

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

**Motion Mathilde Marendaz et consorts - Inscrivons le respect des droits fondamentaux dans la loi
vaudoise sur la police**

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 15 septembre 2023, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Claude Nicole Grin, Thanh-My Tran-Nhu, Patricia Spack Isenrich et Marion Wahlen (en remplacement de Marc-Olivier Buffat) ; Messieurs les Députés Grégory Bovay, Aurélien Clerc, Nicola Di Giulio, Denis Dumartheray, Xavier de Haller, Sébastien Pedroli, Jean-Louis Radice, David Raedler, Maurice Treboux, Pierre Zwahlen (en remplacement de Kilian Duggan) et la soussignée, président et rapporteuse de majorité.

Madame la Députée, Mathilde Marendaz, autrice de l'objet, a participé à cette séance.

Monsieur le Conseiller d'État Vassilis Venizelos, chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), Madame Sylvie Bula, commandante de la Police cantonale (Polcant) et Monsieur Vincent Delay, chef de la police administrative à la Polcant étaient également présents.

La majorité de la commission était composée de Mme Florence Bettschart-Narbel et Marion Wahlen et MM. Grégory Bovay, Aurélien Clerc, Nicolas di Giulio, Denis Dumartheray, Xavier de Haller et Maurice Treboux.

Le présent rapport a été élaboré avec le concours de Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La présidente soussignée et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

La motionnaire présente les raisons qui l'ont conduite à déposer cette motion. Cela découle d'un constat que la loi sur la police du Canton de Genève (LPol genevoise) diffère de la loi sur la police cantonale (LPol) du Canton de Vaud, précisément autour de la mention des droits fondamentaux. L'article 45, alinéa 1 de la LPol genevoise dispose que « *la police exerce ses tâches dans le respect des droits fondamentaux et des principes de légalité, de proportionnalité et d'intérêt public* ». Il est proposé d'inscrire une formulation similaire dans la LPol. La raison est que ces droits, inscrits dans la Constitution fédérale (Cst) et cantonale (Cst-VD), sont la base de l'État de droit et de la démocratie. Une inscription montrerait un respect et une application de l'article 35 alinéas 1 et 2 de la Cst qui dispose que « *les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique* » et que « *quiconque assume une tâche de l'État est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation* ». Il est donc proposé une modification de la LPol aux alinéas 1 de l'article 1 et de l'article 1a :

- « *La police cantonale a pour mission générale d'assurer, dans le respect des droits fondamentaux, des limites du droit, et des principes de légalité, de proportionnalité et dans l'intérêt public, le maintien de la sécurité et de l'ordre publics* » ;
- « *La police cantonale assure, en collaboration avec les polices municipales, la prévention criminelle dans la mesure de ses moyens et dans les limites du droit* ».

Outre les droits fondamentaux, il doit être tenu compte des principes d'égalité, de proportionnalité et d'intérêt public, repris de la formulation genevoise, et qui rappellent l'article 36 de la Cst ; celui-ci détermine les conditions auxquelles des restrictions aux droits fondamentaux sont admissibles.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Du fait de la hiérarchie des normes, les droits fondamentaux, inscrits dans la Cst, la Cst-VD et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), s'appliquent à l'activité de la police même s'ils ne sont pas inscrits dans la LPol. En outre, des garanties plus précises des droits fondamentaux sont mentionnées dans plusieurs lois notamment dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI), la loi sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération du 20 mars 2008 (LUSC), la question de la répression des abus d'autorité par le biais de l'article 312 du Code pénal du 21 décembre 1937 (CP), le Code de procédure pénale du 5 décembre 2007 (CPP), la LPol qui interdit aux agents de police de faire subir à quiconque de mauvais traitements ou des outrages, la loi sur le personnel de l'État de Vaud du 12 novembre 2001 (LPers-VD) ainsi que la loi sur l'organisation policière vaudoise du 13 septembre 2011 (LOPV). La question des droits fondamentaux est également présente autant dans la formation initiale des policiers que dans la formation continue. Il existe un classeur accompagnant la formation initiale des policiers voulant passer leur brevet fédéral avec différents chapitres qui traitent des droits fondamentaux, des droits de l'homme et d'un comportement éthique. Des modules sont également enseignés dans la formation de base relatifs à des situations liées à l'asile, au racisme ou à des discriminations. Le Conseiller d'État a besoin de comprendre l'intention s'agissant de la deuxième proposition formulée par la motionnaire au sujet de l'article 1a, alinéa 1 LPol quant à la demande de cadrage de la prévention criminelle menée par la police. En effet, il est demandé d'ajouter que la prévention criminelle s'exerce dans les limites du droit. Il s'agit d'une lapalissade parce qu'il n'y a pas de programme de prévention contraire au droit supérieur. Il y a une incompréhension de la notion de prévention criminelle parce qu'il existe des missions de prévention délivrées par la police.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Sur la base d'un comparatif intercantonal, un commissaire déclare que les cantons de Fribourg et de Neuchâtel prévoient aussi la référence aux droits fondamentaux dans leurs lois : l'article 30a de la loi fribourgeoise sur la police (LPol fribourgeoise) et l'article 40, alinéa 2 de la loi neuchâteloise sur la police (LPol neuchâteloise). Le canton de Berne possède une formulation à mi-chemin entre la version vaudoise et la proposition de la motionnaire avec une mention de la proportionnalité et de principes généraux, mais pas des droits fondamentaux, tandis que le Canton de Zurich a aussi inséré cette référence au droit constitutionnel dans une base légale selon une autre commissaire. Dans le canton de Vaud, l'article 10, alinéa 2 de la loi sur l'exécution des condamnations pénales du 4 juillet 2006 (LEP) dispose que les établissements pénitentiaires sont tenus de veiller au respect des droits fondamentaux.

À la question de savoir comment est envisagée l'application de cette motion dans le cadre d'opérations coordonnées de patrouilles mixtes composées de gendarmes et de policiers communaux, la motionnaire propose d'agir dans les compétences du législateur, c'est-à-dire au niveau de la LPol ; elle ne veut pas faire de l'ingérence dans les règlements communaux.

La commandante de la Polcant précise que le canton de Vaud vit sous le régime de la police coordonnée, décidée par le peuple, qui se traduit dans la LOPV. L'organisation, le champ de la mission et la répartition des prérogatives, respectivement la collaboration entre la Polcant et les polices communales, sont régis par le droit cantonal.

Revenant sur le développement du Conseil d'État, la motionnaire indique que les droits fondamentaux sont appliqués dans les faits par la police. Une loi ne va pas modifier la pratique, mais il est utile de les rappeler pour les raisons susmentionnées et à des fins d'harmonisation du texte juridique vaudois. En outre, l'article actuel dit déjà que la prévention criminelle est assurée dans la mesure de ses moyens, et ce dans les limites du droit. La raison de cet ajout est que le droit est l'ensemble des règles juridiques d'un État qui a pour source la législation, la jurisprudence et les coutumes.

Si cette motion n'est pas utile juridiquement, elle peut l'être dans le message selon un commissaire. Il faut rappeler que la police, dépositaire de la force publique, assure la sécurité de l'État et des citoyens. Plus que

toute autre entité étatique, elle doit veiller aux droits fondamentaux ; un rappel de ces derniers dans la loi serait alors utile.

Un commissaire expose son point de vue sur cette motion. Tout d'abord, s'agissant du respect des droits fondamentaux, la Cst règle la proposition de la motionnaire à son article 36. L'alinéa 1 dispose expressément que : « *toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés* ». L'alinéa 2 précise justement le souhait de la motionnaire d'introduire cela dans une loi cantonale : « *toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou la protection d'un droit fondamental d'autrui* ». Enfin, l'alinéa 3 dispose que « *toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé* ». L'aspect déclaratif de cette motion est réduit à néant par cette disposition déjà existante. Ensuite, sur le fond, il a été évoqué la formation des policiers. Il existe un classeur de formation édicté par l'Institut Suisse de Police (ISP) uniformisant l'application des différents principes, pas seulement au niveau communal ou cantonal, mais aussi au niveau suisse. Tout policier doit appliquer le principe de proportionnalité, soit que le moyen utilisé doit être propre en soi à atteindre le but. Cela ne doit pas aller au-delà du strict nécessaire tant sur le fond que dans le temps et l'espace. De plus, il doit être raisonnable entre le but de l'action et les conséquences dommageables. Tous les éléments qui régissent ce que la motionnaire propose d'introduire dans la LPol figurent déjà dans la Cst et sont repris et uniformisés au niveau de la formation des policiers sur le territoire suisse. Enfin, d'un point de vue juridique, cette motion n'apporte rien à la garantie du respect des droits fondamentaux par les policiers. Contrairement à d'autres cantons qui précisent cela dans leurs bases légales ou du canton de Vaud dans la LEP - même si les enjeux sont différents parce qu'il y a l'application d'une décision judiciaire -, l'entier des dispositions légales, notamment la Cst ainsi que les documents et la formation des policiers, répondent aux questions posées. Ajouter une déclaration dont la portée serait difficile à apprécier et, qui plus est, pas dans la loi idoine n'est pas une bonne idée selon lui. Il y a lieu d'éviter des redondances pouvant amener une insécurité juridique.

La motionnaire répond que s'il y a effectivement une forte dimension déclarative à cette motion, il y a une plus grande possibilité d'invoquer la LPol en cas de violation des droits fondamentaux que la Cst. Ensuite, elle s'étonne du refus de répondre à une exigence légale disant que les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique. L'argumentation basée sur le fait qu'il n'y a pas besoin d'une inscription légale au vu de la garantie de la protection, mais qu'en cas d'adoption de cette motion, il y aurait alors une insécurité juridique, est contradictoire.

Ce même commissaire affirme qu'une analyse téléologique des dispositions contenues dans la motion dans le cadre du débat parlementaire pourrait signifier que la volonté du législateur serait de prévoir cela uniquement dans le cadre de la LPol et d'exclure certains services de l'État ou certaines autres polices : c'est une incohérence systématique.

Le Conseiller d'État relève que cette motion devrait d'ailleurs viser non pas la LPol, mais la LOPV. Pour information, ces deux lois seront révisées durant la législature 2022-2027.

Par rapport à l'argumentation de la mauvaise loi, il faudrait alors simplement modifier la LOPV et modifier les autres par cohérence selon la motionnaire.

Un commissaire estime que s'il y a des révisions de ces deux lois, la LOPV et la LPol et que les droits fondamentaux peuvent y être valorisés, il n'y a pas besoin de passer par une motion. Il s'agit d'un engagement à prendre de la part du Conseil d'État de rehausser dans les lois le respect des droits fondamentaux. De plus, cela permettrait de s'aligner sur d'autres cantons comme Neuchâtel, Fribourg et Genève qui ont fait cet effort de transparence.

Selon un autre commissaire, premièrement, si la motion mentionne les droits fondamentaux, elle mentionne aussi les principes d'égalité, de proportionnalité et d'intérêt public. Cela serait une répétition, mais le texte actuel de la loi ne mentionne pas ces principes, notamment le principe de proportionnalité, et les droits fondamentaux. Deuxièmement, d'un point de vue juridique, il a été évoqué la mauvaise base légale visée par cette motion. Il demeure convaincu que la motion doit tout de même viser la LPol. En effet, la LOPV règle l'organisation, tandis que la LPol régit l'activité de la police avec, notamment, l'usage de la force publique ou de différents moyens de contraintes.

Une commissaire trouve qu'il est trop facile de dégainer l'article 36 de la Cst qui est vu comme un fourre-tout. Selon elle, il n'y a pas d'articles visant spécialement la police dans la Cst. Elle s'interroge sur le message donné si cette motion était refusée alors que les cantons de Fribourg et de Genève l'inscrivent dans leurs lois respectives.

Un commissaire rappelle qu'une motion a pour but de changer quelque chose dans la vie des Vaudoises et des Vaudois ; la plus-value d'une mise en œuvre de cette motion serait alors nulle. Les gens ne seraient pas mieux protégés des actes potentiellement violents ou illégaux de la police. Une commissaire répond que les citoyens seraient en tout cas mieux informés. Rien que pour cet argument, cela mérite une inscription dans la loi.

Ce même commissaire dit qu'il faut alors rappeler cela dans l'ensemble du corpus législatif, et ce à chaque fois qu'une autorité de l'Administration cantonale vaudoise (ACV) rend une décision.

Un commissaire donne lecture d'un paragraphe de l'objet : « *La modification proposée permet d'explicitier le cadre de l'activité répressive de l'État, et de garantir une protection effective des droits fondamentaux dans l'ensemble de l'ordre juridique comme le demande l'art. 35 al. 1 Cst. Cela permet d'encadrer plus explicitement l'activité de celles et ceux qui exercent le monopole de la violence et de la force publique* ». Il est mentionné la notion de violence qui le dérange et aimerait savoir ce qu'entend la motionnaire avec cette notion.

La motionnaire comprend que la police peut recourir à la violence légitime dans certains cas parce qu'elle est garante de la protection de la population et dépositaire de la force publique ; un individu lambda ne peut pas en avoir l'usage. Cela ne veut pas dire que c'est une institution violente ; le monopole de la violence légitime, qui n'est pas un terme juridique, est un concept de Max Weber qui définit le droit de l'État à utiliser la violence.

La commandante de la Police cantonale distingue les notions de violence et de force publique. Le terme de violence représente un jugement de valeur. La force publique implique d'exercer la contrainte en respectant la proportionnalité, l'intérêt public prépondérant, le respect de la loi et des droits fondamentaux. L'usage de l'arme est l'ultime ratio. Au regard des dernières statistiques suisses sur l'usage de l'arme, la violence est à un niveau très bas en comparaison d'autres pays dans le monde. De plus, s'il y a des violences, il revient aux autorités judiciaires de sanctionner de tels actes.

De manière générale, le Conseiller d'État indique que la police est sous pression ces temps-ci. Ses missions sont plus complexes et plus nombreuses. Cela provoque des inquiétudes avec une mobilisation importante des ressources. La police a besoin de soutien et de sérénité. D'autres objets pourront être débattus par les parlementaires comme l'utilisation du *bodycam* par la Polcant ou le budget de l'année 2024 de cette dernière.

La motionnaire peine à suivre le Conseil d'État sur le fait qu'aspirer au respect des droits fondamentaux soit assimilé à une mise sous pression de la police. Au contraire, c'est une action pour mettre en avant sa mission dans le cadre du respect des droits fondamentaux. S'il est vu de la défiance, c'est parce que le Conseil d'État oriente le débat en ce sens.

Un autre commissaire estime que la motion, d'un point de vue technique, n'aurait qu'une fonction de redite, mais d'un point de vue du message, il a l'impression que si elle est débattue en plénum, cela reviendrait à dire que la police n'est pas soumise au respect des droits fondamentaux, ce qui n'est pas vrai dans les faits.

Un commissaire suggère une transformation de cette motion en postulat. En effet, cela permettrait de placer le principe de transparence et du respect des droits fondamentaux dans la LPol. De plus, le Conseil d'État aurait la liberté, dans le cadre des prochaines révisions des lois policières, d'en préciser la formulation exacte.

Le Conseiller d'État ajoute que la forme de la motion n'est pas la forme idéale pour avoir la souplesse et la largesse nécessaires dans l'optique d'introduire ces principes dans la loi idoine.

Concernant la transformation de la motion en postulat, la motionnaire ne retient pas cette proposition. En effet, cela ne changera pas l'application concrète dans la loi, car cette motion propose une modification simple et claire.

Un commissaire est d'accord avec la motionnaire. Ce texte est clair avec une demande qui l'est tout autant. À titre personnel, il ne soutiendra ni une motion ni un postulat. C'est soit la prise en considération de cette motion, soit son classement pur et simple. L'idée d'une transformation en postulat afin de trouver à tout prix un accord n'a pas de sens.

Pour un autre commissaire, si la commission refusait la motion, cela pourrait être interprété comme un manque de considération vis-à-vis des droits fondamentaux. Dans un même temps, si elle proposait au Grand Conseil de la renvoyer au Conseil d'État, cela reviendrait à dire qu'il y a un défaut à corriger dans l'action de la police. Pour lui, un nouveau texte devrait être déposé avec un argumentaire mettant en valeur le respect des droits fondamentaux et l'harmonisation souhaitée par des commissaires.

Une commissaire propose alors à la motionnaire de retirer cette motion et de formuler un vœu traduisant la volonté de tenir compte des droits fondamentaux dans la prochaine révision des bases légales en lien avec la police.

Une commissaire demande quelle est la garantie, si la CTAFJ suit la proposition de formulation d'un vœu, que la thématique des droits fondamentaux soit reprise lors de la prochaine révision annoncée. Le Conseiller d'État indique qu'il s'agit d'une question de confiance du Grand Conseil vis-à-vis du Conseil d'État.

La motionnaire avoue ne pas comprendre les demandes de transformation en postulat ou de formulation d'un vœu. Par contre, elle pourrait se rallier à une prise en considération partielle de sa motion.

Dans le texte, une commissaire estime que le terme de « *droit* » à l'article 1, alinéa 1 peut porter à confusion. Il est également expliqué que la formulation « *dans les limites du droit* » n'existe pas et qu'en principe, cela est formulé par les termes de « *dans les limites de la loi* ».

La motionnaire affirme que si la CTAFJ estime qu'il n'est pas tenable d'écrire « *dans les limites du droit* », elle modifiera cette formulation : « *dans les limites de la loi* ». En outre, elle est d'accord de retirer l'article 1a, alinéa 1 de la LPol qui ne fait pas sens juridiquement et de garder l'article 1, alinéa 1 avec la modification demandée.

Le texte de la fin de la motion est modifié à la suite des discussions et avec l'accord de la motionnaire. La commission vote donc sur la prise en considération partielle suivante :

« La modification proposée permet d'explicitier le cadre de l'activité répressive de l'État, et de garantir une protection effective des droits fondamentaux dans l'ensemble de l'ordre juridique comme le demande l'art. 35 al. 1 Cst. Cela permet d'encadrer plus explicitement l'activité de celles et ceux qui exercent le monopole de la violence et de la force publique. »

Les député-es soussigné-es demandent par voie de motion la modification de la loi sur la police cantonale vaudoise (LPol), à l'article 1 et 1a :

Art. 1 al. 1 La police cantonale a pour mission générale d'assurer, dans le respect des droits fondamentaux, des limites de la loi, et des principes de légalité, de proportionnalité et dans l'intérêt public, le maintien de la sécurité et de l'ordre publics.

Art 1a al 1. La police cantonale assure, en collaboration avec les polices municipales, la prévention criminelle dans la mesure de ses moyens et dans les limites du droit ».

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération partielle de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre partiellement en considération cette motion par 8 voix pour, 6 voix contre et une abstention.

Lausanne, le 6 janvier 2025.

La rapporteuse de majorité :
(Signé) Florence Bettschart-Narbel