitements<sup>13</sup>. Le *rapporteur spécial de l'ONU sur le racisme*, en 2007<sup>14</sup>, puis le *Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)*<sup>15</sup>, l'année suivante<sup>16</sup>, ont également recommandé l'aménagement d'un mécanisme indépendant permettant d'enquêter sur des reproches de racisme formulés à l'encontre d'autorités étatiques.

La Suisse a en outre accepté, dans le cadre de l'examen périodique de la situation suisse en matière de droits humains devant le *Conseil des droits de l'homme*, une recommandation du Nigeria, qui demandait à la Suisse, d'une part, de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les abus de force policière à motivation raciste ou xénophobe commis contre des étrangers, des

---

<sup>9</sup> Le Comité des droits de l'homme est l'organe de surveillance du Pacte II de l'ONU. Les États membres ont l'obligation contractuelle de rendre compte périodiquement à cet organe de l'exécution de ses obligations en vertu du traité.

<sup>10</sup> CDH, Concluding Observations Switzerland 2001, ch. 11.

<sup>11</sup> CDH, Concluding Observations Switzerland 2009, ch. 14.

<sup>12</sup> La Suisse est également tenue de remettre des rapports à l'organe de surveillance de la Convention contre la torture.

<sup>13</sup> CAT, Concluding Observations Switzerland 2010, ch. 9.

<sup>14</sup> Rapporteur spécial, Racisme 2007, ch. 90.

<sup>15</sup> Cet organe est l'organe de surveillance de la Convention contre le racisme et a la compétence de prendre position sur les rapports de la Suisse.

<sup>16</sup> CERD, Concluding Observations Switzerland 2008, ch. 16.

immigrés ou des requérants d'asile et, d'autre part, d'attirer les auteurs devant la justice<sup>17</sup>. On peut supposer que le second aspect doit être compris dans un sens large, autrement dit qu'il est question non seulement de passer à une procédure judiciaire proprement dite, mais, de manière générale, d'empêcher les cas d'impunité en fournissant des possibilités de plainte effectives et indépendantes. De même, à l'occasion de son deuxième examen périodique devant le Comité des droits de l'homme en 2012, la Suisse s'est vu adresser quelques recommandations concernant la protection juridique contre les abus de la part de la police, qu'elle a acceptées : il lui a notamment été demandé d'enquêter sur les cas d'emploi excessif de la force lors d'une arrestation et durant les interrogatoires de suspects<sup>18</sup>. La Suisse a cependant refusé de suivre la recommandation de mettre en place dans tous les cantons des mécanismes indépendants « with a mandate to investigate all complaints about excessive use of force, cruel treatment and other police abuse », invoquant la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice<sup>19</sup>.

Au niveau européen, l'ancien *Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, Alvaro Gil-Robles, après une visite en Suisse en 2004, a souligné la nécessité impérieuse de revoir les modalités par lesquelles les personnes peuvent faire valoir leurs droits en cas d'actes de violence de la part de policiers. Il a suggéré la mise en place d'instances non judiciaires et indépendantes des autorités, par exemple des ombudsmans, qui viendraient s'ajouter à la possibilité des recours en justice<sup>20</sup>. La *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)* a elle aussi exigé dans son rapport sur la quatrième période de surveillance l'instauration d'un mécanisme indépendant pour enquêter sur les reproches de racisme de la part des autorités en Suisse<sup>21</sup>.

Le *Comité européen pour la prévention de la torture (CPT)*, se basant sur des constatations faites lors de visites antérieures, a spécifiquement recommandé aux autorités genevoises la création d'un organe de surveillance des fonctionnaires (entre autres de la police), entièrement indépendant des services qu'il est amené à contrôler. Cet organe doit en outre avoir les compétences nécessaires pour traiter les plaintes et satisfaire aux critères définis dans le 14<sup>e</sup> rapport annuel du CPT<sup>22</sup>. L'instauration, l'année suivante, de l'Inspection générale des services (IGS)<sup>23</sup>, compétente pour les enquêtes pénales et administratives en cas de reproches formulés contre des membres de la police ou d'autres employés de l'État, notamment le personnel de l'exécution des peines, ont été accueillis favorablement par le CPT dans son dernier rapport, datant de 2012. S'agissant de l'indépendance de l'IGS, le CPT a toutefois exigé des informations complémentaires, d'autant plus que l'instance est subordonnée à la cheffe de la police<sup>24</sup>. Dans le même rapport, le CPT a recommandé au *Tribunal genevois des mesures de contrainte* de s'attacher davantage à prendre les mesures nécessaires lorsqu'il existe des indices sérieux qu'un comparant pourrait être victime de brutalités policières. Dans ce contexte, la formulation explicite d'un reproche de mauvais traitements par la personne n'est pas seul déterminant. Les juges des me-

---

<sup>17</sup> UPR Switzerland 2008, ch. 40 et 50.

<sup>18</sup> UPR Switzerland 2012, ch. 122.39 (Russie). Cf. ég. les recommandations similaires du Brésil, de la France et de l'Irlande (ch. 123.46-48).

<sup>19</sup> UPR Switzerland 2012, ch. 123.45 (Ouzbékistan). Pour la réponse de la Suisse, cf. UPR Switzerland 2012 Addendum.

<sup>20</sup> Commissioner for Human Rights, Report 2005, ch. 111 et 113.

<sup>21</sup> ECRI, 4<sup>e</sup> rapport, ch. 186.

<sup>22</sup> CPT/Inf (2008) 33, ch. 43.

<sup>23</sup> Cf. à ce sujet ch. 5.3.3 *infra*.

<sup>24</sup> CPT/Inf (2012) 26, ch. 15. Le Conseil fédéral considère l'indépendance de l'IGS comme assurée, en raison de la subordination administrative sous la cheffe de la police et de la subordination directe sous le procureur en charge des enquêtes. Cf. à ce propos CPT/Inf(2012) 27, ch. 15.

sures de contrainte doivent prêter attention à d'autres indices, susceptibles d'entraîner des examens forensiques, tels des blessures visibles ou le comportement de la personne concernée<sup>25</sup>.

La *Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH)* a abouti pour la première fois en 2006 à la conclusion que la Suisse avait violé le droit à la vie du point de vue procédural. En effet, les forces de police responsables de l'enquête au sujet d'un décès n'étaient pas indépendantes de celles qui étaient impliquées dans le décès. Les organes en charge de l'enquête ne doivent être subordonnés ni hiérarchiquement ni institutionnellement aux organes responsables de l'incident objet de l'enquête et doivent aussi être indépendants dans la pratique<sup>26</sup>. L'année dernière enfin, la CourEDH a une nouvelle fois constaté une violation par la Suisse de l'interdiction des traitements inhumains<sup>27</sup>. Elle a en substance critiqué que les autorités judiciaires, dans leur décision de classer la procédure contre deux policiers, se soient fondées uniquement sur l'enquête criminalistique de la police et non, comme demandé par le recourant, sur une contre-expertise indépendante, afin de déterminer si la matraque utilisée s'était éventuellement brisée en raison d'un emploi excessif de la force<sup>28</sup>.

## 2.2. Écho médiatique d'incidents en Suisse

Le grand nombre d'articles de presse montre que les allégations de brutalités – et de tous types de comportements illicites<sup>29</sup> – de la part de la police trouvent rapidement un fort écho médiatique. C'est pourquoi nous mentionnerons ici très brièvement quelques articles publiés ces derniers temps. Il sied cependant de souligner qu'il n'est possible d'en tirer de conclusions ni sur l'ampleur du problème des abus de force policière en Suisse ni sur le bien-fondé des allégations. Néanmoins, il s'agit d'un sujet sur lequel le public est informé et qui revêt donc une importance particulière pour la réputation de la police.

Ainsi, ces derniers mois, les médias ont notamment rapporté les événements impliquant la police lucernoise, mis au jour à la suite de recherches journalistiques<sup>30</sup>. Parmi les autres thèmes ayant aussi fait les gros titres, on peut citer la longue pratique de la Police municipale lausannoise consistant à abandonner les auteurs de troubles dans la forêt<sup>31</sup>, l'attitude hautaine dont feraient

---

<sup>25</sup> CPT/Inf (2012) 26, ch. 16.

<sup>26</sup> CourEDH, *Scavuzzo-Hager et al. v. Switzerland*, 41773/98 (2006).

<sup>27</sup> CourEDH, *Dembele v. Switzerland*, 74010/11 (2013).

<sup>28</sup> Ibid., ch. 67. Au niveau national, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) constate, dans une étude intitulée « Le droit contre la discrimination raciale. Analyse et recommandations », qu'il existe en Suisse de graves carences s'agissant de la mise en œuvre et de l'effet du droit. La CFR a notamment identifié des obstacles entravant l'application du droit en cas d'actes discriminatoires d'autorités de police notamment dans le fait que les déclarations de la police se voient souvent accorder davantage de poids que les accusations formulées par la personne concernée, car les membres d'une patrouille de police confirment fréquemment les déclarations de leurs collègues. De surcroît, les enquêtes seraient souvent classées, parce que le supérieur qui introduit la procédure ne présente pas l'indépendance requise, en conséquence de quoi la procédure n'est pas effectivement mise en œuvre. La CFR a recommandé la création d'instruments de mise en œuvre efficaces, par exemple des services de conciliation ou des ombudsmen, exerçant des fonctions de conseil ou de médiation. CFR, *Le droit contre la discrimination raciale. Analyse et recommandations*, déc. 2009, p. 2 et 46 ss. Dans sa prise de position adressée au CERD, la CFR s'est montrée particulièrement critique en ce qui concerne l'indépendance des instances d'instruction préalable en cas de reproches de comportement raciste des autorités de police ; Rapport de la CFR au CERD à l'occasion de la présentation par la Suisse de ses quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques au CERD, 8 – 11 août 2008, p. 15.

<sup>29</sup> Cf. articles parus au sujet des accusations de corruption au sein de la Police municipale zurichoise, p.ex. NZZ du 13 novembre 2013 «Wie korrupt ist die Sittenpolizei?».

<sup>30</sup> À ce propos, ch. 5.6.2 let. d *infra*.

<sup>31</sup> Tagesanzeiger du 4 juin 2013 « Polizisten setzen Aggressoren im Wald aus ».

montre les policiers lorsqu'ils infligent des amendes<sup>32</sup>, la procédure contre trois policiers qui se seraient insuffisamment occupés d'une personne arrêtée en état d'ivresse<sup>33</sup>, le comportement de quatre policiers face à un retraité dans le canton de Zoug<sup>34</sup>, la condamnation d'un policier municipal zurichois en raison d'un contrôle d'identité disproportionné d'un pasteur<sup>35</sup>, la mise en accusation d'un policier schwyzois en raison d'un coup de feu mortel sur un cambrioleur en fuite<sup>36</sup>, ou tout dernièrement la condamnation de deux policiers de Schlieren qui auraient roué de coups un alcoolique<sup>37</sup>. Il est cependant rare que les articles mettent en avant les aspects formels, comme dans le jugement concernant l'anonymat de deux policiers argoviens de l'unité spéciale Argus<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> Tagesanzeiger du 27 novembre 2013 « Der Ärger des Arztes über den Polizisten ».

<sup>33</sup> NZZ du 5 février 2013 « Am Rücken gefesselt in die Ausnüchterung ».

<sup>34</sup> NZZ du 3 décembre 2013 « Vier Polizisten gegen Rentner ».

<sup>35</sup> NZZ du 11 juillet 2013 « Rabiater Stadtpolizist ».

<sup>36</sup> NZZ du 31 octobre 2013 « Angeklagt nach tödlichem Schuss ».

<sup>37</sup> NZZ du 13 décembre 2013 « Polizeigewalt gegen Alkoholiker » ; Limattalerzeitung du 11 décembre 2013 « Polizei sieht keinen Handlungsbedarf und will keinen Pranger schaffen ».

<sup>38</sup> Tagesanzeiger du 14 novembre 2013 « Argus-Polizisten erhalten keine Anonymität ».

### 3. RÈGLES SUR LA PROTECTION JURIDIQUE RELEVANT DES DROITS HUMAINS

#### 3.1. Sources de droit et standards en matière de droits humains

La protection de l'individu contre les mauvais traitements ou la mort provoquée par des fonctionnaires étatiques revêt une importance centrale dans la protection des droits humains. L'impunité de telles infractions est de plus en plus considérée comme l'une des principales causes de situations de violations graves et systématiques des droits humains<sup>39</sup>. Les garanties en matière de droits humains et normes *soft law*<sup>40</sup> réglant ce domaine sont d'autant plus nombreuses : des normes liant la Suisse existent tant au niveau régional qu'au niveau universel. Cela inclut notamment la CEDH<sup>41</sup> (particulièrement art. 2, 3 et 13), le Pacte II de l'ONU<sup>42</sup> (particulièrement art. 6, 7 et 2 al. 3), la Convention contre la torture<sup>43</sup> (particulièrement art. 12, 13, 14, 16) et la Convention contre le racisme<sup>44</sup> (en particulier ses art. 5 let. c et 6). Les lignes directrices de *soft law* importantes pour la présente étude comprennent entre autres le European Code of Police Ethics<sup>45</sup>, les Guidelines on Eradicating impunity,<sup>46</sup> les Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials<sup>47</sup>, le Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment<sup>48</sup>, le Code of Conduct for Law Enforcement Officials<sup>49</sup>, la Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power<sup>50</sup>, les Guidelines on the Role of Prosecutors<sup>51</sup> et les Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment<sup>52</sup>. F

La pratique riche en ce qui concerne l'examen des rapports<sup>53</sup>, les enquêtes<sup>54</sup> et la jurisprudence des différents organes de surveillance de l'application des traités est également à prendre en compte

De ce paquet de normes, il résulte, en cas de morts ou de mauvais traitements causés par des organes étatiques, les obligations fondamentales de dénoncer de tels incidents aux autorités compétentes, de mener une enquête officielle et efficace, d'identifier les personnes responsables, de sanctionner ces personnes de façon appropriée, d'octroyer un droit aux victimes pré-

---

<sup>39</sup> KÄLIN/KÜNZLI, cm. 550.

<sup>40</sup> Les réglementations à caractère de *soft law* ne font naître aucune obligation indépendante des États. Il y a cependant lieu de s'y référer dans l'interprétation du droit « dur », c.-à-d. à effet clairement obligatoire.

<sup>41</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, RS 0.101.

<sup>42</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, RS 0.103.2.

<sup>43</sup> Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, RS 0.105.

<sup>44</sup> Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965, RS 0.104.

<sup>45</sup> CoE, Rec(2001)10, adopté le 19 septembre 2011.

<sup>46</sup> CoE, 1110th Meeting, Appendix 5, adopté le 30 mars 2011.

<sup>47</sup> UN Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 112, 1990.

<sup>48</sup> UN Doc. A/RES/43/173, 1988.

<sup>49</sup> UN Doc. A/RES/34/169, 1979.

<sup>50</sup> UN Doc. A/RES/40/34, 1985.

<sup>51</sup> UN Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 189, 1990.

<sup>52</sup> UN Doc. A/RES 55/89, 2000.

<sup>53</sup> Cf. à ce propos *supra* ch. 3.1, les déclarations des différents comités de l'ONU concernant la Suisse.

<sup>54</sup> Cela inclut notamment les normes du CPT.



sumées de déposer une plainte qui aura des effets et, en cas de lésion corporelle, d'être indemnisées en conséquence.

### 3.2. Obligation de dénoncer et poursuite d'office

Nombre de lignes directrices et de normes consacrent expressément l'obligation, pour les fonctionnaires de police ou les fonctionnaires en charge de l'exécution, de dénoncer à leurs supérieurs - et généralement aussi aux autorités judiciaires, les cas de morts, de blessures par armes à feu ou de traitements inhumains ou dégradants dont ils ont connaissance<sup>55</sup>. En cas de soupçon de comportement punissable de la part d'un fonctionnaire, les autorités de poursuite pénale compétentes doivent toujours être informées directement et dans les plus brefs délais<sup>56</sup>. Comme la CourEDH l'a confirmé, cette obligation de dénoncer s'applique toutefois non seulement aux fonctionnaires chargés de l'exécution, mais aussi aux autorités qui n'ont pas elles-mêmes la compétence d'enquêter, lorsqu'elles sont en possession d'indices clairs de telles infractions<sup>57</sup>.

Une telle dénonciation obligatoire n'a cependant d'importance pratique que si, au sein d'un corps, on encourage par des mesures positives une culture dans laquelle, comme l'a décrit le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), « (...) il est considéré non professionnel – et risqué sur le plan de la carrière – de travailler et de s'associer avec des collègues qui recourent aux mauvais traitements (...) ; il doit être clairement compris que la culpabilité s'agissant des mauvais traitements s'étend non seulement à ceux qui les ont infligés, mais aussi à toute personne qui sait ou qui devrait savoir qu'il y a mauvais traitements et qui n'a pris aucune mesure pour les empêcher ou les dénoncer. Cela signifie qu'il faut mettre en place une procédure claire de signalement et adopter des mesures de protection de ceux ou celles qui donnent l'alarme »<sup>58</sup>. Il incombe donc au commandement et aux supérieurs directs de prendre les mesures nécessaires et d'encourager les collaborateurs à signaler les infractions<sup>59</sup>.

Les autorités de poursuite pénale sont d'office soumises à l'obligation d'ouvrir une enquête lorsqu'il existe de sérieuses raisons de croire que de tels actes ont été commis<sup>60</sup>. Il s'agit d'une obligation *ipso facto*, qui existe indépendamment du dépôt ou non d'une dénonciation ou d'une plainte<sup>61</sup>, et qui ne s'éteint pas si la victime retire sa plainte<sup>62</sup>. Du point de vue des droits humains, toute distinction entre infractions poursuivies d'office et infractions poursuivies sur plainte

---

<sup>55</sup> Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990), ch. 22 ; Guidelines for the effective implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1989), art. 8 ; Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (1988), Principle 7 ; Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979), art. 8 ; Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1977), ch. 54.

<sup>56</sup> Normes du CPT, VIII ch. 38.

<sup>57</sup> CourEDH, *Ahmet Özkan v. Turkey*, 21689/93 (2004), ch. 359 : « The Court considers that the above principle also applies in situations where judicial authorities are confronted with clear information set out in official documents, such as the medical reports (...). In so far as the authorities which are confronted with information to this effect are not themselves competent to take any investigative steps, the above principle requires by implication that such information should be brought to the attention of those authorities which are competent in the matter. »

<sup>58</sup> Normes du CPT, VIII ch. 26 ; de même, CoE Guidelines on eradicating impunity, p. 9.

<sup>59</sup> Cf. CoE Guidelines on eradicating impunity, p. 47 ; sur le rôle de la hiérarchie, cf. en particulier UNODC, Handbook on police accountability, p. 75 ss.

<sup>60</sup> CoE Guidelines on eradicating impunity, p. 47.

<sup>61</sup> CourEDH, *El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 39630/09 (2012), ch. 186 ; *Velve v. Bulgaria*, 43531/08 (2013), ch. 60.

<sup>62</sup> CourEDH, *Opuz v. Turkey*, 33401/02 (2009), ch. 168.

est donc superflue. Il est en revanche déterminant de savoir si un acte atteint le seuil défini pour une violation de la convention faisant naître l'obligation d'enquêter d'office.

#### **Excursus : Lignes directrices pour la gestion des plaintes**

Il existe différentes normes et lignes directrices qui concernent la gestion des plaintes par la police. Sur la base des règles en matière de droits humains, elles définissent les processus garantissant une procédure de plainte conforme au droit<sup>63</sup>. Parmi les recommandations formulées, on peut notamment citer :

##### **(a) Visibilité et accessibilité**

Selon les « best practices » la police devrait elle-même informer activement sur les possibilités de plainte : par exemple par des indications dans le matériel promotionnel de la police, des documents placés bien en vue dans ses locaux ou en remettant des feuilles d'information aux personnes qui souhaitent se plaindre<sup>64</sup>. Les plaintes doivent en outre être reçues quelle que soit leur forme (verbale, écrite, par e-mail, par téléphone)<sup>65</sup>.

##### **(b) Enregistrement, accusé de réception, statistiques**

Tous les documents reçus susceptibles de constituer une plainte doivent être enregistrés et il y a lieu d'accuser leur réception au plaignant<sup>66</sup>.

Dans l'intérêt de la transparence et pour renforcer la confiance du public, il convient de publier des statistiques sur le nombre et la nature des plaintes, ainsi que sur les suites de celles-ci (y compris le nombre de sanctions disciplinaires ou pénales)<sup>67</sup>.

##### **(c) Contrôle de la gestion des plaintes et surveillance externe**

La gestion des plaintes doit être testée et contrôlée régulièrement. Il doit en outre exister une surveillance externe pour les procédures de plainte<sup>68</sup>.

### 3.3. Obligation d'enquêter

La protection juridique en cas d'abus de la part de la police comprend en son cœur même l'obligation pour l'État d'enquêter officiellement et efficacement sur les décès et les blessures par armes à feu<sup>69</sup> ainsi que sur les traitements inhumains et dégradants<sup>70</sup> ou les cas de violence à motivation raciste<sup>71</sup>. « L'enquête doit permettre d'identifier les responsables et, le cas échéant,

---

<sup>63</sup> P.ex. Commissioner for Human Rights, Opinion 2009 ; UNODC, Handbook on police accountability, p. 33 s. ; Normes du CPT, VIII ch. 25 ss.

<sup>64</sup> Commissioner for Human Rights, Opinion 2009, ch. 42 s.

<sup>65</sup> Ibid., ch. 46 ; en ce sens également CDH, General Comment 20, ch. 14.

<sup>66</sup> Normes du CPT, VIII ch. 38.

<sup>67</sup> UNODC, Handbook on police accountability, p. 36 ; cf. à ce propos également CDH, General Comment 20, ch. 14.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Fondamental : CourEDH, *McCann and Others v. The United Kingdom*, 18984/91 (1995), ch. 161 ; *Ramsahai and Others v. The Netherlands*, 52391/99 (2007), ch. 321 ss ; *Makaratzis v. Greece*, 50385/99 (2004), ch. 73 ; les mêmes obligations d'enquête découlent du Pacte II de l'ONU : cf. CDH, *Baboeram and Others v. Suriname*, 146/1983 et 148-154/1983 (1985), ch. 16 ; *Rubio and Parents v. Colombia*, 161/83 (1987), ch. 10.3.

<sup>70</sup> Entre autres : CourEDH, *El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 39630/09 (2012), ch. 182.

<sup>71</sup> Fondamental : CourEDH, *Nachova and Others v. Bulgaria*, 43577/98 und 43579/98 (2005), ch. 160 s. ; *B.S. v. Spain*, 47159/08 (2012), ch. 58 – 63.

de les sanctionner. Dans cette perspective, les autorités sont tenues de réagir promptement et d'agir vite. Elles doivent déployer tous les efforts raisonnables pour recueillir des preuves, telles que des témoignages ou des constatations médicales, et ne peuvent se contenter de conclusions précipitées ou insuffisamment fondées »<sup>72</sup>.

La CourEDH et le Comité des droits de l'homme ont inféré ces garanties du droit à la vie (art. 2 CEDH et art. 6 Pacte II) et de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH et art. 7 Pacte II) comme étant le volet procédural de ceux-ci<sup>73</sup>. Un devoir pratiquement identique découle par ailleurs du droit à un recours effectif (art. 13 CEDH)<sup>74</sup>. D'autres traités relatifs aux droits humains consacrent explicitement l'obligation d'enquêter. Ainsi, l'art. 12 en relation avec l'art. 16 de la Convention contre la torture dispose qu'il y a lieu de procéder immédiatement à une enquête impartiale chaque fois qu'il y a des motifs raisonnables de croire que des actes constitutifs de peines ou de traitements inhumains ou dégradants ont été commis<sup>75</sup>. De nombreuses normes relevant de la *soft law* fixent en outre des obligations d'enquêter sur les décès, l'usage d'arme à feu ou les soupçons de mauvais traitements<sup>76</sup>.

L'obligation d'enquêter vaut aussi bien dans le cadre de l'enquête que durant la procédure pénale<sup>77</sup>. C'est sur elle que se basent toutes les procédures ultérieures, qu'elles soient de nature pénale ou disciplinaire, mais elle constitue également le fondement pour l'indemnisation. Par conséquent, une enquête insuffisante restreint l'accès aux différentes procédures, particulièrement à celles permettant de soulever des prétentions civiles<sup>78</sup>.

La pratique de la CourEDH a élaboré cinq critères définissant une enquête efficace : (1) indépendance, (2) pertinence, (3) diligence, (4) caractère vérifiable publiquement et (5) implication de la victime dans la procédure<sup>79</sup>. L'appréciation de l'efficacité d'une enquête selon cette définition dépend toujours des circonstances concrètes du cas particulier. Dans la jurisprudence de la Cour, ce sont en effet souvent différents aspects d'une procédure qui, considérés globalement, conduisent à juger que l'enquête était viciée<sup>80</sup>. Il s'agit uniquement d'une obligation de moyens, il

---

<sup>72</sup> Arrêt TF 1B\_10/2012 du 29 mars 2012, consid. 1.2.3. ; également ATF 131 I 455, consid. 1.2.5.

<sup>73</sup> Cf. nbp. 69.

<sup>74</sup> CourEDH, *Salaman v. Turkey*, 21986/93 (2000), ch. 121 : « (...) Given the fundamental importance of the right to protection of life, Article 13 requires, in addition to the payment of compensation where appropriate, a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible for the deprivation of life and including effective access for the complainant to the investigation procedure (...). » ; de même *El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 39630/09 (2012), ch. 255. L'obligation d'enquête stipulée à l'art. 13 CEDH semble largement identique aux obligations découlant des art. 2 et 3 CEDH, bien que le rapport entre ces dispositions ne soit pas encore entièrement clarifié, à ce propos : ARAI, Art. 13, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, p. 1009 s. et 1011 ss.

<sup>75</sup> En outre, art. 3 de la Convention de l'ONU du 20 décembre 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

<sup>76</sup> European Code of Police Ethics (2001), ch. 61 ; Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2000), ch. 2 et 5 ; Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990), ch. 23 ; Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions (1989), ch. 9.

<sup>77</sup> MEYER-LADEWIG, art. 3, cm. 15.

<sup>78</sup> CourEDH, *El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 39630/09 (2012), ch. 261. Certes, les faits peuvent être établis dans une procédure de droit civil, mais dans une telle procédure, l'État ne s'acquitte pas de son devoir d'identification et de sanction des auteurs. Une procédure pénale est nécessaire à cet effet, cf. *McKerr v. The United Kingdom*, 28883/95 (2001) ch. 156 ; *Dizman v. Turkey*, 27309/95 (Admissibility Decision 2000).

<sup>79</sup> Parmi d'autres : *Nachova and Others v. Bulgaria*, 43577/98 et 43579/98 (2005), ch. 110 – 113. Cf. ég. nbp. 69.

<sup>80</sup> Décrit très en détail la pratique de la CourEDH, avec de nombreux exemples subdivisés en différentes catégories : LEACH, cm. 6.56 ss.

n'y a pas d'obligation de résultat<sup>81</sup>. S'agissant du domaine spécifique de la police, l'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, a souligné dans un avis général de 2009<sup>82</sup> que les cinq principes d'une enquête efficace développés par la CourEDH offraient « des lignes directrices utiles à tous les stades du processus de plaintes contre la police »<sup>83</sup>. Il doit exister, en complément aux moyens du droit pénal, du droit public et du droit civil, un système de plainte dans le domaine de la police contre les manquements commis par des policiers, dans lequel une instance indépendante traitant les plaintes contre la police joue un rôle central<sup>84</sup>. Pour la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, il est également nécessaire de « créer un système permettant aux victimes de porter plainte en toute confiance auprès d'un organe indépendant dont la tâche principale est de contrôler les activités de la police »<sup>85</sup>. Ce service doit être doté des compétences nécessaires, notamment du pouvoir d'exiger des documents ou de mener des auditions. Cette tâche peut être assurée par une instance nationale pour la protection et la promotion des droits humains, par un service d'ombudsman spécialisé dans les questions policières, par une commission civile de contrôle du travail de la police ou par un organe spécial<sup>86</sup>.

### 3.3.1. Indépendance de l'enquête

Une enquête est indépendante lorsque tant les responsables que les personnes chargées de l'enquête sont indépendantes des personnes impliquées dans l'événement<sup>87</sup>. Cette indépendance doit être donnée sur les plans hiérarchique et institutionnel, et doit être garantie aussi bien juridiquement que dans les faits<sup>88</sup>. L'exigence d'indépendance doit également être respectée lorsque la police est chargée par le ministère public de mener l'enquête. C'est pourquoi le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a précisé que dans les situations dans lesquelles le ministère public confie les actes d'enquête à la police, les fonctionnaires enquêteurs ne doivent pas appartenir au même service que les fonctionnaires dont le comportement est examiné. Le ministère public doit en outre exercer une supervision effective et donner des directives claires<sup>89</sup>.

Il se produit en effet fréquemment des cas où la CourEDH juge que l'indépendance de l'enquête n'était pas garantie en raison de l'implication de certains collaborateurs de la police<sup>90</sup> :

- Dans *Scavuzzo-Hager contre la Suisse*<sup>91</sup>, l'enquête a été jugée inefficace au motif que les deux policiers responsables de la mort de la personne arrêtée avaient mené, au début de la procédure, différents interrogatoires et n'avaient pas eux-mêmes été interrogés par le procureur.

---

<sup>81</sup> CourEDH, *Archip v. Romania*, 49608/08 (2011), ch. 61.

<sup>82</sup> Commissioner for Human Rights, Opinion 2009.

<sup>83</sup> Ibid., ch. 62.

<sup>84</sup> Ibid., ch. 25 et 29 ss. S'agissant des attributions principales d'un service indépendant pour les plaintes contre la police, cf. ibid., ch. 22.

<sup>85</sup> ECRI, Recommandation n° 11 (2007), s'agissant du paragraphe 10 de la Recommandation, ch. 58.

<sup>86</sup> Ibid., s'agissant du paragraphe 10 de la Recommandation, ch. 59 s.

<sup>87</sup> CourEDH, *Bursuc v. Romania*, 42066/98 (2004), ch. 103.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Normes du CPT, VII ch. 32.

<sup>90</sup> Cf. ég. CoE Guidelines on eradicating impunity, p. 52 s. ; LEACH, cm. 6.60.

<sup>91</sup> CourEDH, *Scavuzzo-Hager and Others v. Switzerland*, 41773/98 (2006).

- L'indépendance d'une enquête a également été niée au motif que des collègues directs du policier inculpé y participaient<sup>92</sup>, bien que sous la direction d'une autre autorité<sup>93</sup>.
- L'enquête n'a pas été jugée indépendante dans un cas où l'unité de police qui a procédé aux examens forensiques et mené les premiers interrogatoires était celle à laquelle appartenaient les policiers inculpés<sup>94</sup>.

On peut déduire de la jurisprudence que de sérieux doutes quant à l'indépendance sont déjà justifiés lorsque les personnes chargées de l'enquête se trouvent sous le même commandement – et donc le même pouvoir disciplinaire – que le ou les auteurs présumés<sup>95</sup>; il en va de même lorsque la responsabilité de la procédure pénale appartient formellement au Ministère public<sup>96</sup>. Les exigences relatives à l'indépendance de l'enquête vont ainsi bien au-delà du critère de l'implication préalable – au sens de la partialité – dans le cas concret. Bien que certaines prises de position internationales recommandent, pour cette raison, l'instauration d'organes chargés d'enquêter sur des plaintes contre des collaborateurs de police qui soient entièrement indépendants de la police<sup>97</sup>, une telle obligation ne ressort pas (encore) de la jurisprudence de la CourEDH.

Outre ces motifs structurels, un défaut d'indépendance peut également résulter de nombreux autres aspects d'une procédure. La Cour a notamment jugé insuffisante une enquête où le ministère public s'était exclusivement limité aux rapports de police, sans mener ses propres investigations afin de vérifier la version des faits présentée par la police<sup>98</sup>, ou n'avait pas mandaté de contre-expertise indépendante en plus de l'examen technique effectué par le service de police<sup>99</sup>.

### 3.3.2. Adéquation et sérieux de l'enquête

Une enquête effective doit non seulement être indépendante, mais aussi adéquate et sérieuse. Les autorités doivent ainsi déployer tous les efforts raisonnables pour constater les faits pertinents et identifier les responsables. Il faut recueillir les preuves nécessaires, entendre la victime présumée ainsi que les suspects ou les témoins et procéder aux éventuels examens forensiques et médicaux<sup>100</sup>. En cas de soupçon d'une infraction à caractère raciste, les autorités ont de surcroît l'obligation de mener une enquête particulièrement approfondie<sup>101</sup>. Les conclusions de

---

<sup>92</sup> CourEDH, *Aktaş v. Turkey*, 24351/94 (2003), ch. 301.

<sup>93</sup> CourEDH, *Hugh Jordan v. the United Kingdom*, 24746/94 (2001), ch. 120.

<sup>94</sup> CourEDH, *Ramsahai and Others v. The Netherlands*, 52391/99 (2007), ch. 333 ss; *Jasinskis v. Latvia*, 45744/08 (2010), ch. 75.

<sup>95</sup> CourEDH, *McKeer v. the United Kingdom*, 28883/95 (2001), ch. 128.

<sup>96</sup> CourEDH, *Durdević v. Croatia*, 52442/09 (2011), ch. 87.

<sup>97</sup> UNODC, *Handbook on police accountability*, p. 51 ff.; Commissioner for Human Rights, *Opinion 2009*, ch. 29 s.; par ailleurs, ch. I.3.3 *supra*.

<sup>98</sup> CourEDH, *Durdević v. Croatia*, 52442/09 (2011), ch. 89 à 91.

<sup>99</sup> CourEDH, *Dembele v. Switzerland*, 74010/11 (2013), ch. 67.

<sup>100</sup> CoE Guidelines on eradicating impunity, p. 51; Commissioner for Human Rights, *Opinion 2009*, ch. 69.

<sup>101</sup> KÜNZLI ET AL., *Bestandesaufnahme*, cm. 140. Dans les arrêts *Nachova and Others v. Bulgaria*, 43577/98 et 43579/98 (2004), ch. 158, la CourEDH a précisé : « (...) when investigating violent incidents and, in particular, deaths at the hands of State agents, State authorities have the additional duty to take all reasonable steps to unmask any racist motive and to establish whether or not ethnic hatred or prejudice may have played a role in the events. Failing to do so and treating racially induced violence and brutality on an equal footing with cases that have no racist overtones would be to turn a blind eye to the specific nature of acts that are particularly destructive of fundamental rights. A failure to make a distinction in the way in which situations that are essentially different are handled may constitute unjustified treatment irreconcilable with Article 14 of the Convention. » Cf. également *B.S. v. Spain*, 47159/08 (2012), ch. 58 (concernant une insulte à caractère raciste).

l'enquête doivent enfin reposer sur une analyse sérieuse, objective et non partisane et ne pas être rendues précipitamment<sup>102</sup>.

Ont notamment été jugées inadéquates :

- des enquêtes où les preuves nécessaires n'ont pas été préservées (par exemple, armes à feu qui n'ont pas été retirées immédiatement<sup>103</sup>; examens forensiques sants<sup>104</sup>).<sup>105</sup>
- lorsque la police n'a pas déployé suffisamment d'efforts pour trouver des témoins<sup>106</sup>.
- lorsqu'aucune mesure n'a été prise pour éviter que les policiers impliqués ne s'entendent sur une version commune et que ceux-ci n'ont été entendus que plusieurs jours plus tard<sup>107</sup>.
- les potentielles motivations racistes n'ont pas été examinées, alors que la personne concernée avait affirmé avoir subi des injures racistes et n'avoir été contrôlée par la police qu'en raison de sa couleur de peau<sup>108</sup>.

### 3.3.3. Célérité de l'enquête

L'enquête doit être menée avec célérité, afin d'éviter toute apparence de tolérance ou d'entente entre autorités d'enquête et fonctionnaires concernés<sup>109</sup>. Il sied en outre d'éviter les retards injustifiés, dans l'intérêt des membres de la police.

Si la procédure de première instance n'est close que des années plus tard, il s'agit généralement d'un retard injustifié<sup>110</sup>. Bien que le principe de célérité ne soit pas violé en l'occurrence, la Cour-EDH a critiqué dans son arrêt *Dembele contre la Suisse* que, compte tenu du nombre limité de personnes impliquées et de la facilité d'accès au matériel de preuve, qu'il ait fallu presque deux ans jusqu'au classement de la procédure et presque six ans en tout (jusqu'à l'annulation du classement par le Tribunal fédéral)—<sup>111</sup>.

### 3.3.4. Vérification publique de l'enquête

Une enquête effective requiert également un certain caractère publiquement vérifiable de l'enquête elle-même ou de ses résultats. Les exigences en matière de vérification peuvent toute-

---

<sup>102</sup> CourEDH, *Finogenov and Others v. Romania*, 18299/03 et 27311/03 (2011), ch. 269.

<sup>103</sup> CourEDH, *McKeer v. the United Kingdom*, 28883/95 (2001), ch. 126.

<sup>104</sup> P.ex. CourEDH, *Mojsiejew v. Poland*, 11818/02 (2009), ch. 56.

<sup>105</sup> À ce propos, LEACH, cm. 6.57, qui cite de nombreux exemples.

<sup>106</sup> Commissioner for Human Rights, Opinion 2009, ch. 69, avec références.

<sup>107</sup> CourEDH, *Ramsahai and Others v. The Netherlands*, 24746/94 (2007), ch. 330.

<sup>108</sup> CourEDH, *B.S. v. Spain*, 47159/08 (2012), ch. 58 – 63. Dans *Dembele v. Switzerland*, 74010/11 (2013), la CourEDH n'a en revanche pas examiné plus avant une violation semblable alléguée, se contentant de constater qu'aucun élément du dossier ne permettait d'étayer les allégations du requérant sur ce point, cf. ch. 48.

<sup>109</sup> Cf. Commissioner for Human Rights, Opinion 2009, ch. 70 s.

<sup>110</sup> P.ex. CourEDH, *Bati and Others v. Turkey*, 33097/97 and 5834/00 (2004), ch. 145 ss : La procédure contre les policiers inculpés était encore pendante huit ans après le dépôt de la plainte ; *Camekan v. Turkey*, 54241/08 (2014), ch. 54 : Le jugement de première instance n'est rendu que onze ans après l'incident.

<sup>111</sup> CourEDH, *Dembele v. Switzerland*, 74010/11 (2013), ch. 66.

fois différer d'un cas à l'autre et ne doivent pas violer les droits des parties<sup>112</sup>. La simple possibilité pour une partie de rendre une décision publique peut parfaitement remplir l'exigence de vérification publique<sup>113</sup>. Cependant, on ne saurait déduire du critère de caractère publiquement vérifiable aucune obligation de principe de publier les rapports de police ou d'autres résultats d'enquêtes<sup>114</sup>.

### 3.3.5. Implication et protection des victimes présumées

Enfin, il sied de s'assurer que les intérêts légitimes des victimes présumées soient suffisamment pris en compte durant l'enquête. Il convient donc de les entendre, ainsi que leurs proches<sup>115</sup>, et de les informer des développements importants et des résultats de l'enquête<sup>116</sup>. L'implication ne doit pas être uniquement théorique, mais effective<sup>117</sup>.

En outre, les autorités doivent – si nécessaire – protéger les victimes et témoins présumés contre les intimidations ou mauvais traitement<sup>118</sup>. Dans ce contexte, l'ouverture de procédures contre la victime présumée (p.ex. pour dénonciation calomnieuse ou calomnie) peut éventuellement avoir un effet négatif sur la disposition à porter plainte. Comme le souligne le CPT, de telles situations requièrent une méticuleuse pesée de tous les intérêts en présence<sup>119</sup>.

## 3.4. Allègement du fardeau de la preuve

En principe, c'est la partie plaignante qui porte la charge de la preuve d'une violation de la convention. Si toutefois la personne qui se plaint d'une violation des droits humains se trouve en détention ou sous une autre forme de contrôle policier, elle bénéficie d'un allègement du fardeau de la preuve<sup>120</sup>. Dans un tel cas, elle ne doit exceptionnellement démontrer la violation alléguée que *prima facie* – par exemple au moyen d'un certificat médical<sup>121</sup>. Ensuite, il appartient à l'État contractant d'expliquer de manière plausible l'origine de la lésion. De même, s'agissant d'un usage de la force lors d'une intervention de police (p.ex. dans le cadre de manifestations), les

---

<sup>112</sup> Commissioner for Human Rights, Opinion 2009, ch. 75 ; les Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2000) prévoient la publication d'un rapport écrit, ch. 5b.

<sup>113</sup> Cf. CourEDH, *Ramsahai and Others v. The Netherlands*, 24746/94 (2007), ch. 354.

<sup>114</sup> CourEDH, *Giuliani and Gaggio v. Italy*, 23458/02 (2011), ch. 304.

<sup>115</sup> CourEDH, *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom*, 46477/99 (2002), ch. 84.

<sup>116</sup> CourEDH, *Khadzhiyev and Others v. Russia*, 3013/04 (2009), ch. 106 ; CoE Guidelines on eradicating impunity, p. 57 ; mais aussi Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2000), ch. 4 : « Alleged victims of torture or ill-treatment and their legal representatives shall be informed of, and have access to, any hearing, as well as to all information relevant to the investigation, and shall be entitled to present other evidence. » ; Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions (1989), ch. 16 : « Families of the deceased and their legal representatives shall be informed of, and have access to any hearing as well as to all information relevant to the investigation, and shall be entitled to present other evidence. The family of the deceased shall have the right to insist that a medical or other qualified representative be present at the autopsy. When the identity of a deceased person has been determined, a notification of death shall be posted, and the family or relatives of the deceased shall be informed immediately. The body of the deceased shall be returned to them upon completion of the investigation. »

<sup>117</sup> Pour plus de détails, CoE Guidelines on eradicating impunity, p. 56 ss.

<sup>118</sup> Cf. Art. 13 Convention contre la torture ; CoE Guidelines on eradicating impunity, p. 58.

<sup>119</sup> Normes du CPT, VII ch. 39.

<sup>120</sup> LORZ/SAUER, p. 394 s. Certains parlent même d'un véritable renversement du fardeau de la preuve.

<sup>121</sup> GRABENWARTER, § 20 ch. 37.

autorités doivent démontrer la nécessité du mode opératoire dans la situation concrète<sup>122</sup>. Si l'État ne remplit pas suffisamment son devoir d'explication ou si l'explication n'est pas convaincante, c'est lui qui porte le risque de l'absence de preuves<sup>123</sup>. Cela permet de tenir compte du fait que la victime, qui se trouve sous contrôle policier exclusif, n'a presque aucune possibilité de prouver les mauvais traitements allégués.

Si la lésion a indubitablement été infligée alors que la victime se trouvait en détention ou sous contrôle policier, même des affirmations non circonstanciées de la victime ne libèrent pas l'État de son devoir d'expliquer<sup>124</sup>. De même, l'État ne peut se disculper en invoquant l'issue de la procédure pénale interne. La CourEDH a ainsi précisé: « [W]hatever the outcome of the domestic [criminal] proceedings, the conviction or acquittal of the [state organs] does not absolve the respondent State from its responsibility under the Convention »<sup>125</sup>. En d'autres termes, le fait qu'un fonctionnaire, mis au bénéfice de la règle *in dubio pro reo* applicable aux jugements pénaux, ait été acquitté n'exclut pas nécessairement une responsabilité étatique pour la violation des droits humains.

### 3.5. Obligation d'identifier et de sanctionner

En plus de l'obligation d'enquêter, les autorités sont tenues, en vertu des art. 2 et 3 CEDH (en relation avec l'art. 13 CEDH) et des art. 6 et 7 du Pacte II de l'ONU (en relation avec l'art. 2 al. 3 du Pacte II), d'identifier les personnes responsables d'une violation de ces garanties<sup>126</sup> et, le cas échéant, de leur infliger une sanction appropriée<sup>127</sup>. L'obligation de sanctionner implique que des infractions correspondantes soient définies dans le droit pénal national, et en particulier l'obligation de prévoir en droit pénal l'interdiction de la torture et des traitements ou peines inhumains ou dégradants<sup>128</sup>. Les autorités ne peuvent se soustraire à leur obligation de sanction en cas de violation intentionnelle des droits humains en versant des dommages-intérêts aux victimes, puisque cela ôterait tout effet dissuasif<sup>129</sup>. L'obligation consiste ici aussi en un devoir d'agir de la part des autorités. Elle ne confère aux victimes en particulier aucun droit à une condamnation de l'auteur<sup>130</sup>.

---

<sup>122</sup> Ibid., ch. 35.

<sup>123</sup> CourEDH, *Selmouni v. France*, 25803/94 (1999), ch. 87 ; *Ribitsch v. Austria*, 18896/91 (1995), ch. 34 ; *Glodovic v. Croatia*, 28847/08 (2011), ch. 48 et 53 ; *Predica v. Romania*, 42344/07 (2011), ch. 53.

<sup>124</sup> CourEDH, *Gökhan Yildirim v. Turkey*, 31950/05 (2010), ch. 63 s.

<sup>125</sup> CourEDH, *Mojsiejew v. Poland*, 11818/02 (2009), ch. 61 ; cf. ég. *Dembele v. Switzerland*, 74010/11 (2013), ch. 40.

<sup>126</sup> L'obligation d'identifier le responsable est parfois vue comme faisant partie de l'obligation d'enquête.

<sup>127</sup> MRA, General Comment No. 31 (2001) ch. 18 ; CoE Guidelines on eradicating impunity, p. 60 ; cf. ég. art. 4 al. 2 Convention contre la torture.

<sup>128</sup> CDH, General Comment No. 31 (2001), ch. 18 et General Comment No. 20 (1992), ch. 13. Cette recommandation a récemment été adressée à la Suisse dans la procédure d'EPU, mais rejetée par celle-ci, cf. UPR Switzerland 2012, Addendum aux Recommandations 123.15 et 123.16.

<sup>129</sup> CourEDH, *Gäfgen v. Germany*, 22978/05 (2010), ch. 119.

<sup>130</sup> MEYER-LADEWIG, Art. 3, cm. 15.



Le prononcé d'une sanction appropriée et la fixation de la mesure de la peine incombent aux tribunaux pénaux nationaux. C'est pourquoi la CourEDH s'impose une certaine réserve lorsqu'elle se prononce au sujet de sanctions. Il ne peut cependant y avoir de disproportion manifeste entre la gravité de la faute et la sanction prononcée, car cela viderait de sa substance le droit à une enquête effective<sup>131</sup>. Dans les cas suivants, les sanctions étaient par exemple insuffisantes :

- Dans *Gäfgen v. Germany*, où le supérieur et un collaborateur de la police ont été condamnés à une peine pécuniaire avec sursis pour avoir menacé une personne de mauvais traitements<sup>132</sup>. La CourEDH a estimé que la peine était « manifestly disproportionate to a breach of one of the core rights of the Convention »<sup>133</sup>.
- La condamnation à une peine minimale de cinq ans avec sursis pour mauvais traitements commis sur une personne mineure a été jugée insuffisante<sup>134</sup>.
- Une peine minimale de trois ans avec sursis pour mauvais traitements infligés à un homme, mort des suites des blessures infligées; la CourEDH a également critiqué le fait qu'aucune mesure disciplinaire n'ait été prise et qu'un des policiers ait même été promu en cours de procédure<sup>135</sup>.
- Enfin, une disproportion a été constatée dans le cas d'une peine pécuniaire de 30 USD prononcée contre un policier ayant excessivement frappé un détenu avec un bâton<sup>136</sup>.

Outre les sanctions disproportionnées, la CourEDH et le Comité des droits de l'homme critiquent les prescriptions, l'octroi d'amnisties ou les autres restrictions procédurales, lorsqu'il s'agit de poursuivre des fonctionnaires accusés d'avoir violé des garanties fondamentales<sup>137</sup>.

Lorsqu'elle connaît de telles affaires, la Cour examine également si des *mesures disciplinaires* ont été prises et, dans l'affirmative, lesquelles. Dans de nombreuses affaires contre la Turquie, mais aussi dans *Gäfgen v. Germany*, la CourEDH a souligné qu'il était important de suspendre les fonctionnaires tant qu'ils font l'objet d'une enquête ou d'une procédure pénale pour violation alléguée de l'art. 3 CEDH, et de les licencier en cas de condamnation<sup>138</sup>. Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) recommande en outre, pour l'appréciation de mesures disciplinaires, un organe d'enquête indépendant ou au moins une personne indépendante dans l'organe compétent pour le jugement<sup>139</sup>.

---

<sup>131</sup> CourEDH, *Gäfgen v. Germany*, 22978/05 (2010), ch. 123 s. ; cf. ég. Normes du CPT, VIII ch. 41.

<sup>132</sup> De 60 jours-amende à 90 euros et 120 jours-amendes à 120 euros.

<sup>133</sup> CourEDH, *Gäfgen v. Germany*, 22978/05 (2010), ch. 124.

<sup>134</sup> CourEDH, *Okkali v. Turkey*, 52067/99 (2006), ch. 65 ss.

<sup>135</sup> CourEDH, *Nikolova and Velichkova v. Bulgaria*, 7888/03 (2007), ch. 63 ; mais aussi *Savin v. Ukraine*, 34725/08 (2012), ch. 70 s. : Une procédure contre un policier qui, ce qui était incontesté, avait frappé le recourant, a duré dix ans et était par conséquent prescrite selon le droit national. Le policier étant de ce fait resté impuni et ayant de surcroît été promu deux fois pendant la durée de la procédure, la Cour a estimé qu'une enquête effective faisait défaut.

<sup>136</sup> CourEDH, *Austrianu v. Romania*, 16117/02 (2013), ch. 74.

<sup>137</sup> CourEDH, *Okkali v. Turkey*, 52067/99 (2006), ch. 67 ; *İzci v. Turkey*, 42606/05 (2013), ch. 73 ; CDH, General Comment No. 31 (2001), ch. 18 et General Comment No. 20 (1992), ch. 15.

<sup>138</sup> CourEDH, *Gäfgen v. Germany*, 22978/05 (2010), ch. 125, avec références ; cf. ég. *Savin v. Ukraine*, 34725/08 (2012), nbp. 135.

<sup>139</sup> Normes du CPT, VIII ch. 38.

### 3.6. Droit à un recours effectif<sup>140</sup>

L'art. 13 CEDH consacre le droit, en cas de violation d'une garantie reconnue par la Convention, « à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ». Les États contractants ont donc l'obligation de fournir des possibilités de recours effectif afin de permettre des plaintes concernant une violation de la Convention par des membres de la police agissant dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition est particulièrement pertinente au regard du fait que, bien que les actes de la police soient en règle générale des actions de fait, un recours doit toujours être possible, indépendamment de la forme juridique de l'acte étatique<sup>141</sup>. L'accès à une procédure judiciaire au sens propre n'est donc pas exigé. Il suffit que la personne concernée puisse porter sa cause devant une instance de recours indépendante et impartiale<sup>142</sup>. Il sied néanmoins de s'assurer de l'existence d'un droit à l'examen des allégués et de la possibilité pour l'instance de recours d'annuler le cas échéant l'acte attaqué ou d'en supprimer les effets<sup>143</sup>. L'examen par des organes qui ne peuvent émettre que des recommandations ne remplit en revanche pas les exigences d'une possibilité de recours effectif au sens de l'art. 13. CEDH<sup>144</sup>.

On trouve une réglementation similaire à l'art. 2 al. 3 du Pacte II, aux termes duquel les États contractants sont notamment tenus de garantir la possibilité d'un recours utile à toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le Pacte auront été violés. Il peut s'agir de mécanismes judiciaires ou administratifs, ces derniers étant exigés en particulier « to give effect to the general obligation to investigate allegations of violations promptly, thoroughly and effectively through independent and impartial bodies »<sup>145</sup>. Un recours n'est par ailleurs utile que si, en cas de violation, la personne lésée reçoit une compensation, par exemple sous forme d'indemnité, de réhabilitation ou d'excuses publiques<sup>146</sup>.

D'autres conventions internationales contiennent des dispositions similaires. Ainsi, l'art. 6 CIEDR stipule que les États parties « assureront à toute personne soumise à leur juridiction une protection et une voie de recours effectives, devant les tribunaux nationaux et autres organismes d'État compétents, contre tous actes de discrimination raciale ». De plus, l'art. 4 let. a de cette convention oblige entre autres les États à déclarer punissables tous les abus à caractère raciste.

### 3.7. Les règles afférentes aux droits humains dans la jurisprudence du Tribunal fédéral

Dans le cadre de plaintes ayant pour objet des mauvais traitements ou un décès provoqués par des membres d'un corps de police, la jurisprudence fédérale se réfère dans sa pratique régulièrement aux teneurs formelles du droit à la vie et de l'interdiction de la torture et des traitements ou peines inhumains ou dégradants<sup>147</sup>. Les règles en matière de droits humains ont essentiellement été reprises dans les domaines de la qualité pour recourir, de la garantie d'une enquête

<sup>140</sup> KÜNZLI ET AL., *Bestandesaufnahme*, cm. 144 – 146.

<sup>141</sup> Cf. notamment KÜNZLI/KIND, p. 62 ss.

<sup>142</sup> Il ne peut s'agir de la même autorité que celle qui est visée dans la procédure passée au stade du recours, cf. GRABENWARTER, § 24 cm. 179.

<sup>143</sup> Cf. p.ex. ATF 128 I 167, p. 174.

<sup>144</sup> FROWEIN/PEUKERT, p. 393.

<sup>145</sup> CDH, General Comment No. 31 (2004), ch. 15.

<sup>146</sup> Ibid., ch. 16.

<sup>147</sup> P.ex. arrêt TF 1B\_288/2012 du 2 mai 2013, consid. 1.4 ; 1B\_191/2012 du 3 août 2012, consid. 3.1 ; 1B\_105/2011 du 14 septembre 2011, consid. 3.1 et 6B\_274/2009 du 16 février 2010, consid. 3.1.

indépendante et de la procédure d'administration des preuves. Nous reviendrons plus en détail sur cette pratique dans la présente expertise lorsque nous aborderons les différents mécanismes de recours.

En revanche, le Tribunal fédéral ne s'est jusqu'à présent guère penché sur les questions de l'implication des victimes et du public, ainsi que de l'obligation de sanctionner et de dédommager. Il n'a abordé que de façon ponctuelle le principe de célérité de l'enquête<sup>148</sup>. En outre, le Tribunal fédéral ne tient compte, en principe, que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ni la pratique du Comité des droits de l'homme, ni celle du Comité pour la prévention de la torture, ni les règles de *soft law* n'ont jusqu'à présent été reprises dans la jurisprudence du Tribunal fédéral.

## 4. MÉCANISMES ET MOYENS DE RECOURS INFORMELS

### 4.1. « Plainte citoyenne »<sup>149</sup>

#### 4.1.1. Bases

Il existe, dans chaque canton, la possibilité de se plaindre directement auprès de la police du comportement ou d'un acte d'un ou d'une fonctionnaire de police. Cette possibilité de recours, que la police désigne généralement par le terme de « plainte citoyenne » ou parfois simplement par « plainte », est une possibilité informelle. Elle ne confère, par conséquent, aucun droit de partie ni aucun droit au traitement du recours<sup>150</sup>. Néanmoins, elle revêt une grande importance dans la pratique quotidienne : d'une part, elle constitue un instrument important pour la police afin de connaître la manière dont ses actions sont perçues par la population, d'autre part, elle garantit à chacun la possibilité d'émettre une « réclamation », sans exigences formelles élevées, contre tout comportement de la police perçu comme « incorrect ».

On ne trouve que peu d'informations librement accessibles au sujet de la plainte citoyenne. Cela est dû au caractère informel de ce mécanisme, qui n'est en principe *pas défini par l'ordre juridique cantonal*. Les cantons de Schwyz et de Thurgovie, qui se sont dotés de quelques dispositions réglant la plainte citoyenne au niveau des ordonnances ou des règlements, font exception<sup>151</sup>. En outre, dans le canton de Lucerne, la procédure de plainte citoyenne est soumise aux mêmes règles que celles prévues dans la loi de procédure administrative cantonale pour les plaintes à l'autorité de surveillance<sup>152</sup>. Dans les autres cantons, lorsqu'il existe des règles de procédure concernant la plainte citoyenne, celles-ci se trouvent dans des ordres de service internes de la police<sup>153</sup>. Même les sites internet des polices cantonales ne contiennent souvent

---

<sup>148</sup> Arrêt TF 1B\_105/2011 du 14 septembre 2011, consid. 3.

<sup>149</sup> Le terme « plainte citoyenne » n'est pas un terme technique, il s'est simplement imposé dans la pratique administrative. On ne saurait en particulier en déduire que seuls les Suisses peuvent en user. En réalité, elle est ouverte à toute personne, indépendamment de sa nationalité et de son statut de séjour.

<sup>150</sup> Entre autres, entretiens avec les Polices cantonales BE, ZH, LU. Selon le contenu, elle peut toutefois avoir des conséquences disciplinaires pour le fonctionnaire de police concerné ; cf. ch. 4.1.8 *infra*.

<sup>151</sup> SZ, § 72 et 73 DR ; TG, § 18 Verordnung des Regierungsrates zum Polizeigesetz.

<sup>152</sup> LU, Art. 180 ss Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ; entretien Police LU.

<sup>153</sup> Disposent notamment d'ordres de service en ce sens les Polices cantonales d'Argovie (DBF 177), de Berne (OS 10038), de Genève (OS I 2.12) et de Lucerne (DBF Prozessablauf).

aucune information à ce propos. Il est en habituellement renvoyé à une adresse de contact générale de la police. À notre connaissance, seule la Police cantonale bernoise attire explicitement l'attention, sur son site, sur la possibilité d'une plainte citoyenne<sup>154</sup>. La Police de Zurich-Aéroport informe par des flyers répartis dans l'aéroport sur les possibilités de se plaindre d'un comportement de la police<sup>155</sup>.

La plainte citoyenne n'est en principe soumise à aucune forme<sup>156</sup> particulière, ce qui fait que les plaintes citoyennes formulées oralement ou par e-mail sont reconnues comme telles par la police<sup>157</sup>. Les plaintes orales reçoivent une réponse immédiate, alors que dans le cas d'une plainte écrite, l'autorité examine d'abord les faits, puis rédige une réponse écrite<sup>158</sup>. Le traitement et les compétences varient selon les cantons. On constate en particulier des différences notables entre les cantons urbains et ruraux. Dans les cantons ruraux, les plaintes citoyennes sont généralement traitées par le commandant de police, qui, souvent, s'entretient avec le citoyen concerné. À l'inverse, dans les cantons urbains, les plaintes citoyennes sont en principe traitées par le service juridique, en une procédure écrite<sup>159</sup>.

#### 4.1.2. Accès, triage et distinction par rapport à la dénonciation pénale

Étant donné qu'il n'existe en général aucune réglementation relative au service des plaintes, les plaintes citoyennes parviennent souvent à la police de différentes façons, c.-à-d. soit par courrier électronique ou postal (généralement à une adresse de contact publiée sur le site internet de la police) ou oralement, par téléphone ou au guichet du poste de police<sup>160</sup>. Pour le cas où la plainte serait déposée auprès d'un service non compétent selon les règles internes, la plupart des corps de police prévoient une transmission systématique au service compétent<sup>161</sup>. Le triage nécessaire à cet effet est effectué dans certains cantons directement par le service qui reçoit la plainte<sup>162</sup>. D'autres cantons ont prévu comme centre de triage le service juridique ou le commandant de police, si bien que chaque plainte est d'abord transmise à ceux-ci<sup>163</sup>.

Au moment du triage, le contenu et la nature de la plainte est identifié, ce qui permet par là même de déterminer le service compétent<sup>164</sup>. Il arrive que le contenu de la plainte ne soit pas compréhensible d'emblée. Pour ce genre de cas, le canton de Vaud, par exemple, s'est doté depuis le 1<sup>er</sup> juin 2013 d'un ancien policier de sécurité expérimenté qui agit comme médiateur au sein de la « Direction prévention et communication opérationnelle ». Il s'efforce d'établir le grief

---

<sup>154</sup> BE, <http://www.police.be.ch/police/de/index/ueber-uns/ueber-uns/beschwerden.html>, consulté le 06.02.2014.

<sup>155</sup> Entretien avec la Police cantonale ZH.

<sup>156</sup> Exception : BE, les plaintes déposées par écrit doivent indiquer au moins les coordonnées du recourant, ainsi que le lieu et l'heure de l'incident, ordre de service (OS 10038 ch. 6.1) ; ZH, en principe, seules les plaintes écrites sont acceptées, entretien avec la Police cantonale ZH ; SZ, une seule exigence de forme, celle de la forme écrite § 72 DR.

<sup>157</sup> Entretiens avec les Polices cantonales FR, VD.

<sup>158</sup> P.ex. entretiens avec les Polices cantonales BE, TG, TI.

<sup>159</sup> À ce sujet, ch. 4.1.6 et 4.1.7 *infra*.

<sup>160</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, GR, NE, SO, SG, TI, VS.

<sup>161</sup> AG, ordre de service (DBF 173 ch. 8.2) ; BE, ordre de service (OS 10038 ch. 5.1.2) ; LU, ordre de service (DBF Prozessablauf ch. 1) ; entretiens avec les Polices cantonales GE, GR, FR, ZH.

<sup>162</sup> Entretiens avec les Polices cantonales BL, BE.

<sup>163</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, LU, GE, SH, SG.

<sup>164</sup> BE, ordre de service (OS 10038 ch. 5.1.5) ; entretiens avec les Polices cantonales BL, LU.

formulé contre la police en discutant avec l'auteur de la plainte. Surtout les personnes perçues comme quérulentes ou émotionnellement agitées sont aiguillées vers le médiateur<sup>165</sup>.

Un point central du triage est la distinction entre la plainte citoyenne et la dénonciation pénale. Lorsqu'une *plainte est désignée comme étant une dénonciation*, les corps de police la transfèrent au ministère public, sans l'examiner plus avant, et en informent le plaignant ainsi que le policier concerné<sup>166</sup>. Si toutefois une plainte n'est *pas désignée comme étant une dénonciation*, il n'existe pas de critères communs pour déterminer quand les reproches émis mentionnent suffisamment d'éléments d'une infraction pénale pour être considérés comme étant une dénonciation : certains corps de police consultent le ministère public ou la Cour suprême pour établir la distinction<sup>167</sup>. De manière générale, il est exigé pour une dénonciation pénale que les reproches formulés soient crédibles<sup>168</sup>. Certains soulignent, par ailleurs, l'importance de l'expérience pour évaluer la crédibilité<sup>169</sup>. Dans le doute, la plainte est toutefois traitée comme une dénonciation<sup>170</sup>.

Avant la transmission au ministère public, la police ne procède à aucun acte d'enquête, hormis les mesures urgentes de conservation des preuves<sup>171</sup>. La Police cantonale bernoise explique à ce sujet que le but est d'exclure le risque que des collaborateurs s'incriminent eux-mêmes par des déclarations hors de la procédure pénale. Pour la même raison, la procédure de plainte citoyenne est suspendue durant la procédure pénale. Ce n'est qu'une fois que le ministère public a émis une ordonnance de non-entrée en matière que la police reprend le traitement de la plainte citoyenne<sup>172</sup>. La nécessité d'ouvrir une procédure pénale suffisamment tôt, précisément pour protéger les droits de procédure des collaborateurs, a également été soulignée. La Police cantonale neuchâteloise fait ici figure d'exception, car elle demande toujours au collaborateur concerné et éventuellement à ses collègues de patrouille de prendre position avant de transmettre l'affaire au ministère public<sup>173</sup>.

Dans le même sens, une personne interrogée dans le cadre de la présente expertise a insisté sur la nécessité d'ouvrir une procédure pénale dès que possible, précisément pour protéger les droits des collaborateurs dans la procédure. Les règles qui prescrivent d'informer le collaborateur concerné de la transmission au ministère public et de respecter les droits de procédure ont également pour but de protéger les collaborateurs<sup>174</sup>.

#### 4.1.3. Plaintes internes

Les plaintes contre le comportement d'un membre de la police émises par des collègues du même corps ne constituent à proprement parler des plaintes « citoyennes ». Néanmoins, étant des plaintes informelles contre le comportement ou des actes d'un fonctionnaire de police adressées à la police, elles présentent les mêmes caractéristiques qu'une plainte citoyenne.

---

<sup>165</sup> Entretien avec la Police cantonale VD.

<sup>166</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, BL, BE, FR, GE, GR, TG, TI, VS.

<sup>167</sup> Entretiens avec la Polices cantonales LU.

<sup>168</sup> Notamment entretiens avec les Polices cantonales NE, VD.

<sup>169</sup> Entretien avec la Police cantonale VD.

<sup>170</sup> Entretiens avec la Polices cantonales BE, TG, TI, VS.

<sup>171</sup> Entretiens avec la Polices cantonales BE, GE, SO.

<sup>172</sup> Entretien avec la Police cantonale BE.

<sup>173</sup> Entretien avec la Police cantonale NE.

<sup>174</sup> P.ex. BE, ordre de service (OS 10038, ch. 9 et 10).

Quelques cantons confirment que, par le passé, des plaintes internes ont déjà été déposées au sein de leur police. De telles plaintes seraient cependant rares<sup>175</sup>. De l'avis de la Police cantonale lucernoise, une raison à cela est que, souvent, les problèmes sont discutés et réglés à l'interne dans équipes<sup>176</sup>. La Police cantonale tessinoise constate une forte pression de groupe au sein du corps, situation qu'il est serait difficile de changer<sup>177</sup>. Il ne semble pas être clairement réglé si les fonctionnaires de police ont non seulement le droit, mais aussi l'obligation de recourir au moyen de la plainte en cas de violations des devoirs de service par un collègue. Une telle obligation existe toutefois lorsque la violation d'un devoir de service constitue également un comportement punissable. Nous renvoyons à ce sujet aux explications sur la procédure pénale<sup>178</sup>.

Les plaintes internes passent généralement au supérieur par la voie hiérarchique et sont réglées dans une procédure de commandement<sup>179</sup>.

Pour promouvoir la culture interne de suppression des dysfonctionnements, il existe dans le canton de Saint-Gall depuis juillet 2012 un service indépendant qui reçoit les plaintes (« service de lancement d'alertes » [« Whistleblower-Meldestelle »]). Les collaborateurs de l'administration peuvent, par ce biais, signaler les dysfonctionnements dans leur environnement de travail sans violer leurs devoirs de service ou de fidélité ni avoir à craindre de conséquences sur le plan du contrat de travail ou pénales<sup>180</sup>. Le service interne de réception des plaintes ne traite pas lui-même la plainte, mais enregistre les faits et informe, selon la compétence, le Département, la Chancellerie ou le tribunal du signalement reçu, puis les soutient dans la mise en œuvre d'éventuelles mesures. Le service interne traite la plainte de manière confidentielle et ne divulgue pas le nom du collaborateur plaignant sans son accord<sup>181</sup>. Un tel service existe aussi dans le canton de Lucerne depuis 2013, sous le nom de Swissmediation<sup>182</sup>. La Police cantonale saint-galloise évalue positivement l'existence d'un tel service indépendant au sein de l'administration. Celui-ci aurait toutefois jusqu'à présent exercé un rôle très marginal. Les plaintes internes seraient encore principalement adressées aux supérieurs<sup>183</sup>. L'ombudsfrau de la Ville de Zurich juge, elle aussi, que la plus-value d'un service de réception des plaintes interne à l'administration reste plutôt faible. Seul un petit cercle de personnes serait susceptible d'émettre de tels signalements et il serait donc possible de remonter à la source. Cela pourrait mettre un potentiel lanceur d'alerte sous pression<sup>184</sup>.

#### 4.1.4. Plaintes anonymes

La plainte citoyenne n'étant en principe, comme nous l'avons vu, soumise à aucune exigence de forme, les corps de police entrent en général également en matière sur les plaintes anonymes<sup>185</sup>.

---

<sup>175</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, GE, LU, NE, SO, SH, TI, VD, VS.

<sup>176</sup> Entretien avec la Police cantonale LU.

<sup>177</sup> Entretien avec la Police cantonale TI.

<sup>178</sup> Cf. chap. 5 *infra*.

<sup>179</sup> P.ex. entretiens avec les Polices cantonales BE, BL.

<sup>180</sup> NZZ du 25 juillet 2012 « Whistleblower in St. Gallen, Unabhängige Meldestelle? ».

<sup>181</sup> SG, art. 62 Personalgesetz en relation avec l'art. 15 ss Personalverordnung.

<sup>182</sup> À ce propos, ch. 5.6.2 let. d *infra*.

<sup>183</sup> Entretien avec la Police cantonale SG.

<sup>184</sup> Entretien avec le Service de l'ombudsman de la Ville de Zurich.

<sup>185</sup> La Police cantonale bernoise n'entre pas en matière sur les plaintes anonymes, ordre de service (OS 10038 ch. 3.3.1), et la Police cantonale grisonne se contente par principe de les classer, entretien avec la Police cantonale GR.

Ils enquêtent alors sur les reproches adressés pour autant que les indications au sujet de la personne et de l'état de fait soient suffisamment concrètes<sup>186</sup>. En toute logique, aucune réponse n'est rédigée<sup>187</sup>. Les plaintes anonymes seraient toutefois plutôt rares et il ne leur serait pas accordé le même poids qu'à celles émanant d'un expéditeur connu<sup>188</sup>.

#### 4.1.5. Statistique

Les cantons tiennent pour la plupart une statistique interne de toutes les plaintes reçues dans le but de repérer les points faibles du corps de police<sup>189</sup>. La Police cantonale soleuroise annote en outre spécifiquement les plaintes susceptibles de présenter un intérêt aux yeux de la Commission nationale de prévention de la torture, afin de pouvoir présenter des exemples concrets dans l'éventualité d'une visite de la Commission<sup>190</sup>.

Dans les grands cantons, 30 à 100 plaintes citoyennes sont déposées chaque année<sup>191</sup>, contre moins de 10 plaintes par an dans les petits cantons<sup>192</sup>. Les plaintes déposées seraient souvent infondées, notamment parce qu'elles reposent sur des malentendus concernant le rôle de la police<sup>193</sup>. Les critiques portent fréquemment sur l'attitude ou le comportement de la police, moins souvent sur une action particulière<sup>194</sup>. Certains cantons ont remarqué, ces dernières années, une augmentation du nombre de plaintes<sup>195</sup>. Selon la Police cantonale lucernoise, cela s'explique par l'introduction de l'avocat de la première heure<sup>196</sup>.

#### 4.1.6. Compétence

Comme évoqué plus haut, dans tous les cantons le service ou la personne qui reçoit une plainte orale y répond immédiatement. Si la plainte ne peut être traitée oralement, le recourant est renvoyé à la voie écrite<sup>197</sup>.

Dans les cantons ruraux, la compétence de traiter les plaintes citoyennes écrites appartient en principe au commandant<sup>198</sup>. Si des questions juridiques particulières se posent, la plainte peut être confiée au service juridique. Cette manière de faire se justifie par la taille du canton et le petit nombre de plaintes<sup>199</sup>. Dans les cantons urbains, en revanche, c'est le service juridique ou le service d'état-major ou le juriste d'état-major qui détient la compétence pour traiter les plaintes citoyennes écrites<sup>200</sup>. Le commandant s'en charge exceptionnellement, si l'affaire est délicate<sup>201</sup>.

---

<sup>186</sup> Entretiens avec les Polices cantonales FR, GE, UR, SH, SO, TG, VD, VS.

<sup>187</sup> Entretiens avec les Polices cantonales SO, TG.

<sup>188</sup> Entretiens avec les Polices cantonales FR, TI, VS.

<sup>189</sup> Notamment entretien avec la Police cantonale BE ; LU, ordre de service (DBF Beschwerdeverfahren ch. 13).

<sup>190</sup> Entretien avec la Police cantonale SO.

<sup>191</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, BE, FR, GE, GR, LU, NE, SO, TI, VD, ZH.

<sup>192</sup> Notamment réponses des Polices cantonales AI, GL ; entretien avec la Police cantonale TG.

<sup>193</sup> Entretiens avec les Polices cantonales BL, FR, NE, SO, TI.

<sup>194</sup> Entretiens avec les Polices cantonales GE, GR, ZH.

<sup>195</sup> Notamment entretiens avec les Polices cantonales GR, LU.

<sup>196</sup> Entretien avec les Police cantonale LU.

<sup>197</sup> Notamment entretiens avec les Polices cantonales BE, LU.

<sup>198</sup> P.ex. réponses des Polices cantonales AI, GL ; entretiens avec les Polices cantonales BL, SH.

<sup>199</sup> Notamment entretiens avec les Polices cantonales SH, SO.

<sup>200</sup> P.ex. entretiens avec les Polices cantonales FR, GE, LU, SO, ZH.

Les Polices cantonales argovienne et bernoise, ainsi que la Police municipale zurichoise ont réparti la compétence entre différents services internes, en fonction du contenu de la plainte. La distinction matérielle et la compétence dépendent de l'importance du grief. Si bien que les reproches graves susceptibles d'entraîner une mesure disciplinaire relèvent de la compétence du service juridique, les autres cas étant traités par la hiérarchie ou, dans le cas de la Police municipale zurichoise, par le *Feedbackmanagement* (qui fait partie du Commissariat pour la prévention et la communication)<sup>202</sup>.

#### 4.1.7. Procédure

Étant donné que les plaintes orales reçoivent une réponse immédiate, il n'existe une procédure de traitement spécifique que pour les plaintes écrites.

Une fois la plainte écrite reçue, un accusé de réception est généralement adressé à la partie plaignante<sup>203</sup>. Pour répondre à la plainte, le service compétent clarifie les faits en interne. À cet effet, il demande à la personne concernée, par la voie hiérarchique, de prendre position sur les points abordés dans la plainte<sup>204</sup>. Comme mentionné, dans les cantons ruraux, on cherche souvent aussi à clarifier la situation dans un entretien personnel avec l'auteur de la plainte. Le collaborateur concerné est si possible impliqué, afin que tous deux puissent discuter en face à face des faits reprochés<sup>205</sup>. Dans les cantons urbains, l'opportunité d'un tel entretien individuel s'apprécie au cas par cas<sup>206</sup> et on renonce généralement à la confrontation, afin de protéger le policier concerné<sup>207</sup>. De manière générale, un entretien avec l'auteur de la plainte est avant tout mené dans des cas émotionnellement difficiles<sup>208</sup> ou délicats<sup>209</sup>, ou dans des situations de parole contre parole<sup>210</sup>. Il serait plus facile de parler du problème sans malentendus et de trouver une issue satisfaisante pour l'auteur de la plainte au cours d'un entretien personnel<sup>211</sup>.

En présence de *déclarations contradictoires*, il est également possible d'entendre des témoins et le collègue de patrouille du policier concerné<sup>212</sup>. Si malgré cela les discordances entre les différentes versions persistent, certains corps de police exposent les deux points de vue dans la réponse à la plainte<sup>213</sup>. D'autres en revanche s'appuient sur les déclarations du policier inculpé, en application du principe *in dubio pro reo*<sup>214</sup>. La pratique de la Police cantonale lucernoise veut

---

<sup>201</sup> Notamment entretien avec les Police cantonale SO.

<sup>202</sup> AG, ordre de service (DBF 177 ch. 1) ; BE, ordre de service (OS 10038 ch. 5.1.5) ; entretien avec la Police municipale ZH.

<sup>203</sup> AG, ordre de service (DBF 177 ch. 2.1) ; BE, ordre de service (OS 10038), entretiens avec les Polices cantonales ZH, TG.

<sup>204</sup> AG, ordre de service (DBF 177 ch. 5) ; BE, ordre de service (OS 10038 ch. 5.2.1) ; LU, § 186 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ; entretiens avec les Polices cantonales BL, GR, NE, SO, SG, TG, VD.

<sup>205</sup> Notamment entretiens avec les Polices cantonales BL, SO, réponse de la Police cantonale AR, contact téléphonique.

<sup>206</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, FR, LU, NE, SG, TG.

<sup>207</sup> Entretiens avec les Polices cantonales FR, LU, SG.

<sup>208</sup> Entretien avec la Police cantonale VS.

<sup>209</sup> P.ex. FR, ordre de service (OS 12.01 ch. 2) ; TI, ordre de service (OS 1.3.1.3. ch. 5.3).

<sup>210</sup> Entretiens avec les Polices cantonales GR, SO.

<sup>211</sup> Entretiens avec les Polices cantonales FR, LU SO, VS.

<sup>212</sup> Entretiens avec les Polices cantonales FR, SO, TI.

<sup>213</sup> P.ex. entretiens avec les Polices cantonales BE, FR.

<sup>214</sup> P.ex. entretien avec les Police cantonale SG, LU.



qu'au troisième cas de parole contre parole concernant le même policier, il soit accordé d'avantage de crédit aux déclarations du plaignant<sup>215</sup>.

Lorsque l'élucidation des faits fait apparaître un manquement commis par la police, celle-ci adresse ses excuses au plaignant. Dans le cas contraire, elle explique son point de vue dans sa réponse<sup>216</sup>. La réponse à une plainte *peut en principe être écrite ou orale*<sup>217</sup>. S'agissant de reproches graves ou de plaintes directement adressées au commandant, un courrier de réponse est rédigé par principe<sup>218</sup>. Lorsqu'un entretien personnel est mené, la plainte est généralement réglée oralement. Parfois, la partie plaignante reçoit un procès-verbal de l'entretien, un bref courrier confirmant le règlement de la plainte ou, à sa demande, aussi un courrier de réponse<sup>219</sup>.

Le règlement d'une plainte n'est *en principe soumis à aucun délai*. Seule la Police cantonale bernoise prévoit un délai de trois semaines pour le règlement des plaintes citoyennes<sup>220</sup>. Dans le canton de Vaud, il existe une obligation générale pour les autorités d'informer dans les 15 jours. Ce délai est cependant considéré comme étant respecté dès lors que la police notifie un accusé de réception au plaignant avant son expiration<sup>221</sup>.

Si la personne concernée est insatisfaite de la réponse reçue, elle ne dispose *d'aucun moyen de recours*. Elle peut néanmoins faire valoir le même grief par une autre voie de droit auprès d'une autre instance. On peut notamment penser à une plainte à l'autorité de surveillance (à ce propos, cf. ch. 4.2 ci-dessous). Le dépôt d'une dénonciation pénale est également possible. Dans certains cantons, la réponse de la police attire explicitement l'attention de la personne plaignante sur les démarches possibles<sup>222</sup>.

D'après les corps de police interrogés, la plupart des plaignants sont toutefois satisfaits de la réponse de la police et les choses en restent généralement là<sup>223</sup>. Parfois, si la personne se montre insatisfaite de la réponse, les corps de police s'efforcent de rédiger une seconde réponse<sup>224</sup>.

#### 4.1.8. Conséquences disciplinaires

Si l'examen de la plainte fait apparaître des indices de violation d'un devoir de service, une procédure disciplinaire peut être ouverte contre le collaborateur. Là où la législation cantonale ne

---

<sup>215</sup> Entretien avec la Police cantonale LU. La Police cantonale vaudoise évalue la crédibilité d'une déclaration en fonction de son appréciation du caractère d'un collaborateur. Les responsables affirment savoir lesquels de leurs collaborateurs sont capables de quels actes, entretien avec la Police cantonale VD.

<sup>216</sup> Entretiens avec les Polices cantonales BE, LU, TG, TI, VD.

<sup>217</sup> Exception : SO, SZ et TI, il y a toujours une réponse écrite, même lorsqu'un entretien personnel est mené, entretiens avec les Polices cantonales TI et SZ ; SO, ordre de service (DBF 1.3.1.3. ch. 5.3).

<sup>218</sup> AG, ordre de service (DBF 177 ch. 6.2), BE, ordre de service (OS 10038 ch. 5.2.4) ; entretiens avec les Polices cantonales FR, GR.

<sup>219</sup> AG, ordre de service (DBF 177 ch. 6.2) ; BE, ordre de service (OS 10038 ch. 5.2.4) ; entretiens avec les Polices cantonales BL, FR.

<sup>220</sup> BE, ordre de service (OS 10038 ch. 5.3).

<sup>221</sup> VD, art. 12 al. 1 LInfo et entretien avec la Police cantonale.

<sup>222</sup> Notamment entretien avec la Police cantonale SO.

<sup>223</sup> P.ex. entretiens avec les Polices cantonales BL, GR, LU, TG, VD.

<sup>224</sup> P.ex. entretien avec la Police cantonale SO.

prévoit pas de telle procédure, la mesure disciplinaire peut être prononcée sans procédure spécifique par le service du personnel (éventuellement sur proposition du service juridique)<sup>225</sup>.

Dans la plupart des cantons, les plaintes sont mentionnées dans le dossier personnel du policier concerné, parfois à la condition qu'il s'agisse de reproches graves ou que des mesures disciplinaires aient été prononcées<sup>226</sup>. L'inscription dans le dossier personnel sert aussi à contrôler la gestion des collaborateurs. Même lorsqu'une première plainte contre un collaborateur reste sans conséquences, l'accumulation de telles plaintes peut au final tout de même donner lieu à une mesure disciplinaire<sup>227</sup>.

## 4.2. Plainte à l'autorité de surveillance

### 4.2.1. Principales caractéristiques

Lorsqu'une plainte contre la police est déposée auprès de l'autorité de surveillance compétente, il s'agit d'une plainte (parfois également appelé dénonciation) à l'autorité de surveillance. Selon les cantons, l'autorité de surveillance est le Département ou la Direction en charge de la police (p.ex. dans les cantons d'Argovie<sup>228</sup>, Appenzell Rh.-Ext.<sup>229</sup>, Berne<sup>230</sup>, Bâle-Campagne<sup>231</sup>, Fribourg<sup>232</sup>, Grisons<sup>233</sup>, Glaris<sup>234</sup>, Schaffhouse<sup>235</sup>) ou le Conseil d'État en tant que collègue (notamment Appenzell Rh.-Int.<sup>236</sup>). La plainte à l'autorité de surveillance est un moyen de droit informel qui, comme la plainte citoyenne, ne confère ni droits de partie ni droit au règlement<sup>237</sup>. Son contenu est également le même que celui de la plainte citoyenne<sup>238</sup>. Contrairement à cette dernière toutefois, la plainte à l'autorité de surveillance permet de soumettre un manquement de la police à une autorité extérieure à celle-ci et donc objectivement plus indépendante que le service juridique ou le commandant de police.

La plainte à l'autorité de surveillance repose en outre souvent sur une *base légale*, c.-à-d. que le déroulement de la procédure est formalisé. La procédure de plainte est régie dans la loi sur la procédure administrative<sup>239</sup>, dans la loi sur la justice<sup>240</sup> ou concrètement dans la loi sur la po-

---

<sup>225</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, GR, NE, SO, SH, TG. Concernant la procédure disciplinaire et les éventuelles mesures afférentes aux rapports de travail, cf. ch. 5.7.2 *infra*.

<sup>226</sup> BE, ordre de service (OS 10038 ch. 8) ; TI, ordre de service (OS 1.3.1.3. ch. 5.5) ; entretiens avec les Polices cantonales AG, GE, GR, LU, SG, TG.

<sup>227</sup> Entretiens avec les Polices cantonales FR, SO.

<sup>228</sup> AG, § 38 al. 1 VRPG en relation avec § 8 DeIV.

<sup>229</sup> AR, art. 43 al. 1 VRPG en relation avec l'art. 39 let. f OrG et l'art. 35 Polizeigesetz.

<sup>230</sup> BE, ordre de service (OS 10038 ch. 3.1.2).

<sup>231</sup> BL, § 43 al. 1 en relation avec VwVG BL en relation avec § 4 al. 1 et 3 ainsi que § 30 ss Verwaltungsorganisationsgesetz, § 1 Dekret zum Verwaltungsorganisationsgesetz, § 4 let. h Verordnung über die Zuordnung der Dienststellen

<sup>232</sup> FR, art. 38 al. 1 LPol.

<sup>233</sup> GR, art. 71 VRG en relation avec l'art. 19 al. 2 RVOG et l'art. 1 PoIV.

<sup>234</sup> GL, art. 84 al. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz en relation avec l'art. 1 Polizeiverordnung.

<sup>235</sup> Entretien avec la Police cantonale SH.

<sup>236</sup> Réponse de la Police cantonale AI.

<sup>237</sup> RHINOW ET AL., cm. 1389.

<sup>238</sup> Entretien avec les Polices cantonales BL, FR.

<sup>239</sup> AG, § 38 VRPG ; AI, art. 56 VerwVG ; AR, art. 43 VRPG ; BE, art. 101 LPJA ; BL, § 43 VwVG BL ; GL, art. 84 Verwaltungsrechtspflegegesetz ; GR, art. 68 ss VRG ; UR, art. 84 VRPV.

lice<sup>241</sup>. Quelques cantons (Lucerne<sup>242</sup>, Neuchâtel, Genève, Saint-Gall, Schwyz<sup>243</sup>, Soleure, Tessin, Vaud, Zurich) n'ont pas de réglementation en la matière. L'absence officielle d'une plainte à l'autorité de surveillance n'implique cependant pas automatiquement une impossibilité d'adresser une plainte à l'autorité de surveillance. Dans ces cantons également, l'autorité de surveillance peut traiter la plainte. Elle peut cependant aussi transmettre la plainte reçue à la police, qui la traite comme une plainte citoyenne. Selon le canton, la transmission à la police constitue la règle ou, au contraire, l'exception<sup>244</sup>. Les conditions auxquelles l'autorité de surveillance se considère compétente sont toutefois généralement floues dans ces cantons et créent ainsi une insécurité juridique pour le citoyen.

La plainte à l'autorité de surveillance dans le canton de Thurgovie diffère de la définition générale. Dans ce canton, on distingue deux mécanismes de plainte respectivement dénommés *Aufsichtsanzeige* et *Aufsichtsbeschwerde*. Alors que l'*Aufsichtsanzeige* correspond à la définition générale de la plainte à l'autorité de surveillance et constitue un moyen de droit sans restriction quant à l'objet de la plainte, l'*Aufsichtsbeschwerde* du canton de Thurgovie est un moyen de droit subsidiaire, qui ne peut être employé que lorsqu'aucun moyen ordinaire n'est disponible pour se plaindre à l'autorité de surveillance d'un refus ou retard injustifié d'un acte d'autorité prescrit, d'un abus d'autorité ou de l'exercice arbitraire de pouvoirs<sup>245</sup>. L'*Aufsichtsbeschwerde* thurgovienne est donc une plainte *sui generis*.

#### 4.2.2. Aspects particuliers de la procédure

La plainte à l'autorité de surveillance est soumise à certaines exigences formelles, telles que la forme écrite<sup>246</sup> ou un intérêt juridique<sup>247</sup> ou public<sup>248</sup>. Les cantons de Fribourg et Schaffhouse prévoient en outre un délai pour le dépôt de la plainte<sup>249</sup>. Les obstacles au dépôt d'une plainte à l'autorité de surveillance sont donc plus élevés que pour une plainte citoyenne. Parallèlement, l'auteur de la plainte se voit parfois accorder certains privilèges. Bien que ce moyen ne confère en soi aucun droit de partie, certains cantons prévoient un *droit à recevoir une réponse* (Argovie<sup>250</sup>, Glaris<sup>251</sup>) ou à être informé du règlement (Appenzell Rh.-Ext.<sup>252</sup>, Berne<sup>253</sup>, Bâle-Campagne<sup>254</sup>, Schaffhouse<sup>255</sup>, Uri<sup>256</sup>). Ce droit est néanmoins tantôt lié à la condition que la plainte ne paraisse pas sans fondement ou téméraire<sup>257</sup>.

---

<sup>240</sup> SH, art. 7 et art. 13 JG.

<sup>241</sup> FR, art. 38 LPol.

<sup>242</sup> Dans le canton de Lucerne, la loi sur la procédure administrative mentionne certes une plainte à l'autorité de surveillance, mais celle-ci présente clairement les caractéristiques d'une plainte citoyenne, cf. ch. 4.1.1 *supra*.

<sup>243</sup> Réponse de al Police cantonale SZ.

<sup>244</sup> Entretiens avec les Polices cantonales LU, NE, GE, SG, SO TI, VD, ZH.

<sup>245</sup> Commentaire sur l'*Aufsichtsbeschwerde* et l'*Aufsichtsanzeige*, disponible auprès de la Police cantonale TG.

<sup>246</sup> P.ex. SZ, § 86 Justizgesetz ; SH, art. 7 al. 1 JG.

<sup>247</sup> SH, art. 7 al. 1 JG.

<sup>248</sup> AG, § 38 al. 1 VRPG ; AI, art. 56 al. 1 VerwVG ; AR, art. 43 al. 1 VRPG ; BE, art. 101 al. 1 LPJA ; GL, art. 84 al. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz ; UR, art. 84 al. 1 VRPV.

<sup>249</sup> FR, art. 38 al. 1 LPol ; SH, art. 7 al. 1 JG.

<sup>250</sup> AG, § 38 al. 2 VRPG.

<sup>251</sup> GL, art. 84 al. 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz.

<sup>252</sup> AR, art. 43 al. 2 VRPG.

<sup>253</sup> BE, art. 101 al. 2 LPJA.

<sup>254</sup> BL, § 43 al. 2 VwVG BL.

Une fois la plainte reçue, l'autorité de surveillance demande à la police de prendre position par écrit et rédige sur cette base une lettre de réponse définitive à l'auteur de la plainte<sup>258</sup>. Certains cantons expliquent que cette prise de position par la police constitue une préparation ou même une rédaction de la réponse définitive, c.-à-d. que le département se contente de signer la réponse. Dans une telle démarche, les frontières entre ce moyen de droit et la plainte citoyenne sont ainsi presque totalement effacées.

Comme pour la plainte citoyenne, la procédure de plainte est suspendue si une procédure pénale parallèle est en cours afin de préserver les droits de procédure<sup>259</sup>. La *décision de l'autorité de surveillance est en principe définitive*<sup>260</sup>. Le canton de Fribourg prévoit exceptionnellement une possibilité de recours devant l'autorité de surveillance supérieure<sup>261</sup>. Les recours sont toutefois rares en pratique<sup>262</sup>.

Une plainte devant l'autorité de surveillance peut avoir pour conséquence des directives internes prescrivant à la police la manière de se comporter à l'avenir dans une situation similaire<sup>263</sup>. Des conséquences sous forme de mesures disciplinaires paraissent faire figure d'exception<sup>264</sup>. Nous examinerons plus bas si l'autorité de surveillance a une obligation de dénoncer en cas de soupçon d'un acte punissable<sup>265</sup>.

Les plaintes à l'autorité de surveillance sont relativement rares<sup>266</sup>. À Berne, par exemple, l'autorité de surveillance n'a reçu aucune plainte contre la police ces deux dernières années<sup>267</sup>.

### 4.3. Procédure de l'ombudsman

#### 4.3.1. Caractéristiques principales

Le service de l'ombudsman intervient en tant qu'autorité neutre pour arbitrer les conflits entre la population et l'administration. Toute personne peut lui soumettre de manière informelle tous types de problèmes. Le service de l'ombudsman clarifie la situation de fait et rédige une réponse ou un rapport final comportant un résultat et émet le cas échéant des recommandations<sup>268</sup>.

Les cantons de Zurich, Vaud, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Zoug ont leur propre service de l'ombudsman. Les autres cantons n'en disposent pas, mais le canton de Fribourg planche actuel-

---

<sup>255</sup> SH, art. 7 al. 2 JG.

<sup>256</sup> UR, art. 84 al. 2 VRPV.

<sup>257</sup> AG, § 38 al. 2 VRPG ; GL, art. 84 al. 2 Verwaltungsverordnungsrechtsgesetz ; UR, art. 84 al. 2 VRPV.

<sup>258</sup> BE, ordre de service (OS 100 38 ch. 5.2.4) ; entretiens avec les Polices cantonales BL, GR, SH, SZ, TI, VD.

<sup>259</sup> Notamment entretien avec la Police cantonale TG.

<sup>260</sup> P.ex. GR, art. 71 VRG.

<sup>261</sup> FR, art. 38 al. 3 LPol.

<sup>262</sup> Entretien avec la Police cantonale FR.

<sup>263</sup> Entretien avec la Police cantonale BE.

<sup>264</sup> Entretiens avec les Polices cantonales GR, SH.

<sup>265</sup> Cf. *infra* ch. 5.2.2. let. a.

<sup>266</sup> Entretiens avec les Polices cantonales BE, GR.

<sup>267</sup> Entretien avec la Police cantonale BE.

<sup>268</sup> Entretien avec le Service de l'ombudsman Ville de Zurich ZH.

lement sur la mise en place d'un tel service<sup>269</sup>. Dans les villes de Berne, Lucerne, Saint-Gall, Rapperswil-Jona, Wallisellen, Winterthour et Zurich, il existe en outre des services de l'ombudsman communaux<sup>270</sup>.

La procédure de l'ombudsman est explicitement réglée dans la législation cantonale ou, le cas échéant, communale<sup>271</sup>. Les explications ci-dessous concernant le déroulement de la procédure se basent sur celle du Service de l'ombudsman de la Ville de Zurich, celui-ci ayant, à notre connaissance, traité à ce jour le plus grand nombre de procédures concernant la police.

#### 4.3.2. Déroulement de la procédure

Lorsqu'il reçoit une plainte, le Service de l'ombudsman la soumet au Service juridique de la police, qui prend position. Le Service de l'ombudsman organise aussi des entretiens de médiation entre les personnes concernées, à l'occasion desquels les deux parties peuvent exposer leur point de vue<sup>272</sup>.

Si les perceptions des faits divergent, le Service de l'ombudsman de la Ville de Zurich enregistre avec précision les déclarations de l'auteur de la plainte, se procure le dossier de police, y compris les rapports, et soumet au service juridique, sur cette base, un catalogue de questions détaillé<sup>273</sup>. Selon la situation, le service juridique ou le Feedbackmanagement de la Police municipale zurichoise se saisit de l'affaire (concernant la répartition des compétences, cf. ch. 4.1.6 *supra*), demande au collaborateur de prendre position puis remet ses conclusions au Service de l'ombudsman<sup>274</sup>. Le Service de l'ombudsman se fonde ensuite sur ces dernières dans sa réponse à la plainte. S'il reste des divergences, le Service de l'ombudsman de la Ville de Zurich expose les deux points de vue dans sa réponse. Il prend garde à présenter les faits de façon neutre. Il conclut sa réponse par une appréciation finale et, le cas échéant, par des recommandations décrivant ce qu'aurait été un comportement correct si les faits se sont effectivement produits comme décrit par l'auteur de la plainte<sup>275</sup>.

Pour le Service de l'ombudsman de la Ville de Zurich, la difficulté dans le traitement des plaintes qu'il reçoit consiste en le fait que la police part souvent automatiquement du principe que le Service de l'ombudsman prend parti pour l'auteur de la plainte ou que la personne concernée ment. Elle voit par ailleurs d'un œil critique le droit de consulter le dossier sans restrictions dont jouit le Service de l'ombudsman<sup>276</sup>. Enfin, la police adopte souvent une attitude défensive dans ses prises de position, c.-à-d. qu'elle ne se montre pas suffisamment ouverte à la discussion sur ses erreurs. De nombreuses personnes auraient en particulier du mal à émettre des critiques envers

---

<sup>269</sup> Entretien avec la Police cantonale FR ; communiqué de presse canton de Fribourg du 22.02.2013, « Le secrétariat général de la DIAF se dote d'une nouvelle structure en matière institutionnelle », [https://www.fr.ch/secin/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=43405](https://www.fr.ch/secin/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=43405), consulté le 18.02.2014.

<sup>270</sup> On trouve une liste de tous les services de l'ombudsman de Suisse sur le site internet de l'ombudsman de BS : <http://www.ombudsstelle.bs.ch/weitere-anlaufstellen.html/>, consulté le 18.02.2014.

<sup>271</sup> P.ex. VD, art. 1 ss LMA.

<sup>272</sup> Entretien avec le Service de l'ombudsman Ville de ZH.

<sup>273</sup> Entretien avec le Service de l'ombudsman Ville de ZH.

<sup>274</sup> Entretiens avec la Police municipale ZH et avec le Service de l'ombudsman Ville de ZH.

<sup>275</sup> Entretien avec le Service de l'ombudsman Ville de ZH.

<sup>276</sup> Ainsi, lorsqu'on le lui demande, la police défendrait parfois le point de vue selon lequel le dossier de police se trouverait auprès du ministère public et devrait être demandé à celui-ci. La police méconnaîtrait ce faisant qu'une autorité municipale n'est pas habilitée à demander au ministère public de lui remettre des dossiers.

des collègues<sup>277</sup>. Pour sa part, la Police municipale estime que l'ombudsfrau a une attitude critique vis-à-vis de la police, notamment parce qu'elle n'accorde pas suffisamment de poids aux considérations tactiques de la police. Son principal reproche face aux réponses du Service de l'ombudsman est que l'ombudsfrau n'ayant pas été présente au moment des faits, elle ne serait pas en position d'émettre un avis sur le sujet<sup>278</sup>.

#### a. Statistique

Le nombre de plaintes déposées auprès du Service de l'ombudsman contre la police reste limité. D'après le rapport d'activité du Service de l'ombudsman de Bâle-Ville de l'année 2011, seules 14 plaintes ont visé la police<sup>279</sup>. Avant l'introduction de la police unique dans le canton de Berne en 2008, près de 12 % des plaintes concernaient la police municipale<sup>280</sup>. Le Service de médiation du canton de Vaud indique dans son rapport annuel que trois plaintes ont été déposées en 2012 et qu'aucune plainte n'avait pour objet des actes de la police en 2011<sup>281</sup>. Dans le rapport annuel du Service de l'ombudsman du canton de Zurich, 37 plaintes déposées en 2012 concernaient la police cantonale<sup>282</sup>. En Ville de Zurich, par contre, 69 plaintes visaient la police municipale<sup>283</sup>.

#### b. Utilité

Les avis divergent quant à l'utilité d'un service de l'ombudsman. Pour résumer, les corps de police d'un canton sans service de l'ombudsman ne sont pas opposés à l'idée de l'introduction d'un tel service ou considèrent même qu'un service de l'ombudsman serait utile<sup>284</sup>, particulièrement pour renforcer l'image de neutralité vis-à-vis de l'extérieur<sup>285</sup>. Cependant, les corps de police des cantons des Grisons, de Schaffhouse et de Thurgovie se sont montrés plutôt sceptiques à cet égard, notamment en raison de la taille et de la simplicité de leur administration<sup>286</sup>.

Les corps de police de collectivités déjà dotées d'un service de l'ombudsman n'ont pas été en mesure de fournir d'indications concrètes quant à l'utilité du service : la Police municipale zurichoise, par exemple, n'était ainsi pas à même d'évaluer si l'existence du Service de l'ombudsman de la Ville de Zurich faisait diminuer le nombre de plaintes contre la police. Elle suppose cependant que les réponses du Service de l'ombudsman sont très bien acceptées par les personnes concernées<sup>287</sup>. Les Polices cantonales de Bâle-Campagne et de Vaud ont déclaré n'avoir que peu de contacts avec le Service de l'ombudsman, raison pour laquelle elles ne pourraient pas non plus estimer si et dans quelle mesure celui-ci facilite le travail de la police<sup>288</sup>.

Le Service de l'ombudsman de la Ville de Zurich considère qu'un service de l'ombudsman aisément accessible est important pour les personnes qui connaissent mal le système légal suisse, qui n'ont pas les moyens de recourir à un avocat ou qui ressentent une certaine méfiance vis-à-

---

<sup>277</sup> Entretien avec le Service de l'ombudsman Ville de ZH.

<sup>278</sup> Entretien avec la Police municipale ZH.

<sup>279</sup> L'Ombudsman de Bâle-Campagne, Rapport annuel 2011.

<sup>280</sup> Service de l'ombudsman Ville de Berne, Rapport d'activité 2007.

<sup>281</sup> Service de médiation du canton de Vaud, Rapports annuels 2011 et 2012.

<sup>282</sup> L'Ombudsmann du canton de Zurich, Rapport d'activité 2012.

<sup>283</sup> Service de l'ombudsman Ville de Zurich, Rapport annuel 2012.

<sup>284</sup> Notamment entretiens avec les Polices cantonales FR, GR.

<sup>285</sup> Entretien avec la Police cantonale LU.

<sup>286</sup> Entretiens avec les Polices cantonales GR, SH, TG.

<sup>287</sup> Entretien avec la Police municipale ZH.

<sup>288</sup> Entretien avec la Police cantonale VD.

vis des institutions étatiques. Par ailleurs, les personnes peuvent s'adresser au Service de l'ombudsman avant de décider si elles souhaitent ou non porter plainte. De plus, le Service de l'ombudsman ayant un champ d'activités très large, il n'y a pas d'inhibition liée à la nature des affaires habituellement traitées. La possibilité de décider soi-même de chaque étape et le large droit d'accès au dossier dont bénéficie le Service de l'ombudsman sont cités comme autant d'avantages supplémentaires de ce service<sup>289</sup>. Enfin, le Service a aussi la possibilité de mener des entretiens de médiation avec toutes les parties concernées. Les auteurs de plainte préfèrent souvent ce mode de règlement à une dénonciation pénale.

#### 4.4. Synthèse : procédures et recours informels

Bien que les procédures informelles décrites ci-dessus soient difficiles à appréhender sur le plan juridique, elles ont un poids important en pratique. Pour les auteurs de plainte, elles offrent une possibilité très facilement accessible d'exprimer leur mécontentement suite à un traitement par la police perçu comme incorrect et éventuellement de dissiper des malentendus des deux côtés. Ces canaux de plainte informels constituent en outre des portes d'entrée pour les plaintes formelles. Cela met particulièrement en évidence l'importance d'un triage clair des plaintes citoyennes par la police et, le cas échéant, par l'autorité de surveillance. Pour la police, ces procédures ont non seulement une fonction d'exutoire à disposition de la population, mais elles permettent aussi en principe le développement d'une culture interne de suppression des dysfonctionnements<sup>290</sup> ainsi que la mise en place de processus structurés pour la gestion des dysfonctionnements. La plus-value d'un service de l'ombudsman consiste principalement en la garantie d'un regard extérieur. Son droit illimité d'accéder au dossier et sa possibilité de conseiller les victimes lui permettent de garantir dans une certaine mesure un contrôle externe de la procédure de plainte citoyenne. En outre, la procédure de l'ombudsman permet un regard extérieur sur le nombre et le contenu des plaintes, tant que celles-ci ne sont pas publiées par la police.

---

<sup>289</sup> Entretien avec le Service de l'ombudsman Ville ZH

<sup>290</sup> De même, entretien avec la Police cantonale BL.

## 5. PROCÉDURE PÉNALE

### 5.1. Importance de la procédure pénale et statistique

Compte tenu de son importance pratique en Suisse, la procédure pénale est de loin le plus important des mécanismes d'enquête sur des plaintes pour abus de la part de la police. Néanmoins, il n'existe guère d'informations librement accessibles sur le nombre de procédures pénales ouvertes ou de condamnations de membres de la police<sup>291</sup>. Les statistiques de la Confédération telles que par exemple la statistique de l'aide aux victimes<sup>292</sup> ou de la police criminelle<sup>293</sup> ne dénombrent pas séparément les procédures contre les collaborateurs de la police ou d'autorités. Il en va de même des statistiques de la criminalité, des rapports de police ou des statistiques concernant l'aide aux victimes au niveau cantonal. D'après les informations dont nous disposons, seule la Police cantonale genevoise a publié, dans ses rapports d'activité jusqu'en 2011, des informations sur le nombre de plaintes et de procédures pénales et administratives visant ses collaborateurs<sup>294</sup>. Dans son dernier rapport, la Police cantonale genevoise a toutefois elle aussi renoncé à de telles informations. Elle nous a indiqué que ce changement est dû à l'harmonisation des informations avec la statistique de la criminalité de la Confédération.

La grande majorité des corps de police interrogés tient néanmoins des *statistiques internes* sur les plaintes citoyennes reçues et sur les procédures pénales contre des collaborateurs. Dans certains cantons, la tenue de statistiques est prescrite dans les ordres de service dans le cadre de la gestion des plaintes et de l'amélioration de la qualité<sup>295</sup>. La Police cantonale soleuroise appose en outre une annotation spécifique lorsque la plainte est susceptible d'intéresser la Commission nationale de prévention de la torture<sup>296</sup>. Les informations détenues par les corps de police sur les procédures pénales contre leurs collaborateurs varient toutefois d'un canton à l'autre. Dans certains cantons (Fribourg<sup>297</sup>, Neuchâtel<sup>298</sup>), les collaborateurs sont tenus par la loi d'informer leur autorité d'engagement sur les procédures pénales ouvertes à leur rencontre<sup>299</sup>. Dans d'autres cantons, c'est le ministère public qui informe la police des plaintes (Tessin<sup>300</sup>, Grisons<sup>301</sup>). Les corps de police ne sont toutefois souvent informés d'une procédure pénale que lorsque les collaborateurs requièrent la levée du secret de fonction. De plus, les procédures pé-

<sup>291</sup> Cf. à ce propos également SUTER, p. 22 ss.

<sup>292</sup> OFS, Statistique de l'aide aux victimes 2012, Consultations selon l'infraction (état au 23.05.2013), disponible sous : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/01/new.html>, consulté le 31.10.2013.

<sup>293</sup> OFS, Statistique policière de la criminalité (SPC), Rapport annuel 2012, Neuchâtel 2013.

<sup>294</sup> POLICE DE GENÈVE, Rapport d'activités 2011, p. 22 : Ce rapport indique qu'en 2011, 64 enquêtes pénales et 41 procédures de plainte ont été exécutées contre des collaborateurs de la police cantonale, ainsi que 46 procédures disciplinaires ; cf. ég. POLICE DE GENÈVE, Rapport d'activités 2010, p. 24 : Le Rapport annuel 2010 présente en outre l'évolution au cours des années 2004 à 2010.

<sup>295</sup> Il est renvoyé à ce sujet aux explications relatives à la plainte citoyenne, cf. ch. 4.1 *supra*.

<sup>296</sup> Entretien avec la Police cantonale SO.

<sup>297</sup> FR, art. 61 LPers.

<sup>298</sup> NE, art. 35 LSt.

<sup>299</sup> D'autres cantons prévoient un tel devoir d'information dans les ordres de service, c'est notamment le cas pour la Police cantonale soleuroise.

<sup>300</sup> Entretien avec la Police cantonale TI ; l'art. 40 LORD prévoit en outre une obligation générale d'information s'agissant d'infractions commises par des collaborateurs : « Il procuratore pubblico notifica all'autorità di nomina, al più presto ma al massimo entro tre mesi dall'apertura dell'istruzione, l'esistenza di un procedimento penale a carico di un dipendente, ad eccezione dei casi senza rilevanza per la funzione ».

<sup>301</sup> GR, art. 29 EGzStPO : Une communication a lieu lorsqu'une procédure pénale fait apparaître un motif suffisant d'examiner des mesures hors du droit pénal.



nales ouvertes hors du canton ne sont guère systématiquement enregistrées, de même que celles concernant des infractions commises par les collaborateurs hors de l'exercice de leurs fonctions ou qui aboutissent à une ordonnance pénale.

Faute d'informations accessibles, on ne peut donner d'informations quantitatives sur le nombre de procédures pénales ou de condamnations. Tous les corps de police, mais aussi tous nos interlocuteurs parmi les avocats, les services de l'ombudsman et de conseil aux victimes partagent le constat selon lequel il est très rare, en Suisse, qu'une procédure pénale soit ouverte à l'encontre de policiers, et encore moins que ceux-ci soient condamnés. Tous s'accordent également sur le fait que seule une fraction des procédures pénales contre des membres de corps de police concerne un usage abusif de la force. Par ailleurs, comme on pouvait s'y attendre, la fréquence des procédures pénales diffère fortement selon que les corps de police sont actifs en zone rurale ou urbaine.

Les avis des différents groupes d'interlocuteurs divergent, en revanche, diamétralement sur les raisons de ce petit nombre de procédures pénales et de condamnations. Les représentants de la police le voient comme un signe de la bonne qualité du travail de la police, et mentionnent l'augmentation du nombre de plaintes sans fondement. Les interlocuteurs parmi les avocats ou au sein des centres de consultation pour l'aide aux victimes et de l'ombudsman ont relevé certaines faiblesses systémiques dans la procédure pénale, dont pâtiraient les victimes présumées. Certains policiers visés par les plaintes avaient pour leur part l'impression que les procédures pénales ou les enquêtes menées contre eux ne sont pas conduites dans le respect du principe de l'égalité devant la loi ni en application des procédures usuelles ordinaires<sup>302</sup>.

Le présent état des lieux n'a pas pour but d'étudier en détail tous les aspects de la procédure pénale. Les consultations avec les différents interlocuteurs ont mis en exergue trois domaines principaux, que nous examinerons plus en profondeur ci-après : soit l'ouverture de la procédure pénale (ch. 5.2.), les modalités visant à garantir l'indépendance de l'enquête (ch. 5.3.) et les règles de preuve (ch. 5.4.).

## 5.2. Ouverture de la procédure pénale

Le code de procédure pénale suisse (CPP) ne prévoit pas de démarches particulières pour la poursuite d'infractions commises par des membres d'autorités. Les procédures pénales contre des membres d'un corps de police sont par conséquent soumises aux règles généralement applicables<sup>303</sup>. Les autorités pénales sont tenues d'ouvrir une procédure lorsqu'elles ont connaissance d'infractions ou d'indices permettant de présumer l'existence d'infractions, conformément au principe de poursuite et de mise en accusation consacré par la loi (art. 7 al. 1 CPP). L'ouverture de la procédure et la mise en accusation sont régies par le principe *in dubio pro du-ratore*. La présomption d'innocence ne s'applique en revanche pas à ce stade de la procédure.

Outre le droit de dénoncer dont bénéficie la victime ou des tiers (à ce propos ch. 5.2.1), il existe pour les membres et le commandement de la police une obligation légale de dénoncer les infractions pénales commises par des collègues qu'ils ont constatées dans l'exercice de leurs fonctions (art. 302 CPP). Une observation plus attentive de ce devoir de dénoncer fait toutefois apparaître dans quelques cantons un conflit entre l'obligation de dénoncer du droit fédéral et les obligations cantonales de dénoncer, qui ne vont souvent pas aussi loin. De plus, l'obligation de dénoncer ne

---

<sup>302</sup> PFAFFEN, p. 35.

<sup>303</sup> Art. 299 ss CPP.

semble guère être respectée en pratique, où elle se limite souvent à des constatations du commandement (cf. 5.2.2 *infra*).

Le code de procédure pénale (art. 7 al. 2 CPP) confère aux cantons la possibilité de subordonner la possibilité d'une poursuite pénale contre des membres de la police à l'autorisation d'une autorité, afin de protéger ceux-ci des poursuites pénales à caractère téméraire. Seuls trois cantons suisses ont introduit une telle procédure d'autorisation. Les exigences à l'octroi ou au refus de l'autorisation sont appliqués de manière plus ou moins strictes en pratique (cf. 5.2.5 *infra*).

La transmission de plaintes ou de dénonciations reçues par la police au ministère public constitue enfin un domaine très peu réglementé (cf. ch. 5.2.3 *infra*). Lorsqu'une plainte contre la police n'a pas le caractère d'une dénonciation, elle est tout d'abord traitée en procédure de plainte citoyenne. Dans ce cadre, les structures organisationnelles ne sont pas sans poser problème. En effet, l'état-major ou le service juridique sont responsables à la fois de la transmission au ministère public et de la prise d'éventuelles mesures disciplinaires, voire offrent aussi des conseils juridiques aux collaborateurs ou organisent le recours à un défenseur.

#### 5.2.1. Droit de dénoncer de la victime présumée et des tiers

Les victimes présumées d'abus de la part des autorités peuvent, en vertu de l'art. 301 CPP, introduire une procédure pénale en dénonçant les actes en question à la police ou directement au ministère public. Les tiers non impliqués (p.ex. les membres de la famille) jouissent eux aussi de ce droit. Comme nous l'avons vu, on ne trouve que rarement des informations générales sur les possibilités de plainte et de dénonciation en cas de manquements commis par la police<sup>304</sup>. Dans leurs réponses aux plaintes citoyennes, quelques corps de police (Soleure, Thurgovie)<sup>305</sup> signalent toutefois explicitement la possibilité d'une dénonciation. Du point de vue procédural, la dénonciation pénale n'est cependant soumise à aucune exigence de forme. Aux termes de l'art. 301 al. 1 CPP, la dénonciation peut être orale ou écrite et être déposée dans tout poste de police. Ceux qui ne veulent pas s'adresser à la police, mais préfèrent se tourner vers le ministère public, ne peuvent dénoncer dans de nombreux cantons que par écrit, ce qui peut constituer une restriction de fait<sup>306</sup>. De plus, il est difficile d'obtenir de la part des ministères publics des informations sur la manière de dénoncer.

Conformément à l'art. 301 al. 2 CPP, l'autorité de poursuite pénale communique au dénonciateur, à sa demande, si une procédure pénale est ouverte et comment elle est exécutée. Néanmoins, seules des personnes ayant qualité de partie (partie plaignante ou lésé) sont légitimées à recourir contre une ordonnance de non-entrée en matière<sup>307</sup>.

---

<sup>304</sup> À ce sujet, cf. ch. 4.1.1 *supra*.

<sup>305</sup> Cf. entretiens avec les Polices cantonales SO, TG.

<sup>306</sup> D'après les informations publiées sur leurs sites respectifs, les ministères publics des cantons d'Argovie, de Berne, de Genève et de Zurich, par exemple, n'acceptent que les dénonciations écrites,.

<sup>307</sup> Art. 301 al. 3 CPP.

## 5.2.2. Obligation de dénoncer des collaborateurs de police et du commandement

## a. Primauté de l'obligation de dénoncer du droit fédéral

Pour les membres des autorités de poursuite pénale, et donc la police, l'art. 302 al. 1 CPP énonce une obligation de dénoncer : ils *sont tenus de dénoncer aux autorités compétentes toutes les infractions qu'ils ont constatées dans l'exercice de leurs fonctions ou qui leur ont été annoncées*. Cette obligation vaut pour toutes les infractions, même celles commises dans un autre canton<sup>308</sup>. L'obligation de dénoncer se limite certes aux infractions dont l'autorité prend connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Certains sont néanmoins d'avis que l'on peut exiger des membres de la police qu'ils dénoncent au moins aussi les infractions graves qu'ils constatent ou dont ils sont informés durant leur temps libre<sup>309</sup>. HAGENSTEIN, quant à lui, voit en une extension de l'obligation de dénoncer au niveau cantonal une contradiction avec la compétence législative générale de la Confédération<sup>310</sup>. Les cantons d'Argovie, de Thurgovie et de Zurich, par exemple, ont adopté des normes spécifiques réglant une *obligation de dénoncer les infractions graves constatées hors du service*<sup>311</sup>. Personne n'est toutefois tenu de s'incriminer lui-même<sup>312</sup>. La police et le ministère public s'acquittent de leur obligation de dénoncer en rapportant les faits et en ouvrant la procédure<sup>313</sup>.

Bien que le code de procédure pénale règle l'obligation de dénoncer de manière exhaustive pour les autorités de poursuite pénale, la Confédération et les cantons peuvent régler librement l'obligation de dénoncer des autres autorités (art. 302 al. 2 CPP)<sup>314</sup>. La plupart des cantons ont fait usage de cette possibilité dans des lois sur le personnel ou des lois portant introduction du code de procédure pénale. Celles-ci prévoient cependant souvent une obligation moins étendue que celle de l'art. 302 al. 1 CPP. En tant donné que ces règles s'appliquent également aux collaborateurs de police, cela peut générer un *conflit concernant l'obligation de dénoncer*, auquel cas la *réglementation fédérale prime le droit cantonal*<sup>315</sup>. Les réglementations sont notamment moins incisives :

- lorsque les employés cantonaux ne sont soumis à une obligation de dénoncer qu'en cas de soupçon de crime<sup>316</sup> ou d'une infraction pénale grave<sup>317</sup>, que les contraventions sont exclues ou qu'il n'y a pas d'obligation de dénoncer lorsque la faute est légère et que les conséquences de l'acte sont insignifiantes<sup>318</sup>. De telles restrictions ne peuvent s'appliquer aux col-

<sup>308</sup> Cf. Message du 21 décembre 2005 relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, FF 2006 1057, p. 1242.

<sup>309</sup> LANDSHUT, Art. 302 StPO, StPO-Kommentar, cm. 9.

<sup>310</sup> HAGENSTEIN, Art. 302 StPO, BSK StPO, cm. 30.

<sup>311</sup> AG, § 34 al. 2 EG StPO ; TG, § 63 al. 2 Polizeigesetz ; ZH, § 46 al. 2 PolG ; sous forme d'obligation générale d'informer le commandement, aussi VD, art. 27 RLPol, selon lequel le commandement doit être informé à chaque fois qu'un fonctionnaire de police commet un acte pouvant donner lieu à une enquête pénale, que ce soit à raison d'actes commis dans l'exercice de ses fonctions ou de faits sans rapport avec l'exercice de la fonction.

<sup>312</sup> Art. 302 al. 3 en relation avec l'art. 113 al. 1 CPP.

<sup>313</sup> LANDSHUT, Art. 302 StPO, StPO-Kommentar, cm. 2.

<sup>314</sup> En ce sens également HAGENSTEIN, Art. 302 StPO, BSK StPO, cm. 14.

<sup>315</sup> Art. 49 al. 1 Cst. ; sur la même problématique mais au niveau fédéral, cf. HAGENSTEIN, Art. 302 StPO, BSK StPO, cm. 14, selon lequel l'obligation de dénoncer de l'art. 302 al. 1 CPP prime, en tant que *lex specialis*, les autres dispositions du droit fédéral.

<sup>316</sup> AI, art. 15 EG StPO.

<sup>317</sup> SH, art. 70 JG ; SG, art. 48 EG-StPO.

<sup>318</sup> BL, § 27 al. 3 EG StPO.

laborateurs des autorités de poursuite pénale, puisque l'art. 302 al. 1 CPP oblige à dénoncer *toutes les infractions*, donc même les délits et les contraventions<sup>319</sup>. Les codes d'éthique prévoyant uniquement une obligation de dénoncer les violations graves des devoirs de service ne sont donc pas conformes à l'obligation générale de dénoncer du droit fédéral<sup>320</sup>. Au niveau de la police, il n'y a par ailleurs aucune place pour l'application du principe d'opportunité, celui-ci étant réservé au ministère public et aux tribunaux<sup>321</sup>. Des doutes quant à la réalisation ou non de l'infraction ne sont pas non plus de nature à libérer de l'obligation de dénoncer, en raison de l'obligation de poursuite à respecter par les autorités pénales<sup>322</sup>. Enfin, le canton d'Appenzell Rh.-Int. prévoit une très large exception à l'obligation de dénoncer, puisqu'il ne prescrit une telle obligation que pour les crimes et qu'il offre, hormis la dénonciation, la possibilité alternative de recourir à une commission consultative instituée par l'exécutif cantonal, qui statue sur la dénonciation<sup>323</sup>.

- Les lois cantonales ne prévoient souvent l'obligation de dénoncer *que pour les actes punissables poursuivis d'office*<sup>324</sup>. La question de savoir si les *infractions poursuivies sur plainte* sont exclues de l'obligation de dénoncer prévue à l'art. 302 al. 1 CPP est, pour certains auteurs, encore ouverte<sup>325</sup>. D'autres considèrent cependant une telle obligation comme clairement établie, même lorsque les conditions formelles ne sont pas remplies sans plainte pénale<sup>326</sup>. Quoi qu'il en soit, il sied de tenir compte du fait que même les infractions poursuivies sur plainte telles des lésions corporelles simples au sens de l'art. 123 al. 1 CP ou des voies de fait au sens de l'art. 126 al. 1 CP peuvent constituer un traitement inhumain ou dégradant<sup>327</sup>. Du point de vue des droits constitutionnels ou des droits humains, la question de savoir s'il s'agit d'une infraction poursuivie sur plainte ou poursuivie d'office est donc sans importance. Le seul point déterminant est que l'acte ait atteint le seuil à partir duquel il peut être qualifié d'inhumain ou dégradant. L'inscription dans la loi d'une obligation générale de dénoncer renforcerait par ailleurs l'application d'une politique de tolérance zéro en cas d'abus de la part de la police. Enfin, les infractions poursuivies sur plainte doivent, selon les circonstances, également être qualifiées de violations des devoirs de service et, à ce titre, faire l'objet d'une enquête administrative.

Une situation juridique floue et en partie contradictoire pourrait être évitée en consacrant l'obligation de dénoncer aussi en droit cantonal et dans les ordres de service concrets, sous la

<sup>319</sup> Cf. LANDSHUT, Art. 302 StPO, StPO-Kommentar, cm. 14.

<sup>320</sup> P.ex. TI, Codice Deontologico della Polizia del Cantone Ticino, ch. 24 et 27 ; ou encore Déontologie de la Police Neuchâteloise, ch. 9, qui restreint l'obligation de dénoncer aux infractions poursuivies d'office.

<sup>321</sup> HAGENSTEIN, Art. 302 StPO, BSK StPO, cm. 20 ; ATF 109 IV 46, consid. 3 ; s'agissant du principe d'opportunité, cf. ch.5.2.5 *infra*.

<sup>322</sup> Cf. HAGENSTEIN, art. 302 StPO, BSKO StPO, cm. 27. Il sied par conséquent de rejeter le point de vue exprimé par HENSLER (p. 47) : si un membre de la police omet de dénoncer parce qu'il n'est pas certain que l'infraction soit réalisée, il ne s'agit pas d'une entrave à l'action pénale.

<sup>323</sup> AI, art. 15 al. 2 EG StPO ; l'exécutif cantonal peut en outre faire appel à des spécialistes avant le dépôt de la dénonciation, art. 15 al. 3 EG StPO.

<sup>324</sup> AI, art. 15 al. 1 EG StPO ; GR, art. 26 al. 2 EGzStPO ; NE, art. 33 al. 1 LI-CPP ; SG, art. 47 EG-StPO ; TI, art. 31a LORD ; VS, art. 35 al. 1 EGStPO.

<sup>325</sup> Cf. LANDSHUT, Art. 302 StPO, StPO-Kommentar, cm. 14.

<sup>326</sup> HAGENSTEIN, Art. 302 StPO, BSK StPO, cm. 22 (avec références).

<sup>327</sup> Emmener une personne menottée au poste de police, situé à seulement 200 m, n'est pas un traitement inhumain ni dégradant, cf. arrêt TF 1B\_729/2012 du 28 mai 2013, consid. 2.2.

forme de renvois dans les lois et/ou ordres de service locaux, comme le prévoient certains cantons<sup>328</sup>.

L'*omission de dénoncer* constitue un *délit d'omission*, du moins lorsque le comportement pénalement répréhensible du membre d'un corps est connu. Ainsi, l'art. 305 CP dispose que celui qui soustrait une personne à une poursuite pénale commet une entrave à l'action pénale<sup>329</sup>. L'obligation légale de dénoncer confère à la police une position de garant, raison pour laquelle l'omission contraire aux devoirs de dénoncer ou de transmettre une dénonciation est punissable<sup>330</sup>. Si toutefois de simples présomptions sont dénoncées, le dénonciateur peut selon les cas être poursuivi pour dénonciation calomnieuse<sup>331</sup>. Enfin, il y a également lieu de tenir compte, dans ce contexte, du fait que l'omission d'une dénonciation peut fonder la responsabilité de l'État en matière de droits humains<sup>332</sup>.

#### b. Pratique

Malgré l'existence d'une obligation de dénoncer pour tous les membres des autorités de poursuite pénale, la pratique montre que les membres des corps de police ne dénoncent presque jamais leurs collègues. Aucun de nos interlocuteurs n'a été en mesure de citer des cas où un ou des collaborateurs s'étaient directement adressés au ministère public, les comportements illicites des collègues étant plutôt signalés au supérieur. Lors des entretiens, un chef d'état-major attribuait l'absence de dénonciations à la pression de groupe au sein du corps. Les jeunes collaborateurs y seraient particulièrement sensibles. Selon lui, l'application de l'obligation fédérale de dénoncer pourrait être facilitée si celle-ci et les procédures y afférentes étaient inscrites dans des ordres de service et des codes d'éthique. Ceci correspond à une recommandation également adressée à la Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) après sa visite en 2011<sup>333</sup>. La Police cantonale argovienne, notamment, a ainsi réglementé en détail l'obligation de dénoncer dans l'un de ses ordres de service. Celui-ci contient également des dispositions sur la manière d'agir en cas de connaissance d'actes punissables commis par d'autres corps de police<sup>334</sup>.

L'obligation de dénoncer ne s'étend cependant pas uniquement aux collaborateurs présents lors d'un incident, mais aussi au commandement. À cet égard, le CPT a précisé qu'il « doit être clairement compris que la culpabilité en matière de mauvais traitements s'étend non seulement à ceux qui les ont infligés, mais également à toute personne qui sait ou qui devrait savoir qu'il y a ou qu'il y a eu mauvais traitements et qui n'a pris aucune mesure pour les empêcher ou les dénoncer »<sup>335</sup>. *L'obligation de dénoncer pour les cadres* ne doit pas être limitée aux cas qui leur sont signalés. Au contraire, la fonction dirigeante implique une obligation de déployer des efforts pour prendre connaissance de tels faits et de s'informer activement<sup>336</sup>. Il a plusieurs fois été souligné dans les entretiens que le commandement prend cette obligation de dénoncer au sérieux et rapporte les cas suspects au ministère public. Ainsi le commandement n'agirait pas uniquement à

---

<sup>328</sup> AG, § 34 al. 2 EG StPO ; FR, art. 62 al. 4 LPers ; GL, art. 18 EG StPO ; TG art. 40 al. 2 ZSRG.

<sup>329</sup> HAGENSTEIN, Art. 302 StPO, BSK StPO, cm. 34.

<sup>330</sup> DELNON/RÜDY, Art. 305 StGB, BSK StGB II, cm. 25.

<sup>331</sup> HAGENSTEIN, Art. 302 StPO, BSK StPO, cm. 34.

<sup>332</sup> Cf. ch. 3.2 *supra*.

<sup>333</sup> CPT/Inf (2012) 26, ch. 13.

<sup>334</sup> AG, ordre de service (OSF 173).

<sup>335</sup> CPT/Inf (2012) 26, ch. 13.

<sup>336</sup> À propos du rôle du commandement et des cadres, cf. ch. 3.1 *supra*.

la suite d'une plainte externe ou sur la base d'un signalement interne, mais ferait également preuve d'un comportement proactif, dès qu'il existe des indices d'un comportement irrégulier qui ressortirait notamment de rapports de police<sup>337</sup>.

La situation délicate dans laquelle se trouvent les cadres a toutefois également été évoquée de différentes façons. Celle-ci résulte du devoir de sollicitude envers leurs collaborateurs, qui peuvent attendre un certain soutien lorsqu'ils sont visés par des plaintes ou dénonciations, d'autant plus si celles-ci sont infondées. Ce dilemme serait parfois difficile à résoudre<sup>338</sup>.

### 5.2.3. Transmission

Lorsque la personne concernée ne dépose pas simplement une dénonciation au ministère public, mais s'adresse à la police, les *plaintes désignées comme dénonciations* sont transmises au ministère public sans investigations. Demeurent réservées les mesures urgentes de conservation des preuves. Dans certains cantons, des directives du ministère public prévoient en outre que les infractions pénales de membres de la police soient compatibilisées comme étant des incidents graves au sens de l'art. 307 al. 1 CPP, dont le ministère public doit être informé sans retard<sup>339</sup>.

Si la *plainte n'est pas désignée comme dénonciation*, il n'existe ni critères généralement valables ni règles clairement définies quant au moment où la transmission au ministère public doit avoir lieu. Quelques corps de police cantonaux consultent parfois à ce sujet le ministère public ou le tribunal cantonal<sup>340</sup>. À ce sujet nous renvoyons aux explications concernant la plainte citoyenne<sup>341</sup>. La règle générale est toutefois qu'en cas de doute ou au moindre soupçon d'un comportement pénalement répréhensible, la plainte est traitée comme une dénonciation et est transmise au ministère public.

#### **Excursus : Obligation d'information en cas d'usage d'arme à feu**

Les obligations d'information et de dénonciation sont le plus souvent réglées en lien avec l'usage d'armes à feu. Conformément aux Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (1990) de l'ONU, les décès ou lésions corporelles causés par des armes à feu doivent être immédiatement annoncés aux autorités administratives et judiciaires compétentes<sup>342</sup>. La plupart des cantons ont également inscrit dans le droit de la police ou dans des ordres de service une obligation d'informer « immédiatement »<sup>343</sup> les supérieurs ou le commandement de tout usage d'arme à feu. Les directives du Ministère public des cantons de

---

<sup>337</sup> Ainsi p.ex. entretiens avec les Polices cantonales BE, TI.

<sup>338</sup> Notamment entretien avec les Police cantonale SG ; réponse de la Police cantonale GL.

<sup>339</sup> FR, Directive n° 1.1 du Procureur général du 22 décembre 2010 relative à l'annonce immédiate des infractions au Ministère public par la police (art. 307 CPP) ; SH, Weisung Nr. 1 der Staatsanwaltschaft des Kantons Schaffhausen, Information der Staatsanwaltschaft durch die Schaffhauser Polizei vom 1. Januar 2011, ch. 5.1.3.5. ; ZH, Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren (WOSTA), état au 1<sup>er</sup> avril 2012, ch. 12.5.

<sup>340</sup> Entretien avec la Police cantonale LU.

<sup>341</sup> Cf. ch. 4.1.2 *supra*.

<sup>342</sup> Ch. 22.

<sup>343</sup> P.ex. BL, § 18 al. 1 Verordnung zum Polizeigesetz ; FR, art. 37 al. 5 LPol ; GL, art. 29 al. 4 Polizeigesetz des Kantons Glarus ; NE, art. 5 Règlement sur l'usage des armes par la police ; SO, § 17 al. 2 Dienstreglement für die Kantonspolizei ; il n'existe en revanche aucune réglementation de droit formel dans les cantons de AI et SG (mais au moins réglé dans un ordre de service dans le canton de SG).

Schaffhouse<sup>344</sup> et d'Argovie<sup>345</sup> exigent en outre le signalement de tout usage d'arme à feu au ministère public, lorsque des personnes ont été blessées ou tuées.

Ailleurs, l'obligation de communiquer au ministère public dépend du fait si des personnes ont été blessées ou mises en danger durant l'intervention. Il existe toutefois des différences dans les critères définissant un danger qui doit être signalé. Ainsi, dans un canton, des tirs de semonce n'entraînent pas nécessairement de communication au ministère public<sup>346</sup>, alors que dans un autre corps de police, le simple fait de dégainer l'arme sans faire feu est communiqué au ministère public, pour autant que les éléments constitutifs d'une contrainte ou d'une mise en danger de la vie soient réunis<sup>347</sup>. Les coups tirés de manière involontaire ou l'usage de l'arme à feu pour la faune ne sont généralement pas communiqués.

Dans la plupart des corps de police, la *transmission au ministère public est effectuée par le commandement* (commandant, état-major, service juridique). L'information du commandement par la voie hiérarchique est, dans une partie des cantons, aussi prescrite dans les ordres de service<sup>348</sup>. Il arrive, exceptionnellement, que ce soit l'officier responsable qui décide de la communication<sup>349</sup>. Dans de nombreux corps de police, le service d'état-major ou le service juridique jouent un rôle central, parfois en union personnelle, tant dans la procédure de plainte citoyenne que pour la transmission au ministère public et le prononcé de certaines mesures disciplinaires contre des collaborateurs. Selon les cas, ils sont simultanément responsables de conseiller les collaborateurs ou, d'entente avec les syndicats, de leur procurer un défenseur<sup>350</sup>. Il est difficile de servir tous ces intérêts tout en restant objectif<sup>351</sup>. Compte tenu de la large marge d'appréciation, de telles structures organisationnelles sont quelque peu problématiques.

Quelques interlocuteurs voient comme bénéfique le fait que la police entretienne, dans le cadre de la transmission, un échange étroit et parfois informel avec le ministère public compétent<sup>352</sup>.

#### 5.2.4. *In dubio pro duriore* comme principe de la procédure préliminaire

La procédure préliminaire est engagée par l'activité d'enquête de la police ou par l'ouverture d'une enquête par le ministère public<sup>353</sup>. Différents corps de police ont souligné que l'ouverture d'une procédure pénale contre des membres du corps devait toujours être un acte du ministère public<sup>354</sup>. Conformément à l'art. 299 al. 2 CPP, il y a lieu d'ouvrir la procédure préliminaire lors-

<sup>344</sup> SH, Weisung Nr. 1 der Staatsanwaltschaft des Kantons Schaffhausen (état au : 01.06.2012), ch. 3.1.5.

<sup>345</sup> AG, § 46 al. 4 PolG.

<sup>346</sup> Entretien avec la Police cantonale LU.

<sup>347</sup> Ainsi p.ex. Thurgovie ; entretien avec la Police cantonale TG.

<sup>348</sup> P.ex. AG, ordre de service (DBF 173, ch. 4.4) ; BE, ordre de service (OS 1.1.1, ch. 3.3) ; GE, ordre de service (OS 2.12).

<sup>349</sup> P.ex. à la Police cantonale NE.

<sup>350</sup> Cf. à ce propos ch. 4.1.2 et 4.1.6 *supra*, ainsi que ch. 5.6.1 et 5.6.2 *infra*.

<sup>351</sup> Entretiens avec les Polices cantonales GR, SG.

<sup>352</sup> Échange d'informations explicitement prévu par la loi, p.ex. TI, art. 45 Regolamento sulla polizia : « Il comandante scambia direttamente le informazioni con le autorità giudiziarie per quanto concerne il comportamento di rilevanza penale o disciplinare del personale del corpo di polizia, quando sia di qualche rilievo per la funzione ».

<sup>353</sup> Art. 300 al. 1, let. a respectivement let. b, CPP.

<sup>354</sup> Présentent en détail la difficulté de la distinction entre ministère public et police en procédure préliminaire : FABBRI, p. 165 ss ; LEUENBERGER, p. 4 ss.

qu'il existe des soupçons laissant présumer qu'une infraction a été commise. Ces soupçons ne sauraient être soumis à des exigences excessives ; de simples indices d'une infraction suffisent<sup>355</sup>. Ainsi, s'il paraît soutenable qu'un policier ait commis une infraction, il y a lieu d'ouvrir une procédure<sup>356</sup>. Cette exigence correspond à l'exigence, découlant des garanties des droits humains, d'ouvrir une enquête dès que les faits allégués fondent *prima facie* un soupçon « raisonnable » de mauvais traitement<sup>357</sup>.

La décision d'ouvrir ou non une procédure est guidée par le principe *in dubio pro duriore*<sup>358</sup>. La présomption d'innocence ne s'applique donc pas à ce stade<sup>359</sup>. Néanmoins, le CPP permet certaines exceptions à l'obligation de mettre en accusation et de poursuivre. Selon le principe d'opportunité, il peut être renoncé à une poursuite pénale en l'absence d'une nécessité de punir lorsque la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte sont de moindre importance<sup>360</sup>, que l'auteur a réparé le dommage<sup>361</sup> ou lorsqu'il a été directement atteint par les conséquences de son acte<sup>362</sup>. Le principe d'opportunité s'applique aussi aux infractions commises par des collaborateurs de police. Il se pose néanmoins la question de savoir s'il ne faudrait pas, par principe, ouvrir dans chaque cas une procédure pénale contre des membres de l'autorité de poursuite pénale. En effet, un classement précoce de la procédure peut, dans de tels cas, soulever des doutes quant à l'indépendance de l'enquête et porter préjudice à la réputation de l'État de droit.

Outre l'ouverture de la procédure, la question de savoir s'il y a lieu de mettre en accusation ou de classer la procédure sur la base de l'art. 319 CPP est régie par le principe *in dubio pro duriore*. En conséquence, le ministère public ne peut ordonner le classement de la procédure que si les actes en question ne sont clairement pas punissables, ou si les conditions de procédure ne sont pas remplies<sup>363</sup>. Lorsqu'un acquittement semble aussi probable qu'une condamnation, il sied de mettre en accusation, particulièrement dans les cas d'infractions graves<sup>364</sup>. Le classement de la procédure après un usage d'arme à feu ayant entraîné la mort a été jugé illicite<sup>365</sup>. De même, le Tribunal fédéral a jugé illicite le classement de la procédure dans un cas dans lequel la personne concernée avait porté plainte en alléguant que sa chute dans un escalier avait été provoquée par un policier<sup>366</sup>. La gravité de l'atteinte n'est cependant pas le seul critère déterminant dans la pratique du Tribunal fédéral. Ce dernier n'a ainsi rien trouvé à redire au classement de la procédure dans un cas d'usage d'arme à feu ayant entraîné des lésions corporelles<sup>367</sup>. De plus, il existe des

<sup>355</sup> RIEDO/FIOLKA/NIGGLI, cm. 2245.

<sup>356</sup> Arrêt TF 6B\_529/2009 du 22 décembre 2009, consid. 2.2.1.

<sup>357</sup> CourEDH, *El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 39630/09 (2012), ch. 186.

<sup>358</sup> Bien que le CPP ne consacre pas expressément le principe *in dubio pro duriore*, celui-ci découle des principes de l'action étatique (art. 5 Cst. en relation avec art. 319 CPP), cf. ATF 138 IV 86, consid. 4.1.1.

<sup>359</sup> ATF 138 IV 86, consid. 4.1.1. ; RIEDO/FIOLKA/NIGGLI, cm. 2244.

<sup>360</sup> Art. 52 CP en relation avec l'art. 8 al. 1 CPP.

<sup>361</sup> Art. 53 CP en relation avec l'art. 8 al. 1 CPP: L'auteur doit avoir réparé le dommage ou accompli tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour compenser le tort qu'il a causé. De plus, les conditions du sursis à l'exécution d'une peine fixées à l'art. 42 CP doivent être remplies (let. a) et l'intérêt public et l'intérêt du lésé à poursuivre l'auteur pénalement doivent être peu importants (let. b).

<sup>362</sup> Art. 54 CP en relation avec l'art. 8 CPP. Pour des motifs supplémentaires, cf. art. 8 al. 2 – 4 CPP.

<sup>363</sup> Arrêt TF 1B\_271/2012 du 6 septembre 2012, consid. 3.1. ; également 1B\_355/2012 du 12 octobre 2012, consid. 5.4. ; 6B\_981/2010 du 10 mai 2011, consid. 2.3.

<sup>364</sup> Ibid.

<sup>365</sup> ATF 138 IV 86, consid. 4.1.2.

<sup>366</sup> Arrêt TF 1B\_10/2010 du 29 mars 2012, consid. 2.

<sup>367</sup> Arrêt TF 1B\_271/2012 du 6 septembre 2012, consid. 3.1.: Pour le Tribunal fédéral, l'état de fait était suffisamment établi et le comportement de la police, manifestement conforme au droit ; cf. ég. arrêt TF 6B\_529/2009 du 22 décembre 2009: classement de la procédure licite, car la plainte motivée par une alléga-



arrêts où le classement a été jugé licite, au motif que l'accusé devait en tous les cas être acquitté en l'application du principe *in dubio pro reo*<sup>368</sup>. Comme expliqué plus haut, la procédure ne devrait en réalité être classée que lorsque l'absence d'acte punissable est indubitablement établie. Le canton de Berne, en revanche, définit de manière abstraite, sur la base de la mesure de la peine ou de l'infraction, quand il y a lieu de mettre en accusation. La directive du Ministère public prévoit ainsi une obligation de mettre en accusation pour une peine-seuil d'au moins une année de privation de liberté. Elle contient par ailleurs un catalogue d'infractions pour lesquels il convient en principe de mettre en accusation. Celui-ci comprend l'abus d'autorité<sup>369</sup>.

Les cantons peuvent prévoir, conformément à l'art. 322 CPP, que les *ordonnances de classement* doivent être approuvées par un premier procureur ou par un procureur général. La réserve d'approbation garantit ainsi un contrôle de l'ordonnance de classement par un procureur qui ne s'occupe pas directement de l'enquête. De nombreux cantons ont adopté une telle réserve générale, qui ne s'applique pas uniquement aux cas de classement de la procédure pénale contre des membres des autorités de poursuite pénale. Dans les cantons qui n'attribuent pas les enquêtes de procédures contre des membres de la police à un procureur spécifique<sup>370</sup>, une telle réserve peut au moins contrer l'argument d'une distance éventuellement trop faible entre le ministère public et la police.

La victime ou le lésé qui s'est constitué partie plaignante peut recourir contre les ordonnances de classement dans les 10 jours<sup>371</sup>. La personne prévenue n'a en principe pas qualité pour recourir, puisqu'elle n'est pas atteinte négativement par l'ordonnance de classement. Il n'existe donc pas de droit à un « acquittement de première classe »<sup>372</sup>.

#### 5.2.5. Procédure d'autorisation

Les cantons peuvent prévoir, aux termes de l'art. 7 al. 2 CPP, de subordonner à l'autorisation d'une autorité non judiciaire l'ouverture d'une poursuite pénale contre des membres de leurs autorités exécutives ou judiciaires, pour des crimes ou des délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Ce privilège dans la poursuite pénale vise à protéger les employés contre les poursuites pénales téméraires, mais aussi à empêcher que l'appareil étatique soit bloqué par une multitude de plaintes de nature quérulente. La grande majorité des cantons ne prévoit pas de procédure d'autorisation ou limite celle-ci aux magistrats. *Seuls les trois cantons d'Appenzell Rh.-Int.*<sup>373</sup>, de *Saint-Gall*<sup>374</sup> et de *Zurich*<sup>375</sup> soumettent les poursuites pénales contre les forces de

---

tion de coups portés lors de l'arrestation n'avait été déposée que trois mois après l'arrestation et le plaignant n'avait pas consulté de médecin. Ce, alors que des personnes appelées à donner des renseignements ont ultérieurement confirmé, du moins en partie, les déclarations du plaignant.

<sup>368</sup> Arrêts TF 6B\_981/2010 du 10 mai 2011, consid. 2.5 ; 6B\_274/2009 du 16 février 2010, consid. 3.2.2.2.

<sup>369</sup> Ministère public du canton de Berne, Directive du 25 novembre 2010 sur l'exclusion de la procédure d'ordonnance pénale, mise en accusation et désignation de l'autorité appelée à statuer lors de mise en accusation, ch. 2.2 et 2.3.

<sup>370</sup> Cf. ch. 5.3.2 *infra*.

<sup>371</sup> Art. 322 al. 1 en relation avec l'art. 382 al. 1 CPP.

<sup>372</sup> RIEDO/NIGGLI/FIOLKA, cm. 2400 ; cf. cependant arrêt TF 6B\_64/2010 du 26 février 2010: Un policier a exigé que son innocence soit explicitement mentionnée dans la décision de classement. Le Ministère public a admis son opposition et adapté l'ordonnance de classement en conséquence.

<sup>373</sup> AI, art. 4 EG StPO.

<sup>374</sup> SG, art. 17 al. 2 EG-StPO.

<sup>375</sup> ZH, § 148 al. 1 GOG.

police à une procédure d'autorisation. Il existe en outre au niveau fédéral, sur la base de la loi sur la responsabilité (LRCF)<sup>376</sup>, une réserve d'autorisation applicable aux fonctionnaires fédéraux.

Dans le canton d'Appenzell Rh.-Int., c'est l'exécutif cantonal (*Standeskommission*) qui a compétence pour l'autorisation. Ses décisions sont définitives<sup>377</sup>. À Saint-Gall, la décision appartient à la Chambre d'accusation du Tribunal cantonal<sup>378</sup>. À Zurich, l'autorisation est donnée par la Cour suprême. Malgré le libellé de l'art. 7 al. 2 CPP, les cantons peuvent aussi confier la procédure d'autorisation à des tribunaux et non pas uniquement à des « autorités non judiciaires »<sup>379</sup>. La demande d'autorisation peut être faite directement au tribunal. Si l'autorisation est accordée, il incombe toutefois toujours au ministère public de décider d'ouvrir ou non une procédure.

Il existe *très peu de jurisprudence relative à la procédure d'autorisation*, que ce soit au niveau cantonal ou fédéral<sup>380</sup>. Toutefois, d'après le Tribunal fédéral, il n'est pas contraire à la Convention contre la torture de subordonner la poursuite pénale de forces de polices à une autorisation<sup>381</sup>. Aux termes de l'art. 15 al. 3 LRCF, l'autorisation ne peut être refusée que dans les cas de peu de gravité et si, au vu de toutes les circonstances, une mesure disciplinaire à l'encontre du coupable paraît suffisante<sup>382</sup>. Comme le précise le Tribunal fédéral, des considérations politiques ne peuvent être prises en compte dans la procédure d'autorisation que lorsque des membres des plus hautes autorités cantonales sont concernés<sup>383</sup>. Les réflexions en termes d'opportunité n'ont ainsi pas leur place s'agissant autres membres du personnel de l'État<sup>384</sup>.

La Cour suprême zurichoise estime elle aussi qu'un refus d'autoriser la poursuite pénale ne se justifie en règle générale que lorsque la dénonciation est clairement injustifiée<sup>385</sup>. La pratique de la Chambre d'accusation du canton de Saint-Gall se présente de manière différente, puisque celle-ci n'octroie l'autorisation qu'en présence de soupçons concrets et suffisants, ainsi que de motifs sérieux d'engager une procédure pénale. La Chambre d'accusation a notamment refusé d'autoriser de poursuivre pénalement un policier qui, en exécutant une clé de bras, avait forcé une femme de 57 ans à se coucher au sol et l'y avait maintenue, après que celle-ci se fut opposée à un contrôle du véhicule et du conducteur et eut frappé le policier<sup>386</sup>. Cette femme, qui faisait valoir des doutes quant à l'objectivité de l'enquête, a demandé l'autorisation sans succès. La Chambre d'accusation l'a refusée, au motif que le policier avait respecté ses devoirs de service et ses devoirs professionnels et que ses actes étaient proportionnés. Il semble critiquable que ces allégations soient déjà examinées en procédure d'autorisation, d'autant plus que la réserve d'autorisation a uniquement pour but de protéger des procédures pénales téméraires, mais non

---

<sup>376</sup> Art. 15 al. 3 LRCF.

<sup>377</sup> AI, art. 4 EG StPO. D'après les informations dont nous disposons, il n'existe pas d'obligation générale de récusation pour le conseiller d'État (*Landesfährnrich*) compétent lors de procédures d'autorisation contre des collaborateurs de police.

<sup>378</sup> SG, art. 17 al. 2 en relation avec l'art. 23 EG-StPO.

<sup>379</sup> ATF 137 IV 268, consid. 2.2.

<sup>380</sup> Le Tribunal fédéral n'est ainsi pas entré en matière sur différents recours contre des refus de l'autorisation en raison de motivations insuffisantes, p.ex. arrêt 1B\_657/2011 du 23 novembre 2011 ; 6B\_124/2010 du 6 mai 2010.

<sup>381</sup> Arrêt TF 1C\_247/2012 du 3 août 2012, consid. 2.

<sup>382</sup> ATF 137 IV 268, consid. 2.4.

<sup>383</sup> ATF 137 IV 268, consid. 2.4.

<sup>384</sup> KIND, Ermächtigung zur Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen Polizisten, Newsletter CSDH du 26.10.2011.

<sup>385</sup> Obergericht ZH, arrêt TB110024\_O/U/br du 30 septembre 2011, consid. 2.

<sup>386</sup> Décision du 15 mai 2012 de la Chambre d'accusation du canton de Saint-Gall, reproduite dans : arrêt TF 1C\_339/2012 du 16 janvier 2013.

de procéder à un examen préalable de l'état de fait. Il n'est donc pas surprenant que, d'après la police, la plupart des demandes d'autorisation déposées auprès de la Chambre d'accusation restent sans suite<sup>387</sup>. La typicité du comportement, la proportionnalité et les éventuels motifs justificatifs devraient pourtant être examinés dans le cadre de la procédure pénale, et donc de l'enquête<sup>388</sup>.

### 5.3. Indépendance de l'enquête pénale

L'indépendance d'une enquête pénale contre des membres d'un corps de police est en partie mise en doute au motif que la coopération entre la police et le ministère public est très étroite au quotidien et qu'il existe donc des contacts personnels réguliers entre les collaborateurs de ces autorités. La coopération entre police et ministère public est réglée dans le code de procédure pénale<sup>389</sup>. Certes, une coopération antérieure entre les personnes travaillant au sein de la police et celles actives pour le ministère public ne constitue pas à elle seule un motif de récusation au sens de l'art. 56 CPP. Cependant, parce qu'une enquête contre des collaborateurs de police peut vite faire naître un soupçon de partialité, quelques cantons prennent des dispositions de nature institutionnelle afin de prévenir le risque de partialité. Ainsi, dans ces cantons, les procédures contre des collaborateurs de police sont attribuées à un ministère public qui n'aurait d'ordinaire pas compétence dans la région en question ou la compétence appartient au parquet général. On constate toutefois dans les enquêtes que quelques corps de police procèdent, sur instruction du ministère public, également à des auditions et investigations contre leurs propres collaborateurs.

#### 5.3.1. Garantie de l'indépendance au moment de l'enquête

Un aspect central en cas de reproches d'abus de la part de la police est la garantie d'une enquête indépendante et impartiale. Le code de procédure pénale consacre en son art. 4 al. 1 le principe de l'indépendance pour toutes les autorités pénales et donc non pas uniquement pour les tribunaux, mais aussi pour le ministère public et la police. Cette disposition clarifie le fait que les interventions d'autres autorités étatiques dans une procédure pénale en cours doivent impérativement être exclues et que les autorités pénales doivent uniquement se fonder sur les règles légales<sup>390</sup>. Outre la dimension organisationnelle, la notion d'indépendance comprend cependant aussi l'indépendance personnelle, c.-à-d. l'absence d'un lien personnel avec les parties, et l'indépendance matérielle, c.-à-d. l'absence d'opinion préconçue<sup>391</sup>.

Le principe de l'indépendance est concrétisé par les *motifs de récusation* énumérés à l'art. 56 CPP. Ceux-ci ne sont toutefois présents que lorsqu'il existe objectivement dans les circonstances concrètes une apparence de partialité ou un risque de préjugé<sup>392</sup>. Cela s'apprécie toujours au regard des circonstances du cas particulier. L'*étroite coopération entre police et ministère public*<sup>393</sup> n'est pas davantage de nature à faire naître une opinion préconçue qu'une *camaraderie*

---

<sup>387</sup> Entretien avec la Police cantonale SG.

<sup>388</sup> ATF 138 IV 86, consid. 3.1.2.

<sup>389</sup> Cf. avant tout art. 307 et art. 312 CPP.

<sup>390</sup> WOHLERS, Art. 4 StPO, StPO-Kommentar, cm. 1 s.

<sup>391</sup> RIEDO/FIOLKA/NIGGLI, cm. 152 s.

<sup>392</sup> ANDREAS J. KELLER, Art. 56 StPO, StPO-Kommentar, cm. 11.

<sup>393</sup> Arrêt TF 1B\_263/2009 du 2 décembre 2009.

entre les différentes personnes<sup>394</sup>. De plus, la jurisprudence s'impose une certaine réserve quant à reconnaître l'existence de motifs de récusation<sup>395</sup>.

L'appréciation de situations concernant l'indépendance personnelle ou matérielle ne peut être analysée plus en détail dans la présente étude parce qu'elle dépend fortement du cas particulier. Force est toutefois de constater que, d'après les renseignements fournis par des *personnes extérieures à la police*, l'étroite coopération et l'existence de contacts personnels entre des collaborateurs du ministère public et de la police sont souvent vues d'un œil critique. Certaines de ces personnes avaient même l'impression que le ministère public avait tout intérêt à préserver une bonne entente avec la police, si bien que, pour des raisons structurelles, il n'est pas indépendant lorsqu'il enquête contre celle-ci. Du côté de la police, les enquêtes du ministère public sont en revanche vues comme parfaitement indépendantes. Il n'y a pas de « traitement de faveur » pour la police, constatait un interlocuteur. Néanmoins, en raison de leur coopération régulière, les collaborateurs des deux autorités de poursuite pénale se connaîtraient souvent bien, voire très bien, que ce soit dans les grands ou les petits cantons. Il convient en outre de relever que, dans certains cantons, le ministère public et la police (voire même le commandement) occupent les mêmes bâtiments<sup>396</sup>.

S'agissant de *l'indépendance organisationnelle*, deux questions occupent le premier plan :

- premièrement, le ministère public est-il doté de compétences particulières afin de garantir l'indépendance ?
- Deuxièmement, la police est-elle intégrée aux enquêtes du ministère public lorsque celles-ci visent des membres de corps de police et, dans l'affirmative, comment ?

### 5.3.2. Modèles de compétence du ministère public :

La plupart des ministères publics cantonaux sont organisés en un parquet général, qui exerce la surveillance suprême, et des ministères publics compétents localement (ou des procureurs uniques compétents localement). De nombreux cantons prévoient en outre des ministères publics spéciaux pour certains types d'infractions, et avant tout en matière de criminalité économique.

Dans les enquêtes sur des reproches de nature pénale portés contre des membres de la police, on distingue essentiellement dans les cantons *trois modèles de compétence* dans l'organisation du ministère public :

- (1) Certains cantons ne prévoient pas de dispositions spécifiques pour ce type de situations (p.ex. Appenzell Rh.-Ext., Berne, Lucerne, Grisons, Schaffhouse, Jura). La compétence appartient au ministère public local du lieu où l'acte a été commis<sup>397</sup>.

---

<sup>394</sup> KELLER, Art. 56 StPO, StPO-Kommentar, cm. 26.

<sup>395</sup> ATF 138 IV 142 : La partialité a été reconnue dans le cas d'un procureur qui avait exclu qu'un policier, qui avait tiré sur un voleur de voiture en fuite, ait agi par dol éventuel ou par négligence. Le procureur avait au contraire considéré l'acte comme justifié et avait classé la procédure. Le classement de la procédure a alors été cassé et il a été enjoint au procureur de mener une enquête. Pour cette seconde procédure, le procureur a été considéré comme ayant un parti pris en raison des circonstances extérieures (principalement ses déclarations dans la première procédure) ; il en a été autrement dans l'arrêt TF, 1B\_273/2009 du 15 décembre 2009 : pas de parti pris du juge d'instruction, auquel on ne pouvait imputer de vice de procédure particulièrement grave, bien que certaines mesures prises dans la procédure aient pu paraître discutables.

<sup>396</sup> P.ex. dans les cantons AI, TG.

<sup>397</sup> Art. 31 al. 1 CPP.

- (2) Dans un second groupe de cantons (p.ex. Argovie, Bâle-Campagne<sup>398</sup>, Soleure, év. Saint-Gall, Thurgovie), il est dérogé à la compétence régionale ordinaire. Pour renforcer l'indépendance, la procédure est conduite par un ministère public habituellement actif dans une autre région que le policier visé.
- (3) La troisième variante (p.ex. Fribourg<sup>399</sup>, Genève, Schwyz, Tessin, Neuchâtel, et en partie Valais<sup>400</sup>) prévoit la compétence du parquet général ou l'attribution à une division spécifique du ministère public (Vaud et Zurich<sup>401</sup>). Dans deux cantons, cette compétence particulière ne vaut que pour les procédures contre des cadres (Berne<sup>402</sup> et Lucerne<sup>403</sup>).

Ces modèles de compétences ne sont que rarement réglés de manière explicite dans les lois ou les directives. Dans les autres cas, la compétence se fonde sur des accords préalables entre la police et le ministère public ou se détermine au cas par cas. Il n'existe à cet égard pas de critères abstraits déterminant dans quelles situations les compétences particulières s'appliquent.

Dans certains cas particuliers, on recourt à une *quatrième possibilité*, consistant à faire appel à des *procureurs d'autres cantons*. Cette mesure semble toutefois peu institutionnalisée par rapport à d'autres variantes et se fonde apparemment le plus souvent sur une décision ad hoc. Aucun canton ne prévoit la compétence impérative d'un ministère public extra-cantonal dans les procédures pénales contre des membres de la police, du moins dans les cas de forte gravité. Il n'est souvent recouru à un tel moyen que sous la pression politique.

Le recours à un ministère public d'un autre canton est hautement exceptionnel, comme l'illustre le cas de l'unité spéciale argovienne « Argus »<sup>404</sup>. En effet, bien que le canton d'Argovie se soit doté d'une base légale générale<sup>405</sup> réglant le recours à un ministère public extra-cantonal, une telle mesure n'a été prise dans le cas en question que lorsque la procédure pénale visait non seulement les deux agents de police directement impliqués, mais aussi le commandement de la police cantonale ; une fois que le parquet général avait en conséquence requis la récusation de l'ensemble du ministère public ; et que le Tribunal fédéral avait décidé que, compte tenu de la connexité matérielle, les enquêtes visant les cadres et les policiers impliqués devaient être réunies et menées par un procureur extra-cantonal. Dans les petits cantons, toutefois, du fait de la

---

<sup>398</sup> Selon nos interlocuteurs, il peut aussi s'agir d'un nouveau procureur qui exerce depuis peu dans le canton ; à partir de 2014, la réglementation des compétences du ministère public du canton de Bâle-Campagne sera en outre révisée.

<sup>399</sup> FR, Directive n° 3.2 du Procureur général du 22 décembre 2010 relative à la spécialisation des procureurs, ch. 12 : Les procédures importantes et sensibles sont menées par le Procureur général et le Procureur général adjoint. Sont notamment des procédures importantes et sensibles celles dans lesquelles les policiers sont prévenus.

<sup>400</sup> L'art. 3 du Règlement du ministère public du canton du Valais attribue certes la compétence à l'office central dans les cas impliquant des membres de la Police cantonale valaisanne. Il nous a cependant été précisé lors de l'entretien que le parquet général attribue aussi les procédures au ministère public localement compétent. Selon l'art. 10 al. 3 de l'ordonnance LPol, le parquet général désigne les policiers chargés de l'enquête.

<sup>401</sup> Le Ministère public I (*Staatsanwaltschaft I*) conformément aux Directives du Procureur général (*Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft*, WOSTA), ch. 12.8.11.2 en relation avec le ch. 4.1.2.1 et, s'agissant d'enquêtes sur un usage d'arme à feu, le Ministère public IV (WOSTA, ch. 4.1.5.2).

<sup>402</sup> BE, art. 52 al. 2 let. f EG ZSJ en relation avec la Directive du 30 novembre 2010 concernant la prise en charge de cas par le Ministère public chargé de tâches spéciales.

<sup>403</sup> LU, § 68 al. 1 Justizgesetz en relation avec le § 5 al. 1 und 3 Verordnung über die Staatsanwaltschaft.

<sup>404</sup> ATF 138 IV 29 : Usage d'armes à feu et de taser par l'unité spéciale « Argus » de la Police cantonale argovienne, qui était intervenue pour une dispute conjugale, les policiers affirmant que l'homme en question les aurait menacés avec un couteau, suite à quoi un policier avait tiré deux balles, qui avaient touché l'homme à l'abdomen. Un premier recours de ce dernier au Tribunal fédéral, où il demandait la désignation d'un procureur extraordinaire, a cependant été rejeté cf. arrêt TF 1B\_273/2009 du 15 décembre 2009.

<sup>405</sup> AG, § 7 al. 4 GOG.

petitesse du territoire et de l'effectif limité, la désignation d'un procureur extra-cantonal devrait s'imposer rapidement, ce que confirme notamment la Police cantonale d'Appenzell Rh.-Ext.<sup>406</sup>.

### 5.3.3. Actes d'enquête effectués par la police

Le ministère public peut aussi confier des enquêtes complémentaires à la police après l'ouverture d'une enquête. Outre le relevé des traces et la récolte de preuves, celles-ci peuvent inclure l'audition de prévenus et de personnes appelées à donner des renseignements<sup>407</sup>. Le code de procédure pénale n'exclut pas une telle délégation de tâches à la police, y compris dans les procédures visant des forces de police. Hormis dans le canton de Bâle-Ville<sup>408</sup>, les ministères publics suisses ne disposent pas de leur propre police judiciaire et doivent généralement s'appuyer sur la police pour leurs enquêtes. Celle-ci agit alors sur instruction du ministère public<sup>409</sup>. La responsabilité appartient alors au ministère public, qui examine lui-même les conditions à remplir pour une telle délégation.

Dans la mesure où les corps de police ont donné plus de détails sur ce point dans le cadre de la présente enquête, on peut à nouveau constater l'existence de différents modèles selon les cantons. Il sied ici de distinguer entre auditions et autres actes d'enquête.

#### a. Auditions

- (1) Dans certains cantons (p.ex. Argovie, Appenzell Rh.-Ext., Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Grisons, Glaris, Schaffhouse<sup>410</sup>, Schwyz, Saint-Gall, Soleure, Thurgovie), les membres de la police sont *exclusivement entendus par le ministère public*<sup>411</sup>. Cela se déroule généralement sous forme d'entretiens informels entre la police et le ministère public. Une raison souvent invoquée est la protection des collaborateurs, mais aussi un possible parti pris, ce qui est vu comme un problème évident. Il existerait en outre certaines réticences à enquêter contre des membres de son propre corps<sup>412</sup>.
- (2) D'autres corps (Appenzell Rh.-Int., Lucerne<sup>413</sup>, Neuchâtel, Vaud<sup>414</sup> et Valais), en revanche, *procèdent à des auditions de collaborateurs sur instruction du ministère public*, mais en partie uniquement pour les infractions de bagatelle (Tessin). Généralement, une telle audition est menée par un officier ou un cadre d'un autre corps ou par des membres

---

<sup>406</sup> Cf. ég. réponse de la Police cantonale AR.

<sup>407</sup> Art. 312 CPP.

<sup>408</sup> FABBRI, p. 173 s.

<sup>409</sup> Aux termes de l'art. 312 al. 1 CPP, le ministère public donne des directives écrites, verbales en cas d'urgence, qui sont limitées à des actes d'enquête précisément définis.

<sup>410</sup> La Directive n° 6 du Ministère public du canton de Schaffhouse, Durchführung der Untersuchung durch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (état au 1.06.2012), règle en détail la délégation d'auditions et, entre autres, l'exclut notamment pour les auditions de témoins (ch. 3.6.).

<sup>411</sup> La Police cantonale JU a également précisé qu'en principe, l'instruction de la procédure est effectuée par le Ministère public.

<sup>412</sup> Entretien avec la Police cantonale BL.

<sup>413</sup> Les interrogatoires de cadres sont toutefois menés par le ministère public, entretien avec la Police cantonale LU.

<sup>414</sup> Entretien avec la Police cantonale VD : Renseignement pris, les enquêtes contre des collaborateurs de la police de sûreté sont conduites par la police criminelle et les procédures contre des membres de la police criminelle, par le ministère public ou éventuellement par le commandant de police ou le chef d'état-major.

du commandement, afin d'empêcher l'implication de collègues directs et de respecter l'exigence d'indépendance<sup>415</sup>.

- (3) Dans le canton de *Zurich*, qui possède un système policier dual, composé de la police cantonale et de différents corps de police municipale, les auditions sont effectuées soit par le ministère public, en cas d'infractions graves, soit par la police municipale, qui entend les membres de la police cantonale, et vice-versa. Dans les cas de moindre gravité, les auditions (et autres mesures d'enquête) de membres des corps de police cantonaux sont cependant aussi effectuées par des collaborateurs du service « Enquêtes spéciales/Délits liés à la fonction », qui ont peu à voir avec les tâches quotidiennes de la police<sup>416</sup>. Dans le canton de *Vaud*, la police cantonale se charge des auditions de membres des corps des polices communales mais pas inversement<sup>417</sup>. *Dans les autres cantons ayant un système dual, le recours à l'autre corps semble moins répandu.* Cela a notamment été expliqué par la coopération entre les corps (patrouilles communes) et la camaraderie qui en découle<sup>418</sup>.

Le canton de *Genève* connaît une situation particulière : les auditions de membres de la police y sont déléguées à l'Inspection générale des services (ci-après IGS). Il s'agit d'une unité d'employés de police exclusivement compétente en ce qui concerne les enquêtes contre des collaborateurs. Bien qu'elle soit administrativement subordonnée au commandement de la police, elle mène des investigations sur instruction du ministère public dans les procédures pénales contre des membres de la police et procède à des auditions. L'IGS étant composée de collaborateurs de la police, on veille dans l'attribution des enquêtes à ce que ceux-ci n'enquêtent pas contre d'anciens collègues.

**Excursus : L'Inspection générale des services (IGS) et le Commissariat à la déontologie dans le canton de Genève**

Avec l'IGS et le Commissariat à la déontologie, le canton de Genève dispose de deux mécanismes spéciaux pour les enquêtes relatives à des reproches pénaux adressés à des collaborateurs de police :

L'IGS a été instaurée en 2009, après que le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) eut recommandé aux autorités genevoises, en 2008, d'instaurer un organe indépendant pour traiter les plaintes contre des fonctionnaires<sup>419</sup>. La base juridique de l'IGS est toutefois un simple ordre de service<sup>420</sup>.

L'IGS est chargée de clarifier les faits lors de procédures disciplinaires ou pénales contre des collaborateurs de police et contre certains autres employés du canton (p.ex. collaborateurs des établissements pénitentiaires, Police de la navigation). Sur le plan administratif, l'unité est directement subordonnée au commandement de la police. Les infrastructures et le personnel sont fournis par la police. Les six anciens membres du corps de police possèdent notamment une

---

<sup>415</sup> FR, ordre de service (OS 12.03, ch. 3.1.).

<sup>416</sup> Entretien avec la Police cantonale ZH.

<sup>417</sup> Entretien avec la Police cantonale VD.

<sup>418</sup> Cf. p.ex. entretien avec la Police cantonale SO.

<sup>419</sup> CPT/Inf (2012) 26, ch. 15.

<sup>420</sup> GE, ordre de service (OS I 2.03).

formation en police judiciaire et ont suivi une formation spéciale en droit de procédure<sup>421</sup>. L'ordre de service consacre l'indépendance de l'IGS par rapport aux autres domaines de la police, ainsi qu'une compétence globale de l'IGS pour l'exécution de ses tâches qui n'est pas rendue plus concrète<sup>422</sup>.

Les enquêtes dans des procédures disciplinaires sont confiées à l'IGS par le commandement de la police. Les missions d'enquête en procédure pénale lui sont attribuées par le ministère public, les juges d'instruction ou le commandement de la police<sup>423</sup>. L'IGS est informée directement des plaintes pénales contre des collaborateurs<sup>424</sup>. Elle entend les victimes et les collaborateurs et demande des rapports médicaux. Elle établit un rapport final consignant ses investigations, qu'elle remet exclusivement au Ministère public, comme l'a indiqué le chef de la section pénale de l'IGS. Ses dossiers ne sont remis à la police qu'avec l'accord écrit du procureur général<sup>425</sup>. En 2011, l'IGS a enquêté dans 84 procédures pénales (dont 64 contre des employés de la police cantonale), 45 procédures de recours (contre 41 contre des employés de la police cantonale) et 14 procédures administratives. L'un des principaux motifs de plainte dans les procédures pénales était l'usage abusif de la force<sup>426</sup>.

Le canton de Genève dispose en outre d'un Commissariat à la déontologie, prévu dans la loi sur la police et qui a la compétence de conduire des enquêtes relatives à des mesures de contrainte<sup>427</sup>. Le Commissaire à la déontologie ne reçoit pas de plaintes concernant des cas concrets, mais examine sur la base de rapports de police, l'exécution des mesures de contrainte ordonnées<sup>428</sup>. Le Commissaire à la déontologie peut enquêter de sa propre initiative et n'est pas lié au secret de fonction. Il peut remettre des recommandations au commandement de la police et rend un rapport sur ses activités au Conseil d'État<sup>429</sup>. L'IGS mène aussi des investigations pour le Commissariat à la déontologie, celles-ci se limitant toutefois, d'après les renseignements qui nous ont été donnés, à l'étude des dossiers. L'IGS ne procède pas à des auditions pour le Commissaire à la déontologie<sup>430</sup>.

Une IGS intercantonale comme modèle pour la Suisse romande ?

La forme de l'IGS a été considérée par différents interlocuteurs de Suisse romande comme un modèle possible pour garantir une enquête indépendante. Eu égard à la taille restreinte de leur propre corps, la plupart estimaient qu'une unité intercantonale serait judicieuse<sup>431</sup>. La CPT a pris acte avec intérêt de l'instauration de l'IGS, intervenue entre-temps, lors de sa visite en 2011. Elle a cependant demandé des informations complémentaires, particulièrement en ce qui concerne l'indépendance et les moyens disponibles, d'autant plus que l'IGS est subordonnée à

<sup>421</sup> Entretien avec la Police cantonale GE.

<sup>422</sup> Entretien avec la Police cantonale GE.

<sup>423</sup> GE, ordre de service (OS I 2.03 ch. 3.1).

<sup>424</sup> GE, ordre de service (OS I 2.12 ch. 3.1).

<sup>425</sup> Entretien avec la Police cantonale GE.

<sup>426</sup> Cf. nbp. 294, avec références.

<sup>427</sup> GE, art. 38 LPol.

<sup>428</sup> Ibid., al. 3.

<sup>429</sup> Ibid., al. 4.

<sup>430</sup> Entretien avec la Police cantonale GE.

<sup>431</sup> Notamment entretien avec la Police cantonale NE.



la cheffe de la police<sup>432</sup>. Ces doutes latents de la CPT trouvent leur origine dans un arrêt de la CourEDH, dans lequel l'indépendance d'un service des plaintes interne à la police avait été jugée insuffisante<sup>433</sup>.

b. Examens criminalistiques et autres investigations

Alors que les auditions sont menées par le ministère public ou par la police concernée elle-même, une grande majorité des corps de police préfère recourir à un corps de police extra-cantonal pour les examens criminalistiques. Le but est, d'une part, d'éviter que ceux-ci ne soient réalisés par les collègues de la personne concernée. D'autre part, on recourt aussi à ce procédé lorsque des compétences techniques spécifiques sont nécessaires. Il est ainsi fait appel à l'Institut forensique de Zurich pour les examens criminalistiques en cas d'usage d'arme à feu<sup>434</sup>.

Certains des corps consultés (Appenzell Rh.-Int., Fribourg, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Schaffhouse, Tessin, Vaud, Valais) procèdent cependant eux-mêmes aux investigations, dans la mesure du possible. Ils veillent ce faisant à ce que celles-ci soient effectuées par un collaborateur n'appartenant pas à la même unité/région que la personne prévenue<sup>435</sup>. L'ordonnance du ministère public est toutefois déterminante.

Pour pouvoir confier même les premiers relevés de preuves à un corps extérieur au canton, la Police cantonale grisonne a imaginé un *service de piquet* extra-cantonal, capable de se rendre sur place dès qu'un tel incident se produit. Cependant, selon la distance, il pourrait être difficile d'arriver sur les lieux à temps<sup>436</sup>. Enfin, dans le rapport final de l'enquête administrative sur les incidents dans le canton de Lucerne, il est recommandé que les corps de police réduisent le problème d'un éventuel parti pris en cas de délégation par le ministère public au minimum à *travers une entraide judiciaire extra-cantonale institutionnalisée (et préparée)*<sup>437</sup>. Cet objectif pourrait notamment être réalisé au moyen de conventions intercantionales d'entraide judiciaire définissant de manière abstraite pour quels faits reprochés et quels actes d'enquête il serait fait appel au corps extra-cantonal. À défaut, une telle décision resterait dans une large mesure à la discrétion du commandement.

---

<sup>432</sup> CPT/Inf (2012) 26, ch. 15 ; selon le Conseil fédéral, « [l']indépendance de l'Inspection générale des services (IGS) est garantie par la subordination administrative à la cheffe de la police et par la subordination directe au Procureur général en matière d'enquête pénale. Les chefs de service ou la hiérarchie de la police n'ont aucune emprise sur le travail de l'IGS. Celle-ci dispose de moyens humains propres soit 5,15 postes affectés aux enquêtes pénales et administratives. Elle peut engager, sous son autorité propre, les moyens ou appuis nécessaires, notamment en termes d'enquêtes techniques et scientifiques voire en termes d'enquêtes en milieu informatique. Le service juridique de la police représente un appui permanent pour l'IGS », CPT/Inf (2012) 27, ch. 15.

<sup>433</sup> CourEDH, *Khan v. The United Kingdom*, 35394/97 (2000).

<sup>434</sup> L'Institut forensique de Zurich sert de centre suisse d'analyse des traces d'armes à feu ; pour plus d'informations : [http://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadt-polizei\\_zuerich/WD\\_WFD/die\\_spuren/schusswaffen/schweizerische\\_zentralstelle\\_zur\\_auswertung\\_von\\_schusswaffenspuren.html](http://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadt-polizei_zuerich/WD_WFD/die_spuren/schusswaffen/schweizerische_zentralstelle_zur_auswertung_von_schusswaffenspuren.html) (consulté le 13.02.2014).

<sup>435</sup> Entretien.

<sup>436</sup> Entretien avec la Police cantonale GR.

<sup>437</sup> LU, extrait du Schlussbericht Administrativuntersuchung Luzern, ch. 1.5 ; en détail, ch. 5.6.2 let. d.

## 5.4. Règles de preuve

Du point de vue des représentants de lésés, des centres de consultation pour l'aide aux victimes et des centres de l'ombudsman consultés, la procédure de preuve et l'administration des preuves constituent le principal obstacle pour les victimes présumées d'abus de la part de la police. La jurisprudence renseigne peu sur les exigences spécifiques à respecter dans la procédure de preuve. Selon les règles en matière de droits humains, il incombe en effet à l'État d'expliquer de façon plausible l'origine des atteintes physiques ou psychiques subies par la victime présumée qui se trouve en détention ou sous le contrôle de la police. Néanmoins, l'administration des preuves dans la procédure pénale est soumise au principe de la présomption d'innocence. Ces deux règles peuvent s'entrechoquer, lorsque les forces de police ont incontestablement violé les droits humains, mais qu'on ne peut imputer la violation individuellement à un policier particulier.

### 5.4.1. Fardeau de la preuve et appréciation des preuves

En vertu de la maxime inquisitoire, les autorités pénales doivent, d'office, procéder aux investigations nécessaires et examiner les faits à charge et à décharge avec la même diligence<sup>438</sup>. La maxime inquisitoire impose donc les mêmes obligations que les règles relatives aux droits humains selon lesquelles les États ont *ipso facto* l'obligation d'enquêter sur les décès, les blessures par armes à feu ou les soupçons de traitements inhumains ou dégradants<sup>439</sup>.

Conformément à l'art. 10 al. 2 CPP, le tribunal apprécie librement les preuves recueillies. La solidité des preuves est donc le seul critère déterminant<sup>440</sup>. Compte tenu de la présomption d'innocence ancrée dans les droits humains<sup>441</sup> et les droits fondamentaux<sup>442</sup> qui s'applique bien entendu aussi dans les procédures pénales contre des membres de la police, il en découle une règle sur le fardeau de la preuve et l'appréciation des preuves. Il incombe ainsi à l'autorité accusatrice d'établir la culpabilité (règle sur le fardeau de la preuve)<sup>443</sup> et, en cas de doute, il y a lieu de retenir l'état de fait le plus favorable au prévenu (règle d'appréciation des preuves)<sup>444</sup>. En conséquence, il convient de prononcer l'acquittement si la culpabilité de l'auteur présumé ne peut être indubitablement établie.

L'allègement du fardeau de la preuve développé par la Cour européenne des droits de l'homme peut mener à une situation paradoxale, puisque l'État doit fournir une explication plausible lorsqu'une personne qui se trouve en détention ou sous contrôle policier à un autre titre est blessée, traitée de manière inhumaine, voire tuée<sup>445</sup>. *Sans explication plausible, il est donc responsable de la violation des droits humains, indépendamment d'un éventuel acquittement dans la procédure pénale*<sup>446</sup>. Le Tribunal fédéral voit en cet allègement du fardeau de la preuve une présomp-

<sup>438</sup> Art. 6 CPP.

<sup>439</sup> CourEDH, *El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 39630/09 (2012), ch. 186 ; *Makaratzis v. Greece*, 50385/99 (2004), ch. 73.

<sup>440</sup> RIEDO/FIOLKA/NIGGLI, cm. 234.

<sup>441</sup> Art. 6 ch. 2 CEDH, art. 14 al. 2 Pacte II de l'ONU.

<sup>442</sup> Art. 32 al. 1 Cst.

<sup>443</sup> RIEDO/FIOLKA/NIGGLI, cm. 229.

<sup>444</sup> RIEDO/FIOLKA/NIGGLI, cm. 230 ; KÄLIN/KÜNZLI, cm. 1338 ; cf. art. 10 al. 3 CPP.

<sup>445</sup> CourEDH, *Selmouni v. France*, 25803/94 (1999), ch. 87 ; *Ribitsch v. Austria*, 18896/91 (1995), ch. 34 ; *Glodovic v. Croatia*, 28847/08 (2011), ch. 48 et 53 ; *Predica v. Romania*, 42344/07 (2011), ch. 53.

<sup>446</sup> CourEDH, *Mojsiejew v. Poland*, 11818/02 (2009), ch. 61 ; mais aussi *Dembele v. Switzerland*, 74010/11 (2013), ch. 40.

tion de fait qui peut être renversée dès lors qu'il existe des doutes quant à la version du lésé<sup>447</sup>. Il est permis de douter que cela satisfasse aux exigences de la CourEDH. En effet, même des allégations non circonstanciées de la victime ne peuvent, d'après la CourEDH, libérer l'État de son obligation d'expliquer, lorsqu'il ne fait aucun doute que la lésion a été causée alors que la personne se trouvait sous la garde ou le contrôle de la police<sup>448</sup>.

L'*insuffisance de la voie de la procédure pénale* a été confirmée par différents interlocuteurs au sein de la police, avant tout dans les cas où cela crée des problèmes d'imputabilité des actes. Par exemple, lorsque des policiers prévenus invoquent leur *droit de refuser de déposer* et qu'en conséquence on échoue à constater qui est responsable<sup>449</sup>. Il a également été ressenti comme choquant que, faute de preuves, dans de tels cas, la possibilité de prendre des mesures disciplinaires se trouve limitée. Il peut également se poser un problème similaire lors d'*interventions de grande ampleur* (p.ex. lors de manifestations), lorsqu'il n'est plus possible d'établir quel policier particulier a tiré les balles en caoutchouc ou libéré le gaz lacrymogène ayant entraîné la lésion de la victime. Les problèmes d'imputabilité peuvent par ailleurs se poser dans les *interventions* impliquant *différentes unités* (p.ex. différentes polices cantonales, Corps des gardes-frontière, police régionale) ou par exemple parce que les polices municipale et cantonale portent des *uniformes presque identiques*<sup>450</sup>.

#### **Excursus : Identification**

Lorsqu'une personne qui se plaint d'un abus de la part de la police n'est pas en mesure d'identifier individuellement les agents responsables, elle a la possibilité de porter plainte contre inconnu. Dans la procédure pénale, toutefois, le ou les auteurs doivent être identifiés et il faut pouvoir démontrer leur responsabilité individuelle. Une identification individuelle ou une obligation de porter un badge pourraient faciliter l'administration des preuves pour les victimes. À l'inverse, une telle obligation peut accroître le risque de représailles pour les collaborateurs de police. La question de savoir si et comment les membres de la police doivent s'identifier fait l'objet de diverses réglementations en Suisse. Il existe dans de nombreux cantons une obligation de porter un badge (Appenzell Rh.-Ext., Bâle-Campagne, Glaris, Grisons, Schwyz, Soleure, Saint-Gall, Thurgovie, Uri, Polices cantonale et municipale de Zurich)<sup>451</sup>. La plupart des corps de police renoncent toutefois à une telle obligation, pour protéger les employés. Abstraction faite du canton de Genève, qui examine actuellement l'introduction d'un insigne avec numéro de matricule, l'idée d'une obligation de porter un badge n'est guère évoquée en Suisse romande<sup>452</sup>. Au Tessin, l'obligation a aussi été abolie, après le meurtre de l'épouse d'un garde-frontière. En lieu et place d'un badge, quelques cantons prévoient une obligation de s'identifier, les policiers étant libres de choisir s'ils veulent communiquer leur nom ou leur numé-

<sup>447</sup> Arrêt TF 6B\_274/2009 du 16 février 2010, consid. 3.2.2.1.

<sup>448</sup> CourEDH, *Gökhan Yildirim v. Turkey*, 31950/05 (2010), ch. 63 s.

<sup>449</sup> Pour un exemple d'une telle situation, cf. arrêt TF 1B\_355/2012 du 12 octobre 2012 (concernant la garantie de l'assistance judiciaire).

<sup>450</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, VS.

<sup>451</sup> AR, PoIV ; BL, § 17 al. 2 Verordnung zum Polizeigesetz ; GL, réglé dans l'ordre de service ; GR, art. 16 PoIV ; SZ, le badge est intégré à l'uniforme, selon la réponse de la Police cantonale schwyzoise ; SO, selon l'entretien avec la Police cantonale soleuroise ; SG, d'après l'entretien avec la Police cantonale SG ; TG, réglé dans l'ordre de service, selon l'entretien avec la Police cantonale SO ; ZH, pour la Police cantonale § 24a KapoV et pour la Police municipale, art. 12 PoIG en relation avec l'art. 3 APV.

<sup>452</sup> Entretiens avec les Polices cantonales VD, VS et FR.

ro de matricule. D'autres imposent simplement une obligation de se présenter sur demande (p.ex. Neuchâtel et Vaud)<sup>453</sup>.

La question de l'insigne se pose aussi dans le *service d'ordre*. Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a recommandé à la Suisse que les unités d'intervention portent un insigne distinctif et un numéro d'identification<sup>454</sup>. La grande majorité des corps renonce cependant à une identification reconnaissable pour les tiers. Il existe notamment un numéro individuel ou un insigne dans les cantons de Bâle-Campagne, des Grisons ou de Thurgovie, ainsi qu'à la Police municipale zurichoise. Dans les cantons d'Appenzell Rh.-Ext.<sup>455</sup> et de Soleure, les groupes participant à l'intervention portent au moins des couleurs distinctives.

Le souci, fondé, des corps de police souhaitant protéger leurs collaborateurs des représailles ne justifie cependant pas que la police refuse de divulguer au ministère public l'identité des policiers impliqués dans une infraction, comme l'a confirmé le Tribunal fédéral dans un arrêt concernant une intervention de l'unité spéciale argovienne Argus<sup>456</sup>. Le *droit à l'anonymat* garanti à l'art. 149 al. 2 en relation avec l'art. 150 al. 1 CPP n'existe que pour les personnes exposées à un risque grave pour la vie ou l'intégrité physique ou aux collaborateurs risquant de subir un grave préjudice, mais pas vis-à-vis des autorités<sup>457</sup>.

#### 5.4.2. Procédure de preuve

Les rares jugements publiés concernant des abus de la part de la police ne traitent que de façon limitée de la procédure de preuve. Cela est probablement dû au fait qu'au niveau du recours, la personne lésée doit démontrer que le relevé ou l'administration des preuves étaient incorrects ou insuffisants et indiquer les moyens de preuve qu'elle invoque, faute de quoi l'autorité de recours n'entre pas en matière<sup>458</sup>. En outre, devant le Tribunal fédéral, l'examen des constatations de fait (y compris l'administration des preuves) se limite à un examen de l'arbitraire<sup>459</sup>. La plupart des recours échouent en effet sur ce point<sup>460</sup>. Même lorsque l'usage de la force est incontesté ou

<sup>453</sup> NE, art. 18 Règlement d'exécution de la loi sur la police neuchâteloise ; VD, art. al. 2 LPol.

<sup>454</sup> CPT/Inf (2012) 26, ch. 14 : De même, le port de cagoules par des membres de groupes spéciaux d'intervention doit rester exceptionnel, par exemple dans le cadre d'opérations à haut risque. Il convient en revanche de renoncer totalement au port de la cagoule lorsque des policiers en tenue civile procèdent à une arrestation.

<sup>455</sup> Dans le canton d'Appenzell Rh.-Ext., chaque grenadier porte un numéro individuel lors des interventions.

<sup>456</sup> ATF 138 IV 178.

<sup>457</sup> Ibid., consid. 3.2.4. Dans un second arrêt portant sur la même affaire, le Tribunal fédéral a en outre nié que les policiers intervenants aient été exposés à un tel danger émanant de la victime, raison pour laquelle le refus de l'anonymat était justifié. En conséquence, le Tribunal fédéral a rejeté le recours des deux policiers, cf. arrêt TF 1B\_49/2013 et 1B\_65/2013 du 10 octobre 2013 (publication prévue).

<sup>458</sup> Art. 385 CPP.

<sup>459</sup> SCHOTT, art. 97 BGG, BSK BGG, cm. 7.

<sup>460</sup> Arrêt TF 1B-288/2012 du 4 avril 2013 : Rejet du recours d'un homme qui faisait valoir une lésion corporelle lors de son renvoi, sa clavicule ayant été fracturée au moment de la pose des menottes. La disproportion de l'usage de la force n'a pas pu être établie, d'autant moins que le recourant présentait déjà des blessures antérieures à l'épaule, de sorte qu'un usage minimal de la force aurait déjà pu provoquer les lésions ; 6B\_981/2010 du 10 mai 2011 : Le recourant allègue avoir reçu plusieurs coups de pied à l'arrière du genou lors de son arrestation. Les personnes interrogées avaient quant à elles déclaré que le recourant, soupçonné de trafic de stupéfiants, avait non seulement fait montre d'un comportement passivement non coopératif, mais avait activement résisté au contrôle. La blessure à la jambe aurait aussi pu avoir été causée par une technique d'arrestation tout-à-fait ordinaire. Le recourant n'indique pas quels moyens de preuve le Ministère public aurait pu utiliser pour démontrer le coup prétendument ciblé sur l'articulation du genou (rejet du recours contre l'ordonnance de classement) ; 6B\_529/2009 du 22 décembre 2009 : Le recourant affirme avoir été frappé par chacun de la dizaine de policiers participant à son arrestation. Les déclarations du recourant et de ses deux

prouvé, il reste toujours à examiner si celui-ci était proportionné, et donc justifié en vertu de l'art. 14 CP.

Les représentants de lésés, les centres de consultation pour l'aide aux victimes et les services de l'ombudsman interrogés considèrent tous la procédure de preuve et l'administration des preuves comme étant le principal obstacle pour les victimes d'abus de la part de la police. Ce point de vue n'est pas partagé par la police<sup>461</sup>. Certains sont d'avis que les procédures seraient dénuées de chances de succès parce que les preuves disponibles seraient la plupart du temps appréciées unilatéralement à charge des victimes. Ces dernières ne seraient souvent pas considérées comme dignes de foi : soit les collaborateurs de police les accusent de mentir, soit elles ont émis des déclarations qui n'étaient pas entièrement cohérentes, soit elles ont un « statut marginal » (p.ex. étrangers en situation de séjour précaire ; groupe en marge de la société), en raison duquel elles suscitent d'emblée la méfiance<sup>462</sup>.

Un autre aspect cité comme étant défavorable aux victimes présumées était le fait que, dans la plupart des cas, les déclarations de différents membres de la police s'opposeraient ensemble à la déposition de la personne lésée, et que les membres de la police *accorderaient leurs versions*<sup>463</sup>. Quelques représentants de la police ont aussi mentionné le problème posé par de telles concertations. Cependant, ils considèrent qu'il n'est pas possible de les empêcher. Il semble en outre rare que le ministère public examine si d'autres incidents impliquant le fonctionnaire concerné ont déjà été enregistrés, notamment dans le cadre de plaintes citoyennes, et en tienne compte dans sa décision.

Enfin, certains interlocuteurs estimaient que le déséquilibre était renforcé par le fait que les collaborateurs de police seraient en général immédiatement représentés par un avocat, avant même la première audition. À l'inverse, les avocats disposés à représenter des victimes de violence policière dans des procédures seraient peu nombreux<sup>464</sup>. Un interlocuteur a expliqué en résumé que, compte tenu du peu de chances de succès d'une procédure pénale, les représentants de victimes devaient peser très minutieusement, même lorsque les allégations sont crédibles, s'il vaut la peine que la victime se lance dans une procédure, au vu du risque de subir une seconde injustice.

---

employés ont été jugées non crédibles. Le recourant n'a par ailleurs pas fait usage du droit de se faire examiner par un médecin après l'arrestation et n'a pas non plus consulté de médecin après sa remise en liberté (rejet du recours contre l'ordonnance de classement) ; 6B\_1020/2008 du 6 avril 2009 : La recourante résiste violemment dans un poste de police, est maintenue au sol et mord alors un policier. La recourante allègue avoir reçu des coups de pied et avoir été frappée par le policier. Les accusations ont été considérées non crédibles et contradictoires, d'autant plus que la recourante ne se trouvait, selon les déclarations de la police, pas dans un état normal. L'intervention de la police aurait donc été proportionnée (rejet du recours).

<sup>461</sup> P.ex. entretiens avec les Polices cantonales SO, BE.

<sup>462</sup> Un procès contre deux policiers qui a récemment eu lieu devant le Tribunal de district de Dietikon illustre bien ce phénomène. Ceux-ci étaient accusés d'avoir roué de coups un alcoolique. Dans son plaidoyer, le procureur a abouti à la conclusion que les reproches d'un homme qui se faisait lui-même appeler « Alki » (pour « alcoolique ») ne pouvaient que susciter la méfiance. Cependant, l'homme s'était finalement montré convaincant, par ses déclarations détaillées dénuées d'erreurs logiques, d'autant plus que les policiers avaient émis des déclarations stéréotypiques, creuses et contradictoires. Le procureur a de plus affirmé que les policiers prévenus comptaient probablement sur le fait qu'un alcoolique ne porterait pas plainte ; articles de la NZZ du 10 décembre 2013 « Schwere Vorwürfe gegen Schliermer Polizisten » et du 13 décembre 2013 « Polizeigewalt gegen Alkoholiker » (jugement DG 1300004 du 12 décembre 2013, pas encore entré en force).

<sup>463</sup> Cf. à ce sujet déjà Amnesty International, Polizei, p. 134.

<sup>464</sup> Entretiens avec avocats et centre de consultation pour l'aide aux victimes.

**Excursus : Qualité pour recourir et assistance judiciaire gratuite**

En excursus, nous présentons ici les répercussions des garanties des droits humains et constitutionnelles en matière de qualité pour recourir et d'assistance judiciaire gratuite :

Au niveau cantonal, l'art. 382 al. 1 CPP permet à la partie qui a un intérêt juridiquement protégé à l'annulation ou à la modification d'une décision de recourir contre celle-ci. A qualité pour recourir la partie plaignante qui peut attaquer la décision tant sur le plan de la culpabilité que sur le plan civil. Le recours contre la sanction prononcée est en revanche exclu<sup>465</sup>. Le délai de recours s'élève à 10 jours, conformément à l'art. 396 al. 1 CPP. En cas de décès de la partie plaignante, les proches au sens de l'art. 110 al. 1 CP<sup>466</sup> peuvent déposer un recours ou poursuivre une procédure de recours<sup>467</sup>.

La *qualité pour recourir en matière pénale au Tribunal fédéral* est définie de manière plus étroite. La disposition de l'art. 81 al. 1 let. b ch. 5 LTF, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, prévoit que la partie plaignante a qualité pour recourir lorsque la décision attaquée peut avoir des effets sur le jugement de ses prétentions civiles. Dans le cas d'infractions commises par des employés de l'État dans l'exercice de leurs fonctions, il n'existe toutefois généralement pas de prétentions civiles contre la personne prévenue, mais tout au plus une créance de droit public, contre l'État, fondée sur la responsabilité de l'État<sup>468</sup>. Dans cette mesure, la condition de l'exercice de prétentions civiles au sens de l'art. 81 al. 1 let. b ch. 5 LTF ne serait pas remplie. Le Tribunal fédéral a cependant admis la qualité pour agir des victimes potentielles d'abus de la part de la police en se fondant sur le contenu procédural de l'art. 3 CEDH<sup>469</sup>. Les décisions de non-entrée en matière ou de classement peuvent également être attaquées devant le Tribunal fédéral, à moins que l'acte en question ne tombe pas manifestement dans le champ de protection de l'art. 3 CEDH (ou de l'art. 7 Pacte II de l'ONU ou de l'art. 16 de la Convention contre la torture)<sup>470</sup>. En cas de décès de la victime, le droit à une enquête adéquate et indépendante passe aux membres de la famille, le Tribunal fédéral citant souvent à cet égard l'art. 14 de la Convention contre la torture<sup>471</sup>. Le Tribunal fédéral a toutefois laissée ouverte la question de savoir si les membres de la famille ont qualité pour recourir même lorsque la victime a elle-même recouru, mentionnant dans le cas concret que d'autres participants à la procédure, en l'occurrence la mère, qui avait porté plainte, n'ont un droit de recours que lorsqu'ils sont immédiatement atteints dans leurs droits<sup>472</sup>.

De même, *l'assistance judiciaire gratuite* ne peut être octroyée à une partie plaignante que lorsque celle-ci fait valoir des prétentions civiles dans la procédure pénale<sup>473</sup>. Comme le Tribunal

<sup>465</sup> Art. 382 al. 2 CPP.

<sup>466</sup> C.-à-d. les conjoints, les partenaires enregistrés, les parents en ligne directe, les frères et sœurs, demi-frères et demi-sœurs, ainsi que les parents, frères, sœurs et enfants adoptifs.

<sup>467</sup> Art. 382 al. 2 CPP. Cela s'applique également à la procédure de première instance, en vertu de l'art. 121 CPP.

<sup>468</sup> Arrêt TF 1B\_70/2011 du 11 mai 2011, consid. 2.2.4. ; également 1B\_355/2012 du 12 octobre 2012, consid. 1.2.1.

<sup>469</sup> ATF 138 IV 86, consid. 3.1 ; arrêt TF 1B\_271/2012 du 6 septembre 2012, consid. 2.1.

<sup>470</sup> Arrêt TF 6B\_1020/2008 du 21 juin 2010, consid. 1. ; également 1B\_70/2011 du 11 mai 2011, consid. 2.2.5.5.

<sup>471</sup> ATF 138 IV 86, consid. 3.1.2 (un policier avait tiré sur la victime alors qu'elle fuyait, qualité pour recourir du frère jumeau admise) ; arrêt TF 1B\_272/2011 du 22 mars 2013, consid. 2.5.3. (intoxication mortelle à la fumée d'un détenu de l'établissement pénitentiaire de Bochuz, qualité pour recourir de la sœur admise) ; mais aussi 6B\_227/2009 du 29 mai 2009, consid. 2 (décès d'un détenu dans un établissement pénitentiaire, qualité pour recourir de l'épouse et des deux enfants admise).

<sup>472</sup> Arrêt TF 1B\_10/2012 du 29 mars 2012, consid. 3.

<sup>473</sup> Art. 136 al. 1 CPP.

fédéral l'a toutefois constaté, le droit constitutionnel à une assistance judiciaire gratuite garanti à l'art. 29 al. 3 Cst. serait dépourvu de toute substance si une personne présumément victime de violence illicite de la part de l'État se voyait refuser l'assistance judiciaire gratuite au motif qu'elle ne veut ou ne peut pas faire valoir de prétentions de droit privé par adhésion<sup>474</sup>. Il existe ainsi, aux conditions énumérées à l'art. 29 al. 3 Cst., un droit à l'assistance judiciaire gratuite directement fondé sur la Constitution. Dans le cas concret, le Tribunal fédéral a même considéré que, compte tenu des difficultés factuelles et juridiques considérables qui se posaient dans le recours contre une ordonnance de classement, les conditions du droit à une assistance juridique gratuite étaient réunies<sup>475</sup>. Un tel droit peut par ailleurs déjà exister en procédure préliminaire<sup>476</sup>.

### 5.5. Durée de la procédure et rapport avec d'autres procédures

La Cour européenne des droits de l'homme examine, dans le cadre des obligations de procédure découlant de l'interdiction des traitements inhumains, aussi la durée de l'enquête. Comme exposé plus haut<sup>477</sup>, elle a ainsi conclu dans une affaire concernant la Suisse que, compte tenu de la gravité des reproches adressés à la police et de la simplicité relative de l'état de fait, l'enquête avait duré trop longtemps<sup>478</sup>. Une durée excessive de la procédure pénale peut cependant non seulement violer les droits de victimes présumées d'abus de la part de la police, mais aussi, comme le critiquent certains corps de police<sup>479</sup>, constituer une charge excessive pour les membres de la police accusés.

Lorsque des fonctionnaires de police commettent des infractions aux droits humains et aux droits constitutionnels, cela constitue en principe aussi une violation des devoirs de service<sup>480</sup>. Dans la pratique, la poursuite d'une violation de devoirs de service est *le plus souvent subordonnée à l'issue de la procédure pénale et la procédure disciplinaire est suspendue jusqu'à la clôture de la procédure pénale*. Sont exceptés les cas de violation grave des devoirs de service requérant une sanction disciplinaire immédiate et où une condamnation semble probable. Il n'existe toutefois pas de critères généraux et abstraits déterminant quelles violations des devoirs de service doivent en ce sens être qualifiées de graves. Le rapport entre procédures pénale et disciplinaire peut entraîner des difficultés pour la police, dans son devoir de sollicitude en tant qu'employeur, ce à quoi nous reviendrons au ch. 5.6.2 let. c.

Dans la pratique, la procédure pénale prime généralement une éventuelle *procédure en responsabilité de l'État*.

---

<sup>474</sup> Arrêt TF 1B\_355/2012 du 12 octobre 2012, consid. 5.2.

<sup>475</sup> Ibid., consid. 5.5.

<sup>476</sup> Arrêt TF 1B\_73/210 du 10 mai 2010, consid. 2.

<sup>477</sup> Cf. ch. 3.3.3 *supra*.

<sup>478</sup> CourEDH, *Dembele v. Switzerland*, 74010/11 (2013), ch. 66.

<sup>479</sup> Notamment réponse de la Police cantonale jurassienne.

<sup>480</sup> Cf. RÜTSCHÉ, p. 387.

## 5.6. Le rôle de la police en tant qu'employeur

### 5.6.1. Protection juridique

En tant qu'employeur, la police a un devoir de sollicitude. Elle s'en acquitte en cas de procédure pénale (et parfois aussi dans d'autres procédures) contre ses collaborateurs en mettant à leur disposition un défenseur d'office. La base légale correspondante se trouve dans le droit de la police ou du personnel, et est détaillée dans des ordres de service internes à la police<sup>481</sup>. Dans les cantons d'Appenzell Rh.-Ext. et Rh.-Int., un défenseur est mandaté pour les collaborateurs même en l'absence de base légale<sup>482</sup>. Seul le canton de Neuchâtel ne prévoit pas de droit à un défenseur d'office. La police n'y prend en charge les frais de représentation qu'exceptionnellement, par exemple lorsque le comportement incorrect trouve son origine dans une prescription du règlement de police<sup>483</sup>. C'est donc généralement l'association professionnelle qui prend en charge les frais à la place de la police. Cependant, pour exprimer le soutien de la police en tant qu'employeur, un membre de la direction accompagne le prévenu à l'audience<sup>484</sup>.

Un défenseur n'est désigné que pour les procédures concernant des actes *commis dans l'exercice des fonctions*<sup>485</sup>, et pour lesquels on peut supposer que le policier s'est *comporté correctement ou alors sans intention délictueuse*<sup>486</sup>. Aucune protection juridique n'est notamment accordée lorsque la dénonciation émane de la police elle-même ou en cas de délit mineur<sup>487</sup>. De manière générale, la décision relative à la mise à disposition d'un défenseur est cependant prise de manière flexible<sup>488</sup>. Lorsque toutefois les frais d'un défenseur ne sont exceptionnellement pas pris en charge par la police, le policier concerné peut toujours bénéficier de la protection juridique offerte par l'association professionnelle. Comme cela nous a été confirmé, la protection juridique est ainsi toujours garantie, que ce soit par la police ou par l'association professionnelle<sup>489</sup>. Parfois, police et association professionnelle se mettent d'accord sur l'attribution de la compétence.

<sup>481</sup> AG, § 14 al. 2 PolIG ; BE, art. 13 al. 1 let. a LPC ; BL, § 35 Personalgesetz ; FR, art. 127 al. 2, 1<sup>ère</sup> phrase, LPers, subsidiairement ordre de service (OS 12.03 ch. 3.2) ; GE, art. 14A RPAC ; GL, art. 16 Polizeiverordnung ; GR, art. 47 PG et art. 57a PV ; JU, art. 31 Ordonnance sur la police cantonale ; LU, § 27 Gesetz über die Luzerner Polizei ; SG, art. 21 Polizeigesetz ; SH, § 23 Personalverordnung ; SO, § 9 Gesetz über das Staatspersonal et § 207 GAV ; SZ, § 43 DR ; TG, § 31 Verordnung des Regierungsrates zum Polizeigesetz ; TI, § 32 Regolamento sulla polizia ; UR, art. 28 PolR ; VD, art. 41 LPers-VD ; VS, art. 31 Ordonnance de la LPol, subsidiairement art. 34 Ordonnance sur le personnel de l'État du Valais ; ZH, § 20 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz, subsidiairement ordre de service (DBF 1.1.1, ch. 4).

<sup>482</sup> Réponses de des Polices cantonales AI et AR.

<sup>483</sup> Entretien vec la Police cantonale NE.

<sup>484</sup> NE, Vadémécum « Policier : Victime et prévenu » ch. 6.

<sup>485</sup> AG, § 14 al. 2 PolIG ; BE, art. 13 al. 1 LPC ; BL, § 35 al. 1 Personalgesetz ; FR, art. 127 al. 2 LPers ; GE, art. 14A al. 1 RPAC ; GL, art. 16 Polizeiverordnung ; GR, art. 47 al. 1 PG ; JU, art. 31 al. 1 Ordonnance sur la police cantonale ; LU, § 27 Gesetz über die Luzerner Polizei ; SG, art. 21 al. 1 Polizeigesetz ; SH, § 23 al. 1 Polizeiverordnung ; SO, § 207 al. 1 GAV ; SZ, § 43 al. 1 DR ; TG, § 31 al. 1 Verordnung des Regierungsrates zum Polizeigesetz ; TI, § 32 al. 1 Regolamento sulla polizia ; UR, art. 28 al. 1 PolR ; VD, art. 41 LPers-VD ; VS, art. 31 Ordonnance de la LPol et art. 34 al. 2 Ordonnance sur le personnel de l'État du Valais ; ZH, § 20 al. 1 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz.

<sup>486</sup> Entretien avec la Police cantonale SG ; SO, § 207 al. 2 GAV.

<sup>487</sup> BE, art. 13 al. 2 LPC ; GE, art. 14A al. 1 RPAC ; ZH, § 20 al. 1 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz ; entretien avec la Police cantonale VD.

<sup>488</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, BE, FR, GR, LU, SH, SO, VS.

<sup>489</sup> Entretiens avec les Polices cantonales BL, FR, GR, SO, TG, VD.



Enfin, quelques cantons octroient une *protection juridique* à leurs collaborateurs même lorsque ceux-ci empruntent *la voie judiciaire pour faire valoir leurs droits* en tant que lésés<sup>490</sup>. Cela concerne en particulier les cas dans lesquels le membre d'un corps de police a subi de la violence et a lui-même porté plainte. Les Polices cantonales de Bâle-Campagne, Soleure et Thurgovie prévoient de surcroît un service de piquet pour les avocats<sup>491</sup>.

La décision relative à la désignation d'un défenseur peut appartenir au commandant de police<sup>492</sup>, au Conseil d'État<sup>493</sup> ou au Département<sup>494</sup>. Le défenseur ne doit pas impérativement être un avocat. Dans le canton de Soleure, la représentation légale est en principe confiée à un juriste de l'administration<sup>495</sup>. La loi prévoit la possibilité d'exiger le remboursement des frais en cas de condamnation pénale ou de violation intentionnelle ou grave des devoirs. La plupart des corps de police ne connaissent toutefois aucun cas dans lequel on s'était retourné contre le collaborateur<sup>496</sup>.

Les Polices cantonales des Grisons et de Thurgovie estiment que la désignation d'un défenseur se trouve en *claire contradiction avec la mission d'enquête* de la police. La police se trouverait ainsi en proie à un dilemme entre devoir de sollicitude et respect des principes de l'État de droit<sup>497</sup>. Ce double rôle de la police est flagrant dans le canton de Neuchâtel, où les collaborateurs sont directement soutenus par un membre de la Direction lors de l'audience.

## 5.6.2. Procédures disciplinaires

### a. Principales caractéristiques des procédures disciplinaires

Comme mentionné plus haut<sup>498</sup>, une procédure pénale contre un policier va généralement de pair avec une procédure disciplinaire. Il s'agit de réagir à la violation des devoirs de service commise à travers l'acte punissable. L'autorité compétente établit les faits et ordonne le cas échéant une mesure disciplinaire. Les peines disciplinaires typiques sont le blâme, l'amende, la réduction de salaire, la mutation disciplinaire et le licenciement<sup>499</sup>. Les mesures sont prononcées en fonction de la gravité de l'acte, le comportement antérieur étant pris en compte dans la fixation

---

<sup>490</sup> BE, art. 13 al. 1 let. b LPC ; BL, § 35 al. 2 Personalgesetz ; FR, art. 127 al. 2, 1<sup>ère</sup> phrase, LPers ; GE, art. 14A al. 2 RPAC ; JU, art. 31 al. 1 Ordonnance sur la police cantonale ; LU, § 27 al. 2 Gesetz über die Luzerner Polizei ; SO, § 207 al. 1 let. b GAV ; SZ, § 43 al. 1 DR ; UR, art. 28 al. 1 PolR ; VS, art. 34 al. 2 let. b Ordonnance sur le personnel de l'État du Valais ; ZH, § 20 al. 1 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz.

<sup>491</sup> Entretiens avec les Polices cantonales BL, SO (uniquement dans les cas d'usage d'armes à feu), TG.

<sup>492</sup> P.ex. AG, § 14 al. 2 PolG ; BE, art. 13 al. 1 LPC ; LU, § 27 al. 1 Gesetz über die Luzerner Polizei.

<sup>493</sup> Notamment AI, réponse de la Police cantonale ; SH, § 23 al. 2 Personalverordnung et entretien avec la Police cantonale ; SO, §207 al. 3 GAV ; SZ, § 48 al. 1 DR ; UR, art. 28 al. 1 PolR.

<sup>494</sup> P.ex. AR, réponse de la Police cantonale ; BL, § 35 al. 3 Personalgesetz ; FR, ordre de service (OS 12.03, ch. 3.2) ; GE, art. 14A al. 3 RPAC ; GR, art. 57a PV ; JU, art. 31 al. 2 Ordonnance sur la police cantonale ; SG, art. 21 al. 1 Polzeigesetz.

<sup>495</sup> SO, § 207 al. 3 GAV.

<sup>496</sup> Entretiens avec les Polices cantonales BL, FR, GR, SH, SZ, TG, VS.

<sup>497</sup> Entretiens avec les Polices cantonales GR, TG. Au sujet de cette contradiction, cf. ég. ch. 5.2.3 *supra*.

<sup>498</sup> Cf. ch. 5.5.

<sup>499</sup> AG, § 18 Dienstreglement, en relation avec § 36 al. 1 et 2 PersG ; AR, art. 49 al. 1 PolV ; FR, art. 25 LPol ; GE, art. 36 LPol ; GL, art. 50 al. 1 Personalgesetz ; GR, art. 29 PolV ; NE, art. 45 ff. LSt ; SG, art. 76 PersG ; SH, art. 41 Personalgesetz ; SO, § 25 Verantwortlichkeitsgesetz, SZ, § 19 al. 1 Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre ; TG, § 30 al. 2 Verordnung des Regierungsrates zum Polizeigesetz ; VS, art. 30 al. 1 Loi sur le personnel de l'État du Valais ; ZH, ordre de service (DBF 1.9.1 ch. 9.1 ss) et § 30 Personalgesetz.

de la mesure de la peine<sup>500</sup>. Il est par ailleurs possible d'ordonner d'abord une mesure moins incisive, telle qu'un blâme, avant de prononcer une peine disciplinaire<sup>501</sup>. Des mesures provisionnelles peuvent en outre être prises dès l'ouverture d'une procédure disciplinaire, notamment une mutation ou une suspension provisoires<sup>502</sup>. Tel est le cas lorsque des faits graves sont reprochés au collaborateur<sup>503</sup>.

La procédure disciplinaire peut être exécutée par la police elle-même ou par une autorité supérieure (de surveillance). Les mesures disciplinaires lourdes, par exemple un licenciement, relèvent en principe de la compétence de l'autorité supérieure, alors qu'on s'en tient généralement à la procédure disciplinaire pour les mesures plus légères telles qu'un blâme ou une amende<sup>504</sup>. Lorsqu'une autorité supérieure a la compétence de conduire une procédure disciplinaire, celle-ci est souvent appelée procédure administrative. La terminologie est toutefois hétérogène : selon les cantons, on parle de toute façon d'une procédure disciplinaire, même lorsque différentes compétences sont prévues<sup>505</sup>. D'autre part, quelques cantons appellent aussi « procédure administrative » des procédures internes à la police<sup>506</sup>. Dans les cantons de Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse et Soleure, seule la procédure administrative, c.-à-d. devant l'autorité supérieure, est possible<sup>507</sup>. Dans les cantons des Grisons, de Vaud et de Zurich, en revanche, seule une procédure disciplinaire interne est prévue<sup>508</sup>. Les cantons d'Appenzell Rh.-Int., de Berne, de Bâle-Campagne, du Jura et d'Uri n'ont pas de régime disciplinaire<sup>509</sup>. Cependant, même sans de telles procédures disciplinaires ou compétence en matière disciplinaire, les autorités peuvent, en cas de violation des devoirs de service relevant de leur compétence, ordonner les mesures ayant trait aux rapports de travail<sup>510</sup>.

On trouve des dispositions relatives aux procédures disciplinaires dans la loi sur le personnel et la responsabilité des cantons concernés. Il existe parfois en complément à celles-ci ou exclusivement des règles spéciales en droit de la police ou dans des ordres de service internes<sup>511</sup>. Dans

<sup>500</sup> SO § 25 al. 3 Verantwortlichkeitsgesetz ; VS, art. 30 al. 2 Loi sur le personnel de l'État du Valais.

<sup>501</sup> Entretiens avec les Polices cantonales BE, GE ; SG, art. 71 PersG ; SH, art. 41 al. 2 let. a et art. 42 Personalgesetz ; SO, § 25 al. 4 Verantwortlichkeitsgesetz ; TI, art. 27 Regolamento dei dipendenti dello Stato ; ZH, ordre de service (DBF 1.9.1 ch. 9.4).

<sup>502</sup> AG, § 36 al. 3 PersG ; GE, art. 39 LPol ; GL, art. 36 Personalgesetz ; GR, § 14 Personalgesetz ; SH, art. 42 al. 2 et 3 Personalgesetz ; SO, § 25 al. 5 Verantwortlichkeitsgesetz ; SG, art. 76 al. 1 let. b ch. 1 PersG ; VS, art. 35 Loi sur le personnel de l'État du Valais.

<sup>503</sup> Entretien avec la Police cantonale FR ; SZ, § 19 al. 2 Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre.

<sup>504</sup> AR, art. 50 al. 1 PoIV ; FR, art. 25 let. a LPol et entretien avec la Police cantonale ; GE, art. 36 al. 2 et 3 LPol ; GL, art. 28 Polizeiverordnung ; LU, § 13 Personalgesetz ; SG, art. 73 PersG ; SO, § 50bis Gesetz über das Staatspersonal et § 208 GAV ; SZ, § 30 al. 4 Polizeigesetz.

<sup>505</sup> P.ex. AR, art. 50 PoIV.

<sup>506</sup> P.ex. ZH, ordre de service (DBF 1.9.1 ch. 4).

<sup>507</sup> LU, § 13 Personalgesetz et entretien avec la Police cantonale ; SG, art. 75, art. 73 s. en relation avec l'art. 9 al. 1 let. b et l'art. 11 al. 1 let. a PersG ; SH, art. 41 al. 1 Personalgesetz en relation avec art. 2 let. b, art. 4 al. 3, art. 29 al. 1, art. 31 al. 2 et art. 30 ch. 5 Organisationsgesetz en relation avec le § 5 let. e Organisationsverordnung, SO, entretien avec la Police cantonale.

<sup>508</sup> GR, art. 29 PoIV et art. 9 al. 2 let. b en relation avec l'art. 25 al. 3 PG ; ZH, § 28 ss Personalgesetz ; VD, d'après l'entretien avec la Police cantonale, réglé dans un ordre de service interne.

<sup>509</sup> Réponses de la Polices cantonales AI, JU, UR ; entretiens avec les Polices cantonales BE, BL.

<sup>510</sup> P.ex. entretien avec la Police cantonale BE.

<sup>511</sup> AG, § 17 ss Dienstrenglement et § 36 PersG ; AR, art. 40 al. 2 Polizeigesetz en relation avec l'art. 49 s. PoIV, avec renvoi aux dispositions de procédure de la VRPG ; FR, art. 16 et art. 25 s. LPol, ainsi que l'art. 75 et 129 LPers ; GE, art. 36 s. LPol ; GL, art. 35 al. 3 Polizeigesetz des Kantons Glarus, art. 28 Polizeiverordnung et art. 50 Personalgesetz ; GR, art. 29 PoIV ; LU, § 13 Personalgesetz ; NE, art. 116 Règlement d'exécution de la loi sur la police neuchâteloise ; SG, art. 71 ss PersG ; SH, art. 30 al. 1 Polizeigesetz, art. 41 s. en relation

le canton de Zurich, une ordonnance cantonale réglant la procédure disciplinaire a été élaborée et se trouve sur le point de passer en procédure de consultation<sup>512</sup>.

b. Déroulement de la procédure

Une procédure disciplinaire est ouverte non seulement à l'ouverture d'une procédure pénale, mais aussi dès que la police prend connaissance d'une possible violation des devoirs de service ou de la déontologie policière<sup>513</sup>. Quelques cantons prévoient aussi la possibilité que le service juridique, le chef de département<sup>514</sup> ou des membres de corps eux-mêmes puissent requérir l'exécution d'une procédure disciplinaires<sup>515</sup>. Si l'autorité compétente n'a qu'un simple soupçon sans éléments concrets, elle peut mener des investigations internes avant l'ouverture d'une procédure disciplinaire, sans en informer le policier concerné<sup>516</sup>.

Dès que la procédure est ouverte, le membre de la police est informé des faits qui lui sont reprochés et il lui est garanti le droit d'être entendu. Il peut prendre position sur les reproches qui lui sont adressés et a le droit de consulter le dossier<sup>517</sup>. Si les faits n'ont pas déjà pu être établis dans le cadre de la procédure pénale, on procède à l'audition de témoins et à la collecte des preuves<sup>518</sup>. Si l'on constate dans le cadre de la procédure que les devoirs de service ont été violés intentionnellement ou par négligence, une mesure disciplinaire est prononcée<sup>519</sup>. La décision en matière disciplinaire est généralement confirmée par écrit<sup>520</sup> et une éventuelle mesure disciplinaire fait l'objet d'une mention dans le dossier personnel<sup>521</sup>.

Dans les procédures disciplinaires internes à la police, le pouvoir de décision appartient au commandant de police<sup>522</sup>. Dans la procédure administrative, la compétence revient au département

---

avec l'art. 16 al. 3 ss Personalgesetz ; SO, § 8 et § 50bis Gesetz über das Staatspersonal, ainsi que les § 206 et § 208 GAV en relation avec le § 22 ss Verantwortlichkeitsgesetz ; SZ, § 29 Polizeigesetz et § 18 ss Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre ; TG, § 30 Verordnung des Regierungsrates zum Polizeigesetz ; TI, art. 32 LORD et art. 36 ss et art. 60 let. c Regolamento sulla polizia ; VS, art. 10 LPol et art. 28 Ordonnance de la LPol, ainsi que art. 29 ss Loi sur le personnel de l'État du Valais ; ZH, ordre de service (DBF 1.9.1) et § 28 ss Personalgesetz.

<sup>512</sup> Entretien avec la Police cantonale ZH.

<sup>513</sup> AG, ordre de service (DBF 173 ch. 6) et § 19 al. 1 Dienstreglement ; réponse de la Police cantonale AR ; GE, art. 16 RPol et ordre de service (OS 2.03) ; GL, art. 35 al. 3 Polizeigesetz des Kantons Glarus et réponse de la Police cantonale ; NE, ordre de service (OS 1.201 ch. 2) ; SG, art. 73 al. 1 PersG ; SO, § 50bis al. 2 Gesetz über das Staatspersonal ; entretien avec la Police cantonale ZH.

<sup>514</sup> AG, ordre de service (DBF 177 ch. 6.3).

<sup>515</sup> P.ex. SO, § 50bis al. 3 Gesetz über das Staatspersonal, sur le tout § 26 al. 2 Verantwortlichkeitsgesetz.

<sup>516</sup> P.ex. NE, ordre de service (OS 1.201 ch. 4.1).

<sup>517</sup> AG, §19 al. 2 Dienstreglement et ordre de service (DBF 173 ch. 6) ; FR, art. 26 al. 1 Loi sur la Police cantonale, art. 129 al. 3 StPG et entretien avec la Police cantonale FR ; GE, art. 37 al. 1 et 2 LPol, ainsi que 16 RPol ; NE, ordre de service (OS 1.201 ch. 3) ; SG, art. 77 PersG ; SH, art. 42 al. 1 en relation avec l'art. 16 al. 5 Personalgesetz ; VS, art. 34 al. 1 et 2 Loi sur le personnel de l'État du Valais et entretien avec la Police cantonale.

<sup>518</sup> AG, ordre de service (DBF 173 ch. 6) ; SO, § 28 al. 2 Verantwortlichkeitsgesetz ; entretien avec la Police cantonale ZH ; NE, ordre de service (OS 1.201 ch. 4.3).

<sup>519</sup> AG, § 17, 1<sup>ère</sup> phrase, Dienstreglement ; GL, art. 50 al. 1 Personalgesetz ; SO, § 22 al. 1 Verantwortlichkeitsgesetz ; VS, art. 29 al. 1 Loi sur le personnel de l'État du Valais.

<sup>520</sup> FR, art. 26 al. 2 LPol ; GE, uniquement les décisions de l'autorité suprême, art. 37 al. 5 LPol ; SO, § 29 al. 1 Verantwortlichkeitsgesetz ; SZ, § 21 al. 2 Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre ; VS, art. 34 al. 4 Loi sur le personnel de l'État du Valais.

<sup>521</sup> P.ex. entretiens avec les Polices cantonales VS et VD.

<sup>522</sup> AG, §17, 2<sup>e</sup> phrase, Dienstreglement et ordre de service (DBF 173 ch. 6) ; AR, art. 50 al. 1 let. a PolV ; FR, art. 25 LPol ; GE, art. 36 al. 2 LPol et ordre de service (OS 2.03) ; GL, art. 28, 1<sup>ère</sup> phrase, Polizeiverordnung ; GR, art. 29 PolV ; TI, art. 12 al. 2 Legge sulla polizia ; VS, § 28 Verordnung zum Gesetz über die Kantspolizei ; entretiens avec les Polices cantonales VD, ZH.

supérieur<sup>523</sup>, au Conseil d'État<sup>524</sup> ou à ces deux autorités. Dans le dernier cas, le gouvernement est chargé de prononcer les mesures disciplinaires les plus lourdes<sup>525</sup>. Quelques cantons prévoient, pour l'enquête, la possibilité de faire appel à une autorité ou personne externe. Ainsi, dans le canton de Genève, l'IGS (cf. ch. 5.3.3 *supra*) peut conduire l'enquête à la demande du commandant de police ou de l'autorité supérieure et constater l'état de fait dans un rapport final<sup>526</sup>. De manière similaire, le canton de Saint-Gall prévoit lui aussi la possibilité de confier l'enquête administrative à une personne extérieure<sup>527</sup>. Dans les cantons de Soleure et du Valais, l'enquête en procédure administrative est en règle générale déléguée à une commission<sup>528</sup>. Ces cantons suivent ainsi la recommandation du CPT relative à un organe d'enquête indépendant.

c. Rapport avec la procédure pénale

Comme nous l'avons vu<sup>529</sup>, la procédure disciplinaire est en principe suspendue jusqu'à la fin de la procédure pénale. Dans la plupart des corps, il est procédé de la sorte afin de protéger le collaborateur concerné<sup>530</sup>. Eu égard aux conséquences incisives d'une procédure disciplinaire, celle-ci ne doit pas aboutir en fin de compte à une pré-condamnation. Par ailleurs, la procédure disciplinaire ne prévoit pas de droits formels aussi étendus que la procédure pénale, puisqu'il n'existe notamment pas de droit de refuser de déposer. En conséquence, de nombreux corps de police considèrent qu'une procédure pénale parallèle recèle le danger que le ministère public utilise les dépositions contenues dans le dossier de la procédure disciplinaire du collaborateur et retienne ces déclarations contre lui. La suspension de la procédure vise à éviter un tel cas de figure<sup>531</sup>. La possibilité d'une telle utilisation du dossier d'une procédure disciplinaire par le ministère public est cependant jugée minime par les Polices cantonales du Tessin et des Grisons, qui n'ont connaissance d'aucun cas où cela se serait produit<sup>532</sup>. La Police cantonale zurichoise prévoit, lorsque des procédures pénale et disciplinaire sont menées en parallèle, que la personne concernée jouisse également du droit de refuser de déposer dans la procédure disciplinaire<sup>533</sup>. Enfin, la Police cantonale neuchâteloise considère comme problématiques les situations dans lesquelles la procédure disciplinaire est ouverte avant une procédure pénale, notamment lorsque la police procède à des investigations internes secrètes au sujet du collaborateur en vue d'ouvrir une procédure disciplinaire et qu'une procédure pénale est ouverte plus tard sur la base des ré-

<sup>523</sup> AG, § 36 PersG en relation avec le § 32 al. 2 Organisationsgesetz ; GL, art. 28, 2<sup>e</sup> phrase, Polizeiverordnung ; SH, art. 41 al. 1 Personalgesetz en relation avec art. 2 let. b, art. 4 al. 3, art. 29 al. 1, art. 31 al. 2 et art. 30 ch. 5 Organisationsgesetz, ainsi que § 5 let. e Organisationsverordnung ; SG, art. 74 let. e en relation avec l'art. 9 al. 1 let. b et art. 11 al. 1 let. a PersG ; SZ, § 30 al. 4 Polizeigesetz ; VS, art. 31 al. 1 Loi sur le personnel de l'État du Valais.

<sup>524</sup> P.ex. SO, § 24 al. 1 let. b Verantwortlichkeitsgesetz.

<sup>525</sup> AR, art. 50 al. 1 let. b et c PolV ; GE, art. 36 al. 3 LPol.

<sup>526</sup> GE, ordre de service (OS 2.03, p. 1 ss).

<sup>527</sup> SG, art. 73 al. 3 PersG.

<sup>528</sup> SO, § 26 al. 4 Verantwortlichkeitsgesetz ; VS, art. 31 Loi sur le personnel de l'État du Valais en relation avec art. 32 Ordonnance sur le personnel de l'État du Valais.

<sup>529</sup> Cf. ch. 5.5 *supra*.

<sup>530</sup> P.ex. entretien avec la Police cantonale TG ; une exception, GE : la procédure est suspendue, parce que l'attente du jugement pénal ne doit pas entraîner un dépassement du délai d'exécution d'un an pour la procédure disciplinaire, entretien avec la Police cantonale.

<sup>531</sup> P.ex. entretien avec la Police cantonale LU.

<sup>532</sup> Entretiens avec les Polices cantonales TI et GR.

<sup>533</sup> Cette solution qui n'existe aujourd'hui que dans la pratique sera inscrite dans la nouvelle ordonnance zurichoise sur la procédure disciplinaire (Verordnung fürs Disziplinarverfahren), entretien avec la Police cantonale ZH.

sultats de celle-ci. La procédure disciplinaire entraînerait ainsi une violation de la présomption d'innocence dans la procédure pénale<sup>534</sup>.

Bien que l'autorité disciplinaire ne soit pas liée par la décision du tribunal pénal<sup>535</sup>, une condamnation pénale entraîne souvent aussi une mesure disciplinaire<sup>536</sup>. L'état de fait établi dans la procédure pénale est alors également déterminant pour la procédure disciplinaire<sup>537</sup>. Il est renoncé à une procédure disciplinaire lorsqu'on estime que la condamnation pénale constitue à elle seule une peine suffisante<sup>538</sup> ou que le comportement incorrect a eu lieu sur instruction<sup>539</sup>. À l'inverse, un acquittement en procédure pénale ne signifie pas automatiquement qu'il sera renoncé au prononcé d'une mesure disciplinaire<sup>540</sup>.

d. Mutation et promotions

La CourEDH critique l'impunité en cas de graves manquements disciplinaires, de même que la promotion d'un collaborateur visé par une procédure encore en cours (cf. ch. 3.5 *supra*).

D'après les indications fournies par différents corps de police consultés, les enquêtes disciplinaires sont *plutôt rares en pratique*<sup>541</sup> et les mesures disciplinaires ne sont *ordonnées qu'avec réserve*, c.-à-d. uniquement en cas de récidive ou de délit grave<sup>542</sup>. À cela s'ajoute que les procédures disciplinaires dépendent souvent de l'issue de la procédure pénale, ce qui explique déjà en soi leur rareté<sup>543</sup>. Les cantons ne disposent pas de chiffres exacts à propos de ces procédures. Selon la Police cantonale zurichoise, les procédures disciplinaires sont ouvertes non seulement en cas de procédure pénale, mais aussi lorsqu'un collaborateur n'a pas respecté les directives de supérieurs, a eu une conduite répréhensible ou a nui à l'image du corps, même hors de ses heures de service. Dès lors qu'un soupçon se serait confirmé, des blâmes ou remises à l'ordre informelles auraient été prononcés et, dans de rares cas, la procédure aurait même abouti à une dissolution des rapports de travail<sup>544</sup>. Dans d'autres cantons, un licenciement<sup>545</sup> ou une suspension provisoire du versement du salaire<sup>546</sup> auraient été prononcés dans des cas de consommation d'alcool durant le service.

*Il n'existe qu'un petit nombre de réglementations explicites sur les rapports entre promotions et procédures disciplinaires.* Dans le canton d'Appenzell Rh.-Ext., par exemple, le règlement de police dispose qu'une promotion en cours de procédure disciplinaire est en règle générale repor-

---

<sup>534</sup> Entretien avec la Police cantonale NE.

<sup>535</sup> GE, art. 29 al. 2 LPAC ; SO, § 23 al. 2 Verantwortlichkeitsgesetz ; SZ, §18 al. 2 Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre ; entretien avec la Police cantonale TI ; VS, art. 29 al. 2 Loi sur le personnel de l'État du Valais.

<sup>536</sup> Entretien avec la Police cantonale AG ; réponse de la Police cantonale AR.

<sup>537</sup> P.ex. ZH, ordre de service (DBF 1.9.1, ch. 6).

<sup>538</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, FR ; réponse de la Police cantonale SZ.

<sup>539</sup> Entretien avec la Police cantonale NE.

<sup>540</sup> Entretiens avec la Polices cantonales VD, VS.

<sup>541</sup> Notamment entretiens avec les Polices cantonales TG, VS.

<sup>542</sup> Entretien avec la Police cantonale GR.

<sup>543</sup> En Ville de Zurich, la procédure administrative n'est plus exécutée en pratique, parce qu'elle constituerait une étape superflue et n'apporterait pas grand-chose compte tenu de la suspension en raison de la procédure pénale et du droit de refuser de déposer dans la procédure administrative. Les mesures disciplinaires pourraient déjà être décidées antérieurement sans procédure administrative, tout en respectant les droits du collaborateur, tel le droit d'être entendu, entretien avec la Police municipale ZH.

<sup>544</sup> Entretien avec la Police cantonale ZH.

<sup>545</sup> Entretien avec la Police cantonale TG.

<sup>546</sup> Entretien avec la Police cantonale VD.

tée à une date ultérieure<sup>547</sup>. Un ordre de service du canton de Neuchâtel mentionne qu'une sanction disciplinaire peut être prise en compte dans une décision de promotion<sup>548</sup>, et le canton de Vaud prévoit un délai de carence de un à quatre ans après une procédure disciplinaire, durant lequel il n'est pas possible de monter en grade<sup>549</sup>. La plupart des cantons décident d'une promotion pendant et après une procédure disciplinaire sans règles particulières et se fondent sur les conditions générales applicables à une promotion telles que les capacités, l'ancienneté, l'évaluation du collaborateur, etc.<sup>550</sup> La Police cantonale schwyzoise considère disproportionné qu'une plainte pénale ait pour effet d'empêcher par principe toute promotion, d'autant plus que ces procédures durent longtemps et que la plupart se concluent par une ordonnance de non-entrée en matière, un classement ou un acquittement<sup>551</sup>.

#### **Excursus : Enquête administrative dans le canton de Lucerne – recommandations des chargés d'enquête**

En 2013, la Police cantonale lucernoise s'est trouvée à plusieurs égards sous les feux de la critique médiatique : en juin 2013, l'émission Rundschau de la chaîne SF1 a relaté deux cas dans lesquels deux policiers avaient été promus malgré des reproches de brutalité et de contrainte sexuelle formulés à leur encontre<sup>552</sup>. Peu après, le journal Tagesanzeiger a rendu public un autre cas : un policier reconnu coupable d'abus d'autorité et de voies de fait aurait été promu alors que la procédure pénale suivait encore son cours<sup>553</sup>. En août, la Rundschau a publié une vidéo de surveillance montrant un policier lucernois donnant plusieurs coups de pied à une personne couchée au sol. Il a été reproché à la police de ne pas avoir suspendu le policier concerné pendant la procédure pénale en cours, malgré les preuves disponibles<sup>554</sup>. Plus récemment, les médias ont rapporté un cas dans lequel un policier occupant une haute position hiérarchique aurait exigé des actes sexuels de la part de plusieurs collaboratrices en échange d'une promotion. Aucune procédure n'avait été ouverte, alors même que les incidents avaient été signalés au service compétent au sein du corps de police<sup>555</sup>.

Le gouvernement lucernois a réagi aux premiers incidents en ordonnant une enquête administrative sur les cas dans lesquels des enquêtes pénales ou administratives avaient été menées contre des membres de la police. Il a nommé comme chargé d'enquête l'ancien juge cantonal bernois Jürg Sollberger. Le gouvernement a en outre institué, le 5 août 2013, un organe d'alerte

---

<sup>547</sup> AR, art. 30 al. 3 PoIV.

<sup>548</sup> NE, ordre de service (OS 1.201 ch. 5).

<sup>549</sup> Entretien avec la Police cantonale VD.

<sup>550</sup> Notamment réponse de la Police cantonale SZ, entretiens avec les Polices cantonales GR, VS.

<sup>551</sup> Réponse de la Police cantonale SZ.

<sup>552</sup> SRF Schweizer Radio und Fernsehen, émission Rundschau du 26 juin 2013, reportage « Luzerner Polizei », <http://www.srf.ch/sendungen/rundschau/luzerner-polizei-interview-y-schaerli-grenzgaenger-golan>, consulté le 19.02.2014.

<sup>553</sup> Tagesanzeiger du 3 juillet 2013 « Elitepolizist macht steile Karriere – trotz Vorstrafe ».

<sup>554</sup> SRF Schweizer Radio und Fernsehen, émission Rundschau du 21 août 2013, reportage « Schockvideo zur Luzerner Polizei », <http://www.srf.ch/sendungen/rundschau/polizeiaffaere-b-hensler-asylopolitik-s-hochulihrenleder>, consulté le 19.02.2014.

<sup>555</sup> Tagesanzeiger du 27 November 2013 « Luzerner Polizeiskandal: Sex gegen Beförderung ».

indépendant, auquel les collaborateurs du corps peuvent s'adresser en étant déliés du secret de fonction, afin de rapporter des événements et incidents internes<sup>556</sup>.

Bien que l'enquête ait été limitée aux incidents dans le canton de Lucerne, quelques recommandations du chargé d'enquête ont une portée globale. Il constate ainsi par exemple que, tant qu'une procédure administrative est encore en cours, il y a lieu de *renoncer à toute promotion ou augmentation de salaire* et veiller à ce que les sanctions prononcées soient homogènes et suffisamment dures, en consignnant celles-ci systématiquement et, dans la mesure du possible, en confiant les enquêtes à des personnes extérieures<sup>557</sup>. En outre, même en cas de classement de la procédure pénale, il est nécessaire de clarifier si les actes commis constituent éventuellement une violation des devoirs de service<sup>558</sup>. Par ailleurs, une *entraide judiciaire extra-cantonale préparée* devrait être mise en place afin de réduire le problème de la partialité lors des investigations pénales<sup>559</sup>. Enfin, le chargé d'enquête recommande un flux de signalements d'incidents standardisé et uniforme<sup>560</sup>.

Suite à cela, l'exécutif lucernois a décidé, début décembre 2013, de réorganiser le commandement de la police. Il a de plus annoncé une révision de la directive relative aux promotions. Ainsi, toutes les affaires pénales des 5 dernières années devront être déclarées dans le contexte d'une promotion<sup>561</sup>.

### 5.6.3. Plaintes pénales de membres de la police pour violences et menaces

Les corps de police consultés constatent à l'unisson que les agressions, en particulier les *actes de violence contre des membres de la police ont augmenté ces dernières années*<sup>562</sup>. C'est pourquoi les collaborateurs sont sensibilisés au thème de la violence contre les fonctionnaires dans le cadre de leur formation<sup>563</sup>. À la Police cantonale neuchâteloise, il existe un vademecum consacré spécifiquement à ce sujet<sup>564</sup>. Il est difficile de fournir une estimation globale du nombre de cas parce que les cantons tiennent leurs statistiques selon des critères différents. Le canton de Fribourg, par exemple, consigne toutes les agressions contre la police et en compte ainsi entre 100 et 200 par an<sup>565</sup>, le canton de Genève ne garde trace que du nombre de policiers blessés et aboutit ainsi à 30 à 60 cas par an<sup>566</sup>.

<sup>556</sup> Communiqué de presse du canton de Lucerne du 5 juillet 2013 « Luzerner Polizei: Regierung spricht dem Kommandanten das Vertrauen aus », [http://www.lu.ch/verwaltung/staatskanzlei/drucksachen/medienmitteilungen/Medienmitteilung\\_Details?id=11067&year=2013&month=7&content=](http://www.lu.ch/verwaltung/staatskanzlei/drucksachen/medienmitteilungen/Medienmitteilung_Details?id=11067&year=2013&month=7&content=), consulté le 19.02.2014.

<sup>557</sup> LU, extrait du rapport final de l'enquête administrative du canton de Lucerne, ch. 1.3 et 1.6.

<sup>558</sup> Ibid. ch. 1.4.

<sup>559</sup> Ibid. ch. 1.5.

<sup>560</sup> Ibid. ch. 1.6.

<sup>561</sup> Communiqué de presse du canton de Lucerne du 3 décembre 2013 « Luzerner Polizei: Regierungsrat ordnet Polizeiführung neu », [http://www.lu.ch/verwaltung/staatskanzlei/drucksachen/Mitteilungen/Medienmitteilung\\_Details?id=11426](http://www.lu.ch/verwaltung/staatskanzlei/drucksachen/Mitteilungen/Medienmitteilung_Details?id=11426), consulté le 19.02.2014.

<sup>562</sup> P.ex. entretiens avec les Polices cantonales FR, TI, VS.

<sup>563</sup> Entretiens avec les Polices cantonales BL, SH, SO. Cf. également à ce sujet la campagne de la Fédération Suisse des Fonctionnaires de Police FSFP, [http://www.vspb.org/fr/actualite\\_evenements\\_formation/violence\\_contre\\_la\\_police/](http://www.vspb.org/fr/actualite_evenements_formation/violence_contre_la_police/), consulté le 19.02.2014.

<sup>564</sup> NE, Vademecum « Policier : Victime et prévenu » p. 6.

<sup>565</sup> 2012 : 196 cas, 2011 : 138 cas, 2010 : 108 cas, entretien avec la Police cantonale FR.

<sup>566</sup> POLICE DE GENÈVE, Rapport d'activités 2012, p. 37.

Il n'existe pas de pratique générale concernant le dépôt de plaintes par la police. Les polices cantonales laissent en principe la décision au collaborateur concerné<sup>567</sup>. Ce dernier bénéficie parfois d'un conseil et d'une aide dans le dépôt de la plainte<sup>568</sup>. En outre, il est important pour la police que les plaintes soient traitées rapidement par le ministère public. Elle s'engage en ce sens<sup>569</sup>. L'opinion générale est que les actes de violence et les menaces devraient systématiquement faire l'objet d'une plainte<sup>570</sup>. Certes, les policiers doivent aussi encaisser les agressions jusqu'à un certain point, affirment nos interlocuteurs, mais ils ne doivent pas non plus tout tolérer,<sup>571</sup> en particulier quand l'attaque va au-delà du seuil verbal.<sup>572</sup> Les corps de police consultés soulignent ici unanimement que personne ne porterait plainte par vengeance ou par esprit tracassier. Les plaintes pénales seraient ainsi déposées indépendamment de l'existence d'une plainte contre des membres de la police et il n'existerait pas d'automatisme en matière de *contre-plaintes*<sup>573</sup>. Par ailleurs, les plaintes de la police seraient généralement rares<sup>574</sup>.

Le Service de l'ombudsman de la Ville de Zurich et les avocats que nous avons consultés sont d'un autre avis. Ils constatent que, quand une plainte est déposée contre la police, cette dernière réagit presque toujours en portant plainte à son tour, un risque dont ils avertiraient explicitement leurs clients<sup>575</sup>.

## 5.7. Synthèse concernant la procédure pénale

La procédure pénale constitue la principale possibilité de protection juridique par laquelle l'obligation d'enquête est mise en œuvre. C'est pourquoi il est primordial d'assurer une enquête aussi indépendante que possible. Bien que l'indépendance de l'enquête soit expressément garantie par la loi, plusieurs cantons ont identifié la nécessité d'en faire davantage et prévoient, dans différentes ampleurs, des mesures institutionnelles spécifiques visant à minimiser le risque de parti pris.

Or la procédure pénale est caractérisée par la confrontation. Elle est, de plus, uniquement axée sur la constatation de la responsabilité pénale individuelle, qui ne correspond pas toujours tout à fait à la responsabilité de l'État telle qu'elle se définit au regard des droits humains.

Lorsque ses propres collaborateurs sont concernés, la police exerce des fonctions diverses, à la fois en tant qu'autorité de poursuite pénale et en sa qualité d'employeur soumis à différentes obligations de sollicitude mais aussi de sanction, ce qui la place parfois dans une position délicate.

---

<sup>567</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, BE, GE, GR ; TI, le droit pour le commandant de donner des consignes concernant les plaintes des collaborateurs, prévu à l'art. 31 al. 2 Regolamento sulla polizia, n'existerait qu'en théorie, entretien avec la Police cantonale.

<sup>568</sup> P.ex. entretiens avec les Polices cantonales GE, NE, SO.

<sup>569</sup> Notamment entretiens avec les Polices cantonales BL, GE, TI.

<sup>570</sup> Entretiens avec les Polices cantonales AG, BE, BL, LU, TG TI, ZH.

<sup>571</sup> Entretiens avec les Polices cantonales GE, SH, SO et en substance ZH.

<sup>572</sup> Entretien avec la Police cantonale SH.

<sup>573</sup> Entretiens avec les Polices cantonales LU, SG, SO, VS, ZH.

<sup>574</sup> Entretien avec la Police cantonale VS.

<sup>575</sup> Entretiens avec le Service de l'ombudsman Ville ZH et avocats.



## 6. AUTRES MOYENS DE DROIT

Alors que la procédure pénale se trouve au centre de la protection juridique en cas d'abus de la part de la police, l'introduction du recours au sens de l'art. 393 CPP apporte une nouvelle voie de droit ordinaire permettant de recourir contre des actes de procédure de la police. Il se pose en outre la question de savoir dans quelle mesure la protection juridique contre les abus de la part de la police peut être atteinte à travers *la procédure administrative ou en responsabilité de l'État* : dans le premier cas, en regard surtout à un recours effectif et dans le second cas, par rapport au droit à la réparation du préjudice subi.

En procédure administrative et en matière de responsabilité de l'État, la situation juridique s'avère toutefois rapidement complexe, puisque ces procédures sont régies par les actes de droit public du canton concerné. De plus, il arrive souvent que différents actes législatifs s'appliquent. À cela s'ajoute que les actes d'une police cantonale peuvent aussi être soumis au droit fédéral ou à des prescriptions de droit spécial (p.ex. en cas d'usage de la contrainte lors d'expulsions, régi par la loi sur l'usage de la contrainte, LUSC). De même, la coopération entre différents corps de police (ou entre les polices cantonale et communale) peut rapidement donner lieu à un enchevêtrement complexe de normes applicables quant aux possibilités de recours. Les situations dans lesquelles différents ordres juridiques s'appliquent ne peuvent être présentées de manière exhaustive dans le présent exposé. C'est pourquoi la présentation se limite avant tout à la situation juridique dans la procédure administrative et en matière de responsabilité de l'État.

### 6.1. Le recours selon l'art. 393 let. a CPP (« recours CPP »)

L'art. 393 al. 1 CPP étend les possibilités de recours dans la procédure d'enquête du droit pénal<sup>576</sup>. Il permet ainsi notamment de recourir contre les décisions et les actes de procédure de la police (let. a). Le recours est adressé non pas au ministère public qui dirige la procédure, mais directement au tribunal cantonal compétent<sup>577</sup>. Cela ouvre la possibilité de se tourner directement vers une instance judiciaire indépendante de la police et du ministère public, qui dispose d'un plein pouvoir de cognition sur les plans factuel et juridique et qui peut en outre rendre une décision réformatoire ou cassatoire en cas d'admission du recours<sup>578</sup>.

L'admissibilité générale des recours contre des actes (et omissions)<sup>579</sup> de procédure de la police est l'aspect le plus important dans la thématique traitée ici. Elle est toutefois soumise à la condition que les actes de procédure soient apparents de l'extérieur et touchent directement les parties<sup>580</sup>. La voie de recours contre les *actes de procédure* ouvre une large palette de possibilités de recours<sup>581</sup>. Certes, le recours vise en principe le ministère public, lorsque l'acte de la police a été exécuté sur instruction de celui-ci. S'agissant toutefois des modalités de l'action policière (et non de l'ordre donné), le recours est déposé contre la police<sup>582</sup>. L'art. 393 CPP ne couvre toutefois que les actes commis dans le cadre d'enquêtes pénales, si bien que les activités de la police

<sup>576</sup> STEPHENSON/THIRIET, Art. 393 StPO, BSK StPO, cm. 3.

<sup>577</sup> Art. 395 CPP.

<sup>578</sup> Art. 393 al. 2 CPP et art. 397 al. 2 CPP ; KELLER, Art. 393 StPO, StPO-Kommentar, cm. 1 et 16, ainsi qu'Art. 397 StPO, cm. 7.

<sup>579</sup> SCHMID, art. 393 StPO, Praxiskommentar, cm. 3.

<sup>580</sup> Ibid., cm. 2 s.

<sup>581</sup> STEPHENSON/THIRIET, Art. 393 StPO, BSK StPO, cm. 10.

<sup>582</sup> Opinion défendue par KELLER, Art. 393 StPO, StPO-Kommentar, cm. 14.

relevant de la police de sûreté (p.ex. dans le cadre de la prévention des menaces) ne sont pas sujettes à recours<sup>583</sup>. Un recours peut en revanche être déposé contre la non-réception d'une plainte pénale, contre un procédé illicite dans le cadre d'auditions (p.ex. personne contrainte à rester debout durant des heures ou violences physiques) ou le manquement à une obligation d'ouvrir ou d'exécuter une procédure<sup>584</sup>. En d'autres termes, ce recours permet de se plaindre également de comportements d'organes de police pertinents au regard du droit pénal ou des droits humains, lorsque ces violations du droit constituent également une infraction à des règles du CPP.

Abstraction faite du bref délai de recours de 10 jours<sup>585</sup>, le recours prévu à l'art. 393 al. 1 CPP est conçu de manière à offrir aux victimes présumées une possibilité tout-à-fait efficace de soumettre les actes de la police à un examen judiciaire (avant tout en raison de la possibilité générale d'attaquer des actes de procédure et de l'accès immédiat à un tribunal indépendant jouissant d'un plein pouvoir de cognition). Il ne joue en particulier aucun rôle, contrairement à ce qui prévaut en procédure administrative (au sens strict), que les actes en question soient ou non des actions de fait<sup>586</sup>. Néanmoins, cette possibilité de recours est apparemment très peu utilisée en pratique. Sauf dans le canton du Tessin, aucun acte de procédure de la police ne semble avoir été attaqué par ce moyen<sup>587</sup>. Selon nos interlocuteurs, cela s'explique avant tout par le caractère relativement récent de cette voie de recours, qui serait encore peu connue<sup>588</sup>. Il conviendrait toutefois d'examiner de plus près si sa faible importance au niveau de la police découle du fait que la plupart des plaintes sont déposées contre le ministère public.

## 6.2. Procédure administrative

### 6.2.1. Principales caractéristiques de la procédure administrative

En tant qu'actes ou ordonnances d'une autorité administrative, les interventions policières sont également soumises à la procédure administrative. L'accès à la procédure administrative et aux moyens de recours du droit administratif en ce qui concerne les interventions de police en tant qu'actes matériels ne va cependant pas de soi. Dans la plupart des cantons, il est certes possible de demander à l'autorité compétente de rendre une décision. Toutefois, pour un examen par une instance de recours indépendante, il est généralement nécessaire d'emprunter d'abord les voies de recours internes à l'administration. Dans quelques cantons, il n'existe en outre aucune base légale de droit formel pour recourir contre les actes matériels, ou une telle possibilité n'est prévue qu'à titre subsidiaire.

La pratique montre par ailleurs que la procédure administrative ne joue pas un rôle important dans le cadre des abus de la part de la police. La plupart de nos interlocuteurs estimaient que la procédure administrative et les recours du droit administratif n'occupaient qu'une place margi-

---

<sup>583</sup> Ibid.

<sup>584</sup> STEPHENSON/THIRIET, Art. 393 StPO, BSK StPO, cm. 8 et 10.

<sup>585</sup> Art. 396 al. 1 CPP.

<sup>586</sup> À ce propos, cf. ch. 6.2.2 *infra*.

<sup>587</sup> Notamment entretiens avec les Polices cantonales AG, GE, GR, TG.

<sup>588</sup> La situation est autre dans le canton du Tessin, où la Police cantonale a enregistré de nombreux recours après l'entrée en vigueur du CPP. La tendance serait toutefois désormais à la baisse, entretien avec la Police cantonale TI.

nale. Les avocats partagent ce point de vue. Dans le petit nombre de cantons où les corps de police ont été visés par des procédures administratives<sup>589</sup>, celles-ci se limitaient à des cas particuliers relevant principalement des domaines de la protection des données et des ordres informels de quitter le territoire. De même, la possibilité de recours direct contre les actes matériels (Grisons) ou l'information active de la police sur ce moyen de recours (Soleure) n'ont pas entraîné d'augmentation du nombre de recours déposés, d'après nos interlocuteurs.

Les chapitres suivants présentent l'accès à la procédure de recours de droit administratif dans les cantons concernés et montrent succinctement comment la procédure administrative pourrait gagner en importance dans la protection juridique.

## 6.2.2. Accès à la procédure de recours de droit administratif

En Suisse, la procédure de recours de droit administratif est en principe rattachée à la demande ou à l'attaque d'une décision par l'administré. Les interventions policières (ou l'omission d'actions de fait)<sup>590</sup> constituent en revanche des *actes matériels*, ce qui signifie que l'autorité agit justement sans émettre de décision<sup>591</sup>. Les garanties relatives aux droits humains (art. 13 CEDH et art. 2 al. 3 Pacte II) exigent cependant aussi un recours efficace contre les actes matériels violant les droits humains<sup>592</sup>. La question de savoir s'il existe au niveau cantonal un droit, basé sur la garantie des voies de recours de l'art. 29a Cst., de faire examiner des actes matériels par un tribunal n'est pas encore définitivement tranchée<sup>593</sup>.

Au *niveau fédéral*, l'art. 25a al. 1 PA offre la possibilité d'exiger que l'autorité compétente pour l'acte matériel s'abstienne de l'acte illicite, cesse de l'accomplir ou le révoque (let. a), élimine les conséquences de l'acte illicite (let. b) ou constate l'illicéité d'un tel acte (let. c). L'autorité statue alors en la forme d'une décision, conformément à l'al. 2. Cette décision ouvre ensuite, en tant qu'objet du recours, la voie du recours au Tribunal administratif fédéral<sup>594</sup> et, sauf exception, au Tribunal fédéral<sup>595</sup>. Une procédure fondée sur l'art. 25a PA est subordonnée aux conditions que l'acte touche à des droits ou obligations de la personne (condition qui est généralement remplie s'agissant d'atteintes aux droits fondamentaux)<sup>596</sup>, qu'il existe un intérêt digne de protection et que l'acte soit fondé sur le droit public. La question de savoir si ce dernier critère englobe aussi les actes d'autorités cantonales fondés sur le droit fédéral reste encore ouverte<sup>597</sup>. On peut du moins considérer que tel est le cas des actes de la police cantonale fondés sur la loi sur l'usage de la contrainte<sup>598</sup>.

---

<sup>589</sup> GE, GR, SZ, VS, ZH.

<sup>590</sup> WEBER-DÜRLER, Art. 25a, VwVG-Kommentar, cm. 11 ; cf. MOHLER, Anfechtbarkeit intervenierender Realakte, p. 470 s.

<sup>591</sup> Cf. RÉMY, p. 18 ; MOHLER, Anfechtbarkeit intervenierender Realakte, p. 461.

<sup>592</sup> WEBER-DÜRLER, Art. 25a, VwVG-Kommentar, cm. 27.

<sup>593</sup> À ce sujet notamment MOHLER, Polizeirecht, cm. 1479 ss ; selon SCHINDLER, les cantons n'ont cependant presque plus aucune marge de manœuvre pour prévoir des exceptions à la garantie des voies de recours, p. 218.

<sup>594</sup> Art. 44 PA en relation avec l'art. 31 LTAF.

<sup>595</sup> Art. 82 ss LTF.

<sup>596</sup> KÜNZLI/KIND, p. 69.

<sup>597</sup> WEBER-DÜRLER, Art. 25a, VwVG-Kommentar, cm. 18.

<sup>598</sup> KÜNZLI/KIND, p. 69.

Au *niveau cantonal*, l'exigence d'une protection juridique contre les actes matériels est en majorité remplie de la même façon qu'au niveau fédéral<sup>599</sup>. La plupart des cantons consultés s'inspirent ainsi de la règle fixée à l'art. 25a PA et prévoient dans leurs lois cantonales de procédure<sup>600</sup> ou spécifiquement dans la loi sur la police<sup>601</sup> des dispositions très similaires<sup>602</sup>. Partant, seule la *décision concernant un acte matériel de l'autorité administrative compétente constitue un objet de recours adéquat*. Il semble que ces cantons garantissent aussi l'examen par le Tribunal administratif cantonal, *mais le Département hiérarchiquement supérieur ou la Direction ou le Conseil d'État intervient généralement en tant qu'instance de recours interne à l'administration avant l'examen par l'autorité judiciaire*. La réglementation du canton de Genève est légèrement différente. Bien qu'elle prévienne aussi une décision, l'art. 22D de la loi sur la police ne semble cependant subordonner le prononcé de celle-ci à aucune condition. La disposition précise simplement que toutes les interventions de la police, sauf celles soumises au CPP, peuvent faire l'objet d'une demande de décision écrite. Il sied enfin de mentionner la pratique du canton de Soleure, où la police cantonale signale expressément la possibilité d'une procédure administrative dans ses réponses aux plaintes citoyennes. Cette voie de recours n'est cependant que rarement empruntée<sup>603</sup>.

D'après nos informations, le canton des Grisons est le seul à *assimiler expressément les actes matériels aux décisions*. Il n'est ainsi pas nécessaire d'obtenir une décision de la part de la police et il suffit d'attaquer l'acte matériel directement devant le Département de la justice, de la sécurité et de la santé, puis de porter la décision rendue par ce dernier devant le Tribunal administratif cantonal<sup>604</sup>. Malgré l'existence de ces possibilités, les interventions de police ne font presque jamais l'objet d'un recours en procédure administrative<sup>605</sup>.

Les dispositions suivantes fournissent par ailleurs des possibilités de recours direct :

- Selon le § 42 al. 2 de la loi sur la police du canton de Bâle-Campagne, en cas d'urgence, les mesures policières exécutées sans audition préalable peuvent être attaquées dans les dix jours devant le Conseil d'État<sup>606</sup>. Cette décision semble toutefois en pratique être restée lettre morte<sup>607</sup>.
- De même, la loi sur la police du canton d'Argovie contient une disposition<sup>608</sup> selon laquelle l'exécution et le prononcé de mesures policières peuvent être attaqués par un recours. Cette disposition ne semble toutefois pas non plus être très utilisée en pratique<sup>609</sup>.

---

<sup>599</sup> THURNHERR, p. 234.

<sup>600</sup> LU, § 44a Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege ; SO, § 28bis Verwaltungsrechtspflegegesetz ; SH, art. 30 al. 1 Polizeigesetz en relation avec art. 7a Verwaltungsrechtspflegegesetz ; SZ, § 34a Verwaltungsrechtspflegegesetz ; UR, 25a VRPV ; ZG, § 21a Verwaltungsrechtspflegegesetz ; ZH, § 10 c VRG. Également BS, § 6 al. 1 Gesetz über die Haftung des Staates und seines Personals.

<sup>601</sup> GL, art. 44 al. 1 et 3 Polizeigesetz.

<sup>602</sup> Certains actes matériels, notamment les éloignements en cas de violences domestiques, sont toutefois soumis à des règles différentes.

<sup>603</sup> Entretien avec la Police cantonale GR.

<sup>604</sup> GR, art. 28 al. 4 et art. 49 al. 3 VRG, BR 370.100.

<sup>605</sup> Entretien avec la Police cantonale GR.

<sup>606</sup> BL, § 42 al. 1 PolIG.

<sup>607</sup> Entretien avec la Police cantonale BL.

<sup>608</sup> AG, § 48 al. 1 PolIG : « Les personnes concernées peuvent recourir contre l'ordonnance et l'exécution de mesures et d'actes de contrainte policiers. »

<sup>609</sup> Selon entretien avec la Police cantonale AG.

Pour autant que l'on puisse en juger, *aucune base légale pour les recours contre des actes matériels* n'existe dans les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel, Saint-Gall, Tessin, Uri, Vaud et du Valais. La protection juridique est ici garantie par un droit à une décision constatatoire, tel que le Tribunal fédéral l'a dérivé de l'art. 13 CEDH avant même l'adoption de l'art. 25a PA, dans l'intérêt d'une protection suffisante des droits fondamentaux<sup>610</sup>. Dans le canton de Saint-Gall, par exemple, il existe la possibilité d'intenter une action en matière de droit public devant le Tribunal administratif<sup>611</sup>. Dans le canton de Berne, un tel droit n'est garanti qu'à titre subsidiaire, lorsqu'une procédure en responsabilité de l'État n'entre pas en ligne de compte<sup>612</sup>. Dans le canton de Thurgovie, c'est la plainte à l'autorité de surveillance qui s'applique<sup>613</sup>.

### 6.2.3. Potentiel de la procédure administrative dans le contexte policier ?

La procédure administrative ne permet pas, selon la doctrine et la pratique dominantes, de demander des dommages-intérêts ou la réparation du tort moral, lesquels ne peuvent être obtenus qu'à travers une procédure en responsabilité de l'État<sup>614</sup>. En outre, la pratique semble considérer de façon générale la procédure administrative comme subsidiaire à la procédure en responsabilité de l'État<sup>615</sup> en ce qui concerne les actes matériels. Elle justifie ce point de vue par la subsidiarité de la décision constatatoire. Une procédure en constatation est en effet contraire au droit lorsqu'elle vise uniquement à faire constater l'illicéité en vue d'une procédure en responsabilité de l'État envisagée pour une date ultérieure. Un même raisonnement conduirait probablement dans cette situation à considérer la procédure administrative comme subsidiaire au recours selon l'art. 393 let. a CPP.

Il ne fait par ailleurs aucun doute que la procédure administrative ne peut remplacer la procédure pénale en ce qui concerne l'obligation de sanctionner fixée dans la CEDH. L'utilité de la procédure administrative consiste par conséquent, pour autant que les cantons aient adopté une disposition analogue à l'art. 25a PA, avant tout en la compensation morale qu'apporte la possibilité de faire constater l'illicéité et donc la faute de l'État<sup>616</sup>. Cela peut notamment présenter un intérêt dans les cas où la procédure pénale est dénuée de chances de succès en raison de l'impossibilité de démontrer la responsabilité individuelle d'un membre du corps de police, alors que celle de la police dans son ensemble peut bel et bien être établie. L'allègement du fardeau de la preuve prévu dans les règles sur les droits humains pourrait aussi être réalisé de manière nettement plus simple que ce qui est le cas en procédure pénale. ceci d'autant plus que, sous réserve de l'obligation de coopérer, la maxime inquisitoire est également applicable en procédure administrative et que les faits doivent être établis d'office. On peut en outre envisager des cas où non seulement la constatation de l'illicéité, mais aussi, selon la situation, les autres demandes d'omission, de classement, de révocation ou de cessation de l'acte illicite (p.ex. empêcher qu'une menace de lésion corporelle soit mise à exécution) soient pertinentes. Le champ d'application serait ainsi bien plus étendu que dans la procédure en responsabilité de l'État. Étant donné que

---

<sup>610</sup> ATF 128 I 167 consid. 4.5.

<sup>611</sup> Sur ce point, Tribunal administratif SG, arrêt du 19 septembre 2007, GVP no. 3.

<sup>612</sup> BE, arrêt du Tribunal administratif du 2 avril 2007, BVR 2007 441, consid. 4.1 et 4.3 (l'appréhension et le contrôle d'identité à l'occasion de la « promenade antifasciste » ne constituent pas des actes matériels).

<sup>613</sup> À ce propos, cf. ch. 4.2.1 *supra*.

<sup>614</sup> WEBER-DÜRLER, Art. 25a, VwVG-Kommentar, cm. 42 ;

<sup>615</sup> Cf. p.ex. ATF 132 V 166 consid. 7 ; d'un autre avis notamment MARKUS MÜLLER, Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte, dans : Berner Tage für die juristische Praxis 2006, p. 360 ss.

<sup>616</sup> KÜNZLI/KIND, p. 70.

cette procédure ne vise en outre pas les membres de la police responsables mais l'autorité ou le canton, elle semble aussi moins marquée par la confrontation que la procédure pénale, ce qui pourrait augmenter les chances de solutions amiables.

### 6.3. Procédure en responsabilité de l'État

Selon la jurisprudence de la CourEDH, les États sont tenus de prévoir, en cas de violations des art. 2 et 3 CEDH, la possibilité d'une indemnisation du dommage pécuniaire, mais aussi moral<sup>617</sup>.

En Suisse, de telles prétentions civiles peuvent en principe être soulevées par adhésion dans la procédure pénale<sup>618</sup>. L'art. 61 al. 1 CO dispose cependant que les cantons sont libres de « déroger aux dispositions [concernant] la responsabilité encourue par des fonctionnaires et employés publics pour le dommage ou le tort moral qu'ils causent dans l'exercice de leur charge ». Comme nous le verrons plus loin<sup>619</sup>, tous les cantons ont fait usage de cette possibilité, c.-à-d. qu'ils excluent dans ces circonstances toute action contre l'organe étatique responsable du préjudice. En d'autres termes, dans une telle situation, la personne concernée ne peut se retourner que contre la collectivité responsable. Or, elle ne peut soulever de prétentions financières contre l'État par adhésion<sup>620</sup>, si bien que la seule voie ouverte pour réclamer réparation est la procédure en responsabilité de l'État.

#### 6.3.1. Principales caractéristiques de la procédure en responsabilité de l'État

Alors qu'en procédure administrative, dans le contexte policier, l'absence de décision entrave les possibilités de recours, un examen des actes matériels est possible sans restriction dans le cadre de la responsabilité de l'État. La procédure en responsabilité de l'État permet d'obtenir réparation pour un dommage causé de manière illicite, même en l'absence de toute faute de l'auteur du dommage. L'action policière est en principe elle aussi soumise au droit cantonal général de la responsabilité de l'État. Le régime applicable aux situations particulières mentionnées plus haut diffère, celles-ci pouvant en outre être soumises au droit fédéral ou à des conventions intercantionales, selon l'intervention policière en question. Quelques cantons ont par ailleurs adopté des dispositions spécifiques en matière de responsabilité de l'État, applicables uniquement dans le domaine de la police, qui règlent par exemple les dommages-intérêts et la réparation du tort moral en cas d'atteintes à la liberté personnelle<sup>621</sup> ou sous forme d'une responsabilité en équité pour les dommages causés par une intervention conforme au droit<sup>622</sup>.

La procédure en responsabilité de l'État permet aux lésés ou à leurs survivants d'obtenir une compensation financière pour le dommage subi et, selon les conditions cantonales, une indemnité pour le préjudice moral. La procédure s'applique donc une fois l'atteinte déjà réalisée. Dans les rapports externes, c.-à-d. à l'égard de la personne lésée, seule la collectivité répond des dom-

---

<sup>617</sup> Cf. entre autres CourEDH, *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom*, 46477/99 (2002), ch. 97.

<sup>618</sup> Art. 122 CPP.

<sup>619</sup> Cf. ch. 6.3.1 ci-après.

<sup>620</sup> Cf. ch. 6.3 *supra*.

<sup>621</sup> P.ex. BL, § 13 al. 3 *Verfassung des Kantons Basel-Landschaft* ; BE, art. 25 al. 5 *Constitution du canton de Berne*.

<sup>622</sup> P.ex. FR, art. 8 *Loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents* ; SH, art. 6 *Haftungsgesetz* ; SO, art. 10 al. 1 *Verantwortlichkeitsgesetz*.

mages survenus, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal<sup>623</sup>. Les tiers ne peuvent poursuivre le policier responsable ni dans les cantons ni au niveau fédéral (responsabilité dite du fonctionnaire)<sup>624</sup>. C'est la raison pour laquelle la faute du collaborateur n'est pas une condition préalable à la responsabilité de la collectivité. En revanche, la faute a une incidence dans les rapports internes, c.-à-d. entre la collectivité et le collaborateur responsable, en ce sens qu'en règle générale, la collectivité a le droit de se retourner contre celui-ci s'il a agi intentionnellement ou de manière gravement négligente<sup>625</sup>.

Dans la pratique des cantons concernés, la procédure en responsabilité de l'État joue avant tout un rôle pour ce qui est de *la réparation de dommages matériels*. Il peut notamment s'agir de dommages provoqués par l'utilisation de balles en caoutchouc, de portes endommagées ou de dommages matériels à la suite d'arrestations. Souvent, on recourt à un mécanisme informel, dans lequel le lésé fait valoir son dommage directement auprès de la police, qui se détermine à ce sujet dans le cadre de sa compétence budgétaire. Dans certains cas, cette procédure est prescrite sous la forme d'une procédure de médiation réglée par la loi<sup>626</sup>. Tous les corps de police constatent que les procédures formelles en responsabilité de l'État ne sont que peu appliquées et concernent rarement des lésions corporelles. Le risque de procès qu'implique une procédure en responsabilité de l'État ainsi que le fait que, contrairement à la procédure pénale, celle-ci ne soit *pas régie par la maxime inquisitoire*, ont notamment été évoqués pour expliquer la faible importance de la procédure en responsabilité de l'État s'agissant d'indemnisations pour des dommages corporels. De surcroît, lorsque deux procédures se déroulent en parallèle, la procédure pénale a généralement la primauté et l'état de fait constaté dans la procédure pénale est par conséquent déterminant dans la procédure en responsabilité de l'État. La plupart des personnes interrogées voient en revanche la procédure en responsabilité de l'État comme une possibilité de protection juridique alternative, lorsqu'un dommage corporel survient mais qu'on ne peut l'imputer à un policier en particulier, si bien que la procédure pénale semble vouée à l'échec. Il a toutefois aussi été constaté que, même dans de telles situations, une procédure pénale n'est pas forcément vaine, puisque la responsabilité pénale des supérieurs hiérarchiques peut aussi être engagée.

La Police cantonale soleuroise informe activement de la procédure en responsabilité de l'État. Elle a élaboré à cet effet une feuille d'information que les policiers peuvent remettre directement aux personnes concernées<sup>627</sup>.

Les *recours* contre des collaborateurs à la suite de procédures en responsabilité de l'État semblent être exceptionnels, comme le relèvent unanimement les représentants de la police. Il en va de même dans les corps de police qui examinent impérativement la possibilité de recours dans tous les cas de responsabilité de l'État (p.ex. Soleure).

---

<sup>623</sup> PRIBNOW/KEUSCH, p. 459 avec références ; art. 3 VG ; le canton de Lucerne fait toutefois exception, dans la mesure où, lorsqu'il est prouvé que l'employé n'a commis aucune faute, la collectivité n'est pas responsable, cf. § 4 al. 1 Haftungsgesetz.

<sup>624</sup> Ég. MOHLER, Polizeirecht, cm. 1619.

<sup>625</sup> PRIBNOW/KEUSCH, p. 458.

<sup>626</sup> Cf. ch. 6.3.4 *infra*.

<sup>627</sup> Entretien avec la Police cantonale SO.

### 6.3.2. Conditions générales de la responsabilité de l'État

Bien que les dispositions cantonales relatives à la responsabilité de l'État diffèrent en partie les unes des autres, les conditions sont en règle générale similaires à celles de l'art. 3 al. 1 LRFC : (1) Il doit y avoir un dommage, correspondant à la différence entre l'état de la fortune avant et après l'événement dommageable<sup>628</sup>. (2) Le comportement dommageable et le dommage doivent se trouver dans un rapport de causalité adéquat<sup>629</sup>. (3) Le comportement dommageable est imputable à une personne dans l'exercice de fonctions publiques et (4) il existe un lien fonctionnel avec les fonctions exercées<sup>630</sup>. En d'autres termes, le comportement dommageable a été rendu possible par le fait que cette personne exerçait ces fonctions<sup>631</sup>. Cela ne signifie cependant pas qu'un acte excédant les compétences ou un comportement illicite de la part du fonctionnaire exclue un tel lien fonctionnel<sup>632</sup>. Le dommage doit enfin avoir été causé (5) de manière illicite<sup>633</sup>. En l'absence de motifs justificatifs<sup>634</sup>, toute atteinte à des biens juridiques jouissant d'une protection absolue, telles l'intégrité physique et psychique ou la propriété, est d'emblée illicite<sup>635</sup>. Une omission peut également être illicite lorsque la personne responsable avait une position de garant vis-à-vis du lésé, qui lui conférerait une obligation objective de protection<sup>636</sup>. Ces conditions seraient remplies si des fonctionnaires ne prêtent pas secours à une personne blessée alors qu'elle se trouve en garde à vue.

Hormis les cantons d'Appenzell Rh.-Int., du Jura et d'Uri<sup>637</sup>, et à notre sens aussi le canton de Vaud, tous les cantons consultés prévoient en outre une responsabilité en équité pour les dommages causés par des actes illicites. Une telle indemnité est octroyée à titre discrétionnaire, en général seulement dans les cas où le lésé a subi une atteinte grave<sup>638</sup>.

### 6.3.3. Réparation du tort moral

Les cantons règlent l'accès à des prétentions en réparation du tort moral pour les souffrances psychiques endurées à la suite d'un meurtre, d'une lésion corporelle ou d'une atteinte à la personnalité de différentes façons. Certains permettent ainsi de soulever de telles prétentions indépendamment de toute faute de l'auteur du préjudice (Argovie<sup>639</sup>, Berne<sup>640</sup>, Fribourg<sup>641</sup>, Glaris<sup>642</sup>,

<sup>628</sup> ATF 132 III 359, consid. 4.

<sup>629</sup> ATF 113 Ib 420, consid. 3.

<sup>630</sup> ATF 130 IV 27, consid. 2.3.2.

<sup>631</sup> MOHLER, Polizeirecht, cm. 1620.

<sup>632</sup> WICHTERMANN, cm. 62 ; le lien fonctionnel est par contre exclu lorsque l'acte dommageable est commis durant le temps libre, cf. MOHLER, Polizeirecht, cm. 1623.

<sup>633</sup> Cf. KÜNZLI/KIND, p. 67.

<sup>634</sup> P.ex. état de nécessité, légitime défense, clause générale de police.

<sup>635</sup> ATF 132 II 449, consid. 3.3 ; WICHTERMANN, cm. 68.

<sup>636</sup> WICHTERMANN, cm. 74 s. ; à ce propos également MOHLER, Polizeirecht, cm. 1627, pour qui le comportement est par principe illicite dès lors qu'il n'existe aucun motif justificatif.

<sup>637</sup> Cf. PRIBNOW/KEUSCH, p. 461.

<sup>638</sup> P.ex. AG, § 7 al. 2 HG ; BL, § 6 al. 1 Haftungsgesetz ; BE, art. 57 al. 3 LPol ; FR, art. 8 Loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (pour les mesures de police prises afin de parer à un état de nécessité) ; GE, art. 4 LREC ; GL, art. 7 al. 2 Staatshaftungsgesetz ; GR, art. 4 al. 1 SHG ; LU, § 5 al. 2 Haftungsgesetz ; SO, § 10 Verantwortlichkeitsgesetz ; SH, art. 6 al. 2 Haftungsgesetz ; SZ, § 7 Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre ; TG, § 5 al. 2 Verantwortlichkeitsgesetz ; TI, art. 9 Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici ; VS, art. 12 Loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents ; ZH, § 12 Haftungsgesetz en relation avec § 56 al. 2 PoIG.

<sup>639</sup> AG, § 8 HG.



Schaffhouse<sup>643</sup>). D'autres exigent au contraire explicitement la preuve d'une faute (Soleure<sup>644</sup>, Thurgovie<sup>645</sup>, Tessin<sup>646</sup>) ou renvoient aux prétentions fondées sur les actes illicites prévues à l'art. 47 CO, qui sont subordonnées à l'existence d'une faute (notamment Bâle-Campagne<sup>647</sup>, Genève<sup>648</sup>, Grisons<sup>649</sup>, Neuchâtel<sup>650</sup> ou Schwyz<sup>651</sup>). En outre, une indemnité pour tort moral n'est en règle générale accordée en cas d'atteinte à la personnalité que si le dommage n'a pas pu être réparé autrement<sup>652</sup>. Le canton de Lucerne ne dispose d'aucune réglementation légale sur le droit à la réparation du tort moral.

#### 6.3.4. Aspects de procédure

Selon les cantons, les prétentions en responsabilité doivent être soulevées par différentes voies. Celles-ci peuvent être classées en trois catégories<sup>653</sup> :

- les cantons dans lesquels il est statué sur de telles prétentions en procédure administrative (Argovie, Appenzell Rh.-Ext. et Rh.-Int., Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Glaris, Grisons, Jura, Neuchâtel, Schwyz, Soleure, Thurgovie et Uri)<sup>654</sup>, certains de ces cantons prévoyant toutefois une forme de procédure de conciliation avant un règlement judiciaire du litige<sup>655</sup> ;
- les cantons prévoyant à cet effet l'action civile (Genève, Lucerne, Nidwald, Saint-Gall, Vaud<sup>656</sup> et Valais<sup>657</sup>) ;
- les cantons prévoyant, pour faire valoir les prétentions, une procédure préliminaire interne au droit administratif et dans lesquels le reste de la procédure en cas de rejet de la prétention est régi par le code de procédure civile (Schaffhouse, Tessin, Zoug et Zurich<sup>658</sup>).

Indépendamment du fait que les procédures cantonales soient régies par le droit de procédure civile ou administrative, la cause est portée devant le Tribunal fédéral par la voie du recours en matière de droit public<sup>659</sup>.

---

<sup>640</sup> BE, art. 100 al. 3 LPol.

<sup>641</sup> FR, art. 7 Loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents : en cas d'atteinte à la personnalité, la réparation peut aussi prendre une autre forme que le paiement d'une somme d'argent (al. 2).

<sup>642</sup> GL, art. 8 Staatshaftungsgesetz.

<sup>643</sup> SH, art. 30 al. 2 Polizeigesetz en relation avec les art. 5 al. 1 et 5a Haftungsgesetz.

<sup>644</sup> SO, art. 9 Verantwortlichkeitsgesetz.

<sup>645</sup> TG, § 6 Verantwortlichkeitsgesetz.

<sup>646</sup> TI, art. 10 Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici.

<sup>647</sup> BL, § 4 Haftungsgesetz.

<sup>648</sup> GE, art. 6 LREC.

<sup>649</sup> GR, art. 5 SHG.

<sup>650</sup> NE, art. 6 et 8 LResp.

<sup>651</sup> SZ, § 4 Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre.

<sup>652</sup> P.ex. FR, art. 7 al. 2 Loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents.

<sup>653</sup> Cf. MOHLER, Polizeirecht, cm. 1648 s.

<sup>654</sup> Cf. PRIBNOW/KEUSCH, p. 461.

<sup>655</sup> Ibid, p. 460.

<sup>656</sup> VS, art. 19 Loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents.

<sup>657</sup> PRIBNOW/KEUSCH, p. 461.

<sup>658</sup> Ibid, p. 459 (considère, contrairement à PRIBNOW/KEUSCH, que dans le canton du Valais, la procédure en responsabilité de l'État relève strictement du droit civil).

<sup>659</sup> Arrêt TF 2C\_194/2013 du 21 août 2013, consid. 1.1.

Les différentes voies procédurales des cantons sont aussi soumises à différentes maximes de procédure. La question de savoir si les *règles sur le fardeau de la preuve* fixées dans le domaine des droits humains pour les cas où une personne se trouve sous le contrôle exclusif de l'État s'appliquent aussi à la procédure en responsabilité de l'État n'est pas encore tranchée<sup>660</sup>. Néanmoins, le Tribunal fédéral a récemment décidé dans un arrêt concernant une procédure en responsabilité de l'État dans le canton de Bâle-Ville que, lorsque des prétentions en responsabilité de l'État doivent être soulevées par le biais d'actions civiles, les maximes du droit civil s'appliquent. Le Tribunal fédéral a ainsi retenu que le demandeur supporte la charge de l'allégation et également une charge de la motivation allant au-delà de la charge de l'allégation lorsque la partie adverse conteste l'exposé des faits concluants<sup>661</sup>. Il s'agissait en l'espèce d'un homme réclamant réparation d'un dommage supérieur à 160'000 CHF pour des lésions corporelles graves qu'il avait subies lorsqu'il était tombé au sol sous l'effet d'une clé de bras. Ce n'est pas l'application du fardeau de la preuve qui poserait problème du point de vue des droits humains - à condition que les faits allégués se soient effectivement produits alors que l'homme se trouvait sous la garde exclusive de l'État - , puisque les règles relatives aux droits humains le prévoient également. C'est l'obligation de motivation à la charge du lésé si les prétentions étaient contestées par l'auteur et qu'aucun témoin indépendant ne pouvait être entendu qui serait problématique.

**Excursus : Condition de la responsabilité pour les interventions avec des corps mixtes**

Les différents *concordats de police* prévoient des dispositions sur la responsabilité spécifiques pour les dommages survenus lors d'interventions communes de plusieurs corps cantonaux. La règle est que, s'agissant des dommages infligés au tiers par le corps extra-cantonal, le canton responsable est celui qui a demandé le renfort, autrement dit celui dans lequel se déroule l'intervention. Le canton responsable peut toutefois se retourner contre le corps extra-cantonal si les policiers en question ont agi intentionnellement ou par négligence grave<sup>662</sup>. Les tiers ne peuvent pas soulever eux-mêmes directement des prétentions contre les forces d'intervention. Le canton de Soleure règle en outre très précisément la responsabilité en cas d'interventions mixtes des polices cantonale et municipale. L'approche suivie veut ici que le citoyen ne doive pas subir d'inconvénient du fait d'interventions mixtes. C'est pourquoi la loi prévoit que le canton est dans un premier temps responsable lorsque l'identité de l'auteur du dommage n'est pas encore établie et que la plainte est traitée par la police cantonale<sup>663</sup>.

---

<sup>660</sup> KÜNZLI/KIND, p. 68.

<sup>661</sup> Arrêt TF 2C\_194/2013 du 21 août 2013, consid. 3.1.

<sup>662</sup> Art. 7 al. 2 Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz ; art. 6 al. 1 Interkantonale Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit ; art. 8 al. 2 Concordat du 10 octobre 1988 réglant la coopération en matière de police en Suisse romande ; art. 11 Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz.

<sup>663</sup> SO, § 13.1 et 13.3 Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Kompetenzabgrenzung zwischen der Polizei Kanton Solothurn und den Stadtpolizeien Grenchen, Olten und Solothurn, BGS 511.155.1.

## 7. CONCLUSION

La présente vue d'ensemble des mécanismes de recours contre les abus de la part de la police existant en Suisse a permis d'identifier, dans les domaines de la plainte citoyenne et de la procédure pénale<sup>664</sup>, les « best practices » listées ci-dessous.

### *Plainte citoyenne et gestion interne des erreurs :*

- mention des possibilités de plainte sur le site web ;
- mention de la possibilité de déposer une plainte pénale et d'introduire une procédure administrative ou en responsabilité de l'État sur le site internet de la police ou sur les formulaires de réponse aux plaintes ;
- répartition claire des compétences, si possible un service juridique ou un médiateur interne à la police spécifiquement compétent en la matière ;
- critères de triage clairement définis ;
- inscription des plaintes dans les dossiers personnels ;
- transparence assurée par des statistiques relatives aux plaintes et publication de celles-ci ;
- mise en place de services de réception des alertes ;
- sensibilisation dans le cadre de la formation ;
- intégration de la thématique dans les campagnes en cours contre la violence croissante à l'endroit des membres de la police ;

### *Procédure pénale :*

- obligation de dénoncer clairement énoncée dans les lois sur la police et les ordres de service ;
- obligation de dénoncer les infractions graves dont le policier prend connaissance hors du service clairement réglée dans les normes applicables ;
- fixation abstraite de critères matériels réglant quand il y a lieu de dénoncer et quand il y a lieu d'informer le ministère public ;
- dispositions visant à désenchevêtrer les attributions de l'état-major afférentes à l'obligation de dénoncer et à l'obligation de sollicitude ;
- consécration du principe *in dubio pro duriore* pour les plaintes visant des membres des corps de police ;
- attribution abstraite de la compétence concernant les procédures contre des membres de la police : soit au premier procureur ou au parquet général, soit à un ministère public qui n'a pas la compétence ordinaire à raison du lieu ou de la matière ;
- réglementation abstraite du recours à des ministères publics extra-cantonaux (en particulier, mais non seulement, dans les cantons de petite taille) ;
- définition abstraite, sur la base de la mesure de la peine ou de l'infraction, de quand il y a lieu de porter plainte, dans les directives du ministère public ;

---

<sup>664</sup> Dans les autres procédures de plainte ou de recours, la pratique est soit trop peu abondante, soit les différences sont trop faibles pour pouvoir identifier de telles « best practices ».

- introduction d'une obligation de soumettre les ordonnances de classement à l'approbation du premier procureur ou du parquet général en cas de classement d'une procédure pénale contre des membres des autorités de poursuite pénale, en particulier dans les cantons qui n'attribuent pas les enquêtes dans les procédures contre des membres de la police à un ministère public spécifique ;
- pas d'enquêtes de police contre les membres de son propre corps (auditions et investigations techniques) ou, du moins, recours à un corps extra-cantonal ou à un autre corps interne au canton ou instauration d'une IGS intercantonale par voie de concordat (consensus dans une partie de la Suisse romande) ;
- prise en compte des allègements du fardeau de la preuve lorsque les preuves disponibles ne sont pas suffisamment solides (maintien de l'application du principe *in dubio pro reo*) ;
- ne pas octroyer de protection juridique, lorsque la police dénonce des membres de corps ;
- réduction générale du dilemme que pose l'octroi de la protection juridique en raison des différents rôles assumés ; par exemple, soutenir le syndicat de police par une contribution annuelle afin que celui-ci remplisse cette tâche ;
- renonciation à une politique de dépôt « automatique » de contre-plaintes ;
- renonciation aux promotions lorsqu'une procédure pénale est en cours.

## BIBLIOGRAPHIE ET LISTE DES DOCUMENTS UTILISÉS

### Bibliographie<sup>665</sup>

- AUER CHRISTOPH ET AL. (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich/St. Gallen 2008, zit.: *Autor, Art. XX, VwVG-Kommentar, Rz. XX*.
- DONATSCH ANDREAS/HANSJAKOB THOMAS/LIEBER VIKTOR (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Zürich/Basel/Genf 2010, zit.: *Autor, Art. XX, StPO-Kommentar, Rz. XX*.
- FABBRI ALBERTO, Polizeiliche Ermittlungen oder staatsanwaltschaftliche Untersuchung – ist das die Frage? Abgrenzung im Vorverfahren nach Schweizerischer Strafprozessordnung, BJM 2013, S. 165 – 182.
- FROWEIN JOCHEN ABR./PEUKERT WOLFGANG, Europäische MenschenRechtsKonvention, EMRK-Kommentar, 3. Aufl., 2009 Kehl am Rhein.
- GRABENWARTER CHRISTOPH, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl., München/Basel/Wien 2012.
- HANGARTNER YVO, Recht auf Rechtsschutz, AJP 2002, S. 131 – 155.
- HENSLER BEAT, Die Alltagsarbeit der Polizei zwischen Legalität und Opportunität, forumpoenale 1/2013, S. 45 – 50.
- KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz. Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene, 3. Aufl., Basel 2013, zit.: *Kälin/Künzli*.
- KIND ANDREAS, Ermächtigung zur Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen Polizisten, SKMR Newsletter vom 26.10.2011.
- KLEY ANDREAS, Kommentar zu Art. 29a BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, zit.: *Kley, Art. 29a BV, Rz. XX*.
- KÜNZLI JÖRG/EUGSTER ANJA/KIND ANDREAS/SPRING ALEXANDER/STURM EVELYNE, Die Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz: Eine Bestandesaufnahme im Bereich Freiheitsentzug, Polizei und Justiz, Schriftenreihe SKMR, Bern 2013, zit.: *Künzli et al., Bestandesaufnahme*.
- KÜNZLI JÖRG/KIND ANDREAS, Menschenrechtliche Vorgaben bei der Zwangsausschaffung ausländischer Staatsangehöriger, in: Alberto Achermann et al. (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht 2010/2011, Bern 2011, S. 25 – 72.
- LEACH PHILIP, Taking a Case to the European Court of Human Rights, 3. Aufl., Oxford 2011.
- LEUENBERGER SOPHIE, La procédure préliminaire: Ministère public vs. Police, qui mène l'enquête ?, in: Jusletter vom 7. Oktober 2013.
- LORZ RALPH/SAUER HEIKO, Wann genau steht Art. 3 EMRK einer Auslieferung oder Ausweisung entgegen? Eine Systematisierung der Rechtsprechung des EGMR zu den Beweisanfor-

---

<sup>665</sup> La bibliographie est indiquée conformément à la version originale allemande de l'étude.

- derungen für Konventionswidrigkeit aufenthaltsbeendender Massnahmen, EuGRZ 2010, S. 394 – 407.
- MANFRINI PIERRE LOUIS, La responsabilité de l'Etat pour les actes de la police, in: Anne-Christine Favre/Vincent Martenet/Etienne Poltier, La responsabilité de l'Etat, Genf/Zürich/Basel 2012, S. 205 – 230.
- MEYER-LADEWIG JENS, EMRK, Handkommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2011.
- MOHLER MARKUS H.F., Zur Anfechtbarkeit polizeilicher intervenierender Realakte unter dem Gesichtspunkt der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV-Justizreform, AJP 2007, S. 461 – 472, zit.: Mohler, Anfechtbarkeit intervenierender Realakte.
- MOHLER MARKUS, H.F., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012, zit.: Mohler, Polizeirecht.
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/HANS WIPRÄCHTIGER (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafrecht II, Basel 2013, zit.: *Autor, Art. XX, BSK StGB II, Rz. XX.*
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER/HEER MARIANNE/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, 2011 Basel, zit.: *Autor, Art. XX, BSK StPO, Rz. XX.*
- NIGGLI MARCEL/UEBERSAX PETER/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, zit.: *Autor, Art. XX, BSK BGGE, Rz. XX.*
- PRIBNOW VOLKER/KEUSCH OLIVER, Übersicht über das geltende Staatshaftungsrecht der Kantone, HAVE 2012, S. 457 – 462.
- RÉMY MARC, Droit des mesures policières, Principes généraux, cadre juridique et coopération policière, Genf/Zürich/Basel 2008.
- RHINOW RENÉ ET AL., Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen der Bundesrechtspflege, 2. Aufl., 2010 Basel.
- RIVA ENRICO, Neue bundesgerichtliche Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte - Überlegungen zu Art. 25a VwVG, SJZ 103/2007, S. 337 – 347.
- RÜTSCHÉ BERNHARD, Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, Diss. Bern 2002.
- SCHINDLER BENJAMIN, Rechtsschutz im Polizeirecht: Eine Standortbestimmung, Sicherheit & Recht 3/2012, S. 215 – 221.
- SCHMID NIKLAUS, Schweizerische Strafprozessordnung (StPO), Praxiskommentar, Zürich/Str. Gallen 2009, zit.: *Schmid, Art. XX, Praxiskommentar, Rz. XX.*
- SUTER DANIEL, Polizeigewalt: Justiz befangen, plädoyer 4/10, S. 22 – 27.
- THURNHERR DANIELA, Die Verwaltungsrechtspflege im Spannungsfeld zwischen kantonaler Autonomie und Vereinheitlichung, BJM 2013, S. 217 – 255.
- VAN DIJK PIETER/VAN HOOF FRIED/VAN RIJN ARJEN/ZWAAK LEO (Hrsg.), Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 4. Aufl., 2006 Antwerpen/Oxford, zit.: *Autor, Art. XX, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, S. XX.*
- WICHTERMANN JÜRIG, Staatshaftungsrecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2012.

## Documents utilisés<sup>666</sup>

### *Conseil des droits de l'homme, CoE*

Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Addendum, A/HRC/22/11/Add.1, zit.: *UPR Switzerland 2012 Addendum*.

Universal Periodic Review, Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, A/HRC/WG.6/14/L.9, zit.: *UPR Switzerland 2012*.

Universal Periodic Review, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, A/HRC/8/41, 28. Mai 2008, zit.: *UPR Switzerland 2008*.

### *Comité des droits de l'homme, CDH*

Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, Concluding observations of the Human Rights Committee, Switzerland, CCPR/C/CHE/CO/3, 3. Nov. 2009, zit.: *MRA, Concluding Observations Switzerland 2009*.

Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, Concluding observations of the Human Rights Committee, Switzerland, CCPR/CO/73/CH, 12. Nov. 2001, zit.: *MRA, Concluding Observations Switzerland 2001*.

General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26. Mai 2004, zit.: *MRA, General Comment No. 31 (2004)*.

General Comment No. 20, Article 7: Prohibition of torture, or other cruel inhuman or degrading treatment or punishment, Replaces General Comment No. 7, HRI/GEN/1Rev.9, 10. März 1992, zit.: *MRA, General Comment No. 20*.

### *Comité contre la torture, CAT*

Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention, Concluding observations of the Committee against Torture, Switzerland, CAT/C/CHE/CO/6, 25. Mai 2010, zit.: *CAT, Concluding Observations Switzerland 2010*.

### *Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale, CERD*

Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Switzerland, CERD/C/CHE/CO/6, 21. Aug. 2008, zit.: *CERD, Concluding Observations Switzerland 2008*.

---

<sup>666</sup> La liste des documents utilisés est indiquée conformément à la version originale allemande de l'étude.

*Conseil de l'Europe*

Council of Europe, Eradicating impunity for serious human rights violations, Guidelines and reference texts, Strassburg 2011, zit.: *CoE Guidelines on eradicating impunity*.

Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police, CommDH(2009)4, 12. März 2009, zit.: *Commissioner for Human Rights, Opinion 2009*.

Council of Europe/European Union, Complaints against the police: their handling by the national rights structures, Workshop Debriefing Paper, 20 – 21. Mai 2008 St. Petersburg, zit.: *CoE, Workshop Paper 2008*.

Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 Entitled "Human Rights Council", Report by Mr. Doudou Diène, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Addendum, Mission to Switzerland, A/HRC/4/19/Add.2, 30. Jan. 2007, zit.: *Special Rapporteur, Racism 2007*.

Report of Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his Visit to Switzerland, 29 November – 3 December 2004, for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, CommDH(2005)7, 8. Juni 2005, zit.: *Commissioner for Human Rights, Report 2005*.

Council of Europe, The European Code of Police Ethics, Recommendation Rec(2001)10, 19. September 2001, zit.: *European Code of Police Ethics*.

*Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT*

CPT-Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 –Rev. 2010, zit.: *CPT-Standards*.

Réponse du Conseil fédéral suisse au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite effectuée en Suisse du 10 au 20 octobre 2011, zit.: *CPT/Inf (2012) 27*.

Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 10 au 20 octobre 2011, zit.: *CPT/Inf (2012) 26*.

Réponse du Conseil fédéral suisse au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite effectuée en Suisse du 24 septembre au 5 octobre 2007, zit.: *CPT/Inf (2008) 34*.

Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007, 13. Nov. 2008, zit.: *CPT/Inf (2008) 33*.

*Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, ECRI*

ECRI-Bericht über die Schweiz (vierte Überwachungsperiode), Verabschiedet am 2. April 2009, veröffentlicht am 15. Sept. 2009, zit.: *ECRI, 4. Bericht*.



ECRI, General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, 29. Juni 2007, zit.: *ECRI, Empfehlung Nr. 11 (2007)*.

#### *Divers*

Amnesty International, Polizei, Justiz und Menschenrechte – Polizeipraxis und Menschenrechte in der Schweiz, Anliegen und Empfehlungen von Amnesty International, Bern 2007, zit.: *Amnesty International, Polizei*.

Pfaffen Gabriel, Interne Ermittlungen, Wenn Polizeiangehörige „straffällig“ werden, Seminararbeit CAS FLG, Juli 2012, zit. *Pfaffen*.

Police de Genève, Rapport d'activités 2011 und 2010, zu finden unter: <http://www.ge.ch/police/a-votre-service/statistiques/>, besucht am 06.11.2013, zit.: *Police de Genève, Rapport d'activités*.

Auszug aus dem Schlussbericht der Administrativuntersuchung von Dr. iur. Jürg Sollberger betreffend Luzerner Polizei, zu finden unter: [http://www.lu.ch/verwaltung/staatskanzlei/drucksachen/medienmitteilungen/Medienmitteilung\\_Details?id=11426](http://www.lu.ch/verwaltung/staatskanzlei/drucksachen/medienmitteilungen/Medienmitteilung_Details?id=11426), besucht am 14.02.2014, zit.: *Auszug Schlussbericht Administrativuntersuchung Luzern*.

La déontologie policière dans le canton de Neuchâtel, zu finden unter: [http://www.ne.ch/autorites/DJSC/PONE/Documents/Code\\_deontologie.pdf](http://www.ne.ch/autorites/DJSC/PONE/Documents/Code_deontologie.pdf), besucht am 14.02.2014, zit.: *Déontologie de la Police Neuchâteloise*.

Codice Deontologico della Polizia del Cantone Ticino vom 01.01.1998, zu finden unter: <http://m4.ti.ch/fileadmin/DI/POLIZIA/documentazione/chiSiamo/scuolaPolizia/Deontologico.pdf>, besucht am 14.02.2014, zit.: *Codice Deontologico della Polizia del Cantone Ticino*.

Ombudsman Basel-Land, Jahresbericht 2011, Juni 2011, zu finden unter: [http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-ik/vorlagen/2012/2012-040\\_08.pdf](http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-ik/vorlagen/2012/2012-040_08.pdf), besucht am 14.02.2014, zit.: *Ombudsman Basel-Land, Jahresbericht 2011*.

Ombudsstelle der Stadt Bern, Tätigkeitsbericht 2007 an den Stadtrat, Juni 2008, zu finden unter: <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/ombudsmann/taetigkeitsberichte>, besucht am 14.02.2014, zit.: *Ombudsstelle Stadt Bern, Tätigkeitsbericht 2007*.

Bureau cantonal de médiation administrative, Rapport annuel 2011, zu finden unter: [http://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/organisation/mediation/fichiers\\_pdf/120510\\_RA\\_BCMA\\_2011\\_A4.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/mediation/fichiers_pdf/120510_RA_BCMA_2011_A4.pdf), besucht am 14.02.2014, zit.: *Ombudsstelle Waadt, Rapport annuel 2011*.

Bureau cantonal de médiation administrative, Rapport annuel 2012, zu finden unter: [http://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/organisation/mediation/fichiers\\_pdf/130625\\_RA\\_BCMA\\_2012\\_WEB.pdf](http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/mediation/fichiers_pdf/130625_RA_BCMA_2012_WEB.pdf), besucht am 14.02.2014, zit.: *Ombudsstelle Waadt, Rapport annuel 2012*.

Ombudsmann des Kantons Zürich, Tätigkeitsbericht 2012, 17. April 2013, zu finden unter: <http://www.ombudsmann.zh.ch/sites/default/files/Taetigkeitsbericht-2012.pdf>, besucht am 14.02.2014, zit.: *Ombudsmann Kanton Zürich, Tätigkeitsbericht 2012*.

Ombudsstelle Stadt Zürich, Jahresbericht 2012, April 2013, zu finden unter: [http://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/ombudsstelle/publikationen\\_u\\_merkblaetter/jahresberichte.html](http://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle/publikationen_u_merkblaetter/jahresberichte.html), besucht am 18.02.2014, zit.: *Ombudsstelle Stadt Zürich, Jahresbericht 2012*.

## Liste des lois cantonales<sup>667</sup>

### Argovie

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (*EG StPO*) vom 16. März 2010, SAR 251.200

Gerichtsorganisationsgesetz (*GOG*) vom 6. Dezember 2011, SAR 155.200

Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, *PolG*) vom 6. Dezember 2005, SAR 531.200

Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts (Personalgesetz, *PersG*) vom 16. Mai 2000, SAR 165.100

Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985, SAR 153.100

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, *VRPG*) vom 4. Dezember 2007, SAR 271.200

Haftungsgesetz (*HG*) vom 24. März 2009, SAR 150.200

Verordnung über den Dienst des Polizeikorps (*Dienstreglement*) vom 11. Oktober 1976, SAR 531.111

Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrates (Delegationsverordnung, *DeIV*) vom 10. April 2013, SAR 153.113

### Appenzell Rhodes-Extérieures

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (*VRPG*) vom 9. September 2002, bGS 143.1

Polizeigesetz vom 13. Mai 2002, bGS 521.1

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Organisationsgesetz; *OrG*) vom 29.11.2004 bGS 142.12

Verordnung zum Polizeigesetz (Polizeiverordnung, *PolV*) vom 10. Dezember 2002, bGS 521.11

### Appenzell Rhodes-Intérieures

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (*EG StPO*) vom 26. April 2009, GS 312.000

Verwaltungsverfahrensgesetz (*VerwVG*) vom 30. April 2000, GS 172.600

---

<sup>667</sup> La liste des lois cantonales est indiquée conformément à la version originale allemande de l'étude.

## Bâle-Campagne

Dekret zum Verwaltungsorganisationsgesetz vom 6. Juni 1983, SGS 140.1

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (*EG StPO*) vom 12. März 2009, SGS 250

Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (*Personalgesetz*) vom 25. September 1997, SGS 150

Gesetz über die Haftung des Kantons und der Gemeinden (*Haftungsgesetz*) vom 24. April 2008, SGS 105

Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (*Verwaltungsorganisationsgesetz*) vom 6. Juni 1983, SGS 140

Polizeigesetz (*PolG*) vom 28. November 1996, SGS 700

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, SGS 100

Verordnung über die Zuordnung der Dienststellen vom 6. April 1999, SGS 140.11

Verordnung zum Polizeigesetz vom 9. Februar 1999, SGS 700.11

Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft (*VwVG BL*) vom 13. Juni 1988, SGS 175

## Bâle-Ville

Gesetz über die Haftung des Staates und seines Personals vom 17. November 1999, SG 161.100.

## Berne

Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (*EG ZSJ*) vom 11. Juni 2009, BSG 271.1

Gesetz über die Kantonspolizei (*KPG*) vom 20. Juni 1996, BSG 552.1

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (*VRPG*) vom 23. Mai 1989, BGS 155.21

Personalgesetz (*PG*) vom 16. September 2004, BSG 153.01

Polizeigesetz (*PolG*) vom 8. Juni 1997, BSG 551.1

Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, BSG 101.1

## Fribourg

Gesetz über die Kantonspolizei vom 15. November 1990, BDLF 551.1

Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger vom 16. September 1986, BDLF 16.1

Gesetz über das Staatspersonal (*StPG*) vom 17. Oktober 2001, BDLF 122.70.1

## Genève

Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (*LPAC*) du 4 décembre 1997, RSG B 5 05

Loi sur la police (*LPoI*) du 26 octobre 1957, RSG F 1 05

Loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes (*LREC*) du 24 février 1989, RSG A 2 40

Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (*RPAC*) du 24 février 1999, RSG B 5 05.01

Règlement d'application de la loi sur la police (*RPoI*) du 25 juin 2008, RSG F 1 05.01

## Glaris

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (*EG StPO*) vom 2. Mai 2010, GS III F/1

Gesetz über das Personalwesen (*Personalgesetz*) vom 5. Mai 2002, GS II A/6/1

Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (*Staatshaftungsgesetz*) vom 5. Mai 1991, GS II F/2

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (*Verwaltungsrechtspflegegesetz*) vom 4. Mai 1986, GS III G/1

Polizeigesetz des Kantons Glarus vom 6. Mai 2007, GS V A/11/1

Polizeiverordnung vom 29. April 2008, GS V A/11/2

## Grisons

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (*EGzStPO*) vom 16. Juni 2010, BR 350.100

Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (*Personalgesetz, PG*) vom 14. Juni 2006, BR 170.400

Gesetz über die Staatshaftung (*SHG*) vom 5. Dezember 2006, BR 170.050

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (*VRG*) vom 31. August 2006, BR 370.100

Personalverordnung (*PV*) vom 12. Dezember 2006, BR 170.410

Polizeiverordnung (*PoIV*) vom 21. Juni 2005, BR 613.100

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (*RVOG*) vom 15. Juni 2006, BR 170.300

## Jura

Ordonnance sur la police cantonale du 28 mars 2006, RSJU 551.11

## Lucerne

Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (*Personalgesetz*) vom 26. Juni 2001, SRL Nr. 51

Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998, SRL Nr. 350

Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (*Justizgesetz*) vom 10. Mai 2010, SRL Nr. 260

Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972, SRL Nr. 40

Haftungsgesetz vom 13. September 1988, SRL Nr. 23

Verordnung über die Staatsanwaltschaft vom 14. Dezember 2010, SRL Nr. 275

## Neuchâtel

Loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse (*LI-CPP*) du 27 janvier 2010, RSN 322.0

Loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents (*Loi sur la responsabilité, LResp*) du 26 juin 1989, RSN 150.10

Loi sur le statut de la fonction publique (*LStf*) du 28 juin 1995, RSN 152.510

Règlement d'exécution de la loi sur la police neuchâteloise du 13 mai 2009, RSN 561.10

Règlement sur l'usage des armes par la police du 5 décembre 1988, RSN 561.100

## Schaffhouse

Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (*Personalgesetz*) vom 3. Mai 2004, SHR 180.100;

Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (*Verwaltungsrechtspflegegesetz*) vom 20. September 1971, SHR 172.200

Gesetz über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behördenmitglieder und Arbeitnehmer (*Haftungsgesetz*) vom 23. September 1985, SHR 170.300

Gesetz über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit (*Organisationsgesetz*) vom 18. Februar 1985, SHR 172.100

Justizgesetz (*JG*) vom 9. November 2009, SHR 173.200

Polizeigesetz vom 21. Februar 2000, SHR 354.100

Verordnung über die Arbeitsverhältnisse des Staatspersonals (*Personalverordnung*) vom 14. Dezember 2004, SHR 180.111

Verordnung über die Organisation der kantonalen Verwaltung (*Organisationsverordnung*) vom 6. Mai 1986, SHR 172.101

## Schwyz

Dienstreglement der Kantonspolizei (*DR*) vom 23. Januar 2001, SRSZ 520.111

Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre vom 20. Februar 1970, SRSZ 140.100

Justizgesetz vom 18. November 2009, SRSZ 231.110

Polizeigesetz vom 22. März 2000, SRSZ 520.110

Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 6. Juni 1974, SRSZ 234.110

## Soleure

Dienstreglement für die Kantonspolizei vom 21. Mai 1991, BGS 511.12

Gesamtarbeitsvertrag (*GAV*) vom 25. Oktober 2004, BGS 126.3

Gesetz über das Staatspersonal vom 27. September 1992, BGS 126.1

Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (*Verwaltungsrechtspflegegesetz*) vom 15. November 1970, BGS 124.11

Gesetz über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter (*Verantwortlichkeitsgesetz*) vom 26. Juni 1966, BGS 124.21

Vereinbarung über die Zusammenarbeit und die Kompetenzabgrenzung zwischen der Polizei Kanton Solothurn und den Stadtpolizeien Grenchen, Olten und Solothurn vom 6. Juli 2010, BGS 511.155.1

## Saint-Gall

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (*EG-StPO*) vom 3. August 2010, sGS 962.1

Personalgesetz (*PersG*) vom 25. Januar 2011, sGS 143.1

Personalverordnung vom 13. Dezember 2011, sGS 143.11

Polizeigesetz vom 10. April 1980, sGS 451.1

## Tessin

Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (*LORD*) del 15 marzo 1995, RL/TI 2.5.4.1

Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988, RL/TI 2.6.1.1.

Regolamento dei dipendenti dello Stato del 13 dicembre 1995, RL/TI 2.5.4.1.1

Regolamento sulla polizia del 6 marzo 1990, RL/TI 1.4.2.1.1

## Thurgovie

Gesetz über die Verantwortlichkeit (*Verantwortlichkeitsgesetz*) vom 14. Februar 1979, RB 170.3

Gesetz über die Zivil- und Strafrechtspflege (*ZSRG*) vom 17. Juni 2009, RB 271.1

Verordnung des Regierungsrates zum Polizeigesetz vom 19. Juni 2012, RB 551.11

## Uri

Polizeireglement (*PoIR*) vom 20. April 2010, RB 3.8127

Verordnung vom 23. März 1994 über die Verwaltungsrechtspflege (*VRPV*), RB 2.2345

## Vaud

Loi sur l'information (*LInfo*) du 24 septembre 2002, RSV 170.21

Loi sur la médiation administrative (*LMA*) du 19 mai 2009, RSV 170.31

Loi sur la police cantonale (*LPol*) du 17 novembre 1975, RSV 133.11

Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (*LPers-VD*) du 12 novembre 2001, RSV 172.31

Règlement d'application de la loi sur la police cantonale (*RLPol*) du 17 novembre 1975, RSV 133.11.1

## Valais

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (*EGStPO*) vom 11. Februar 2009, SGS 312.0

Gesetz über das Personal des Staates Wallis vom 19. November 2012, SGS 172.2

Gesetz über die Kantonspolizei vom 20. Januar 1953, SGS 550.1

Gesetz über die Verantwortlichkeit der öffentlichen Gemeinwesen und ihrer Amtsträger vom 10. Mai 1978, SGS 170.1

Reglement der Staatsanwaltschaft des Kantons Wallis vom 3. Januar 2011, SGS 173.101

Verordnung über das Personal des Staates Wallis vom 22. Juni 2011, SGS 172.200

Verordnung zum Gesetz über die Kantonspolizei vom 1. Oktober 1986, SGS 550.100

## Zoug

Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (*Verwaltungsrechtspflegegesetz*) vom 1. April 1976, BGS 162.1

## Zurich

Allgemeine Polizeiverordnung (APV) vom 6. April 2011, AS 551.110

Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (*Personalgesetz*) vom 27. September 1998, LS 177.10

Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010, LS 211.1

Haftungsgesetz vom 14. September 1969, LS 170.1

Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999 (*KapoV*), LS 551.11

Polizeigesetz (*PolG*) vom 23. April 2007, LS 550.1

Verwaltungsrechtspflegegesetz (*VRG*) vom 24. Mai 1959, LS 175.2

Vollzugsverordnung vom 19. Mai 1999 zum Personalgesetz, LS 177.111

## Concordats

Interkantonale Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit vom 21. Januar 1976

Konkordat betreffend die polizeiliche Zusammenarbeit in der Westschweiz vom 10. Oktober 1988.

Konkordat über die Grundlagen der Polizei-Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (Polizeikonkordat Zentralschweiz) vom 6. November 2009

Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz vom 20. Januar 1995



## ANNEXES

### I. Contacts<sup>668</sup>

#### **Contacts personnels:**

Kantonspolizei Aargau: Treffen mit U. Winzenried, Stv. Kommandant; M. Wenger, Leiter Rechtsdienst, 18.04.2013

Kantonspolizei Bern: Treffen mit St. Blättler, Kommandant; D. Bohne, Chef Rechtsdienst, 25.04.2013

Polizei Basel-Landschaft: Treffen mit M. Grob, Chef Kriminalpolizei; P. Rotberg, Leiter Rechtsdienst, 02.05.2013

Kantonspolizei Freiburg: Treffen mit I. Théron, Adjointe du Commandant, 21.06.2013

Kantonspolizei Genf: Treffen mit U. Rechsteiner, Chef d'état-major; Ph. Maudry, Chef IGS, 21.06.2013

Kantonspolizei Graubünden: Treffen mit B. Hubschmid, Chefin Verkehrspolizei (ehemalige Leiterin Rechtsdienst), 08.08.2013

Luzerner Polizei: Treffen mit B. Hensler, (damaliger) Kommandant; A. Peter, Chef Stabsdienste, 28.03.2013

Police Neuchâtelaise: Treffen mit M. Raimondo, Juriste, 26.09.2013

Kantonspolizei St. Gallen: Treffen mit M. Hofer, Stabsjurist, 03.05.2013

Schaffhauser Polizei: Treffen mit J. Tiefenthal, Leiter Rechtsdienst; D. Pletscher, Mitarbeiter Rechtsdienst, 14.06.2013

Kantonspolizei Solothurn: Treffen mit T. Wenger, Stabschef; S. Riniker, Leiterin Rechtsdienst, 15.05.2013

Kantonspolizei Thurgau: Treffen mit U. Gloor, Abteilungsleiter Stabsdienste, 14.06.2013

Polizia Cantonale: Treffen mit L. Bieri, Capo di Stato Maggiore; T. Albasini, 29.08.2013

Police Cantonale Vaudoise: Treffen mit P. Suhner, Etat-major; Ch. Borloz, Cheffe du service juridique, 05.07.2013

Kantonspolizei Wallis: Treffen mit B. Antille, Chef du Service administratif et juridique; R. Steiner, Chef Police Judiciaire, 12.07.2013

Kantonspolizei Zürich: Treffen mit R. Gugger, Chef Ausbildung, K. Keller, Chefin Recht / Organisation; M. Walser, zugeteilter Sachbearbeiter Chef Flughafenpolizei; Fr. Portmann, Assistentin; 08.01.2013

Stadtpolizei Zürich: Treffen mit A. Rychen, Chefin Rechtsdienst, 26.04.2013

Amnesty International, D. Graf, 12.12.2012

---

<sup>668</sup> L'annexe « Contacts » est conforme à la version originale de l'étude et - à l'exception de titres qui sont traduits pour orientation du lecteur - reste en allemand.

Ombudsstelle Stadt Zürich, Ombudsfrau C. Kaufmann, 04.09.2013

Rechtsanwalt, M. Bosonnet, 04.09.2013

**Contacts par écrit:**

Kantonspolizei Appenzell I.Rh., A. Künzle, Kommandant, 23.09.2013

Kantonspolizei Appenzell A.Rh., R. Cavelti, Kommandant, 25.11.2013

Kantonspolizei Glarus, M. Denzler, Kommandant, 26.10.2013

Kantonspolizei Jura, M.J. Intenza, Juristin RD, 07.01.2013

Kantonspolizei Schwyz, H. Blum, Chef Betrieb + Recht, 05.12.2013

Kantonspolizei Uri, G. Planzer, Stabschef, 02.012.2013

Kantonspolizei Zug, K. Walker, Kommandant, 21.11.2013

**Contacts par téléphone:**

Opferberatungsstelle Zürich, Fr. Aeschlimann, 30.10.2013

Untersuchungsbeauftragter, J. Sollberger, 05.12.2013

Rechtsanwalt, B. Steiner, 10.06.2013

## II. Vue d'ensemble de la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>669</sup>

Date	Arrêt	Canton	Mots clés	Résultat
10.10.2013	139 IV 265	AG	Recours de deux policiers contre le non-octroi de l'anonymat. Usage d'arme à feu (affaire Argus).	Rejet L'anonymat ne peut être garanti qu'en présence d'indices d'un danger concret pour la personne concernée. Négation du danger concret en l'espèce.
02.05.2013	6B_569/2012	AG	Recours contre un acquittement. Usage d'arme à feu (affaire Argus) ; caractère disproportionné de l'usage de l'arme à feu.	Admission partielle et renvoi à l'instance inférieure.
18.06.2012	1B_205/2012	AG	Recours du commandant de police, qui refuse de divulguer l'identité du policier. Usage d'arme à feu (affaire Argus).	Rejet Obligation de remettre les informations au ministère public. Le droit à l'anonymat n'existe pas à l'égard du ministère public et des tribunaux.
24.11.2011	138 IV 29	AG	Recours du ministère public et de la victime, parce que trois ministères publics différents auraient dû enquêter sur l'incident. Usage d'arme à feu (affaire Argus).	Admission Consolidation des procédures et compétence d'un procureur extraordinaire.
13.12.2010	6B_560/2010	AG	Recours d'un policier contre une peine pécuniaire avec sursis prononcée à la suite d'un	Admission

<sup>669</sup> Compilation des arrêts du Tribunal fédéral rendus entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2013 ; les décisions de non-entrée en matière sans motivation matérielle ont été écartées.

Date	Arrêt	Canton	Mots clés	Résultat
	Seconde procédure identique : 6B_561/2010		usage de la force lors du contrôle de l'identité d'un conducteur en état d'ébriété.	La clé de bras est licite et proportionnée ; le policier n'a donc pas commis d'abus d'autorité.
15.12.2009	1B_273/2009	AG	Recours contre le rejet de la demande de récusation déposée contre l'adjoint du préfet.  Usage d'arme à feu (affaire Argus).	Rejet
16.10.2009	6B_649/2009	BE	Recours d'un policier contre sa condamnation pour abus d'autorité. Le policier a donné une gifle à un homme ayant un comportement récalcitrant, qui a insulté le policier, lui a craché dessus et lui a donné des coups de pied.	Rejet  Le policier a agi dans l'exercice de ses fonctions. Il ne peut arguer avoir agi en tant que particulier.
08.06.2012	138 IV 142  Arrêt subséquent : 138 IV 86	FR	Recours contre le rejet de la demande de récusation visant le procureur en charge de l'enquête.	Admission  Dans la procédure préliminaire, le procureur a clairement défendu l'innocence du policier.
27.03.2012	138 IV 86	FR	Recours contre le classement de la procédure concernant un coup de feu mortel sur un voleur de voiture.	Admission  Application du principe <i>in dubio pro duriore</i> . Le classement de la procédure était injustifié, compte tenu de la gravité de l'atteinte.
28.05.2013	1B_729/2012	GE	Recours contre le refus de l'assistance judi-	Non-entrée en matière

Date	Arrêt	Canton	Mots clés	Résultat
			ciaire gratuite.	Menotter une personne et l'emmener au poste de police distant de 200 mètres n'atteint pas le seuil fixé pour l'art. 3 CEDH.
20.03.2013	1B_771/2012	GE	Recours contre le refus d'ouvrir l'action publique. Reproche de mauvais traitements durant un vol de renvoi.	Rejet L'usage disproportionné de la force n'est pas établi.
04.03.2013	1B_288/2012	GE	Recours contre le classement de la procédure. Reproches de mauvais traitements lors d'un contrôle d'identité.	Rejet L'usage disproportionné de la force n'est pas établi.
06.09.2012	1B_271/2012	GE	Recours contre le refus d'ouvrir l'action publique. Coup de feu sur un auteur en fuite.	Rejet Le refus d'ouvrir l'action pénale est justifié, car les faits sont clairs.
14.09.2011	1B_105/2011 (Dembele)	GE	Recours contre le classement de la procédure. Reproche de mauvais traitements lors d'un contrôle de police.	Rejet Pas d'indices suffisants étayant les allégations ; l'enquête était suffisante et a été ouverte sans retard.
21.06.2010	6B_505/2010	GE	Recours contre le classement de la procédure. La police a refusé que la personne emporte des béquilles.	Non-entrée en matière
06.04.2009	6B_1020/2008	GE	Recours contre le classement de la procédure. Une femme a opposé une forte résistance au poste de police et mordu un policier.	Rejet La manière d'agir était proportionnée, compte tenu de la forte résistance de la femme.

Date	Arrêt	Canton	Mots clés	Résultat
25.06.2013	6B_520/2013 Arrêt subséquent : 1B-10/2012	LU	Recours contre le classement de la procédure.	Non-entrée en matière Recours insuffisant.
29.03.2012	1B_10/2012	LU	Recours contre le classement de la procédure. La victime, menottée, est tombée dans les escaliers.	Admission La police a l'obligation d'enquêter.
30.09.2010	6B_459/2010	NE	Recours d'un policier contre sa condamnation pour lésions corporelles par négligence. Les menottes étaient trop serrées.	Rejet
16.01.2013	1C_339/2012	SG	Recours contre le refus de l'autorisation. Clé de bras lors d'un contrôle de circulation.	Rejet Pas de vice qualifié dans l'établissement des faits.
23.11.2011	1B_657/2011	SG	Recours contre le refus d'ouvrir l'action publique. Morsure par un chien policier.	Non-entrée en matière Motivation insuffisante.
11.05.2011	1B_70/2011	SG	Recours contre le refus d'ouvrir l'action publique. Reproches de voies de fait et d'attaques verbales.	Non-entrée en matière Seuil de l'art. 3 CEDH non atteint.
09.03.2012	8C_141/2011 Arrêt subséquent	VD	Recours de la commune, qui voulait licencier le policier avec effet immédiat, alors que le tribunal cantonal considérait que seule une menace de licenciement était admissible.	Admission partielle Licenciement immédiat illicite car trop tardif ; un simple blâme est cependant aussi insuffisant.

Date	Arrêt	Canton	Mots clés	Résultat
	6B_831/2011			
14.02.2012	6B_831/2011	VD	Recours d'un policier contre sa condamnation pour abus d'autorité. Homme abandonné dans la nature durant la nuit.	Rejet
20.01.2012	6B_615/2011	VD	Recours d'un policier contre sa condamnation pour abus d'autorité. Femme violemment poussée dans une cellule.	Rejet Procédé disproportionné.
24.10.2011	6B_364/2011	VD	Recours contre le classement de la procédure. Un jeune aurait subi des mauvais traitements, été déposé dans les bois et se serait fait asperger de spray au poivre.	Admission Appréciation arbitraire des preuves : les déclarations d'autres policiers confirmant l'incident n'ont pas été prises en compte.
22.12.2009	6B_529/2009	VS	Recours contre le classement de la procédure. Le recourant aurait été frappé par plusieurs policiers.	Rejet La personne a manqué à se plaindre immédiatement des lésions et à consulter un médecin.
20.05.2009	6B_257/2009	VS	Recours contre le classement de la procédure. Séquestration alléguée.	Non-entrée en matière
24.10.2013	1C_632/2013	ZH	Recours contre le refus d'autorisation. Pénétration dans l'appartement, pose de liens et fouille du logement.	Rejet Pas d'indices suffisants d'un acte punissable.
22.10.2013	1C_580/2013	ZH	Recours contre le refus d'autorisation. Arrestation et fouille corporelle.	Rejet Éléments du dossier suffisants pour reconstituer le déroulement des faits ; pas de soupçon suffi-

Date	Arrêt	Canton	Mots clés	Résultat
				sant d'infraction.
12.10.2012	1B_355/2012	ZH	Assistance judiciaire gratuite. Confrontation lors d'un contrôle de personnes ; les policiers invoquent leur droit de refuser de déposer.	Admission
26.06.2012	1B_234/2012	ZH	Recours contre le refus d'autorisation. Séquestration alléguée.	Non-entrée en matière
25.10.2011	2C_257/2011	ZH	Rejet de prétentions en responsabilité. L'arrestation (avec fouille corporelle) sur le lieu de travail aurait porté atteinte aux droits de la personnalité.	Rejet Les mesures étaient justifiées.
15.07.2011	137 IV 269	ZH	Recours contre le refus d'autorisation. Allégation de mauvais traitements lors d'une arrestation.	Admission Seuls des aspects relevant du droit pénal peuvent être pris en considération dans les procédures d'autorisation visant des membres de la police.
10.05.2011	6B_981/2010	ZH	Recours contre le classement de la procédure. Allégation de lésions corporelles lors d'une arrestation.	Rejet Pas d'indices d'un usage excessif de la force.
30.10.2010	6B_169/2010	ZH	Recours contre le classement de la procédure. Journaliste emmené. Allégations de lésions corporelles, contrainte, séquestration et abus d'autorité.	Rejet Motivation insuffisante du recours.



Date	Arrêt	Canton	Mots clés	Résultat
10.05.2010	1B_73/2010	ZH	Assistance judiciaire gratuite en procédure préliminaire.	Rejet
26.10.2009	6B_522/2009	ZH	Recours contre le refus d'autorisation. Allégation d'usage disproportionné de la force.	Rejet Le recourant manque à démontrer en quoi l'usage de la force était excessif.

### III. Bestandsaufnahme der Beschwerdemechanismen in den einzelnen Kantonen

Cette annexe est disponible uniquement dans la version allemande de l'étude.