



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 072-2024
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2024.RRGR.94

Déposée le : 13.03.2024

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Ammann (Bern, LG) (porte-parole)
Ruch (Bern, Les VERT-E-S)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 918/2024 du 4 septembre 2024
Direction : Direction de la sécurité
Classification : Non classifié

Arrêt Wa Baile c. Suisse de la CEDH : mesures et conséquences du jugement dans le canton de Berne

Dans un arrêt contre la Suisse qui fera jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a statué qu'un contrôle de la police municipale de Zurich contre un homme à la peau foncée revêtait un caractère discriminatoire. La portée de ce jugement dépasse les frontières cantonales et même nationales. Les juges ont conclu à l'unanimité que le contrôle avait été discriminatoire et que les tribunaux auraient dû en tenir compte lors de l'examen judiciaire de l'amende.

La CEDH a également constaté une violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à un recours effectif) : selon la Cour, M. Wa Baile a été privé de la possibilité de contester utilement la légalité de la mesure. Par conséquent, c'est en particulier aussi le législateur qui est montré du doigt par la Cour, qui constate que l'absence de dispositions légales peut donner lieu à un profilage racial et donc à des contrôles d'identité discriminatoires. La Cour suit ainsi l'argumentation d'organisations non gouvernementales demandant que la Suisse revoie sa législation pour garantir que les contrôles d'identité ne soient permis qu'en cas de soupçon raisonnable et ne pas laisser de place à des critères ethniques.

Dans un rapport publié en 2020 déjà, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance avait émis la recommandation pressante que les corps de police suisses suivent des formations continues en matière de profilage racial et que soit mis en place un organe indépendant de la police et des autorités chargé d'examiner les plaintes alléguant des discriminations fondées sur la couleur de la peau.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles conséquences le Conseil-exécutif tire-t-il de cet arrêt déterminant de la CEDH en matière de profilage racial ?
2. Quelles sont les mesures prises par le Conseil-exécutif pour évaluer les besoins d'améliorations dans la formation et le perfectionnement des forces de police en matière de connaissances sur les droits fondamentaux et répondre à ces besoins ? Dans quelle mesure des thématiques d'actualité et pertinentes pour la pratique comme le profilage racial, les interdictions en matière de discrimination et les droits fondamentaux sont-elles prises en compte dans les plans d'études et régulièrement mises à jour (prière de fournir une énumération) ?
3. Dans la formation policière, quels sont les modules spécifiques concernant les indices admissibles pour fonder un soupçon entraînant un contrôle d'identité dans l'espace public ? Comment garantit-on que la formation met en avant les éléments de soupçon factuels et objectifs et empêche ainsi l'application de critères non autorisés comme la couleur de peau ou l'ethnie ?
4. Quels efforts le Conseil-exécutif déploie-t-il pour favoriser au sein des corps de police une culture de l'erreur ouverte, qui renforce la prise de conscience pour la problématique du profilage racial et porte un regard critique sur la culture policière (esprit de corps) ? Quelles sont les mesures prévues ou appliquées pour encourager ces changements de culture (prière de fournir une énumération) ?
5. Quel est l'avis du Conseil-exécutif sur la nécessité de réaliser une étude sociologique indépendante au niveau cantonal sur les défis et les pistes de solutions en matière de violence policière ?
6. De quelle manière le Conseil-exécutif entend-il garantir à long terme que les recours concernant la police soient enregistrés et examinés sérieusement ? Après de quel organe est-il possible de déposer un recours concernant la police, et quelle est la procédure appliquée à un tel recours ? Quels sont les services décidant de la suite à donner à un tel recours, et à quelles étapes de la procédure prennent-ils leurs décisions ?
7. Dans quelle mesure le Conseil-exécutif a-t-il la possibilité et la volonté de prendre des initiatives pour instituer une collaboration intercantonale pour que les ministères publics d'autres cantons puissent enquêter sur des reproches en matière de violence policière, et quel est son intérêt pour une telle démarche ? Un projet pilote, éventuellement avec des cantons voisins, serait-il envisageable pour renforcer l'indépendance de ces enquêtes et donc la confiance du public dans les enquêtes pénales ?

Réponse du Conseil-exécutif

La Police cantonale bernoise (POCA) prend très au sérieux les reproches portant sur le profilage racial. Depuis 2017, elle tient une statistique des recours déposés pour ce motif. Si les investigations ne permettent pas d'exclure un comportement discriminatoire de la part d'une agente ou d'un agent, le cas est transmis au Ministère public pour appréciation ; la POCA, quant à elle, envisage des mesures relevant du droit du personnel. Sur tous les recours enregistrés jusqu'à présent, le Conseil-exécutif n'a connaissance que d'un seul cas transmis au Ministère public, lequel n'a toutefois donné lieu à aucune condamnation. En revanche, des mesures ont été prises sur le plan du droit du personnel.

Comme le montreront également les explications données ci-après, les efforts consentis par la POCA en la matière sont considérables et très divers. Une meilleure connaissance de ces faits

permettrait d'éviter les préjugés et les jugements hâtifs, notamment dans les médias (voir, par exemple, l'article « Urteil zu Racial Profiling bringt Polizei unter Zugzwang », publié par le *Bund* et la *Berner Zeitung* le 21 février 2024).

1. *Quelles conséquences le Conseil-exécutif tire-t-il de cet arrêt déterminant de la CEDH en matière de profilage racial ?*

Le Conseil-exécutif condamne toute forme de discrimination. Il souligne les efforts déployés par la POCA jusqu'à présent et se félicite qu'elle poursuive dans cette voie. La POCA applique systématiquement et sans réserve l'article 154 de la loi du 10 février 2019 sur la police (LPol ; RSB 551.1) :

« Art. 154 Principes régissant la politique du personnel

¹ La Police cantonale

- a s'engage à agir sans préjugés ;
- b s'engage activement dans la prévention des discriminations ;
- c encourage l'égalité des chances et la diversité au sein de ses services ;
- d veille à disposer à chaque échelon d'un nombre approprié de collaboratrices et collaborateurs de langue française ».

Les directives internes de la POCA précisent clairement que toute attitude discriminatoire est inadmissible, que ce soit pendant le service ou en dehors. L'action de la police doit être fondée à tout moment sur des motifs légitimes découlant de la mission générale de la police et de la situation concrète. Par exemple, une personne ne peut être contrôlée que sur la base de critères ou d'indices conformes au droit.

La POCA est très attachée au caractère non seulement légal mais aussi éthique du comportement de son personnel. Elle a donc élaboré une charte de valeurs afin de guider son personnel vers un accomplissement responsable de ses tâches.

La POCA veille dès le recrutement à ce que les futurs membres du corps de police sachent aborder autrui avec ouverture et sans préjugés, indépendamment de son origine, de sa couleur de peau, de son orientation sexuelle, etc. ; elle ne tolère aucune forme d'extrémisme. Au cours d'une procédure de recrutement et de sélection en plusieurs étapes, les convictions des candidates et candidats sont évaluées et donnent lieu à une décision négative si elles se révèlent anticonstitutionnelles.

Constatant que la POCA est sensibilisée de longue date à ces questions, qu'elle a déjà pris des mesures et qu'elle les optimise en permanence, le Conseil-exécutif estime que l'arrêt de la CEDH n'appelle pas d'intervention particulière de sa part.

2. *Quelles sont les mesures prises par le Conseil-exécutif pour évaluer les besoins d'améliorations dans la formation et le perfectionnement des forces de police en matière de connaissances sur les droits fondamentaux et répondre à ces besoins ? Dans quelle mesure des thématiques d'actualité et pertinentes pour la pratique comme le profilage racial, les interdictions en matière de discrimination et les droits fondamentaux sont-elles prises en compte dans les plans d'études et régulièrement mises à jour (prière de fournir une énumération) ?*

Les droits humains et la déontologie font partie intégrante de la formation policière de base dispensée par l'École intercantonale de police de Hitzkirch, à laquelle la POCA est affiliée. Cette matière fait l'objet de 40 leçons et est incluse dans l'examen professionnel fédéral.

La formation de base est revue et actualisée régulièrement. Elle intègre des exemples récents et tient compte des derniers développements. Ainsi, l'arrêt précité de la CEDH sera dorénavant abordé dans le cadre de l'enseignement.

3. *Dans la formation policière, quels sont les modules spécifiques concernant les indices admissibles pour fonder un soupçon entraînant un contrôle d'identité dans l'espace public ? Comment garantit-on que la formation met en avant les éléments de soupçon factuels et objectifs et empêche ainsi l'application de critères non autorisés comme la couleur de peau ou l'ethnie ?*

La formation de base présente tout d'abord le cadre légal. Celui-ci fait ensuite l'objet d'entraînements pratiques. Par ailleurs, la question de la discrimination est abordée de diverses manières dans la formation continue. Les directives internes de la POCA traitent expressément des contrôles de personnes et de l'interdiction de discrimination.

4. *Quels efforts le Conseil-exécutif déploie-t-il pour favoriser au sein des corps de police une culture de l'erreur ouverte, qui renforce la prise de conscience pour la problématique du profilage racial et porte un regard critique sur la culture policière (esprit de corps) ? Quelles sont les mesures prévues ou appliquées pour encourager ces changements de culture (prière de fournir une énumération) ?*

La question souvent floue de l'« esprit de corps » a été intégrée à la formation de base et, depuis peu, à la formation des cadres. De plus, dans la formation continue des cadres, le commandant a souligné l'importance d'une culture de l'erreur ouverte et positive ; des règles de feedback ont été adoptées dans cette perspective.

Depuis quelques années, différents types de formations continues permettent aux agentes et agents de police d'approfondir leurs connaissances et leurs compétences :

- Formation continue d'une demi-journée sur les contrôles de police, les compétences interculturelles, les stéréotypes et le profilage racial, les émotions et le travail policier, dispensée par des intervenantes et intervenants externes et destinée à tout le corps de police
- Module d'approfondissement de deux jours sur les compétences interculturelles, les stéréotypes et le profilage racial
- Formation continue en ligne sur les compétences interculturelles et les questions migratoires dans les activités policières quotidiennes, destinée à tout le corps de police
- Transformation du groupe de travail Pont en service spécialisé Passerelle (0,5 équivalent plein temps)
- Webinaire « Cultural Intelligence » : formation continue individuelle d'une demi-journée proposée deux ou trois fois par an
- Poste supplémentaire à plein temps pour le service spécialisé Passerelle
- « Changement de perspectives » : formation continue sur les préjugés et les stéréotypes, le profilage racial, etc. destinée à tout le corps de police

Les différentes unités de formation continue visent à anticiper les situations dans lesquelles il importe particulièrement de réfléchir aux attentes, perceptions et points de vue des personnes impliquées et d'en tenir compte de manière professionnelle en qualité d'agentes et agents de police. C'est le cas notamment pour les contrôles de personnes lorsque la personne concernée risque particulièrement de faire l'objet de discriminations en raison de son apparence.

5. *Quel est l'avis du Conseil-exécutif sur la nécessité de réaliser une étude sociologique indépendante au niveau cantonal sur les défis et les pistes de solutions en matière de violence policière ?*

Sur mandat du département de la sécurité de la ville de Zurich, le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a mené en 2017 une étude¹ axée sur la problématique du profilage racial. La POCA a pris connaissance des résultats et en a tiré les conséquences, dans la mesure où ils étaient pertinents et n'avaient pas encore été mis en œuvre dans la pratique interne. Le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de mener d'autres études pour l'heure.

6. *De quelle manière le Conseil-exécutif entend-il garantir à long terme que les recours concernant la police soient enregistrés et examinés sérieusement ? Auprès de quel organe est-il possible de déposer un recours concernant la police, et quelle est la procédure appliquée à un tel recours ? Quels sont les services décidant de la suite à donner à un tel recours, et à quelles étapes de la procédure prennent-ils leurs décisions ?*

Il existe plusieurs possibilités de faire la lumière sur un soupçon de comportement inapproprié de la part d'une agente ou d'un agent de la POCA. Tout soupçon de cet ordre peut être signalé directement à la POCA. Si le comportement soupçonné est pénalement répréhensible, le cas est transmis au Ministère public pour instruction. Si les faits reprochés n'ont pas de portée pénale, la POCA examine l'incident au titre de ses compétences de surveillance et prend les mesures qui s'imposent (p. ex. en vertu du droit du personnel). Les actes incriminés peuvent avoir été commis pendant le service ou en dehors, par exemple sous forme de déclarations sur les réseaux sociaux.

Il est possible en outre de déposer une dénonciation directement auprès du Ministère public, ou une dénonciation à l'autorité de surveillance auprès de la Direction de la sécurité. Enfin, un recours peut être adressé directement à la Chambre de recours de la Cour suprême sur la base de l'article 393, alinéa 1, lettre a du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP ; RS 312.0).

La procédure se déroule selon le droit procédural applicable.

7. *Dans quelle mesure le Conseil-exécutif a-t-il la possibilité et la volonté de prendre des initiatives pour instituer une collaboration intercantonale pour que les ministères publics d'autres cantons puissent enquêter sur des reproches en matière de violence policière, et quel est son intérêt pour une telle démarche ? Un projet pilote, éventuellement avec des cantons voisins, serait-il envisageable pour renforcer l'indépendance de ces enquêtes et donc la confiance du public dans les enquêtes pénales ?*

Réponse de la Direction administrative de la magistrature, le Conseil-exécutif n'ayant pas compétence pour évaluer ou piloter l'indépendance des enquêtes pénales :

¹ Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), *Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich. Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling*, par Künzli Jörg / Wyttenbach Judith / Fernandes-Veerakatty Vijitha / Hofer Nicola, Berne 2017

Le droit en vigueur permet de charger, s'il y a lieu, le ministère public d'un autre canton d'apprécier le caractère pénal de griefs de violences policières. La décision en est prise au cas par cas et incombe à la procureure générale ou au procureur général. Le critère déterminant réside dans l'existence d'un problème de récusation au niveau de la direction de la procédure (voir question n° 22 Sancar/Amman du 8 septembre 2021).

L'article 56 CPP règle la partialité et la récusation qui en découle. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le fait que les membres de la police et du Ministère public collaborent dans le cadre de la procédure pénale ne les rend pas généralement suspects de partialité les uns envers les autres. La relation professionnelle entre la personne qui travaille pour l'autorité pénale et une partie à la procédure ou son conseil juridique ne constitue pas un motif de récusation dans la mesure où aucune autre circonstance ne permet de déduire qu'il y a un manque d'impartialité. Il faut partir du principe que les procureures et procureurs disposent en règle générale de l'indépendance et du professionnalisme requis pour pratiquer l'objectivité et le respect des lois nécessaires aussi dans de tels cas. Le droit du Ministère public de surveiller et de donner des directives à la police n'entraîne pas un manque d'indépendance du Ministère public dans le cadre de la direction de l'instruction.

Il est à noter de surcroît que le Ministère public cantonal chargé de tâches spéciales instruit pour l'ensemble du territoire cantonal des affaires dans lesquelles il y a nécessité d'investiguer contre des autorités locales (régionales), pénales ou autres (art. 52, al. 2, lit. f de la loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs [LiCPM ; RSB 271.1]). Le Parquet général, sur la base de l'article 52 LiCPM, a ordonné dans une directive que l'instruction d'une affaire qui, en raison de ses particularités, ne saurait ressortir au ministère public régional compétent à raison du lieu incombe au Ministère public cantonal chargé de tâches spéciales. Le classement d'une procédure par le Ministère public cantonal chargé de tâches spéciales est susceptible de recours devant la Chambre de recours de la Cour suprême.

Grâce à cette cascade de compétences établie dans le canton de Berne, la question de la récusation ne se pose que très rarement. Si, exceptionnellement, le problème devait survenir, il appartient à la procureure générale ou au procureur général de confier la direction de la procédure à une procureure ou un procureur d'un autre canton.

Le Code de procédure pénale, la jurisprudence du Tribunal fédéral, le règlement des compétences du Ministère public et la pratique appliquée dans ces conditions garantissent l'indépendance de l'instruction pénale menée par le Ministère public, laquelle débouche sur une procédure devant le tribunal pénal compétent en cas de mise en accusation.

Destinataire
– Grand Conseil