



Date de dépôt : 11 octobre 2023

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative
populaire cantonale 194 « OUI, je protège la police qui me
protège ! »

- | | |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 16 juin 2023 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 16 octobre 2023 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 16 octobre 2023 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 16 juin 2024 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 16 juin 2025 |

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 194 « OUI, je protège la police qui me protège ! » (ci-après également : l'IN 194 ou l'initiative) par un arrêté du 14 juin 2023, publié dans la Feuille d'avis officielle le 16 juin 2023. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques.

Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission ad hoc, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985¹.

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 16 octobre 2023.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a déclaré l'IN 194 partiellement invalide, l'article 38bis (nouveau) alinéa 1, chiffre 6 LPol² et l'article 67, alinéa 5 (nouveau) LPol, étant supprimés.

En ce qui concerne la prise en considération du texte de l'initiative, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

A. PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE

a. Description des dispositions de l'IN 194

A titre liminaire, le Conseil d'Etat observe que l'IN 194 comporte désormais une unique disposition (article 38bis nLPol, étant précisé qu'en cas d'acceptation de l'initiative par le peuple, c'est un nouvel article 38A, et non 38bis, qui sera intégré à la LPol, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans l'arrêté sur la validité de l'initiative), qui se décline en deux parties. Chaque partie se subdivise elle-même en deux sous-parties, la première couvrant l'aspect matériel, tandis que la seconde fixe l'aspect procédural.

Ainsi, la première partie (chiffres 1 et 2) traite de la poursuite pénale lorsqu'elle n'est pas dirigée contre le personnel de la police et que ce dernier dispose de la qualité de témoin, de personne appelée à donner des renseignements ou de lésé. En pareil cas, ce personnel ne peut être convoqué par la justice pénale qu'avec l'autorisation de la commandante de la police (chiffre 1). Ladite autorisation est délivrée si la procédure est en lien avec un acte de fonction (chiffre 2).

¹ LRGC; rs/GE B 1 01.

² Loi sur la police, du 9 septembre 2014 (rs/GE F 1 05).

Autrement dit, le personnel, policier notamment, qui déclare en contravention une personne dont il a constaté la commission d'une infraction et est requis de venir témoigner par-devant le Tribunal de police dans le cadre de la procédure d'opposition, ne pourra le faire qu'avec l'autorisation préalable de la commandante de la police. Dans la même veine, le policier qui voit sa montre cassée lors d'une intervention ne pourra être entendu en qualité de lésé qu'avec l'autorisation préalable de la commandante de la police. Cette autorisation n'est toutefois que de pure forme dans les deux cas, puisque l'initiative prévoit qu'elle doit être obligatoirement délivrée.

La seconde partie (chiffres 3 à 5) traite de la poursuite pénale lorsqu'elle est dirigée contre le personnel de la police et que ce dernier devrait être entendu en qualité de prévenu. En pareil cas, il bénéficie d'une immunité qui ne peut être levée que par autorisation préalable du Grand Conseil (chiffre 3). La levée de l'immunité fait l'objet d'une décision rendue à huis clos par la commission législative, après avoir entendu, notamment, la personne concernée (chiffres 4 à 5).

Autrement dit, les plaintes pénales déposées à l'encontre du personnel de la police mais également les procédures poursuivies d'office devront faire l'objet d'une demande de levée d'immunité par le Ministère public pour pouvoir instruire les faits de la cause.

b. Eléments contextuels

Le principe de l'immunité pénale existe de longue date. Ainsi, l'ancien article 347 du code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), réservait aux cantons le droit d'édicter des dispositions supprimant ou restreignant la responsabilité pénale des membres de ses autorités législatives à raison des opinions manifestées au cours des débats de ces autorités, ou subordonnant la poursuite pénale à l'autorisation préalable d'une autorité non judiciaire et attribuant le pouvoir de juger à une autorité spéciale, en ce qui concerne les crimes ou les délits commis dans l'exercice de leurs fonctions par les membres des autorités supérieures, exécutives ou judiciaires.

Le code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, reprend ce principe, modifiant quelque peu la terminologie. Aux termes de son article 7, alinéa 2, lettre b, les cantons peuvent prévoir de subordonner à l'autorisation d'une autorité non judiciaire l'ouverture d'une poursuite pénale contre des membres de leurs autorités exécutives ou judiciaires, pour des crimes ou des délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Conseil d'Etat a relevé, dans l'arrêté sur la validité de l'initiative, que sont considérées comme des autorités exécutives toutes les organisations qui

remplissent des fonctions publiques, y compris les fonctionnaires de police prévenus.

Au niveau cantonal, les 80 constituants, puis le peuple genevois, ont eu l'occasion de se prononcer sur la question de l'immunité avec l'adoption de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), en particulier son article 95. Seuls les membres du Conseil d'Etat, de la magistrature du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes bénéficient à ce jour de cette immunité. Il ressort cependant de l'arrêté du Conseil d'Etat sur la validité de l'initiative qu'aucun indice ne permet de penser que le constituant se serait posé la question de l'opportunité d'inclure le personnel de police dans le cercle des personnes « protégées ».

Tous les fonctionnaires de l'Etat obéissent à la même règle, sans distinction, dans la mesure où une procédure pénale peut être ouverte à leur encontre sans autorisation préalable. Force est de constater qu'un certain nombre de ces procédures sont chicanières, que ce soit pour mettre à mal le personnel de la police, mais pas davantage que celui de l'office cantonal de la détention ou d'autres offices. Le personnel communal n'échappe pas à la règle non plus.

Lesdites chicanes restent toutefois contenues, non par la réserve et le bon sens que s'impose la personne querelleuse, mais par la cautèle que représente l'article 303 CP qui permet de sanctionner la dénonciation calomnieuse. En effet, la personne qui tente de nuire au personnel de la police, mais plus généralement à autrui, en faisant ouvrir une procédure pénale à son endroit risque une condamnation lourde (jusqu'à cinq ans de peine privative de liberté).

Sur un plan administratif, il sied de relever que le Conseil d'Etat a également conçu une parade au biais que constituent ces chicanes, en créant la promotion sous condition en cas de procédure pénale ou administrative, conformément aux alinéas 4 et 5 de l'article 28 du règlement général sur le personnel de la police, du 16 mars 2016 (RGPPol; rs/GE F 1 05.07).

Traduits en chiffres et ainsi que cela ressort des rapports annuels de la police cantonale, il appert que le personnel de la police a fait l'objet, ces 5 dernières années, d'un nombre de procédures pénales qui s'inscrit dans une tendance à la baisse (75 en 2022, contre 119 en 2018). Quant aux conséquences pour l'année 2022, 2 policières ou policiers ont été nommés sous conditions et 1 seul a vu sa nomination refusée en raison de l'ouverture d'une procédure à son endroit.

c. Implications de l'IN 194

Le Conseil d'Etat entend relever de manière non exhaustive les implications que l'initiative est susceptible d'engendrer :

1. Le changement de paradigme

En posant le principe de l'autorisation préalable, l'initiative change fondamentalement de paradigme en renonçant à un contrôle judiciaire indépendant systématique et donc objectif de l'activité policière. Elle ouvre ainsi la porte sur une possible compromission ou offre à tout le moins une telle image, d'autant plus que les débats se déroulent à huis clos, sur la base d'éléments fragmentaires.

2. La perte d'efficience (chiffres 1 et 2)

L'article 24, alinéa 7 LPol, lequel prévoit que, dans ses rapports avec les autres autorités de poursuite pénale et avec les tribunaux, le personnel de la police n'est pas tenu au secret de fonction, a été adopté afin d'optimiser le travail des policières et policiers en facilitant leur collaboration avec les autorités judiciaires par une levée ciblée du secret de fonction, dans le cadre de leurs propres dossiers. Or, l'initiative produit l'effet inverse, car elle ralentit le processus en devant requérir et obtenir le consentement de la commandante de la police, qui de surcroît est obligatoire.

3. Le double accord (chiffres 1 vs 3)

La personne entendue selon l'article 178, lettre d CPP peut par la suite devenir prévenue. Il s'ensuit que la commandante de la police et le Grand Conseil peuvent rendre des décisions contradictoires, la première audition autorisée pouvant ne pas connaître de suite et ainsi avoir été réalisée en vain.

4. La séparation des pouvoirs (chiffres 3 à 5)

Comme exposé par le Conseil d'Etat dans l'arrêté sur la validité de l'IN 194, le droit fédéral permet à une autorité non judiciaire, en l'espèce le Grand Conseil, de mener la procédure d'autorisation de poursuivre. Pour les membres des autorités qui ne sont pas considérées comme des autorités exécutives ou judiciaires supérieures, seules des considérations juridiques de nature pénale, à l'exclusion de toutes considérations politiques, peuvent être prise en compte par l'autorité. Il apparaît dès lors peu opportun, quand bien même le droit fédéral le permet, de confier au Grand Conseil, soit à une autorité purement politique, le soin de décider *prima facie* du caractère chicanier d'une procédure pénale. Un résultat contradictoire n'est par ailleurs pas exclu, dans l'hypothèse où l'autorisation de poursuivre est donnée et que l'enquête pénale conclut à une dénonciation calomnieuse.

5. L'accès au juge

Le Conseil d'Etat a exposé, dans l'arrêté sur la validité de l'IN 194, que celle-ci ne pouvait exclure la voie du recours contre les décisions relatives à l'autorisation de poursuivre un membre du personnel de la police. Ainsi et si l'initiative devait être acceptée par le peuple, il conviendra de déterminer si des modifications législatives devront être envisagées s'agissant d'instituer une voie de recours à l'encontre des décisions du Grand Conseil. La question se posera également de savoir si le recours devra être ouvert uniquement contre les décisions de refus d'autoriser la poursuite ou, le cas échéant, également contre les décisions autorisant la poursuite.

6. La différence de traitement (chiffres 1 à 6)

Le Conseil d'Etat, à travers l'office du personnel de l'Etat, mène une politique la plus uniforme et homogène possible entre ses collaboratrices et collaborateurs. En l'absence de tout élément ou argument expliquant que le personnel de la police devrait être traité différemment du reste de la fonction publique, l'initiative instaure un particularisme mal venu. Ce dernier se comprend d'autant moins qu'il consacre une différence, d'une part, entre le personnel administratif et technique de la police et celui œuvrant au sein de l'Etat, mais également, d'autre part, avec celui de l'office cantonal de la détention en particulier.

d. Position du Conseil d'Etat

D'une manière générale, le Conseil d'Etat considère que la police, qui dispose des prérogatives régaliennes les plus intrusives, doit être irréprochable dans l'exercice de son pouvoir d'autorité et requiert dès lors un contrôle totalement objectif de ce pouvoir. Seul un examen systématique et complet par une autorité judiciaire indépendante, sur la base de dispositions légales claires et prévisibles, peut remplir ce rôle. La crédibilité de notre police ne réside pas uniquement dans ses compétences et ses valeurs qui lui sont reconnues, mais également dans la parfaite qualité du contrôle de son action. Le système actuel ne doit donc pas être modifié.

Plus spécifiquement, le Conseil d'Etat relativise la portée du changement préconisé par l'IN 194, dans la mesure où les chiffres démontrent que les procédures pénales sont peu élevées, au regard notamment des dizaines de milliers d'interventions annuelles de la police et d'un personnel de la police de plus de 2 000 personnes. L'adaptation du RGPPol accroît davantage le caractère relatif de l'initiative, le personnel de la police pouvant être promu sous conditions.

B. CONCLUSION

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite à refuser l'IN 194 sans lui opposer de contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :

Antonio HODGERS