



Signataires : Charles Poncet, Stéphane Florey, Florian Dugerdil, Lionel Dugerdil, Guy Mettan, Yves Nidegger, Michael Andersen, Daniel Noël, Christo Ivanov

Date de dépôt : 14 août 2023

Projet de loi **modifiant la loi sur la police (LPol) (F 1 05) (Loi complétant l'IN 194)**

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la police, du 9 septembre 2014, est modifiée comme suit :

Art. 40A Immunité relative en matière pénale (nouveau)

¹ Les gendarmes, les inspecteurs et inspectrices de sûreté ainsi que les assistants et assistantes de sécurité publique et le personnel administratif de la police aux termes de l'article 19 de la présente loi ne peuvent faire l'objet d'une enquête pénale ou y être convoqués en qualité de prévenus pour des actes en rapport avec l'exercice de leurs fonctions, sauf autorisation préalable du Grand Conseil.

² La demande de levée d'immunité est traitée conformément à l'article 216, alinéa 5, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985.

³ La personne visée par la demande doit être entendue et elle a le droit d'être assistée. A sa demande, l'autorité requérante peut également être entendue.

⁴ L'autorité requérante et la personne concernée ont accès aux procès-verbaux parlementaires afférents à la demande de levée d'immunité. La décision en matière d'immunité est motivée succinctement. A la demande de la personne visée, son identité peut ne pas être mentionnée dans la décision.

A celle de l'autorité requérante ou d'office, il peut en aller de même pour les tiers et autres personnes concernées.

⁵ La décision n'est pas sujette à recours cantonal.

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 216, al. 5 (nouvelle teneur)

⁵ Lorsqu'une demande de levée d'immunité est adressée au Grand Conseil, elle est renvoyée par le Bureau à la commission législative, sans passer par le plénum. La commission législative siège à huis clos pour examiner les demandes de levée d'immunité. Le huis clos ne s'applique pas aux demandes traitées selon l'article 40A de la loi sur la police, du 9 septembre 2014.

Art. 3 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Rapport entre le présent projet de loi et l'IN 194. Opportunité des deux textes

Le présent projet de loi s'inscrit dans la démarche qui a conduit à l'adoption de l'IN 194, passablement critiquée par certains, mais qui a recueilli près de 8000 signatures de Genevoises et de Genevois, dont 5421 au moins ont été validées. Actuellement à l'examen selon la procédure normale en matière d'initiatives populaires, l'IN 194 repose sur l'idée d'une modification parallèle du code de procédure pénale, sollicitée à toutes fins utiles sur le plan fédéral. Après le rejet d'un premier projet, la conseillère nationale Barbara Steinemann a déposé son initiative parlementaire IP 22.478 le 29 septembre 2022. Cette initiative est actuellement à l'examen du Conseil national.

Le Comité d'initiative et l'UDC entendent persister sans hésitation dans le principe comme dans les termes de l'IN 194, car il est indispensable que les citoyennes et citoyens genevois puissent se prononcer et, sans doute, appuyer massivement le changement de logiciel que propose l'initiative : au lieu de se complaire à payer des avocats pour harceler la police, au lieu de saisir chaque occasion de rendre la vie difficile, voire impossible, aux agents de la force publique en leur faisant mille difficultés, l'Etat et les autres collectivités publiques devront garder à l'esprit que face à l'insécurité grandissante, c'est la police, et elle seule, qui protège la population, notamment dans ses composantes les plus faibles (les femmes, de plus en plus souvent victimes d'agressions) et les plus modestes, ceux qui n'ont pas les moyens de se faire protéger par des agents privés. Il importe donc que l'ordre juridique cantonal reconnaisse le caractère indispensable de cette mission et confère à celles et à ceux qui l'exercent la protection nécessaire contre le harcèlement qu'ils subissent actuellement. Cet objectif de l'IN 194 sera poursuivi sans désespérer par le comité d'initiative, jusqu'au Tribunal fédéral au besoin.

Evoquer ces harcèlements relève du truisme et il faut être d'une mauvaise foi totale pour en nier la réalité. A chaque occasion, ou presque, le policier qui intervient risque aujourd'hui *plusieurs années de procédure*, qui se termineront ou non par son absolution. Si le destinataire de son intervention est une personne qui a les moyens de payer ses défenseurs – ou de les faire payer par l'Etat au titre de l'assistance judiciaire... – on criera assurément à la « violence policière » ou à « l'abus d'autorité ». Une procédure pénale sera donc conduite, comportant plusieurs audiences, des recours, le cas échéant

des expertises, et pendant ce temps-là, le malheureux fonctionnaire verra bien entendu son avancement « différé » pour ne pas dire plus : aucun cadre ne va prendre la responsabilité de donner une promotion ou de faire entrer dans un grade supérieur un gendarme, par exemple, qui est sous enquête pénale. Ces procédures avec audiences tous les trois ou quatre mois, recours, interrogatoires, visites aux avocats, etc., sont pour les fonctionnaires qui les subissent un véritable supplice chinois : beaucoup d'entre eux dépriment, n'osent plus faire leur travail et se réfugient dans une feinte indolence, qui cache en réalité leur découragement profond et justifié.

Deux exemples vécus illustreront le propos : après l'arrestation d'un personnage ivre, mais de milieu aisé, qui urinait sur la voie publique et s'était répandu en propos obscènes à l'égard d'une inspectrice, un inspecteur a connu cinq ans de procédure avant d'être définitivement innocenté ; un gendarme, qui, reconnaissant la victime d'un accident de circulation d'ailleurs décédée, a appelé au téléphone un proche et un ami commun, fait l'objet d'une enquête pénale pour violation du secret de fonction.

De telles situations sont intolérables et il convient d'y mettre un terme en s'assurant par voie législative que les enquêtes pénales dirigées contre des fonctionnaires de police soient à l'avenir limitées aux cas rares, mais qui existent, où des infractions peuvent *vraiment* avoir été commises. Il ne s'agit pas de déléguer au pouvoir législatif l'examen d'une culpabilité, mais bien celui de l'*opportunité* d'autoriser ou non une poursuite, comme c'est le cas pour toutes les autres immunités. S'il apparaît plausible qu'une infraction peut avoir été commise, l'examen de l'*opportunité* d'exposer le fonctionnaire à une poursuite pénale conduira à une réponse affirmative. Dans la négative, il devra être protégé contre les querulents et les mal intentionnés qui s'en sont fait une spécialité.

Telles sont les préoccupations qui ont amené l'IN 194. Elles sont et demeurent plus que jamais d'actualité.

Fort heureusement, l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral ainsi que l'entrée en vigueur d'un régime comparable dans le canton de Zurich ont montré *qu'indépendamment même de l'adoption par le souverain d'un texte en consacrant le principe*, la mise au point d'un mécanisme de protection approprié pour celles et ceux qui se dévouent pour notre sécurité est d'ores et déjà possible au plan législatif et parlementaire.

Le présent projet de loi ne *remplace* dès lors pas l'IN 194 : il en est le *complément nécessaire* et c'est la raison pour laquelle il a été décidé de le soumettre sans plus attendre au Grand Conseil.

Compatibilité avec le droit fédéral

L'article 7 du code (fédéral) de procédure pénale (« CPP ») contient une disposition indirecte sur l'immunité, habillée en norme sur le « caractère impératif de la poursuite ». Ce domaine législatif étant maintenant de la compétence exclusive de la Confédération, c'est à cette aune qu'il convient de mesurer les dispositions qu'un canton peut adopter. Certains veulent – ou voulaient – donner à la phrase de l'art. 7 al. 2 let. b CPP « ... *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* » un sens limitatif. Le terme « autorité » ne s'appliquerait ainsi qu'à un magistrat du pouvoir exécutif ou judiciaire.

Cette vision limitative n'a cependant pas trouvé grâce aux yeux du Tribunal fédéral qui, saisi d'un litige sur l'existence dans le canton de Zurich d'une autorité judiciaire disposant de la compétence pour autoriser des poursuites contre des fonctionnaires de police, s'est exprimé comme suit (en traduction française) :

2.1 Conformément à l'art. 7 al. 2 let. b CPP, les cantons peuvent 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. Cette disposition offre aux cantons la possibilité de subordonner à une autorisation l'ouverture d'une poursuite pénale à l'encontre de tous les membres de leurs autorités exécutives ou judiciaires (Riedo/Fiolka, op. cit., n^{os} 77 ss ad art. 7 CPP ; Wolfgang Wohlers, in : Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2010, n^o 22 ad art. 7 CPP ; Niklaus Schmid, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 2009, n^o 9 ad art. 7 CPP). Sont considérées comme des autorités exécutives toutes les organisations qui remplissent des fonctions publiques (Riedo/Fiolka, op. cit., n^o 83 ad art. 7 CPP). Les fonctionnaires de police doivent dès lors être considérés comme des autorités exécutives¹.

La question est dès lors tranchée et il ne fait aujourd'hui plus aucun doute que le canton faisant le choix de subordonner à autorisation l'exercice d'une poursuite pénale contre des fonctionnaires de police adopte une disposition compatible avec l'article 7 CPP. Il va en outre de soi que le Grand Conseil est une « autorité non judiciaire » aux termes de la jurisprudence citée.

¹ ATF 137 IV 269, original en allemand. Traduction dans JdT 20212 IV 190. C'est nous qui soulignons.

Commentaire article par article

Art. 40A LPol alinéa 1

L'immunité relative instituée par la modification législative concerne au premier chef les gendarmes, ainsi que les inspecteurs et les inspectrices. Toutefois, pour des raisons de systématique législative, et bien que de tels cas soient rares en pratique, voire carrément inconnus, il n'y a aucune raison de ne pas inclure tout le personnel de la police tel qu'il est défini par l'article 19 LPol dans la définition de principe.

Art. 40A LPol alinéa 2

La LRGC contenant déjà des dispositions sur le traitement des demandes de levée d'immunité, il n'y a aucune raison de déroger au droit ordinaire et le projet se réfère dès lors directement à l'article 216 al. 5 LRGC.

Art. 40A LPol alinéa 3

Cette disposition prévoit que la personne visée par la demande de levée d'immunité doit être entendue. Il s'agit d'une évidente exigence de droit fédéral, bien que le droit d'être entendu ne comporte pas nécessairement le droit à une comparution personnelle. En d'autres termes, si la personne concernée le souhaite ou si la commission législative en décide ainsi, le droit d'être entendu peut parfaitement être exercé par une simple communication écrite. Pour le surplus, la disposition prévoit que la personne visée a le droit d'être assistée et elle étend également à l'autorité requérante la possibilité de demander à être entendue. Il se peut en effet que la demande de levée d'immunité ait été sommairement ou mal motivée et il convient donc de réserver cette faculté pour l'autorité requérante.

Art. 40A LPol alinéa 4

Cette disposition permet d'abord de préciser que, pour des raisons de protection de la sphère privée, l'identité de la personne visée et celle du dénonciateur s'il y en a un, celle des tiers concernés, etc., peuvent ne pas être mentionnées dans les procès-verbaux. Pour des raisons de transparence et de bon fonctionnement démocratique en effet, le projet de loi fait le choix de ne pas recouvrir par le huis clos les discussions parlementaires, en commission ou en séance plénière, qui concernent les levées d'immunité en matière policière. Pour les mêmes raisons, le projet prévoit que la décision, positive ou négative, sur la levée d'immunité, doit être motivée, au moins sommairement. Il importe en effet que la personne visée et l'autorité requérante puissent comprendre aisément pourquoi la commission législative et/ou le plénum ont fait tel choix plutôt que tel autre.

Art. 40A LPol alinéa 5

Cette disposition reprend simplement le droit ordinaire dans ce domaine, soit l'article 2 let. r LRGC.

Article 216 alinéa 5 LRGC (nouvelle teneur)

Cette disposition fait une exception à la règle du huis clos lorsqu'il s'agit de lever l'immunité des fonctionnaires de police. A dire vrai, les auteurs de ce texte verraient d'un bon œil un tel huis clos supprimé pour *toutes* les procédures de levée d'immunité, car la transparence du fonctionnement institutionnel et la démocratie y gagneraient assurément, mais le proposer ici sortirait du cadre du présent projet de loi, qui se limite donc à instaurer une exception.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil à ce projet de loi.