

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Mathilde Captyn, Pierre Losio, Antonio Hodgers, Loly Bolay, Christian Brunier, Alberto Velasco, Michel Halpérin, Renaud Gautier, Gilbert Catelain, Yves Nidegger et Sandra Borgeaud

Date de dépôt: 20 septembre 2007

Projet de loi modifiant la loi sur la police (F 1 05)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Article 1 Modification

La loi sur la police (LPol), du 26 octobre 1957, est modifiée comme suit :

Art. 16 Légitimation et identification (nouvelle teneur)

¹ L'uniforme sert de légitimation; il comporte un numéro de matricule clairement lisible, sauf si des circonstances exceptionnelles l'empêchent.

² Les fonctionnaires en civil se légitent et s'identifient au moyen de leur carte de police lors de leurs interventions officielles, sauf si des circonstances exceptionnelles les en empêchent.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'introduction du port du matricule sur les uniformes de la police genevoise est une simple mesure à introduire pour de nombreux bénéfices, d'ores et déjà constatés et applaudis dans d'autres cantons suisses (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure, Lucerne). Bien qu'une vision stratégique claire sur l'avenir de la police se fasse toujours attendre de la part du gouvernement, ainsi que les réformes politiques qui en découlent, l'introduction du port du matricule s'inscrit dans l'indispensable pacification des relations de cette institution avec l'Etat et la population dans son ensemble.

Il est grand temps d'inverser la tendance à la stigmatisation et d'œuvrer dans le sens du rétablissement de la confiance, processus indispensable pour Genève, dont l'initiation ne peut plus se faire attendre. Sans stratégie claire de la part de l'exécutif, la responsabilité incombe dès lors au législatif. En voici un premier pas.

Améliorer la visibilité de l'Etat de droit

Lors de toute intervention de police, la personne visée est en droit de s'assurer qu'elle a effectivement affaire à un membre des forces de l'ordre. Cette obligation de se légitimer est garantie à Genève par l'article 16 de la loi sur la police (F 1 05) stipulant : « L'uniforme sert de légitimation, les fonctionnaires en civil se légitiment au moyen de leur carte de police, lors de leurs interventions officielles, sauf si des circonstances exceptionnelles les en empêchent. »

Le présent projet a pour objet de compléter, pour la gendarmerie, l'obligation de se légitimer par une obligation de s'identifier. Toutefois, comme on le verra plus bas, l'identification proposée reste anonyme, au moyen d'un numéro de matricule clairement visible sur l'uniforme. A noter que la question ne se pose pas pour la police judiciaire, dont les membres se légitiment – et s'identifient – au moyen de leur carte de police, laquelle est nominative.

Conception plus moderne de l'anonymat des forces de l'ordre dans l'intérêt public

L'objectif de l'identification au moyen du port du matricule sur l'uniforme a pour but d'améliorer les relations entre les policiers et la population. Dans certains cas, il s'agit aussi d'éviter les situations de conflit pouvant parfois résulter des questions posées aux gendarmes sur leur identité.

Le Tribunal fédéral a d'ailleurs mentionné, dans un arrêt daté du 23 avril 1998 sur recours de droit public formé par des fonctionnaires de police contre une loi cantonale leur imposant le port d'un badge mentionnant leur identité : « le législateur cantonal entend, par cette mesure, abandonner l'ancienne conception de l'anonymat des forces de l'ordre pour favoriser une communication plus ouverte entre les citoyens et les policiers ; il part du principe que l'on se comporte différemment avec quelqu'un dont on connaît le nom. L'objectif de proximité ne constitue cependant pas une fin en soi, mais vise à renforcer le respect envers la police et, en dernier ressort, à améliorer les rapports du citoyen avec celle-ci. »¹

Il est fondamental de rappeler que la volonté des auteurs du présent projet de loi n'est pas de permettre d'identifier nominativement tout policier en exercice. Ce projet vise en revanche à améliorer la confiance de tout un chacun envers sa police, par le port d'un matricule visible et anonyme sur l'uniforme de police, mesure dont les buts ont été clairement exposés dans l'arrêt du Tribunal fédéral précité.

Le Tribunal fédéral a de plus ajouté : « En résumé, dans la situation actuelle, on ne peut pas nier l'existence d'intérêts publics justifiant le port de badges d'identification. »² A nouveau, dans le présent projet de loi, il s'agit de prescrire le port d'un badge de légitimation plutôt que d'un badge d'identification, car l'anonymat des forces de l'ordre n'est pas remis en cause par les auteurs.

Améliorer la transparence et réaffirmer quotidiennement les droits et les devoirs de chacun

Plus fondamentalement, l'adoption d'un badge de légitimation vise à faciliter l'éprouvant travail de la police genevoise au quotidien. Il facilite la réponse à une question fondamentale dans toute interaction entre deux inconnus : « Qui êtes-vous ? » Il rappelle ainsi au citoyen, comme au policier, avant même la mise en place du rapport de force éventuel, inhérent au

¹ Voir ATF 124 I 85, p. 320, se référer aux annexes pour le texte complet.

² *Ibid.*, p. 321.

contexte, qu'ils sont toutes deux personnes titulaires de droits et tenues à des devoirs.

Il s'agit aussi, pour le législateur, d'assumer le fait que les rapports sociaux ont évolué. En effet, on constate aujourd'hui que le respect se fonde moins sur la position d'autorité en tant que telle que sur le respect qu'inspire son détenteur. Il faut prendre acte du fait que la communication au sens large est plus ouverte³, les rapports moins automatiquement fondés sur le seul respect de l'uniforme. Il est temps par conséquent d'adapter le travail quotidien de la police à cette évolution.

Matérialiser une règle coutumière

Il est acquis qu'il existe aujourd'hui un principe non codifié dans la loi, selon lequel tout gendarme est censé communiquer son matricule à celui qui le demande. La modification proposée dans le présent projet de loi a pour objet de faciliter les rapports entre l'un et l'autre en rendant la communication du matricule automatique, puisque le badge qui le mentionne deviendra un moyen d'identification – non nominatif – permanent.

Par l'introduction du matricule sur les uniformes de police, c'est l'ensemble des échanges entre la police et la population qui seront plus transparents. Le service public y gagnera tout autant en qualité.

Faciliter le travail de la justice

Celui qui souhaite se plaindre d'une intervention de la police peut, selon l'article 114A du code de procédure pénale, s'adresser au procureur général. Il peut aussi, cela va sans dire, déposer une plainte pénale s'il estime que l'intervention était constitutive d'une infraction pénale. Dans un cas comme dans l'autre, sa démarche n'a de sens que s'il est en mesure de désigner les participants à l'intervention.

Quant au Parquet, il ne peut donner suite à une plainte que si l'identité des policiers concernés est connue ou facilement déterminable. Encore une fois, la question ne se pose pas pour les interventions de la police judiciaire, qui se légitime nominativement. Elle se pose en revanche pour celles de la gendarmerie.

Est-ce pour cette raison que nombre de plaintes déposées contre les interventions de la police sont classées ? La question reste ouverte, mais il n'en demeure pas moins que le citoyen qui souhaite se plaindre en sera

³ *Ibid*, p. 320.

grandement dissuadé s'il n'est pas en mesure de dire à qui il a eu affaire, et que le Parquet est certainement d'autant plus enclin à classer que les personnes visées ne sont pas identifiables.

L'introduction du numéro de matricule aurait l'avantage d'améliorer la rapidité⁴ et la qualité des enquêtes. Notamment par la possibilité d'identifier immédiatement les auteurs des allégations mentionnés dans la plainte et de les entendre⁵ de manière plus systématique. Il est en effet difficile, pour un policier, de se savoir sous le coup d'une plainte pénale dans certains cas pendant plusieurs années, tout comme il est difficile pour le citoyen d'attendre indéfiniment la conclusion de la procédure.

Par l'amélioration de la qualité et de la rapidité des informations échangées entre la justice et la police grâce au matricule, c'est finalement l'Etat de droit dans son ensemble qui est amélioré.

Mieux protéger la police

Le numéro de matricule sert aujourd'hui, mise à part sa fonction administrative, à protéger les policiers contre des agressions éventuelles à leur rencontre ou à l'encontre de membres de leur famille.

Garantir la sécurité de la police par un matricule anonyme

Le port du matricule sur l'uniforme renforce la sécurité des relations entre la police et le citoyen. Le maintien du caractère anonyme du matricule étant voulu par les auteurs du présent projet, la visibilité du matricule ne permettra pas à tout un chacun de déterminer l'identité du policier. On peut même imaginer des roulements des numéros de matricule, aussi bien en cas de circonstances exceptionnelles que de manière régulière, afin de garantir l'anonymat des chiffres portés sur l'uniforme. C'est donc par un matricule bien visible dont l'anonymat est garanti que la sécurité de la police comme celle du citoyen est mieux protégée, et ainsi la sécurité de tous renforcée.

Plus techniquement, le matricule de police est fixé aujourd'hui selon l'année d'entrée du policier dans le corps et son rang dans sa promotion. Il s'agira bien entendu de modifier l'attribution des chiffres du matricule afin de le rendre aléatoire.

⁴ Art. 29. al. 1 Cst. féd. : « Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. »

⁵ Art. 29 al. 2 Cst. féd. : « Les parties ont le droit d'être entendues. »

Prévoir des exceptions

Les auteurs n'excluent pas que des exceptions à l'obligation de porter le badge soient possibles. On pense par exemple aux opérations du groupement d'intervention, qui doit pouvoir opérer dans la plus grande discrétion (par exemple en cas de prise d'otages), ou encore aux arrestations d'individus spécialement menaçants, dans des cas extrêmement limités (crime organisé, par exemple).

A noter que pour les auteurs, les engagements de service d'ordre ne sont pas des circonstances exceptionnelles permettant de renoncer au port du badge. Au contraire, il s'agit d'un cas où l'identification au travers du matricule anonyme prend tout son sens.

Améliorer l'image de la police

La police dans son ensemble bénéficiera de l'introduction du port de matricule, dans la mesure où les éventuels abus commis par l'un de ses membres ne pourront plus être imputés à l'ensemble de la profession. Aujourd'hui, les accusations de comportements illicites et non respectueux du code de déontologie policière genevois⁶ ternissent ponctuellement l'image de toute l'institution, alors qu'elles sont en son sein le fait de personnes isolées. C'est d'ailleurs ce qu'a bien compris la police zurichoise en demandant elle-même l'introduction du matricule à sa hiérarchie.

Analyse du cadre légal

Conformité avec le droit supérieur

Au niveau fédéral, le Tribunal fédéral a spécifié il y a déjà neuf ans de cela que « l'obligation faite aux fonctionnaires de police en uniforme de porter un badge d'identification repose sur un intérêt public et n'est pas disproportionnée. Les griefs de violation de l'article 8 CEDH se révèlent dès lors mal fondés. »⁷.

⁶ <http://www.geneve.ch/police/nos-services/code-de-deontologie/>, se référer aux annexes pour le texte complet.

⁷ Voir ATF 124 I 85, p. 322, se référer aux annexes pour le texte complet.

Par comparaison, au niveau européen, le droit est encore plus précis en la matière. Le Conseil de l'Europe a adopté, le 19 septembre 2001, une recommandation (Rec2001 10) sur le Code européen d'éthique de la police⁸. Ce code prévoit notamment, à son article 45 : « Les personnels de police doivent normalement, lors d'interventions, être en mesure d'attester leur qualité de membre de la police et leur identité professionnelle ». L'exposé des motifs de cette disposition précise que les personnels de police doivent non seulement être en mesure de justifier de leur appartenance à la police, mais également de s'identifier en tant que membre individualisé de la police (« identité professionnelle »). « Cette prescription selon laquelle les policiers doivent normalement faire connaître leur identité professionnelle avant, pendant ou après une intervention, est étroitement liée à la responsabilité personnelle de la police, pour ses actions et omissions. En l'absence de possibilité d'identifier le policier, la responsabilité personnelle, du point de vue du droit public, n'est plus qu'une formule vide de sens. »

Conséquences financières

La seule conséquence financière réside dans la confection des badges. Ce coût paraît largement raisonnable au regard des avantages attendus. Relevons que le coût sera plus élevé si l'on confère aux badges un caractère esthétique plus marqué, à même de manifester la fierté du policier d'appartenir à son corps.

Conclusion

Pour conclure, la mise en place du port du matricule sur les uniformes de police est un très simple outil permettant d'introduire davantage de transparence, de respect et d'ouverture dans les relations quotidiennes entre la police et les citoyens, tout en renforçant la sécurité des policiers grâce à la garantie de leur anonymat.

L'image générale de la police s'en trouvera améliorée, et notre Etat de droit renforcé.

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous engageons, Mesdames et Messieurs les députés, à faire bon accueil à ce projet de loi.

⁸ <http://www.hri.ca/forthereCord2001/euro2001/bilan2001/documentation/comminister/rec200110.htm> Se référer aux annexes pour le texte complet.

Annexes

1. *ATF 124 I 85.*
2. *Code de déontologie policière genevois.*
3. *Code européen d'éthique de la police adoptée par le Comité des ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765^e réunion des délégués des ministres.*

– 318 –

LIBERTÉ PERSONNELLE. FONCTIONNAIRES. – Recours de droit public, formé par des fonctionnaires de police, contre une loi cantonale leur imposant le port d'un badge mentionnant leur identité. – Contrôle abstrait, par le TF, de la constitutionnalité de cette norme.

Liberté personnelle (droit constitutionnel non écrit), art. 8 CEDH.

L'obligation faite aux fonctionnaires de police de porter un badge d'identification sur l'uniforme répond à un intérêt public suffisant pour justifier une atteinte à la liberté personnelle, en tant qu'elle vise à améliorer les relations entre la police et les citoyens, et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce but (c. 3).

*Fédération des fonctionnaires de police (Polizeibeamtenverband)
du canton de Bâle-Ville c. Bâle-Ville, canton; 23 avril 1998;
ATF 124 I 85.*

Résumé des faits:

Le 13 novembre 1996, le Grand Conseil du canton de Bâle-Ville a adopté une nouvelle loi sur la police cantonale, qui prévoit notamment, à son § 33 ch. 2, l'obligation pour les agents en uniforme de porter un badge d'identité, hormis dans les cas fixés par le Conseil d'Etat par voie d'ordonnance, pour lesquels il est renoncé à l'usage d'un tel badge ou il est recouru à un autre moyen d'identification individualisé.

Le TF a rejeté le recours de droit public formé contre le § 33 ch. 2 de cette loi par la Fédération des fonctionnaires de police du canton de Bâle-Ville.

Extrait des considérants:

2. La Fédération des fonctionnaires de police du canton de Bâle-Ville voit une violation de la liberté personnelle de ses membres et de l'art. 8 CEDH dans l'obligation faite à ces derniers de porter un badge à leur nom. Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat sont pour leur part d'avis que le domaine de protection de la liberté personnelle et de l'art. 8 CEDH ne s'étend pas à l'utilisation du nom et que ces garanties ne confèrent aucun droit à ce que celui-ci soit tenu secret. La protection du nom relèverait exclusivement des art. 29 et 30 CC.

a) En tant que droit fondamental, le droit constitutionnel non écrit (dans l'ancienne Constitution fédérale) de la liberté personnelle ne tend pas seulement à assurer le droit d'aller et venir, voire à protéger l'intégrité corporelle et psychique, mais il garantit toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine. Il protège le citoyen dans l'exercice de sa faculté d'apprécier une situation de fait déterminée et d'agir selon cette appréciation. Il lui accorde à cet effet un droit à la protection de sa sphère privée (ATF 123 I 112 c. 4a, JdT 1999 I 529; ATF 122 I 360 c. 5a, JdT 1998 I 203; ATF 120 Ia 147 c. 2a, JdT 1996 IV 61; ATF 119 Ia 460 c. 5a, JdT 1995 I 586).

Le TF a rappelé à plusieurs reprises que n'importe quelle atteinte à la sphère personnelle du citoyen ne permettait pas d'invoquer le droit non écrit de la liberté personnelle; cette liberté ne remplit en effet pas la fonction d'une liberté générale d'action que le particulier pourrait faire valoir à l'encontre de tout acte étatique ayant une incidence sur son mode de vie, et ne le protège pas de tout désagrément physique ou psychique. Aussi, il est nécessaire de tracer une limite du domaine de protection de la liberté personnelle, d'après la nature et l'intensité de l'atteinte (ATF 120 Ia 147 c. 2a, JdT 1996 IV 61; ATF 119 Ia 460 c. 5a JdT 1995 I 586).

b) La liberté personnelle implique un droit à une sphère secrète et intime (ATF 122 I 360, JdT 1998 I 203; ATF 106 Ia 277, JdT 1982 IV 30). La collecte de données à des fins d'identification, leur conservation et leur traitement touchent le domaine de protection de la liberté personnelle (ATF 122 I 360, JdT 1998 I 203; ATF 120 Ia 147 c. 2b, JdT 1996 IV 61). Le nom et son utilisation font partie de cette sphère privée (cf. arrêt du TF publié in: EuGRZ 1996 p. 329 c. 5c). Il appartient à chacun de décider librement si, et dans quelles circonstances, il veut révéler ou non son identité à un tiers. Une obligation étatique de rendre public un nom porte une atteinte au domaine de protection de la liberté personnelle. C'est pourquoi les organes de police doivent disposer d'une base légale spéciale pour procéder à des contrôles d'identité (cf. § 34 de la loi sur la police cantonale). De même, les citoyens n'ont aucune obligation de porter sur eux des papiers d'identité (ATF 109 Ia 146 c. 3b, JdT 1984 IV 95).

Vu ce qui précède, une obligation générale de porter un badge à son nom et de décliner en tout temps son identité constitue une atteinte à la liberté personnelle. Le fait que les fonctionnaires de police se trouvent dans un rapport de sujétion spéciale avec l'Etat ne restreint pas le domaine de protection de la liberté personnelle, mais

il doit être pris en considération uniquement sous l'angle de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité. Contrairement à l'avis des autorités cantonales, le droit au nom du Code civil n'y change rien. Les art. 29 et 30 CC décrivent uniquement le droit à son propre nom et à la protection du nom et n'ont aucun rapport avec la question de savoir si, et dans quelle mesure, le nom doit être communiqué par son porteur.

c) L'organisation recourante se fonde également sur l'art. 8 § 1 CEDH, qui confère à tout individu le droit au respect de la vie privée. Cette garantie se recoupe dans le domaine considéré avec celles qui découlent de la liberté personnelle et n'a pas de portée propre (ATF 122 I 360 c. 5a, JdT 1998 I 203).

3. L'obligation générale de porter un badge d'identification doit donc être considérée comme une atteinte à la liberté personnelle et à la vie privée protégée par l'art. 8 CEDH. Des restrictions à la liberté personnelle, respectivement aux droits consacrés par l'art. 8 CEDH, sont admissibles lorsqu'elles reposent sur une base légale, sont prises dans l'intérêt public, sont proportionnées et respectent le noyau intangible de ce droit, respectivement lorsqu'elles correspondent aux critères de l'art. 8 § 2 CEDH (ATF 122 I 360 c. 5b, JdT 1998 I 203; ATF 119 Ia 460 c. 5d, JdT 1995 I 586). L'organisation recourante ne conteste pas l'existence d'une base légale suffisante. En revanche, elle prétend que l'obligation incriminée ne répondrait pas à un intérêt public prépondérant et qu'elle serait disproportionnée.

a) (*rés.*) L'obligation de porter un badge d'identification est pour l'essentiel motivée par la conception contemporaine de la force publique dans un Etat de droit. Le législateur cantonal entend, par cette mesure, abandonner l'ancienne conception de l'anonymat des forces de l'ordre pour favoriser une communication plus ouverte entre les citoyens et les policiers; il part du principe que l'on se comporte différemment avec quelqu'un dont on connaît le nom. L'objectif de proximité ne constitue cependant pas une fin en soi, mais vise à renforcer le respect envers la police et, en dernier ressort, à améliorer les rapports du citoyen avec celle-ci. En ce sens, le législateur poursuit des intérêts publics qui sont en principe propres à justifier une restriction des droits fondamentaux telle que l'obligation de porter un badge d'identification.

L'organisation recourante fait toutefois valoir que le port du badge exposerait de façon permanente les fonctionnaires de police à l'attention du public et à un manque de respect ou de tolérance de la part

des citoyens; le risque d'appels téléphoniques anonymes au domicile ne devrait pas être sous-estimé. Ces craintes doivent effectivement être prises au sérieux; elles ne sauraient toutefois se ramener à la seule obligation de porter un badge d'identification, comme le révèlent des expériences faites dans d'autres cantons.

Le port obligatoire d'un badge d'identification expose les fonctionnaires de police à un certain contrôle de la part de la population qui demeure de nature à susciter quelques craintes (facilité accrue pour dénoncer d'éventuelles violations des devoirs de service). Mais cette transparence ne se rapporte qu'à l'exercice de la fonction et, à cet égard, on peut penser par analogie au principe de la publicité applicable aux procédures judiciaires visées par l'art. 6 § 1 CEDH, qui offre à un large public une possibilité de contrôle des tribunaux. Compte tenu de la transparence, manifestée par l'affichage du nom du policier, il appartient en premier lieu à la police de veiller à une bonne exécution de ses tâches (cf. ATF 109 Ia 273, JdT 1985 I 616). En résumé, dans la situation actuelle, on ne peut pas nier l'existence d'intérêts publics justifiant le port de badges d'identification.

b) (rés.) Cette obligation se révèle par ailleurs proportionnée. La restriction à la liberté personnelle n'est pas grave. Comme cela a été relevé, les fonctionnaires de police sont aujourd'hui déjà obligés, suivant les circonstances, à décliner leur identité et il est possible de demander ce renseignement. Ceux qui procèdent aux inculpations et interpellations doivent se présenter. Par ailleurs, les cadres de la police ont déjà l'obligation de porter des badges d'identification. Même si leur situation n'est pas en tout point comparable à celle des fonctionnaires de police en service de maintien de l'ordre, cette mesure n'a pas eu d'effets négatifs manifestes. Il faut aussi prendre en considération les expériences positives menées dans d'autres cantons (Bâle-Campagne, Lucerne, Soleure). Enfin dans le cadre du contrôle abstrait des normes (ATF 119 Ia 460, JdT 1995 I 586), il y a lieu de tenir compte de la nouvelle ordonnance cantonale sur la police qui prévoit de ne mentionner que le nom de famille sur le badge d'identité et d'imposer uniquement le port d'une marque d'identification individualisée pour le service d'ordre dans des situations conflictuelles. Cette réglementation montre que l'obligation légale peut être appliquée de manière proportionnée, selon les circonstances.

L'organisation recourante estime cependant que l'obligation de porter un badge d'identification n'est pas une mesure apte à atteindre les buts fixés. Il n'est pas aisé de se prononcer sur l'adéquation d'une

mesure dans le cadre du contrôle abstrait des normes. Il incombe d'abord au législateur de définir les tâches de la police, dans les limites du droit constitutionnel. Définir l'image des forces de l'ordre que l'on veut donner aux citoyens est une question éminemment politique et le législateur dispose à cet égard d'une marge d'appréciation étendue. Aussi n'y a-t-il pas lieu de poser des exigences trop strictes dans le contrôle des critères d'aptitude et de nécessité. Au terme d'un examen global, la mesure attaquée n'apparaît pas inapte à contribuer au maintien d'une relation ouverte, avec moins de tensions, entre les fonctionnaires de police et la population.

Vu ce qui précède, l'obligation faite aux fonctionnaires de police en uniforme de porter un badge d'identification repose sur un intérêt public et n'est pas disproportionnée. Les griefs de violation de la liberté personnelle et de l'art. 8 CEDH se révèlent dès lors mal fondés.

I^{re} Cour de droit public.

Trad. C. P.

PROTECTION DES DONNÉES. DROIT D'ÊTRE ENTENDU (DROIT DE CONSULTER LE DOSSIER). – Demande, adressée par un assuré à la SUVA, tendant à la consultation de pièces classées comme documents internes. – Refus de la SUVA, confirmé par la Commission fédérale de la protection des données. – Recours de droit administratif de l'assuré au TF, partiellement admis.

Art. 8, 9 LPD, art. 4 aCst.

Le droit d'accès aux données personnelles, selon la loi fédérale sur la protection des données, n'a pas la même portée que le droit de consulter le dossier garanti par les règles de la procédure administrative ou – garantie minimale – par le droit constitutionnel. Examen, dans le cas particulier, des restrictions admissibles de ce droit d'accès.

A. c. SUVA (CNA) et Commission fédérale de la protection des données; 1^{er} septembre 1999; ATF 125 II 473.

Résumé des faits:

A., victime en 1994 d'un accident de la circulation, a réclamé des prestations à la Caisse nationale d'assurance-accidents (SUVA). Pour

préparer son intervention dans cette procédure, le mandataire juridique de A. a demandé à la SUVA de lui communiquer le dossier de son assuré, y compris une radiographie. L'agence régionale de la SUVA a répondu à cette demande, en signalant que les radiographies n'étaient pas mentionnées dans le bordereau des pièces du dossier. Le mandataire de A. a dès lors estimé que le dossier transmis était incomplet et il a demandé la communication des documents internes. La direction de la SUVA lui a répondu, le 12 janvier 1998, que les documents internes n'étaient par principe pas communiqués.

A. a recouru contre ce refus auprès de la Commission fédérale de la protection des données (CFPD), en demandant à pouvoir accéder à toutes les pièces, y compris les documents internes. La CFPD est entrée en matière – la lettre de la SUVA du 12 janvier 1998 étant considérée comme une décision au sens de l'art. 5 al. 2 PA au sujet du droit d'accès à des données personnelles – puis elle a rejeté le recours, par un prononcé du 15 mai 1998. A. a formé, contre ce prononcé, un recours de droit administratif que le TF a partiellement admis.

Extrait des considérants:

4. a) La contestation porte, en l'espèce, sur le droit d'accès du recourant aux documents internes de l'administration relatifs à une procédure ouverte selon la loi fédérale sur l'assurance-accidents.

Selon la jurisprudence du TF et celle du Tribunal fédéral des assurances, un droit de consulter les documents internes de l'administration ne peut être déduit ni des normes sur la consultation du dossier contenues dans la loi fédérale sur la procédure administrative ou dans la loi fédérale sur l'assurance-accidents, ni de la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu selon l'art. 4 aCst., offrant une protection minimale à ce sujet (ATF 115 V 297 c. 2g; ATF 113 Ia 1 c. 4c/cc, JdT 1987 IV 109; ATF 113 Ia 286 c. 2d, JdT 1989 I 290). On qualifie de documents administratifs internes les documents qui n'ont pas le caractère de preuves dans une procédure, mais qui sont d'usage interne et sont destinés à faciliter la tâche de l'organe de décision, qui doit se former une opinion sur l'affaire à traiter (p. ex. projets, propositions, notes, rapports, etc.). En ne donnant aucun droit à la consultation de ces documents, on empêche que soient entièrement divulgués d'autres éléments que ceux que l'organe administratif a considérés comme décisifs ou qui ont été mentionnés dans la motivation de la décision elle-même. Cela étant, la distinction

*ANNEXE 2***o17. Code de déontologie****Préambule**

Le code de déontologie vise à arrêter les principes généraux dans lesquels s'inscrit l'action de la police et fixe le contexte éthique de l'activité de la police.

Contexte général

Bras armé de l'Etat, la police agit, soit en fonction de compétences originelles, soit en concours avec les autorités compétentes de par la loi.

En axant son action sur le respect des normes juridiques démocratiquement acceptées, la police contribue à l'affirmation de la souveraineté de l'Etat et au respect des libertés et droits fondamentaux des citoyens. Par là même, elle est la gardienne des valeurs intemporelles et universelles de notre culture.

Cadre d'action

La police est exercée sur l'ensemble du territoire de la République et Canton de Genève par un seul corps de police dont les différents services contribuent, en étroite coordination, à assumer les missions fixées par la loi, respectivement ordonnées par le conseiller d'Etat chargé de la justice et de la police, les autorités compétentes en matière de poursuites pénales, le chef de la police ou les officiers de police.

La police genevoise exécute les tâches qui lui sont imparties selon les priorités arrêtées dans le cadre des options stratégiques à moyen et long terme, respectivement des options opératives / tactiques.

L'activité préventive fait partie intégrante du champ d'action de la police.

Dans les cas de nécessité et en l'absence d'autres organismes pouvant intervenir, la police prête aide et secours aux personnes dans le besoin.

En cas de besoin et en l'absence de dispositions légales particulières, la police agit selon les principes découlant de la clause générale de police.

Au service de l'Etat et de la population, la police collabore, dans un esprit d'ouverture et de franchise, avec tous ses partenaires.

Devoirs des policiers

En qualité de serviteur des lois et de l'Etat, le policier se doit d'avoir en tout temps et en tout lieu un comportement exemplaire, impartial et digne, respectueux de la personne humaine et des biens.

L'usage des pouvoirs conférés par la loi s'effectue toujours avec pondération et mesure, de manière opportune et adaptée aux circonstances.

En service, le policier s'abstient de toute déclaration subjective de caractère politique, philosophique ou religieux.

Hors service, le policier agit spontanément, dans la mesure de ses possibilités, pour prévenir la commission d'une infraction ou contribuer à l'interpellation de son auteur. De la même manière, il est également prêt à porter secours aux personnes en danger.

Les personnes interpellées sont sous la protection de la police et doivent être traitées avec décence, conformément aux droits fondamentaux reconnus à tout homme.

Professionnellement le policier tend vers la plus grande polyvalence qui garantit les changements d'affectation et le profil de carrière.

L'intérêt de la mission l'emporte sur l'intérêt personnel.

La disponibilité et la courtoisie caractérisent tout policier.

Droits des policiers

Tout policier faisant l'objet de poursuites ou représailles suite aux activités qu'il a accomplies dans l'exercice de ses fonctions est défendu par le commandement. Au besoin, le policier a droit à une assistance juridique. Le policier a droit à la protection de sa personnalité, respectivement de sa sphère privée pour les enquêtes et actes accomplis légalement dans l'exercice de ses fonctions. Cette protection peut inclure, le cas échéant, le droit à l'anonymat, la hiérarchie répondant au nom du policier pour les enquêtes et actes accomplis par ce dernier, conformément à la loi ou aux ordres donnés.

Les procédures disciplinaires menées à l'encontre d'un policier doivent être franches et exécutées dans les meilleurs délais. Le policier a le droit d'être informé sur les principales étapes de la procédure le concernant.

Le policier a le droit d'être entendu par son chef de service ou/et le chef de la police avant toute décision qui le touche personnellement.

Tout policier a le droit d'être syndiqué et d'exercer une activité syndicale.

Droits et devoirs des chefs

Dans l'exercice de leur fonction de commandement, les chefs prennent toutes les décisions utiles à l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées ou sont de leur ressort.

Le chef répond personnellement de la bonne exécution des ordres donnés, respectivement de la légalité des mesures et du contrôle de leur exécution.

A l'exception des décisions de police judiciaire prises par les officiers de police, les ordres sont transmis par la voie hiérarchique. En cas d'urgence, les ordres peuvent être immédiatement transmis pour exécution, avec information parallèle aux échelons hiérarchiques intermédiaires.

Le collaborateur est tenu de se conformer aux ordres reçus, sauf si ceux-ci paraissent manifestement illégaux ou contraires au bon sens ou sont susceptibles de compromettre gravement l'ordre public. Dans un tel cas, le collaborateur doit faire part de ses objections à son chef et, si le doute persiste, au supérieur de ce dernier. Hormis le cas précité, tout refus d'ordre fait l'objet d'une enquête disciplinaire.

Exécution

Le chef de la police et les officiers de police assurent le respect des principes du code de déontologie

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITÉ DES MINISTRES

Recommandation Rec(2001)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Code européen d'éthique de la police

*(adoptée par le Comité des Ministres,
le 19 septembre 2001,
lors de la 765^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Rappelant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Gardant à l'esprit que l'un des objectifs du Conseil de l'Europe est également de favoriser l'Etat de droit, qui est à la base de toute démocratie véritable;

Considérant que le système de justice pénale joue un rôle déterminant dans la protection de l'Etat de droit et que la police a un rôle essentiel à jouer au sein de ce système;

Conscient de la nécessité, pour tous les Etats membres, de mener une lutte efficace contre la criminalité au niveau national comme au plan international;

Considérant que les activités de la police sont, dans une large mesure, menées en rapport étroit avec la population et que leur efficacité dépend du soutien de cette dernière;

Reconnaissant que la plupart des services de police européens – outre qu'ils veillent au respect de la loi – jouent un rôle social et rendent un certain nombre de services au sein de la société;

Convaincu que la confiance de la population dans la police est étroitement liée à l'attitude et au comportement de cette dernière vis-à-vis de cette même population, et en particulier au respect de la dignité humaine et des libertés et droits fondamentaux de la personne tels qu'ils sont consacrés notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme;

Considérant les principes formulés dans le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois et la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la Déclaration sur la police;

Gardant à l'esprit les principes et les règles énoncés dans les textes concernant la police – sous l'angle du droit pénal, civil et public ainsi que des droits de l'homme – tels qu'adoptés par le Comité des Ministres, ainsi que dans les décisions et arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme et dans les principes adoptés par le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants;

Reconnaissant la diversité des structures de police ainsi que des moyens d'organiser l'action de la police en Europe;

Considérant la nécessité de définir des orientations et des principes européens communs en matière d'objectifs généraux, de fonctionnement et de responsabilité de la police, afin d'assurer la sécurité et le respect des droits de la personne dans des sociétés démocratiques régies par le principe de la prééminence du droit,

Recommande aux gouvernements des Etats membres de s'inspirer, dans leurs législation et pratiques internes, et dans leurs codes de conduite en matière de police, des principes énoncés dans le Code européen d'éthique de la police figurant en annexe à la présente recommandation, en vue d'en assurer la mise en œuvre progressive et la diffusion la plus large possible.

Annexe à la Recommandation Rec(2001)10 sur le Code d'éthique de la police

Définition du champ d'application

Ce code s'applique aux forces ou services de police publics traditionnels, ou à d'autres organes autorisés et/ou contrôlés par les pouvoirs publics, dont l'objectif premier consiste à assurer le maintien de l'ordre dans la société civile, et qui sont autorisés par l'Etat à utiliser la force et/ou des pouvoirs spéciaux pour atteindre cet objectif.

I. Objectifs de la police

1. Les principaux buts de la police consistent, dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit:

- à assurer le maintien de la tranquillité publique, le respect de la loi et de l'ordre dans la société;
- à protéger et à respecter les libertés et droits fondamentaux de l'individu tels qu'ils sont consacrés, notamment, par la Convention européenne des Droits de l'Homme;
- à prévenir et à combattre la criminalité;
- à dépister la criminalité;
- à fournir assistance et services à la population.

II. Bases juridiques de la police

2. La police est un organe public qui doit être établi par la loi.

3. Les opérations de police doivent toujours être menées conformément au droit interne et aux normes internationales acceptées par le pays.

4. La législation régissant la police doit être accessible aux citoyens et suffisamment claire et précise; le cas échéant, elle doit être complétée par des règlements clairs également accessibles aux citoyens.

5. Les personnels de police sont soumis à la même législation que les citoyens ordinaires; les seules exceptions à ce principe ne peuvent se justifier qu'en vue d'assurer le bon déroulement du travail de la

police dans une société démocratique.

III. La police et le système de justice pénale

6. Une nette distinction doit être établie entre le rôle de la police et celui du système judiciaire, du parquet et du système pénitentiaire ; la police ne doit avoir aucun pouvoir de contrôle sur ces organes.

7. La police doit respecter strictement l'indépendance et l'impartialité des juges; la police ne doit en particulier ni soulever d'objection à des jugements ou décisions judiciaires légitimes, ni entraver leur exécution.

8. La police ne doit pas en principe exercer de fonctions judiciaires. Toute délégation de pouvoirs judiciaires à la police doit être limitée et prévue par la loi. Il doit toujours être possible de contester devant un organe judiciaire tout acte, décision ou omission de la police concernant des droits individuels.

9. Il y a lieu d'assurer une coopération fonctionnelle et appropriée entre la police et le ministère public. Dans les pays où la police est placée sous l'autorité du ministère public ou des magistrats instructeurs, elle doit recevoir des instructions claires quant aux priorités déterminant la politique en matière d'enquêtes criminelles et au déroulement de ces dernières. La police doit tenir les magistrats instructeurs ou le ministère public informés de la façon dont leurs instructions sont mises en œuvre et, en particulier, doit rendre régulièrement compte de l'évolution des affaires pénales.

10. La police doit respecter le rôle des avocats de la défense dans le processus de justice pénale et, le cas échéant, contribuer à assurer un droit effectif à l'accès à l'assistance juridique, en particulier dans le cas des personnes privées de liberté.

11. La police ne doit pas se substituer au personnel pénitentiaire, sauf dans les cas d'urgence.

IV. Organisation des structures de la police

A. Généralités

12. La police doit être organisée de telle sorte que ses membres jouissent du respect de la population en tant que professionnels chargés de faire appliquer la loi et en tant que prestataires de services.

13. Les services de police doivent exercer leurs missions de police dans la société civile sous la responsabilité des autorités civiles.

14. La police et ses personnels en uniforme doivent normalement être facilement reconnaissables.

15. Le service de police doit bénéficier d'une indépendance opérationnelle suffisante vis-à-vis des autres organes de l'Etat dans l'accomplissement des tâches qui lui incombent, et dont il doit être pleinement responsable.

16. Les personnels de police doivent être, à tous les niveaux de la hiérarchie, personnellement responsables de leurs actes, de leurs omissions ou des ordres donnés à leurs subordonnés.

17. L'organisation de la police doit comporter une chaîne de commandement clairement définie. Il doit être possible dans tous les cas de déterminer le supérieur responsable en dernier ressort des actes ou omissions d'un membre des personnels de police.

18. La police doit être organisée de manière à promouvoir de bons rapports avec la population et, le cas échéant, une coopération effective avec d'autres organismes, les communautés locales, des organisations non gouvernementales et d'autres représentants de la population, y compris des groupes minoritaires ethniques.

19. Les services de police doivent être prêts à fournir aux citoyens des informations objectives sur leurs activités, sans pour autant dévoiler des informations confidentielles. Des lignes directrices professionnelles régissant les rapports avec les médias doivent être élaborées.

20. L'organisation des services de police doit comporter des mesures efficaces propres à garantir l'intégrité des personnels de police et leur comportement adéquat dans l'exécution de leur mission, en particulier le respect des libertés et des droits fondamentaux de la personne consacrés, notamment, par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

21. Des mesures efficaces pour prévenir et lutter contre la corruption doivent être mises en place à tous les niveaux des services de police.

B. Qualifications, recrutement et fidélisation des personnels de police

22. Les personnels de police, quel que soit leur niveau d'entrée dans la profession, doivent être recrutés sur la base de leurs compétences et expérience personnelles, qui doivent être adaptées aux objectifs de la police.

23. Les personnels de police doivent être en mesure de faire preuve de discernement, d'ouverture d'esprit, de maturité, d'un sens de la justice, de capacités à communiquer et, le cas échéant, d'aptitudes à diriger et à organiser. Ils doivent en outre avoir une bonne compréhension des problèmes sociaux, culturels et communautaires.

24. Les personnes qui ont été reconnues coupables d'infractions graves ne doivent pas exercer de fonctions dans la police.

25. Les procédures de recrutement doivent reposer sur des critères objectifs et non discriminatoires, et intervenir après l'indispensable examen des candidatures. Il convient en outre d'appliquer une politique visant à recruter des hommes et des femmes représentant les diverses composantes de la société, y compris des groupes minoritaires ethniques, l'objectif ultime étant que les personnels de police reflètent la société au service de laquelle ils se trouvent.

C. Formation des personnels de police

26. La formation des personnels de police, qui doit reposer sur les principes fondamentaux que sont la démocratie, l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme, doit être conçue en fonction des objectifs de la police.

27. La formation générale des personnels de police doit être aussi ouverte que possible sur la société.

28. La formation générale initiale devrait de préférence être suivie de périodes régulières de formation continue et de formation spécialisée, et, le cas échéant, de formation aux tâches d'encadrement et de gestion.

29. Une formation pratique concernant l'emploi de la force et ses limites au regard des principes établis en matière de droits de l'homme, notamment de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence correspondante, doit être intégrée à la formation des policiers à tous les niveaux.

30. La formation des personnels de police doit pleinement intégrer la nécessité de combattre le racisme et la xénophobie.

D. Droits des personnels de police

31. Les personnels de police doivent en règle générale bénéficier des mêmes droits civils et politiques que les autres citoyens. Des restrictions à ces droits ne sont possibles que si elles sont nécessaires à l'exercice des fonctions de la police dans une société démocratique, conformément à la loi et à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

32. Les personnels de police doivent bénéficier, en tant que fonctionnaires, d'une gamme de droits sociaux et économiques aussi étendue que possible. Ils doivent en particulier bénéficier du droit syndical ou de participer à des instances représentatives, du droit de percevoir une rémunération appropriée, du droit à une couverture sociale, et de mesures spécifiques de protection de la santé et de la sécurité tenant compte du caractère particulier du travail de la police.

33. Toute mesure disciplinaire prise à l'encontre d'un membre de la police doit être soumise au contrôle d'un organe indépendant ou d'un tribunal.

34. L'autorité publique doit soutenir les personnels de police mis en cause de façon non fondée dans l'exercice de leurs fonctions.

V. Principes directeurs concernant l'action / l'intervention de la police

A. Principes directeurs concernant l'action / l'intervention de la police: principes généraux

35. La police et toutes les interventions de la police doivent respecter le droit de toute personne à la vie.

36. La police ne doit infliger, encourager ou tolérer aucun acte de torture, aucun traitement ou peine inhumain ou dégradant, dans quelque circonstance que ce soit.

37. La police ne peut recourir à la force qu'en cas de nécessité absolue et uniquement pour atteindre un objectif légitime.

38. La police doit systématiquement vérifier la légalité des opérations qu'elle se propose de mener.

39. Les personnels de police doivent exécuter les ordres régulièrement donnés par leurs supérieurs, mais ont le devoir de s'abstenir d'exécuter ceux qui sont manifestement illégaux et de faire rapport à ce sujet, sans crainte de sanction quelconque en pareil cas.

40. La police doit mener à bien ses missions d'une manière équitable, en s'inspirant en particulier des principes d'impartialité et de non-discrimination.

41. La police ne doit porter atteinte au droit de chacun au respect de sa vie privée qu'en cas de nécessité absolue et uniquement pour réaliser un objectif légitime.

42. La collecte, le stockage et l'utilisation de données personnelles par la police doivent être conformes aux principes internationaux régissant la protection des données et, en particulier, être limités à ce qui est nécessaire à la réalisation d'objectifs licites, légitimes et spécifiques.

43. Dans l'accomplissement de sa mission, la police doit toujours garder à l'esprit les droits fondamentaux de chacun, tels que la liberté de pensée, de conscience, de religion, d'expression, de réunion pacifique, de circulation, et le droit au respect de ses biens.

44. Les personnels de police doivent agir avec intégrité et respect envers la population, en tenant tout spécialement compte de la situation des individus faisant partie de groupes particulièrement vulnérables.

45. Les personnels de police doivent normalement, lors d'interventions, être en mesure d'attester leur qualité de membre de la police et leur identité professionnelle.

46. Les personnels de police doivent s'opposer à toute forme de corruption dans la police. Ils doivent informer leurs supérieurs et d'autres organes compétents de tout cas de corruption dans la police.

B. Principes directeurs concernant l'action/l'intervention de la police : situations spécifiques

1. Enquêtes de police

47. Les enquêtes de police doivent au moins être fondées sur des soupçons raisonnables qu'une infraction a été commise ou va l'être.

48. La police doit respecter les principes selon lesquels quiconque est accusé d'un délit pénal doit être présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été jugé coupable par un tribunal, et bénéficié de certains droits, en particulier celui d'être informé dans le plus court délai de l'accusation formulée à son encontre, et de préparer sa défense, soit en personne, soit par le biais d'un avocat de son choix.

49. Les enquêtes policières doivent être objectives et équitables. Elles doivent tenir compte des besoins spécifiques de personnes telles que les enfants, les adolescents, les femmes, les membres des minorités, y compris les minorités ethniques, ou les personnes vulnérables, et s'adapter en conséquence.

50. Il conviendrait d'établir, en tenant compte des principes énoncés à l'article 48 ci-dessus, des lignes directrices concernant la conduite des interrogatoires de police. En particulier, il y aurait lieu de s'assurer que ces interrogatoires se déroulent d'une façon équitable, c'est-à-dire que les intéressés sont informés des raisons de l'interrogatoire et d'autres faits pertinents. La teneur des interrogatoires de police doit être systématiquement consignée.

51. La police doit avoir conscience des besoins spécifiques des témoins et observer certaines règles quant à la protection et à l'assistance qui peuvent leur être assurées pendant l'enquête, en particulier lorsqu'il existe un risque d'intimidation des témoins.

52. La police doit assurer aux victimes de la criminalité le soutien, l'assistance et l'information dont elles ont besoin, sans discrimination.

53. La police doit fournir les services d'interprétation / traduction nécessaires durant toute l'enquête de police.

2. Arrestation / Privation de liberté par la police

54. La privation de liberté doit être aussi limitée que possible et être appliquée en tenant compte de la dignité, de la vulnérabilité et des besoins personnels de chaque personne détenue. Les placements en garde à vue doivent être systématiquement consignés dans un registre.

55. La police doit, le plus possible en accord avec la loi nationale, informer rapidement toute personne privée de liberté des raisons de cette privation de liberté et de toute accusation portée contre elle, et doit aussi informer, sans retard, toute personne privée de liberté de la procédure qui est applicable à son affaire.

56. La police doit garantir la sécurité des personnes placées en garde à vue, veiller à leur état de santé et leur assurer des conditions d'hygiène satisfaisantes et une alimentation adéquate. Les cellules de police prévues à cet effet doivent être d'une taille raisonnable, disposer d'un éclairage et d'une ventilation appropriés, et être équipées de manière à permettre le repos.

57. Les personnes privées de liberté par la police doivent avoir le droit de voir leur détention notifiée à une tierce personne de leur choix, d'accéder à un avocat et d'être examinées par un médecin, dans la mesure du possible conformément à leur choix.

58. La police doit, autant que possible, séparer les personnes privées de leur liberté présumées coupables d'une infraction pénale de celles privées de leur liberté pour d'autres raisons. On doit normalement séparer les hommes des femmes ainsi que les personnes majeures des personnes mineures privées de leur liberté.

VI. Responsabilité et contrôle de la police

59. La police doit être responsable devant l'Etat, les citoyens et leurs représentants. Elle doit faire l'objet d'un contrôle externe efficace.

60. Le contrôle de la police par l'Etat doit être réparti entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

61. Les pouvoirs publics doivent mettre en place des procédures effectives et impartiales de recours contre la police.

62. Il conviendrait d'encourager la mise en place de mécanismes favorisant la responsabilité et reposant sur la communication et la compréhension entre la population et la police.

63. Des codes de déontologie de la police reposant sur les principes énoncés dans la présente recommandation doivent être élaborés dans les Etats membres et supervisés par des organes appropriés.

VII. Recherche et coopération internationale

64. Les Etats membres doivent favoriser et encourager les travaux de recherche sur la police, que ceux-ci soient effectués par la police elle-même ou par des institutions extérieures.

65. Il conviendrait de promouvoir la coopération internationale sur les questions d'éthique de la police et les aspects de son action relatifs aux droits de l'homme.

66. Les moyens de promouvoir les principes énoncés dans la présente recommandation et leur mise en œuvre doivent faire l'objet d'un examen attentif de la part du Conseil de l'Europe.