



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)

## Résumé de l'étude sur la gestion des plaintes déposées contre les actions de la Police municipale de Zurich

Extrait de l'étude « Umgang mit Beschwerden gegen die Stadtpolizei Zürich », Evelyn Sturm, Reto Locher, Jörg Künzli, Judith Wyttenbach, Berne, 28 février 2017

### Mandat

Le Département de la sécurité de la ville de Zurich a confié au Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) la réalisation d'une étude juridique sur la gestion des plaintes déposées contre la Police municipale de Zurich. Il donnait ainsi suite aux critiques formulées par certain-e-s plaignant-e-s, qui déploraient le manque d'indépendance des mécanismes de plainte mis en place pour enquêter sur les actes des membres de ce corps de police. Dans son étude, le CSDH procède à un état des lieux et identifie de bonnes pratiques sur la base desquelles il formule des recommandations, ce qui permettra au Département de la sécurité de déterminer les lacunes actuelles et d'envisager des solutions.

### Objet et structure de l'étude

Les mécanismes mis en place en ville de Zurich pour traiter les plaintes contre les membres de la Police municipale constituent *l'objet de l'étude*. Cette dernière porte sur l'essentiel sur l'impartialité des enquêtes, les responsables de ces dernières devant être indépendant-e-s des personnes impliquées dans l'affaire. L'étude examine les mécanismes de plainte suivants : gestion des réclamations (plainte des personnes concernées), saisie de l'autorité de surveillance, médiation, procédure administrative et procédure pénale.

En ce qui concerne les *motifs de plainte*, l'étude se limite aux accusations suivantes : d'une part les violences policières, qui regroupent 1) les lésions corporelles et homicides contraires à la loi, résultant de l'usage d'armes à feu, 2) la torture et d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, 3) les actes de violence abusifs et la menace d'y avoir recours et, d'autre part, 4) les contrôles de personne discriminatoires (contrôle au faciès ou profilage racial). En revanche, l'étude ne s'intéresse pas aux autres motifs, tels que les atteintes aux droits de

propriété, les contraventions (amendes pour stationnement irrégulier, par exemple) ou les actions disproportionnées qui n'entrent pas dans les catégories d'accusations mentionnées ci-dessus.

La *structure* de l'étude est la suivante : après une introduction, les auteur-e-s expliquent les exigences légales auxquelles doivent satisfaire les mécanismes de plainte, examinent les mécanismes mis en place pour traiter les plaintes contre les membres de la Police municipale de Zurich et présentent des modèles suisses et étrangers. Le dernier chapitre contient des recommandations.

## L'obligation de mener une enquête efficace et indépendante

En vertu de l'obligation pour les autorités de mener des enquêtes *efficaces*, qui découle de la Constitution fédérale et des conventions sur les droits fondamentaux, les organes de l'État doivent essentiellement ordonner une enquête indépendante pour faire la lumière sur les homicides et les violences policières, amener leurs auteur-e-s à rendre des comptes et octroyer un droit de plainte aux victimes. Quant à l'exigence d'une enquête *indépendante*, elle signifie que les membres de la police directement impliqués dans un incident ne doivent pas être associés à l'enquête et que les autorités chargées de celle-ci ne doivent pas appartenir à la même unité ou être subordonnées à la même instance disciplinaire que les prévenu-e-s (indépendance hiérarchique et institutionnelle). En outre, l'indépendance doit aussi être garantie dans les faits, afin d'éviter tout parti pris. Toutefois, il n'est pas obligatoire, selon la Cour européenne des droits de l'homme, de mettre sur pied un service d'enquête indépendant de la police.

## Mécanismes de plainte informels

En ville de Zurich, les mécanismes de plainte informels à disposition des victimes de violences policières et de contrôles de personne discriminatoires sont en premier lieu la gestion des réclamations (*plainte déposée par la victime*) et la saisie de l'*autorité de surveillance*. Relativement faciles à utiliser, ces deux mécanismes permettent aux victimes de violences policières et de contrôles de personne discriminatoires de se plaindre directement auprès de la Police municipale de Zurich (plainte déposée par la victime) ou auprès du Département de la sûreté (saisie de l'autorité de surveillance). Ces deux instruments complètent les voies de droit formelles (procédure administrative et procédure pénale), mais ne garantissent pas que l'enquête menée pour faire la lumière sur les accusations soit indépendante du point de vue hiérarchique et institutionnel, car elle est menée par la Police municipale de Zurich elle-même dans le cas de la plainte déposée auprès de celle-ci ou par l'organe exécutif dont dépend ce corps de police dans le cas de la saisie de l'autorité de surveillance. La procédure auprès de la *médiatrice de la ville de Zurich* constitue par contre un mécanisme indépendant du Département de la sécurité. Elle permet aux victimes de se renseigner sur leurs droits auprès d'un service indépendant de la police, simplement et gratuitement, et, le cas échéant, de faire appel aux bons offices de la médiatrice. De la sorte, la procédure de médiation représente une alternative aux procédures tant formelles (droit administratif et droit pénal) qu'informelles (plainte déposée auprès de la police et saisie de l'autorité de surveillance). Cependant, elle cesse de fait d'être utile dès qu'une procédure pénale est envisagée ou engagée contre des membres de la police ou les victimes d'abus.

## Mécanismes de plainte formels

Les voies de droit ouvertes aux victimes d'abus sont la procédure administrative et la procédure pénale. Dans le contexte de l'étude, la *procédure administrative* ne joue qu'un rôle mineur en comparaison de la procédure pénale. Si elle permet certes d'enquêter sur les actes de la police, elle ne peut toutefois être engagée que si une décision a été rendue au préalable. Elle est surtout utilisée dans les cas des contrôles de personne discriminatoires, dont la gravité n'atteint pas un degré suffisant pour relever de la juridiction pénale. Contrairement à la procédure pénale, conçue pour réprimer des délits précis et poursuivre des individus concrets, la procédure administrative permet d'examiner la légalité d'une mesure ordonnée par la police au vu des dispositions du droit administratif et du droit constitutionnel. Toutefois, rares seront les victimes à connaître cette procédure judiciaire formelle, qui se caractérise par ailleurs par des risques procéduraux et des coûts non négligeables ainsi que par une durée plus longue que les instruments informels.

La *procédure pénale* convient en particulier pour faire la lumière sur les violences policières. Lorsqu'une enquête porte sur des membres de la Police municipale de Zurich, les mesures policières sont confiées à la police cantonale de Zurich, une mesure favorable à son impartialité. La procédure pénale sert non seulement à réprimer des délits concrets, mais contribue aussi à délimiter et à définir les actions policières admissibles en vertu du droit pénal. Avant de déposer une plainte pénale, les victimes de violences policières peuvent introduire une plainte auprès de la police, saisir l'autorité de surveillance ou s'adresser à la médiatrice. Par ailleurs, la Police municipale de Zurich peut se trouver prise en étau entre son obligation de déposer plainte pénale en cas de soupçon d'infraction et son obligation de protéger ses agent-e-s contre des accusations injustifiées.

## Modèles suisses et modèles étrangers

L'étude de l'exemple du canton de Genève et de divers mécanismes mis en place à l'étranger pour porter plainte contre les actions de la police a permis de dégager des bonnes pratiques et des aspects qui pourraient servir d'inspiration pour le modèle de mécanisme de plainte contre la Police municipale de Zurich. S'il est impossible de transposer sans autre forme de procès les exemples tirés de l'étranger à la situation en ville de Zurich du fait de la diversité des régimes de compétence, il n'en reste pas moins que certaines caractéristiques de ces modèles pourraient parfaitement s'intégrer dans les mécanismes existants ou à venir. Elles concernent en particulier les domaines de la gestion des plaintes et de la surveillance des mécanismes de plainte, l'indépendance des enquêtes – pénales, notamment – et la procédure de médiation.

## Recommandations

L'analyse des mécanismes de plainte actuels aboutit à la conclusion qu'il existe une marge d'amélioration à plusieurs égards. Toutefois, les voies de droit relèvent de la compétence législative de la Confédération (procédure pénale) et du canton de Zurich (procédure administrative). Dès lors, c'est uniquement dans les domaines de la plainte déposée auprès de la police, de la

saisie de l'autorité de surveillance et de la procédure de médiation que la ville de Zurich peut agir d'elle-même.

Les premières recommandations formulées peuvent être appliquées sans modifier ni compléter les procédures en place : préparation de documents d'informations détaillés sur les mécanismes de plainte à l'intention des victimes de violences policières et de contrôles de personne discriminatoires, amélioration de l'aiguillage des plaignant-e-s, saisie statistique des incidents par la Police municipale de Zurich et description des principales procédures internes en lien avec la gestion des plaintes. Il est aussi recommandé de tirer au clair de façon particulière les accusations de discrimination – afin de mieux appréhender ce phénomène et de savoir y faire face –, d'éviter les doublons entre la gestion des réclamations et la saisie de l'autorité de surveillance, d'améliorer la collaboration avec le service de médiation et de veiller à ce que celui-ci soit mieux accepté. Par ailleurs, il faudrait indiquer par écrit qu'en cas d'accusation relevant du droit pénal, toute enquête contre des membres de la Police municipale de Zurich doit être immédiatement transférée à la police cantonale ou au ministère public.

Quant aux recommandations qui impliqueraient une modification des procédures et des bases légales, il s'agit de l'inscription dans la loi du devoir des agent-e-s d'informer leur employeur des procédures pénales ouvertes contre eux et de l'inscription dans les instructions de service d'une obligation, en cas de soupçon, de dénoncer toute infraction au sens de l'art. 302, al. 1, CPP.

Avant d'examiner l'opportunité de mettre en place de nouvelles procédures relevant de la compétence de la ville de Zurich, il conviendrait de prendre une décision politique sur les attributions du service chargé de ces procédures. En raison de sa compétence en matière d'organisation, la ville de Zurich pourrait attribuer à ce service plusieurs compétences : celle de constater les faits de façon définitive dans les affaires qui ne relèvent pas de la juridiction pénale et de donner des instructions à la police ; la surveillance de la gestion des plaintes réalisée par la police ou encore la compétence de demander ou d'adopter lui-même des mesures disciplinaires. Une instance dotée de ces attributions, qui ne serait pas rattachée à l'administration, serait nettement plus indépendante que les mécanismes de plainte actuels.

La publication complète en allemand est accessible sous :  
<http://www.skmr.ch/frz/publications/index.html>