

Date de dépôt: 21 décembre 2006

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur :

- a) M 1121-A Motion de M. et M^{me} René Longet et Alexandra Gobet concernant les polices privées**
- b) M 1296-A Motion de M^{me} et MM. Pierre-Pascal Visseur, Jean-Marc Odier, Marie-Françoise de Tassigny et Michel Balestra concernant la répartition des tâches de la police**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 23 juin 1997, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la proposition de motion M 1121, qui a la teneur suivante :

Le Grand Conseil

considérant :

- le développement des polices privées;*
- le recours par des communes à des services de police privée;*
- la pression budgétaire exercée sur l'administration cantonale et également la police et le risque de détérioration des prestations publiques de sécurité qui en découle;*
- qu'il ne serait pas admissible que se développent des situations d'inégalité devant ces prestations avec notamment pour conséquence le recours compensatoire, par les communes qui pourraient se le permettre, à des services privés,*

invite le Conseil d'Etat

à lui présenter un rapport sur :

- 1. l'évolution des tâches et des effectifs de la police publique et des polices privées (vigiles, gardes, etc.) et le partage des attributions respectives;*
- 2. les modalités garantissant la présence effective de la police publique sur l'ensemble du territoire;*
- 3. sa position quant au recours par des communes à des polices privées;*
- 4. le respect par les polices privées de la législation qui les régit, s'agissant notamment de leurs attributions et limites, et des modalités de leur intervention.*

Exposé des motifs

La législation genevoise (loi I 2 15, règlement d'application) définit les droits et les responsabilités des entreprises de sécurité et de leurs agents.

Cette réglementation permet d'intervenir en cas d'abus tels que port d'uniformes prêtant à confusion, des problèmes relatifs au port d'arme, etc. Edictée voici plus de dix ans, elle témoigne de la nécessité de bien cadrer une activité qui risque en permanence d'être confrontée au principe de proportionnalité, et au monopole d'intervention qui est celui de la force publique.

Aujourd'hui, dans un contexte de difficultés budgétaires des collectivités publiques qui perdurent, on doit constater que ce monopole peut être, dans les faits, érodé, avec des conséquences politiques graves, confrontant le citoyen avec des agents privés et non plus des représentants de la loi.

Or, certaines communes, par exemple Cologny, ont commencé à mandater des agences privées.

Il nous semble important de faire le point sur cette évolution, avant d'être mis devant des faits accomplis.

C'est pourquoi nous demandons au Conseil d'Etat de faire rapport sur l'évolution du secteur des agents de sécurité privés, notamment sur le plan quantitatif, mais aussi en termes d'évaluation générale des prestations et des comportements. Nous souhaitons également connaître sa position sur l'engagement d'agents privés par des collectivités publiques et, de manière plus générale, sur les risques que les prestations de sécurité ne soient plus également assurées sur le territoire.

En date du 2 décembre 1999, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la proposition de motion M 1296, qui a la teneur suivante, après modification :

Le Grand Conseil

considérant :

- *l'inquiétude légitime d'une grande partie de la population face à la violence croissante lors de réunions sur la voie publique;*
- *la multitude de tâches administratives et d'autorité incombant aujourd'hui à la police;*
- *la présence souhaitée de policiers sur la voie publique, en plus grand nombre;*
- *le grand nombre d'heures supplémentaires effectuées par la police;*
- *les projets de nouvelle utilisation des postes de police;*
- *la demande d'augmenter le nombre de policiers;*

invite le Conseil d'Etat

- *à établir et à publier la liste exhaustive des tâches confiées actuellement à la police, à publier la nouvelle répartition du travail de la police, telle qu'imaginée par la réforme en cours;*
- *à décharger la police des tâches pouvant être assumées par du personnel administratif ou par des agents de sécurité municipaux;*
- *à proposer au Grand Conseil les modifications législatives y relatives;*
- *à adopter lui-même les modifications réglementaires nécessaires;*
- *à entrer en contact avec la direction des douanes pour déterminer de manière plus sûre la collaboration des policiers et des garde-frontières dans les régions frontalières.*

Exposé des motifs

L'examen de la pétition 1237 (en faveur du maintien du poste de police de Versoix) a démontré que les policiers devaient effectuer une multitude de tâches (notification de commandements de payer, rapports administratifs, police du commerce, police des étrangers) ne ressortant pas de leur mission première.

Par ailleurs, les membres de la police effectuent chaque année plusieurs dizaine de milliers d'heures supplémentaires, qui ne peuvent être ni récupérées ni payées en dehors des heures à charge de la Confédération.

Force est de constater que les policiers, bien malgré eux, sont souvent tenus éloignés de la voie publique et que les "ilotiers" (police de proximité dans les quartiers) supportent l'essentiel du travail de proximité.

Les « doublons » existants entre la police cantonale et les agents de ville entraînent des confusions dans l'esprit de la population.

Le but de cette motion est aussi d'ordre informatif: il s'agit d'obtenir du Conseil d'Etat un inventaire complet et détaillé des tâches actuellement assumées par la police, et un aperçu de la réforme en cours remédiant à cet état de fait.

Il est ensuite demandé de transférer, dans la mesure du possible, les travaux administratifs à du personnel « non-policier ». Il n'est en effet pas souhaitable qu'une carrière de gendarme conduise à notifier des commandements de payer ou à dactylographier des rapports divers.

La motion invite enfin le Conseil d'Etat à procéder aux modifications réglementaires nécessaires, respectivement à proposer au Grand Conseil de modifier les lois concernées.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Réponse à la motion M 1121-A

I. Introduction

1. La proposition de motion concernant les polices privées a été déposée le 3 mars 1997, suite aux premiers mandats confiés par quelques communes à des agences de sécurité privées.

2. A l'appui de leur proposition de motion, les motionnaires ont notamment fait état de leurs craintes concernant les mandats précités, tout en précisant qu'il ne saurait être question d'une privatisation de la police.

3. Le fait que le Conseil d'Etat ait mis une dizaine d'années avant de rédiger son rapport sur la motion M 1121 ne signifie pas qu'il se désintéresse d'un sujet aussi sérieux, dont il se préoccupe en réalité depuis plus de 20 ans.

4. En effet, dès l'apparition et le développement des premières agences de sécurité privées, qui ont suscité diverses réactions, le Conseil d'Etat a déposé, au mois de novembre 1983, un projet de loi sur la profession visée, avec pour objectif principal, d'une part de délimiter le cadre d'activité des agents de sécurité privés, et d'autre part de protéger l'ordre public contre tous risques d'excès et d'empiétement sur les fonctions des autorités et organes de

police (Mémorial des séances du Grand Conseil du 10 novembre 1983, p. 3995 ss).

5. Une quinzaine d'années plus tard, lors de l'adhésion du canton de Genève au concordat sur les entreprises de sécurité, le Conseil d'Etat a veillé au maintien et au renforcement des limites entre les sphères d'activité des entreprises de sécurité et celles de la police (Mémorial des séances du Grand Conseil du 22 octobre 1998, p. 5179 ss).

II. Réponse concernant les quatre invites de la motion

1. Evolution des tâches et des effectifs de la police publique et des polices privées (vigiles, gardes, etc.) et le partage des attributions respectives.

1. Evolution de la législation relative à la profession d'agent de sécurité

a) La proposition de motion M 1121 a été déposée le 3 mars 1997 sous l'empire de la loi sur profession d'agent de sécurité privé, du 15 mars 1985. L'exposé des motifs précisait déjà très clairement :

que les tâches de la police sont étatisées et de ce fait soustraites à la liberté du commerce et de l'industrie;

- que les agences de sécurité privées ne peuvent offrir que des prestations différentes de celles que peuvent et doivent offrir la police;
- qu'à la différence de la police qui protège l'ordre public par des actions préventives et répressives, les agences de sécurité privées doivent se borner à exercer une activité purement préventive;
- que les agences de sécurité privées ne peuvent en aucun cas user des modes d'interventions réservés aux agents de la force publique;
- que les agents de sécurité privés n'ont pas de droits plus étendus que ceux des particuliers dont ils protègent la vie, l'intégrité physique, la liberté ou les biens;
- que les limites de ces droits sont tracées à la fois par les articles 33 et 34 du code pénal suisse sur la légitime défense et l'état de nécessité et par les articles 121 et 122 du code de procédure pénale sur le flagrant délit, qui permettent à toute personne d'appréhender l'auteur ou le complice présumé d'une infraction qui est en train de se commettre (Mémorial des séances du Grand Conseil du 10 novembre 1983, p. 3995 ss et Mémorial des séances du Grand Conseil du 15 mars 1985, p. 1348 ss).

b) La loi sur la profession d'agent de sécurité privé, du 15 mars 1985, qui a donné entière satisfaction au département de justice et police (aujourd'hui département des institutions) ainsi qu'à la police genevoise, a d'ailleurs servi de modèle au concordat sur les entreprises de sécurité, du 18 octobre 1996, auquel le canton de Genève a adhéré avec effet au 1^{er} mai 2000.

Indépendamment du besoin de pouvoir disposer d'une législation commune aux 6 cantons romands, l'exposé des motifs à l'appui du concordat précité a très largement confirmé la nécessité de renforcer le dispositif législatif pour :

- empêcher les agents de sécurité d'outrepasser leur rôle en cas d'intervention;
- prévenir les difficultés de collaboration avec la police;
- séparer efficacement les sphères d'activité des sociétés de sécurité de celles incombant aux polices cantonales et municipales afin de renforcer le monopole sur l'exercice de la force publique (Mémorial des séances du Grand Conseil du 22 octobre 1998, p. 5192-5193).

Il convient de relever ici que l'exposé des motifs à l'appui du concordat a expressément relevé, à propos des mandats confiés par des communes à des entreprises de sécurité, que les employés desdites entreprises ne sont investis d'aucune des compétences ressortissant à l'exercice normal de l'autorité publique, que leur rôle est strictement préventif et qu'en cas d'intervention, ils ne disposent pas de plus de droits qu'un simple citoyen (Mémorial des séances du Grand Conseil du 22 octobre 1998, p. 5188).

c) Quant à la récente révision du concordat sur les entreprises de sécurité, à laquelle le canton de Genève a adhéré avec effet au 1^{er} septembre 2004, elle ne s'est pas écartée des objectifs précités (Mémorial des séances du Grand Conseil du 1^{er} avril 2004, p. 3112 ss).

C'est ainsi que dans sa teneur actuelle, le concordat sur les entreprises de sécurité contient :

- un article 15, intitulé « respect de la législation », qui prévoit que les entreprises de sécurité et leur personnel doivent exercer leur activité dans le respect de la législation, que le recours à la force doit être limité à la légitime défense et à l'état de nécessité au sens du code pénal suisse, et que toute personne soumise au concordat a l'interdiction d'accepter des missions dont l'exécution l'expose à enfreindre la législation;
- un article 16 intitulé « rapport avec l'autorité – collaboration », qui précise que toute personne soumise au concordat a l'interdiction d'entraver

l'action des autorités et des organes de police et doit prêter assistance à la police spontanément ou sur requête, conformément aux prescriptions légales en la matière, la délégation de tâches d'intérêt public aux entreprises de sécurité étant réservée afin de permettre à chaque canton de définir, en fonction de ses besoins et de sa législation propre, le cadre légal et d'étendue de cette délégation (Mémorial des séances du Grand Conseil du 22 octobre 1998, p. 5199);

- un article 17 intitulé « obligation de dénoncer », selon lequel les personnes soumises au concordat ont l'obligation de dénoncer sans délai à l'autorité pénale compétente tout fait pouvant constituer un crime ou un délit poursuivi d'office qui parviendrait à leur connaissance;
- un article 18 intitulé « légitimation et publicité » qui prévoit notamment que les agents de sécurité exerçant leur activité en dehors des locaux de l'entreprise doivent être munis d'une carte de légitimation, document qu'ils doivent présenter sur réquisition de la police ou de tout intéressé, et que le matériel de correspondance et la publicité commerciale ne doivent pas faire naître l'idée qu'une fonction officielle est exercée;
- un article 19 intitulé « uniformes et véhicules », qui précise que les uniformes utilisés doivent être distincts de ceux de la police cantonale et des polices locales et que la même règle vaut pour le marquage et l'équipement des véhicules;
- un article 21 intitulé « armes », qui réserve les dispositions de la législation fédérale s'agissant de l'achat et du port d'arme et qui précise en outre que les armes sont portées de manière non apparente sur la voie publique ou dans d'autres lieux ouverts au public.

Ainsi, à l'heure actuelle, un agent de sécurité privé n'a pas le droit de procéder à des contrôles d'identité sur la voie publique, ne peut pas appréhender une personne en dehors des cas de flagrant délit et, dans cette dernière hypothèse, ne peut tout au plus que procéder à une fouille dite de sécurité et, le cas échéant, saisir une arme.

Quant aux éventuels abus, ils peuvent, indépendamment d'éventuelles infractions pénales, être sanctionnés par des amendes administratives ou par des suspensions ou des retraits d'autorisations, conformément aux articles 13 du concordat et 4 de la loi concernant le concordat sur les entreprises de sécurité, du 2 décembre 1999.

2. Evolution de la législation relative à l'organisation de la police

a) Lors du dépôt, le 3 mars 1997, de la proposition de motion M 1121, la loi sur la police, du 26 octobre 1957, contenait :

- un article 3, intitulé « unité du corps de police – attributions », dont la teneur était la suivante :

¹ La police est exercée dans tout le canton par un seul corps de police, qui est chargé :

- a) de la police judiciaire, conformément aux dispositions du code de procédure pénale;
- b) de veiller à l'observation des lois et règlements de police (police administrative);
- c) d'assurer la tranquillité, la sécurité et l'ordre publics, notamment en matière de circulation;
- d) de la police rurale;
- e) de la police des étrangers, pour autant que celle-ci n'incombe pas au directeur du bureau du contrôle de l'habitant.

² Le corps de police assure en outre l'exécution des décisions prises par les autorités judiciaires et administratives.

- un article 4, intitulé « dispositions particulières à la Ville de Genève », dont la teneur était la suivante :

La surveillance des halles et des parcs de la Ville de Genève rentrent dans la compétence du Conseil administratif. Le Conseil d'Etat peut déléguer conventionnellement à la Ville de Genève, ou à toute autre commune disposant d'un personnel qualifié, l'application de certains règlements de police, notamment en matière d'édilité ou de salubrité publique.

b) Suite aux différentes révisions de la loi sur la police :

- l'article 3 a été complété par un alinéa 3, précisant que le corps de police est également chargé de la coordination des préparatifs et de la conduite en cas de catastrophe et en matière de défense générale;
- l'article 4, désormais intitulé « agents de sécurité municipaux, agents municipaux et gardes auxiliaires des communes » a, quant à lui, été entièrement modifié, aux fins de définir le statut, le rattachement organique, ainsi que les compétences des agents et gardes précités.

3. Evolution des effectifs de la police genevoise et des agents de sécurité

a) Les effectifs de la police genevoise, dont les maxima sont fixés par la loi, sont passés de 1 026 personnes en 1987 (soit 278 à la police de sûreté et 748 à la gendarmerie) à 1 272 personnes en 2006 (soit 287 à la police judiciaire, 787 à la gendarmerie et 198 à la police de la sécurité internationale).

b) Quant aux effectifs des agents de sécurité, ils sont passés de 33 indépendants ou entreprises et 844 employés en 1997 (soit 877 au total) à 91 indépendants ou entreprises et 2 798 agents au 14 novembre 2006 (soit 2 889 au total). Il est à noter qu'une large proportion d'agents de sécurité ne travaille qu'à temps partiel et sur appel (étudiants, mère de famille au foyer, etc...).

4. Partage des attributions respectives

Si les agents de sécurité ont beaucoup plus augmenté, au cours des dernières années, que les policiers (dont les effectifs sont limités par la loi et par les difficultés de recrutement), force est de constater que les tâches et le partage des attributions respectives entre la police et les entreprises de sécurité n'a pas été modifié, compte tenu de la séparation très nette prévue par la loi du 15 mars 1985, puis renforcée par le concordat sur les entreprises de sécurité, du 18 octobre 1996.

2. Modalités garantissant la présence effective de la police publique sur l'ensemble du territoire

Conformément à l'article 8 de la loi sur la police, l'ensemble du territoire cantonal est divisé en 12 secteurs définis par le Conseil d'Etat et rattachés chacun à un poste de gendarmerie.

3. Position du Conseil d'Etat quant au recours par des communes à des polices privées

Il convient tout d'abord de préciser qu'il n'y a pas de police privée à Genève, mais uniquement des entreprises de sécurité privées.

Il convient ensuite de rappeler que l'autorité n'a pas le devoir – ni d'ailleurs les moyens – d'assurer de façon préventive une protection absolue des citoyens et de leurs biens, comme le Conseil d'Etat le précisait déjà dans son exposé des motifs à l'appui du projet de loi sur la profession d'agent de sécurité privé (Mémorial des séances du Grand Conseil du 10 novembre 1983, p. 4008).

S'agissant plus particulièrement des communes, elles ne sont souvent pas à même, pour des raisons budgétaires évidentes, d'engager des agents de sécurité municipaux, qui, dans la plupart des cas, ne patrouillent de toute manière pas la nuit.

C'est ainsi que certaines communes ont préféré mandater des entreprises de sécurité, essentiellement pour assurer la protection des bâtiments communaux et, dans certains cas, pour effectuer des rondes dissuasives, solution qui leur coûte moins cher que l'engagement de fonctionnaires communaux.

Il convient de ne pas oublier que l'Etat de Genève mandate également des entreprises de sécurité pour assurer la protection de certains bâtiments officiels.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas de privatiser des tâches policières, mais d'admettre que certaines communes ont, dans un cadre légal bien défini, la possibilité d'offrir aux personnes domiciliées sur leur territoire une sécurité supplémentaire en confiant des tâches purement préventives à des entreprises de sécurité.

Tant et aussi longtemps que les mandats confiés par les communes aux entreprises de sécurité de la place respectent le cadre légal et n'empiètent pas sur les fonctions des autorités et organes de police, le Conseil d'Etat n'y voit pas d'objection.

Cela étant, le recours par des communes à des entreprises de sécurité privées s'inscrit dans la problématique de la mise en place de la police de proximité. Des Assises de la sécurité seront organisées le 6 février 2007 par le département des institutions, auxquelles les communes ont été associées et lors desquelles cette question sera abordée.

4. Respect par les polices privées de la législation qui les régit, s'agissant notamment de leurs attributions et limites, et des modalités de leur intervention

Grâce à un strict contrôle préventif – qui comprend notamment une vérification des antécédents et de l'honorabilité de toutes les personnes exerçant la profession et, pour les chefs d'agence, un examen portant notamment sur les limites de la profession – et grâce à une étroite surveillance, par la police, des personnes autorisées à exercer la profession, force est de constater que les risques de dérapage que l'on pouvait craindre lors de l'apparition des premières entreprises de sécurité, ont été écartés.

En effet, sous réserve de quelques rares cas (eu égard au grand nombre de personnes exerçant et ayant exercé la profession d'agent de sécurité au cours des 20 dernières années) d'armes apparentes sur la voie publique, d'infractions à la législation sur la circulation routière ou de manque de collaboration avec la police, la très grande majorité des infractions dénoncées concerne en réalité des personnes exerçant la profession sans autorisation, ainsi que des cas de vols ou d'abus de confiance dans l'exercice de la profession, et non de véritables abus de pouvoir ou d'empiètements sur les tâches de la police.

Réponse à la motion M 1296-A

La motion 1296, déposée le 8 juin 1999, a été actualisée par la motion 1588, adoptée par la commission judiciaire à l'issue de ses travaux consacrés aux récentes modifications de la loi sur la police (PL 8887-A) et déposée le 27 avril 2004. Le Conseil d'Etat y a répondu le 20 septembre 2005 (M 1588-A).

En complément, il y a lieu de rappeler que les travaux relatifs à la mise en place de la police de proximité se poursuivent et que l'un des objectifs principaux des Assises de la sécurité sera de définir la forme de collaboration la plus efficiente des agents de sécurité municipaux avec la police.

S'agissant de la collaboration de la police avec le corps des gardes-frontière, les commandants des polices cantonales et l'autorité fédérale ont élaboré un projet de convention destinée à en régler les modalités au niveau suisse et à définir le système de sécurité suisse dans le cadre des conventions de Schengen et de Dublin. Si elle reçoit l'aval des autorités politiques, cette convention devrait entrer en vigueur dans le courant de l'année 2007.

Conclusion

Le Conseil d'Etat estime que grâce au renforcement des dispositions légales et au strict contrôle de la profession d'agent de sécurité par la police, il est en mesure de répondre aux soucis manifestés par les auteurs de la motion 1121 et de garantir que la frontière entre la police et les entreprises de sécurité est clairement délimitée, que la police genevoise continue de remplir ses missions, et que les éventuels abus commis par des membres d'entreprises de sécurité privée seront sévèrement sanctionnés.

S'agissant de la motion 1296 et de la collaboration des agents de sécurité municipaux (ASM) avec les forces de police, le département des institutions a initié une démarche consistant à associer la société civile ainsi que les autorités, notamment communales, au débat sur la sécurité, afin de clarifier et d'harmoniser les missions respectives de la police et des ASM, sur les bases d'un partenariat découlant du concept de proximité qui aura été défini de manière concertée.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Charles Beer