

VD_OMNI GE.2016.0017 vom 30. Mai 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-05-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2016.0017

FR: VD_OMNI GE.2016.0017 du 30 mai 2017

IT: VD_OMNI GE.2016.0017 del 30 maggio 2017

Regeste

A. _____/POLICE CANTONALE | Policière condamnée pénalement pour abus d'autorité à une peine pécuniaire de 7 jours-amende. Décision du Commandant de la Police cantonale n'autorisant plus l'intéressée à exercer des missions judiciaires pendant au moins 5 ans. Pas de violation du principe de la légalité (consid. 3): responsable de la police judiciaire sur l'ensemble du territoire cantonal, l'autorité intimée est compétente pour retirer les attributions judiciaires confiées non seulement à un policier placé sous son autorité, mais également à un policier placé sous celle d'autorités communales et intercommunales. Violation en revanche du principe de proportionnalité (consid. 7): compte tenu des états de service exemplaires de la recourante, de ses qualités humaines et de l'effet incitatif que la condamnation pénale a certainement eu sur elle au vu de son impact, et ce malgré l'absence de repentir, le risque de récidive apparaît quasiment nul. Dans ces conditions, la mesure litigieuse constitue une atteinte excessive à la liberté économique. Réforme de la décision attaquée en ce sens qu'un retrait des attributions de police judiciaire pendant 24 mois est prononcée en lieu et place. Recours au Tribunal fédéral admis (arrêt 2C_613/2017 du 16 avril 2018).

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

A titre de mesures d'instruction, la recourante a requis l'audition de plusieurs témoins, en particulier l'ancien Commandant de la B. _____, un ancien supérieur hiérarchique et un inspecteur de la Police de Sûreté vaudoise avec lequel l'intéressée a collaboré dans le cadre de missions judiciaires en lien avec les milieux de la prostitution. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 II 286 consid. 5.1 p. 293; 135 I 279 consid. 2.3 p. 282). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 134 I 140 consid. 5.2 p. 147 s.; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429). b) En l'espèce, la cour s'estime suffisamment

renseignée sur la base des pièces du dossier pour statuer en toute connaissance de cause, de sorte qu'il n'apparaît pas nécessaire d'ordonner les mesures d'instruction sollicitées. Les états de services exemplaires de la recourante ne sont du reste pas contestés par l'autorité intimée. Il n'est dès lors pas donné suite aux réquisitions de la recourante.

E. 2.2

et les références citées). b) En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que l'autorité intimée n'est pas intervenue d'office. C'est la recourante elle-même qui a requis de sa part une confirmation de sa capacité à exercer des missions de police judiciaire malgré la condamnation dont elle a fait l'objet. Elle aurait pu dans ce cadre invoquer tous les arguments qu'elle estimait utiles. Elle aurait pu également requérir des mesures d'instruction. Du reste, en transmettant les jugements pénaux, elle a attiré l'attention de l'autorité sur certains passages, notamment sur les renseignements professionnels. Elle a par ailleurs produit un rapport de conduite établi par son ancien supérieur. La recourante a pu exercer son droit d'être entendue par ce biais. L'autorité intimée n'avait pas à lui donner une nouvelle occasion de se déterminer avant de statuer. Quoi qu'il en soit, la recourante a pu dans le cadre de la présente procédure se déterminer sur l'argumentation de l'autorité intimée et produire de nouvelles pièces. Ainsi, à supposer qu'il y ait eu une violation de son droit d'être entendue, le vice a été réparé dans le cadre de la présente procédure de recours.

E. 3

La recourante remet tout d'abord en cause la compétence du Commandant de la Police cantonale de retirer des pouvoirs de police judiciaire. Elle invoque une violation du principe de la légalité. a) Dans le système institutionnel vaudois, la Constitution cantonale prévoit une compétence concurrente du canton et des communes en matière d'ordre public (art. 44 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud [Cst./VD; RSV 101.01]; cf. arrêt CCST.2008.0005 du 28 août 2008 consid. 4c). La loi du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise (LOPV; RSV 133.05) définit, à son art. 1 er al. 2, la répartition cohérente et coordonnée des missions, tâches et compétences entre les polices en vue de l'intérêt sécuritaire commun des citoyens (let. c), ainsi que les autorités qui dirigent les polices et les intervenants qui accomplissent les missions des polices (let. d). Les polices comprennent (art.

E. 4

La recourante se plaint également d'une violation de la maxime inquisitoire. Elle reproche à l'autorité intimée de n'avoir procédé à aucune mesure d'instruction sur les faits pertinents. a) Aux termes de l'art. 28 LPA-VD, l'autorité établit d'office les faits (al. 1); elle n'est pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (al. 2). Cette disposition consacre la maxime inquisitoire. Il appartient à l'autorité intimée de définir les faits pertinents et de ne tenir pour existants que ceux qui sont dûment prouvés. Elle ne peut pas se contenter d'attendre que l'administré lui demande d'instruire ou lui fournisse de lui-même les preuves adéquates. Il lui faut établir d'elle-même les faits pertinents dans la mesure où l'exige la correcte application de la loi (Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd., Berne 2011, p. 292 ss). b) En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que l'autorité intimée a requis pour seule mesure d'instruction la production des jugements pénaux. Pour la recourante, c'est manifestement insuffisant. Elle estime que l'autorité intimée aurait dû investiguer sur ses antécédents, non seulement pénaux mais également disciplinaires, son parcours personnel, ses qualifications professionnelles, son évaluation par ses supérieurs

hiérarchiques ou encore son évolution depuis sa condamnation. On ne peut nier que certains de ces éléments sont utiles dans l'appréciation du risque de récidive. Quoi qu'il en soit, la recourante s'est déterminée sur ces aspects dans le cadre de ses écritures. Elle a produit par ailleurs plusieurs pièces, en particulier un rapport de conduite établi par son supérieur hiérarchiques et les procès-verbaux d'audition de ses collègues, entendus comme témoins dans le cadre de la procédure pénale, éléments dont il sera tenu compte dans l'examen du bien-fondé de la décision attaquée, notamment sous l'angle du principe de proportionnalité. Ainsi, à supposer qu'il y ait eu une violation de la maxime d'office, le vice a été réparé dans le cadre de la présente procédure de recours.

E. 5

Sur le plan formel toujours, la recourante invoque encore une violation de son droit d'être entendue. Elle reproche à l'autorité intimée de n'avoir jamais eu l'occasion de se déterminer formellement, de requérir des mesures d'instruction et de faire valoir ses arguments avant que la décision attaquée ne soit rendue. a) Tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit de consulter le dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1; ATF 141 V 557 consid. 3.1; ATF 135 II 286 consid.

E. 5.1

et les arrêts cités). Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; ATF 135 I 187 consid. 2.2; ATF 126 I 19 consid. 2d/bb). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; ATF 135 I 279 consid. 2.6.1; ATF 133 I 201 consid.

E. 6

Sur le fond, la recourante invoque une violation du principe d'égalité de traitement. Elle soutient qu'il n'existerait aucun contrôle systématique par le Commandant de la Police cantonale de l'exercice des missions judiciaires par les agents des différents corps communaux. Pour elle, le fait que l'autorité intimée ait statué sur le maintien ou non des pouvoir judiciaires résulterait du seul hasard. Elle fait valoir que si elle avait conservé son poste au sein de la B. _____ ou si elle avait été recrutée par un Commandant qui n'avait pas demandé une confirmation du maintien des attributions de police judiciaire, l'autorité intimée n'aurait en effet jamais été appelée à se prononcer. a) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (ATF 137 I 58 consid. 4.4). Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision

à prendre (ATF 129 I 113 consid. 5.1 p. 125; 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4; 123 I 1 consid. 6a p. 7 et la jurisprudence citée). b) En l'espèce, l'autorité intimée a expliqué dans ses écritures que le Ministère public avait pour pratique de l'informer de toute enquête ouverte à l'encontre d'un policier, qu'il soit cantonal ou communal, et de toute ordonnance ou acte d'accusation rendus suite à l'instruction. Elle a ainsi connaissance de toutes les affaires judiciaires impliquant des agents chargés de missions judiciaires, y compris ceux issus de corps de police communale ou intercommunale. Comme elle l'a indiqué, elle n'intervient toutefois pas systématiquement. Si le commandant du corps concerné décide de mettre fin aux rapports de service, l'autorité intimée n'a en effet pas à se prononcer sur le maintien ou non des attributions de police judiciaire. Contrairement à ce que soutient la recourante, la décision de se prononcer ou non sur la question des pouvoirs judiciaires ne dépend ainsi pas du hasard. Si l'intéressée n'avait pas été licenciée, l'autorité intimée serait intervenue. Le grief tiré d'une violation du principe de l'égalité de traitement doit être écarté.

E. 7

La recourante se plaint enfin d'une sanction disproportionnée. a) Aux termes de l'art. 15 al. 2 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0), la police enquête sur des infractions de sa propre initiative, sur dénonciation de particuliers ou d'autorités ainsi que sur mandat du ministère public; dans ce cadre, elle est soumise à la surveillance et aux instructions du ministère public. Cette disposition définit de manière sommaire les tâches de la police dans le cadre d'une procédure pénale. Il lui incombe principalement d'enquêter sur des infractions, en d'autres termes de recueillir des indices, de mettre en sûreté et d'analyser les traces et les preuves, de retrouver, d'interroger et, le cas échéant, d'appréhender des suspects dès sa première intervention (cf. art. 306 CPP; v. en outre Marc Henzelin/Sonja Maeder, in : Commentaire romand, Code de procédure pénale suisse, Kuhn/Jeanneret [éd.], Bâle 2011, n°11 ad art. 15 CPP; Laurent Moreillon/Aude Parein-Reymond, Petit commentaire du Code de procédure pénale, Bâle 2013, n°11 ad art. 15 CPP). A teneur de l'art. 4 al. 1 CPP, les autorités pénales – et parmi elles, la police judiciaire (cf. art. 12 let. a CPP) – sont indépendantes dans l'application du droit et ne sont soumises qu'aux règles du droit. La police jouit par conséquent d'une indépendance dans ses investigations et son modus opérationnel, dans les limites assignées par le CPP (cf. Moreillon/Parein-Reymond, op. cit., n°4 ad art. 306 CPP). Ces pouvoirs et cette indépendance impliquent en contrepartie l'existence d'un rapport de confiance qualifié entre le fonctionnaire de police judiciaire et l'autorité dont celui-ci relève. Il a été jugé à cet égard que l'intégrité d'un fonctionnaire de police, à qui des pouvoirs étendus sont conférés, dont certains sont de nature à entraver la liberté d'autrui, répondait à des exigences élevées (TF 8C_679/2013 du 7 juillet 2014 consid. 2.5; 8C_141/2011 du 9 mars 2012 consid. 5.2); celles-ci excèdent celles imposées aux autres fonctionnaires (TF 2P.273/2000 du 11 avril 2001 consid. 3b/bb; cf. ég. TF 1D_13/2007 du 15 mai 2008 consid. 2.3). Compte tenu du rôle dévolu à la fonction policière, il est légitime d'en subordonner l'accès à la démonstration de qualités personnelles de nature à garantir un fonctionnement irréprochable de la police (TF arrêt 8C_325/2011 du 11 mai 2012 consid. 3.4). L'employeur d'un policier doit donc pouvoir lui témoigner une confiance totale et s'en remettre, sans hésitation, à ses capacités de discernement et d'analyse (arrêt GE.2010.0205 du 17 janvier 2011 consid. 3b). Exprimé de manière générale à l'art. 5 al. 2 Cst., le respect de la proportionnalité dans l'activité administrative exige que la mesure prise par l'autorité soit raisonnable et nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public ou privé poursuivi (cf. ATF 136 I 87 consid. 3.2 p. 91 s.). Selon le principe de la proportionnalité, une mesure restrictive doit être apte à

produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); le principe de la proportionnalité proscrit toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence; cf. ATF 140 I 2 consid. 9.2.2; 139 I 180 consid. 2.6.1; 138 II 346 consid. 9.2 et les arrêts cités). b) En l'espèce, la recourante a été condamnée le 18 septembre 2014 pour abus d'autorité dans le cadre de l'exercice de sa fonction de policière. Il a été retenu qu'elle avait, lors d'une interpellation mouvementée dans un appartement, porté deux coups successifs à la face de la personne appréhendée, alors que celle-ci se trouvait menottée, assise par terre et encadrée de deux autres policiers. Comme le relève l'autorité intimée, cette réaction révèle un manque de maîtrise de soi, qualité pourtant essentielle dans l'exercice de la profession de policier. Les autorités pénales ont néanmoins qualifié la culpabilité de la recourante de légère (la Cour d'appel pénale du Tribunal cantonal parle même d'une faute "extrêmement légère"), compte tenu des circonstances dans lesquelles l'intervention a eu lieu et en particulier du comportement "proche de l'hystérie" de la personne appréhendée, et s'en sont tenues pour ces raisons à une peine très modique de sept-jours amende. Pour l'autorité intimée, ce n'est pas tant l'infraction en soi qui est problématique, mais bien plutôt ("le point essentiel") la persistance de la recourante à avoir contesté durant toute la procédure pénale les faits qui lui étaient reprochés et "refus[é] la réalité". Dans l'appréciation du risque de récidive, l'absence de prise de conscience et de repentir ont assurément un certain poids. Il ne s'agit toutefois pas des seuls critères, contrairement à ce que laisse entendre la décision attaquée. En particulier, l'autorité intimée passe pratiquement sous silence les états de service exemplaires de la recourante et ses qualités humaines relevées pourtant par nombres d'intervenants. Entendu pendant l'instruction pénale, l'adj D. _____, chef de brigade au sein de la B. _____, a ainsi déclaré qu'il avait pu constater durant son activité pendant trois ans avec l'intéressée qu'elle avait de "l'empathie" avec les prostituées, tout en restant ferme et en faisant preuve de proportionnalité. Il a ajouté qu'elle avait donné "entière satisfaction" et qu'elle "excellait dans son contact avec les filles". L'adj E. _____, également chef de brigade au sein de la B. _____, a de son côté souligné le "parcours professionnel exemplaire" de la recourante et ses "excellentes qualifications", précisant qu'elle était "toujours l'élément négociateur lors des interventions" et qu'elle était "quelqu'un de très altruiste". Le sgtm F. _____, entendu comme témoin lors des débats de première instance, a pour sa part qualifié la recourante de "très professionnelle", relevant que son comportement était toujours "juste" et "intelligent", "même durant les interventions les plus délicates". Enfin, dans un rapport de conduite du 13 septembre 2013, le supérieur de la recourante a qualifié son engagement et son comportement d'exemplaires, soulignant le "rôle prépondérant" qu'elle s'était vue attribuer, grâce à ses qualités techniques et humaines, "pour le traitement, parfois délicat" des affaires en lien avec la prostitution. Il a décrit l'intéressée "comme étant un élément moteur", "toujours disponible et motivante pour ses collègues". L'autorité intimée n'évoque pas non plus l'impact que la procédure pénale et la condamnation ont eu sur la recourante, élément qui a pourtant également son importance dans l'appréciation du risque de récidive. A cet égard, les autorités pénales ont relevé que l'intéressée avait été fortement ébranlée par la procédure ouverte à son encontre et qu'elle vivait une période de remise en question difficile. Au regard de ces éléments, en particulier des états de services exemplaires de la recourante, de ses qualités humaines et de l'effet incitatif que la condamnation pénale a certainement eu sur elle au vu de son impact, et malgré l'absence de repentir, il convient

d'admettre avec le Tribunal de police de l'arrondissement de Lausanne que les faits litigieux "ne constituent qu'une erreur de parcours et resteront isolés" et que le risque de récidive est quasiment nul. Dans ces conditions, la décision attaquée, qui a pour effet de priver de fait la recourante de la possibilité d'exercer son métier pendant cinq ans au moins, une réévaluation de la mesure n'étant possible au plus tôt que le 1^{er} octobre 2020, constitue une atteinte excessive à la liberté économique, ce d'autant plus qu'après une telle absence, il lui serait difficile, pour ne pas dire impossible, de retrouver du travail dans son domaine d'activité. Quant aux possibilités évoquées par l'autorité intimée d'exercer son activité au sein d'un corps de police non doté de pouvoirs judiciaires ou dans un autre canton, elles apparaissent purement théoriques. A cela s'ajoute qu'à la différence des deux autres cas de retrait des attributions de police judiciaire dont l'autorité intimée a produit les décisions, l'infraction commise par la recourante n'est pas de nature en tant que telle de mettre en doute la confiance que le public et un employeur doivent à l'égard d'un agent chargé de missions judiciaires, ou à tout le moins pas dans la même mesure (dans le premier cas, l'agent avait été condamné à une peine pécuniaire de 150 jours-amende, avec sursis pendant deux ans, pour tentative d'escroquerie et induction de la justice en erreur; dans le second cas, l'agent avait été condamné à une peine pécuniaire de 60 jours-amende, avec sursis pendant deux ans, pour faux dans les certificats pour avoir falsifié son certificat de policier, son curriculum vitae et un certificat de travail intermédiaire et avoir produit ces documents dans le cadre d'une postulation). Cela étant, la réaction inappropriée adoptée par la recourante lors des faits litigieux, qui n'est pas conforme aux exigences de la fonction de policier, justifie une sanction sur le plan administratif. Tout bien considéré, un retrait des attributions de police judiciaire pendant une durée de vingt-quatre mois, mesure que la recourante a en partie déjà exécutée (dans les faits, et abstraction faite de sa période d'incapacité de travail, elle n'a en effet plus exercé la profession de policier depuis son licenciement et la libération de son obligation de travailler le 23 septembre 2015), apparaît adéquat et suffisant.

E. 8

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours et à la réforme de la décision attaquée, en ce sens que la recourante n'est pas autorisée, pour la période du 24 septembre 2015 au 24 septembre 2017, à exercer les missions judiciaires dévolues aux policiers exerçant leur fonction au sein de la Police cantonale vaudoise ou au sein de polices communales et intercommunales du Canton de Vaud. Vu l'issue du recours, l'arrêt est rendu sans frais (art. 49 al. 1 et 52 al. 1 LPA-VD). La recourante, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, a droit à l'allocation de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD), à la charge de l'autorité intimée. Dans la mesure où elle n'obtient que partiellement gain de cause (elle concluait à l'annulation pure et simple de la décision attaquée), ceux-ci seront réduits et fixés à un montant de 1'500 francs.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.