

Date de dépôt : 18 mai 2020

Rapport

de la commission de contrôle de gestion chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Jean Batou, Jocelyne Haller, Christian Zaugg, Salika Wenger, Olivier Baud, Pierre Vanek, Marc Falquet, Bernhard Riedweg, Roger Deneys, Marko Bandler, Caroline Marti, Maria Casares, Christian Flury, Salima Moyard chargeant la commission de contrôle de gestion d'élaborer un rapport afin de faire toute la lumière sur la crise que traverse la police genevoise et de proposer les moyens d'en sortir

Rapport de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission de contrôle de gestion s'est réunie les 4 juin, 10 et 17 septembre, 8 et 29 octobre et 5 novembre 2018, puis les 25 février, 13 mai, 24 juin et 26 août 2019, sous la présidence de M. Yvan Zweifel, puis celle de M^{me} Nicole Valiquer Grecuccio, pour étudier cette proposition de motion renvoyée sans débat à la commission de contrôle de gestion par le Grand Conseil en date du 26 avril 2018.

Que M^{me} Martine Bouilloux Levitre, qui a assuré la rédaction des procès-verbaux, soit vivement remerciée pour sa précieuse collaboration. Ont assisté à la première séance M^{me} Nadia Salama, et à l'ensemble des autres séances suivantes, M^{me} Catherine Weber, secrétaires scientifiques ; qu'elles soient également remerciées pour leur soutien attentif au suivi des travaux de la commission.

1. Présentation de la proposition de motion par M. Jean Batou, député et premier signataire

Lors de son audition du 4 juin 2018, M. Batou remarque en préambule que la question de la crise de la police défraie la chronique depuis un certain temps. Le groupe EAG a donc cherché à en savoir plus et, parallèlement aux avis des principaux intéressés, a utilisé comme sources de renseignements le sondage de la commission du personnel, dont les résultats ont été publiés dans la Tribune de Genève, et une étude plus fouillée de l'Institut de recherches sociologiques de la Faculté des sciences de la société de l'Université de Genève intitulée *La police en quête de transversalité. Chroniques de la réforme de la police genevoise de 2016*¹.

M. Batou rappelle que son groupe était fermement opposé à la loi sur la police (LPol)² adoptée en votation populaire le 8 mars 2015, mais il estime qu'il faut aujourd'hui prendre acte des difficultés rencontrées de par la mise en

¹ Cf. BOURRIER, Mathilde, KIMBER, Leah, (éd.), *La police en quête de transversalité. Chroniques de la réforme de la police genevoise de 2016*, Genève, Université de Genève, 2018. Résumé : Cette enquête, menée à la police cantonale de Genève de septembre 2016 à juin 2017, s'est déroulée auprès de policiers et policières de trois services, issus de la réforme de la police mise en application le 1^{er} mai 2016 : police-secours, la police de proximité et la police routière. Les polices contemporaines sont confrontées à des exigences toujours plus pointues, en matière de sécurité publique, d'adaptation aux nouvelles criminalités et de limitation des actes délinquants. De surcroît, les polices doivent être en mesure de maintenir un lien fort et de confiance avec les citoyens. Pour répondre à de tels défis, l'institution policière se réforme depuis les années 1950 dans de nombreux pays. A Genève, une réforme est en gestation depuis plus de deux décennies. La disparition de l'ancienne gendarmerie a vu la naissance de services distincts, aux mandats et aux organisations différentes. Si la nécessité de disposer de forces de police de plus en plus spécialisées ne fait plus débat, la manière de coordonner finement des brigades de plus en plus expertes reste en revanche un sujet toujours d'actualité. En utilisant les apports de la sociologie des organisations, l'objectif de cette étude est de révéler les dynamiques de collaboration, de coopération et de coordination entre des services qui cherchent encore leurs marques, tant la réforme est récente. Grâce à une étude qualitative articulant observations, au sein des postes et lors de patrouilles, et entretiens semi-directifs avec des policiers et policières de tous grades, l'enquête met en lumière ce que la réforme a produit au lendemain de sa mise en œuvre et vient révéler la complexité des rôles attendus du policier et de l'institution policière.

M. Batou a indiqué lors de son audition que l'étude en question n'existait qu'en format papier ; elle est aujourd'hui disponible. Pour consulter l'ensemble de l'étude : <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:103270>

² Cf. https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_F1_05.html

place de cette loi, réfléchir aux solutions à apporter aux difficultés et éventuellement modifier la loi. Il présente les points qui ont attiré l'attention des signataires, repris dans l'exposé des motifs :

1. Sondage catastrophique auprès du personnel, dont la commission du personnel mise en place par la LPol a été l'instigatrice. Cette enquête a montré que les policiers vont mal, qu'il y a un problème de confiance dans l'état-major et dans le département de tutelle, et un jugement généralisé sur le fait que la crise ne peut qu'empirer à l'avenir.

2. Craintes confirmées par une étude universitaire : l'Institut de recherches sociologiques a travaillé de manière différente en se rendant dans les postes de police et en assistant au travail des policiers. Cette étude révèle notamment un problème lié aux promotions au sein de la police, la perte d'initiative de police-secours, la coopération difficile entre la police de proximité et police-secours, le manque d'effectifs de certains services, une transversalité qui n'apparaît plus que comme un moyen de « boucher des trous » ou encore une mauvaise circulation de l'information.

3. Police judiciaire sinistrée : ce service estime que l'expertise requise par son métier n'est pas prise en compte par la hiérarchie ou le département ; ce discrédit démotive passablement les collaborateurs-trices concernés.

4. Amender la LPol ? : il s'agit certes d'une loi en rodage, mais elle mériterait d'être auscultée pour que l'on puisse identifier les problèmes qu'elle pose, sans a priori, pour analyser ensemble les difficultés qui entraînent une démotivation de la police et son efficacité réduite, ainsi que les coûts induits par ces mêmes dysfonctionnements.

5. Transversalité à sens unique : on a beaucoup parlé du « policier unique », mais cette transversalité ne sert que comme variable d'ajustement des problèmes d'effectifs.

6. Multiplication des hiérarchies : liée à la multiplication des silos séparés, cette problématique entraîne de faux frais et est la source de dysfonctionnements. Une étanchéité s'est créée entre les corps de police.

7. Formation insuffisante et inadéquate : la formation a largement été décriée par les médias ; l'Académie de Savatan se révèle en effet aussi coûteuse qu'inefficace. Il y a une militarisation de la formation de la police au détriment du savoir-faire indispensable à un policier. Tant les policiers et la hiérarchie dans les services que le Ministère public sont effarés par le degré de formation des jeunes qui sortent de cette académie.

8. Perte d'efficacité de la police : en raison du manque d'effectifs, des réquisitions ne peuvent plus être assurées ou des postes doivent parfois fermer.

9. Démotivation du personnel : ce point est devenu le problème des problèmes au sein de la police ; on entend parler de démissions, de réductions du nombre de postulants aux grades ou d'aspirants à l'Académie de Savatan, et même de plusieurs suicides dans les corps de police ces dernières années, à propos desquels les policiers sont convaincus qu'ils doivent être mis en lien avec leurs conditions de travail. M. Batou précise toutefois que ce dernier point est à envisager avec prudence, car on sait que le suicide est multifactoriel.

10. Mise en cause des acquis sociaux : le remboursement réduit des débours, la contestation de l'indemnité risque, les rattrapages de la caisse de pension à la charge des assurés ou encore la non-prise en charge de la LAMal sont autant d'éléments qui, cumulés, sont ressentis comme une dévalorisation de la fonction de policier. Ce sentiment est aggravé par la difficulté de dialogue avec la hiérarchie et avec le chef du département.

M. Batou conclut en indiquant que pour toutes ces raisons, les signataires de cette motion considèrent que le Grand Conseil, dans sa mission de haute surveillance de l'Etat, devrait prendre ses responsabilités et essayer de renouer le dialogue entre une police qui se sent maltraitée et un département qui semble avoir de la peine à écouter les doléances des policiers.

Questions des député-e-s et poursuite des travaux

Un député relève qu'à la lecture de la motion, plusieurs sujets différents se mêlent. Il s'interroge sur la mission précise confiée à la commission de contrôle de gestion (CCG), car demander de faire la lumière sur la crise que traverse la police genevoise et de proposer les moyens d'en sortir ressort d'un travail de bénédictin. M. Batou note que les 10 motifs de la motion se recoupent, quand bien même ils peuvent sembler différents ; au final, tous les problèmes identifiés peuvent être articulés autour des problématiques du « policier unique » et de la transversalité.

Un autre député estime pour sa part que la thématique du clivage droite-gauche sur le concept du métier de policier aurait également mérité d'apparaître dans ce projet de motion. En effet, de manière générale, la gauche est pour une justice plus clémente et la droite pour une justice plus dure, alors que, dans la réalité, il faudrait une justice juste. De même, il aurait trouvé utile de préciser que l'impression de non-reconnaissance des policiers peut aussi être liée à des décisions du pouvoir judiciaire qui, par exemple, relâche dans la journée un dealer qui est arrêté le matin même, ce qui donne aux policiers un sentiment d'inutilité. Cette omission l'ennuie du point de vue de l'objectivité intellectuelle. Concernant l'Académie de Savatan, il partage

les préoccupations exposées par M. Batou et souhaiterait des détails complémentaires à ce sujet.

M. Batou relève que le problème des courtes peines ou des incarcérations est lié à la politique du Ministère public et qu'il n'est donc pas certain que l'on puisse résoudre les problèmes de la police sans empiéter sur les prérogatives du Ministère public. Il n'a toutefois pas vu dans le sondage de la commission du personnel ou l'étude sociologique que cet aspect rémanent soit la cause de la crise actuelle de la police liée à la mise en place de la LPol. A propos de la formation à Savatan, il a lu ce qui est paru dans la presse et a l'impression que les coûts à l'Académie sont supérieurs à ce qu'il était possible de réaliser auparavant avec de meilleurs résultats ; c'est donc un double gaspillage.

Un député estime que la motion pose deux catégories de questions : d'une part, celles liées aux conséquences de la nouvelle loi sur la police et, d'autre part, celles liées à la dévalorisation de la fonction et aux moyens de la revaloriser. Il souhaite savoir si M. Batou partage cet avis. Ce dernier estime à cet égard que la nouvelle loi sur la police a aggravé des phénomènes de démotivation qui peuvent être liés à des évolutions sociales en général, mais la politique policière ne peut pas répondre à l'ensemble de ces problèmes. On peut détacher les problèmes sur le plan de l'analyse, tout en sachant qu'ils font partie de la même réalité concrète. Cela pourrait donc être une bonne démarche pour la CCG d'analyser d'abord les problématiques liées à la LPol, puis les problèmes sociaux plus généraux. Il lui semble toutefois important de ne pas militariser le travail de la police, car il s'agit de citoyens et non de soldats.

Un autre député revient sur la problématique de la militarisation de la police et sur les relations selon lui frontales entre le département et les syndicats de police. Pour M. Batou, la question de la militarisation se recoupe avec celle du manque d'écoute de la hiérarchie par rapport aux subordonnés ; il ne faut pas se cacher que ce problème est lié à la personnalité du chef du département et à la hiérarchie supérieure de la police mise en place dans cette dernière période, qui compte un certain nombre de personnes venues du monde des officiers.

Une députée entend des propos de M. Batou qu'il souhaiterait avoir une commission qui travaille de manière objective, sans connotation politique par rapport aux sensibilités respectives de chacun, afin de faire la lumière sur cette crise avec en ligne de mire la LPol. Elle en déduit qu'il souhaite presque un audit et se demande pour quelle raison il n'a pas adressé sa demande à la Cour des comptes (CdC) qui travaille sur les questions de gestion de la police depuis de nombreuses années et pourrait faire une analyse objective et neutre. M. Batou répond s'être posé la question d'une démarche de la CdC, mais pour que la sollicitation soit prise au sérieux, il faudrait qu'elle émane de la CCG ou de la commission des finances. Il souhaite qu'il y ait d'abord une

reconnaissance de la crise de la police et une écoute de ceux qui s'en plaignent. Au fond, il craint que cette motion soit interprétée comme une revanche de ceux qui ont perdu sur la LPol et veulent constamment revenir à la charge pour donner raison après coup à leurs craintes. Il estime qu'il faut fermer le chapitre LPol, même si cette loi devra sûrement être modifiée, et regarder ce qui se passe sur le terrain. Si la CCG est d'accord sur ce point, elle pourra mandater la CdC sans se dessaisir de certains aspects qui appartiennent plus au politique.

2. Audition de M^{me} le colonel Monica Bonfanti, commandante de la police cantonale de Genève

Lors de son audition du 10 septembre 2018, M^{me} Bonfanti revient en premier lieu sur le titre même de la motion qui se propose « de faire toute la lumière sur la crise que traverse la police genevoise » dont les mots sont forts, alors même que, depuis le 1^{er} mai 2016, une réforme en profondeur a été entamée et qu'il est normal que certains éléments ne soient pas encore finalisés.

M^{me} Bonfanti reprend l'*Exposé des motifs* et commence par le sondage réalisé auprès du personnel. Elle précise qu'au départ, ce sondage devait être mené de concert par la commission du personnel et l'état-major, et que les résultats devaient être interprétés par les deux parties. La commission du personnel a dû avoir peur de la censure, car au final elle a mené ce sondage seule ; le problème est que les résultats qui sont parus dans la presse sont présentés hors contexte et ne sont comparés à aucun des sondages antérieurs. Par exemple, le taux de participation lors de sondages précédents était approximativement le même que celui de ce dernier sondage ; ce point n'est donc pas l'expression d'un malaise nouveau au sein de la police. Dans le même ordre d'idée, les non-réponses n'ont pas été comptabilisées dans les résultats. Enfin, en comparant ce sondage avec celui de 2008, on observe le même pourcentage de collaborateurs qui se disent fiers de travailler à la police et qui recommanderaient de suivre cette voie professionnelle.

M^{me} Bonfanti évoque ensuite la démotivation des collaborateurs, notamment en lien avec des critères tels que les conditions de rémunération, le stress du travail, les horaires irréguliers ou encore les contacts avec la hiérarchie, et elle relève que les chiffres de 2008 et du dernier sondage sont identiques en ce qui concerne la satisfaction au travail. Ces résultats ne peuvent donc pas être mis en relation avec la réorganisation.

Concernant la transversalité, définie comme « à sens unique », elle estime que le sondage n'a pas assez mis en avant la façon dont les services sont en réalité complémentaires les uns avec les autres. Elle observe que beaucoup de

personnes pensent encore que la nouvelle organisation de la police n'a pas véritablement amené de plus-value.

Elle indique que l'état-major a rencontré la commission du personnel et lui a dit qu'elle trouvait que le sondage n'avait pas été interprété correctement ; toutefois, dans un souci d'améliorer la situation et de rétablir la confiance, une feuille de route qui porte sur deux pages A3 a été établie pour trouver des solutions aux problématiques récurrentes. Ce sondage a fait couler beaucoup d'encre et aurait nécessité une meilleure mise en perspective par rapport à ce qui a été réalisé auparavant.

M^{me} Bonfanti poursuit avec le deuxième point de l'*Exposé des motifs* et précise que l'étude de l'Institut de recherches sociologiques ne fait pas état des points relevés dans la motion, mais cite les policiers qui ont exprimé leurs opinions. Il est notamment souligné que les modalités de promotion se font à la tête du client ; or, aujourd'hui un collaborateur qui veut grader doit effectuer une formation, puis passer des évaluations de compétences. Comme certains policiers estiment que ce système n'est pas objectif, ce point sera traité avec la commission du personnel. Par ailleurs, M^{me} Bonfanti précise que police-secours conserve une mission d'initiative dans sa tâche d'assurer une présence visible dans les contextes sensibles, en plus de répondre aux appels d'urgence. Enfin, elle reconnaît que la collaboration actuellement compliquée entre la police de proximité et police-secours peut être améliorée, mais rappelle que ce problème existait déjà du temps où tous les collaborateurs étaient sous la houlette de la gendarmerie.

Concernant la gestion des heures supplémentaires, M^{me} Bonfanti indique que de nombreux efforts ont été réalisés, mais que certains policiers trouvent que ce point pose encore des problèmes sur le terrain. L'état-major reste attentif à ne pas mettre en place un système trop paralysant pour le policier. Il a aussi été dit que le nouveau règlement visait à avoir un policier unique ; elle estime au contraire que la nouvelle organisation a amené de la transparence dans les missions et permet à un policier de changer de service au cours de sa carrière. De même, la notion de « transversalité » a été beaucoup utilisée pour dire que les policiers pouvaient désormais aller dans tous les services, alors qu'elle permet une meilleure complémentarité entre ces services.

Concernant le point 3 de la motion, M^{me} Bonfanti note que la police judiciaire n'a pas été évaluée par l'Institut de recherches sociologiques, car le but était d'analyser les services qui composaient anciennement la gendarmerie. Quant à un éventuel amendement de la LPol, elle rappelle qu'il s'agit d'une loi relativement jeune et qu'il y a continuellement des choses qui doivent encore être mises en place. Il ne faut pas tomber dans le piège de dire que tout ce qui dysfonctionne aujourd'hui est dû à la réforme.

Elle ajoute encore qu'une multiplication des hiérarchies est dénoncée par la motion ; or, en faisant le décompte du 1^{er} novembre 2011 au 1^{er} septembre 2018, on constate une diminution de 9 officiers supérieurs, alors qu'il y a eu une augmentation générale du personnel au sein de la police. Elle revient également sur la question de la formation des policiers, jugée insuffisante et inadéquate, et explique que l'année passée à Savatan sert à l'obtention d'un brevet fédéral de policier, et non d'inspecteur ou de gendarme. L'Académie souhaite toutefois donner plus de poids au volet judiciaire de la profession ; dès le 1^{er} octobre 2018, M. François Schmutz, chef de la police judiciaire, sera l'officier référent pour développer les aspects liés aux procédures pénales. De plus, dès 2020, la formation se développera sur 2 ans, à savoir une année d'étude suivie d'une année de stage ; après ces deux ans de formation, le brevet fédéral de policier sera octroyé aux policiers qui réussissent les examens finaux.

M^{me} Bonfanti se réfère ensuite au point 8 de la motion qui relève une perte d'efficacité de la police, notamment à propos de réquisitions qui seraient restées sans suite. Elle indique que tous les appels arrivés à la police ont été décortiqués et catégorisés ; ce qui a permis de démontrer que toutes les réquisitions d'urgence absolue de niveau 0 et 1 (8803 en 2017) ont été effectuées et que les réquisitions ont été assurées par police-secours, mais aussi par la police judiciaire, de proximité, routière et municipale. En outre, un groupe de suivi judiciaire a été mis en place au poste de la Servette, afin que les patrouilles puissent retourner au terrain rapidement après une intervention.

Concernant la démotivation du personnel, M^{me} Bonfanti indique qu'au 31 décembre 2017, l'effectif des policiers se montait à 1435 personnes, que 7 démissions ont été enregistrées entre janvier et septembre 2018 et qu'elle a, actuellement, 20 dossiers de policiers hors canton qui souhaitent travailler à Genève. Elle précise qu'il est faux de dire qu'il y a un recrutement croissant d'officiers venant de l'extérieur, puisque seul M. Constantin Franziskakis a rejoint l'équipe des commissaires. Enfin, concernant la mise en cause des acquis sociaux, elle relève que le problème qui se pose à la police est l'égalité de traitement entre les policiers, d'une part, et avec l'ensemble des autres fonctionnaires, d'autre part.

Questions des député-e-s

Une députée s'étonne du fait que rien n'a changé depuis 2008 et s'interroge dès lors sur la plus-value du nouveau règlement. M^{me} Bonfanti précise que les choses n'ont pas fondamentalement changé sur certains points, la fierté de travailler à la police par exemple. Ce point reste toutefois tributaire d'autres facteurs qui ne sont pas forcément dépendants de l'institution elle-même. Les

problèmes qui sont remontés à la surface seront traités avec la commission du personnel.

Cette même députée demande qui a décidé de la mise en place de l'Académie de Savatan. M^{me} Bonfanti mentionne que cette décision a été prise en 2003, lors d'une conférence des chefs de départements de justice et police au niveau suisse, dans le but que la formation se fasse de façon concordataire.

Cette députée aimerait encore savoir s'il est précisé dans ce concordat que Savatan doit être une école militaire. M^{me} Bonfanti n'est pas d'accord sur le fait qu'il s'agit d'une académie militaire et ajoute qu'il n'y a aucun problème avec les collaborateurs qui sortent de cette école depuis 3 ans, si ce n'est le fait qu'ils débutent dans le métier, ce qui était déjà le cas avec la formation précédente. A la question de savoir si l'enseignement de cette école militaire, qualifiée ainsi par cette même députée, correspond aux besoins des policiers, M^{me} Bonfanti souligne qu'elle ne considère pas Savatan comme une école militaire ; le plan d'études qui porte sur plus de 1200 heures contient beaucoup d'éléments en lien avec la police de proximité, la police judiciaire et les approches par compétences.

Une seconde députée demande si les points de la feuille de route qui feront l'objet de discussions avec la commission du personnel ont été choisis par l'ensemble des intervenants qui composeront le groupe de travail. Par ailleurs, elle souhaite savoir si ce groupe comprend d'autres cadres ou un responsable du département chargé de la police. Enfin, elle revient sur l'Académie de Savatan et demande si un accent particulier sera mis sur les domaines des droits humains et des violences domestiques dans lesquels le canton de Genève a acquis une certaine expérience qui pourrait être partagée.

M^{me} Bonfanti souligne que la feuille de route a été établie en collaboration avec la commission du personnel ; ce document a été avalisé par celle-ci, par l'état-major et par le secrétariat général. Il est important de faire remonter les problèmes et d'y apporter une solution. Selon les critères à analyser, c'est l'un ou l'autre des partenaires qui prend plus particulièrement le problème en charge. Concernant l'Académie de Savatan, le canton de Genève a posé ses conditions par rapport à son expertise ; pour tout ce qui touche à la police de proximité, le major Luc Broch est le chef de branche pour le modèle genevois. En 2018, il faudra réfléchir au cursus à enseigner sur les bancs de l'école ou lors de l'année de stage.

Un député revient sur le mécontentement de la police judiciaire et la crainte liée à l'interchangeabilité du personnel ; il souhaite savoir si cela pose un problème en termes de recrutement. Concernant la formation à Savatan, il rappelle que des classes sont toujours maintenues à Genève pour les

spécificités genevoises, ce qu'il ne trouve pas pertinent en termes d'économie ; en outre, il demande confirmation que Savatan aurait exercé une pression au niveau du département pour avoir la police genevoise. Par ailleurs, concernant les heures supplémentaires, il a appris qu'il y a un délai de 30 jours par rapport aux plannings qui sont donnés aux policiers et qu'une fois ce délai dépassé, on passe automatiquement en heures supplémentaires ; or, pour la fan zone de Plainpalais, il semblerait que le responsable du service ait attendu à chaque fois le 32^e ou le 33^e jour pour déposer les plannings, générant ainsi des surcoûts. D'autre part, il demande en quoi la LPol a rendu les choses moins claires qu'avant. Enfin, il souhaite connaître le nombre total d'interventions pour les mettre en perspective avec les 8803 interventions de type 0 et 1.

M^{me} Bonfanti souligne une nouvelle fois que le brevet fédéral de policier mis en place en 2004 ne prend pas en compte d'autres spécificités ; à l'avenir, il faudra éventuellement définir des cursus particuliers pour les autres cas. Aujourd'hui, les personnes qui souhaitent postuler pour la police judiciaire vont dans ce service, y suivent des stages et y finissent leur carrière. Par rapport à la crainte de déplacer les collaborateurs pour boucher les trous, elle ne connaît aucun exemple de ce type et indique que personne n'a été contraint de quitter la police judiciaire pour un autre service, mais c'est une possibilité qui existe pour ceux qui le souhaitent. Elle confirme que la police genevoise n'a cédé à aucune pression de Savatan et qu'en tant que canton leader en ce qui concerne le déminage, les tireurs d'élite et la cybercriminalité, elle a décidé elle-même des divers choix de coopération possibles. Les particularismes des cantons ont toujours existé, mais s'articulent différemment aujourd'hui. A propos des heures supplémentaires, il faut en effet s'y prendre à l'avance pour organiser certains événements ; ce délai est de 90 jours pour les événements récurrents comme le WEF³.

Ce même député note que la fan zone de Plainpalais en lien avec la Coupe du Monde est un événement prévisible et pourrait entrer dans ce cas de figure. Or, les plannings des policiers ont été donnés et confirmés hors délai ; il demande quel contrôle est exercé sur ce processus au sein de la police. M^{me} Bonfanti n'est pas d'accord qu'il s'agit d'un type d'évènement similaire, car il a fallu programmer la fan zone et la venue du pape sur la même période. Il subsiste certes certains soucis qui doivent être réglés par rapport aux heures supplémentaires, mais les contrôles sont réguliers et les processus sans

³ M^{me} Bonfanti a donné toutes les précisions concernant la fan zone dans un courrier adressé à la CCG en date du 28 septembre 2018 qui ont permis de comprendre le processus de planification des mobilisations à 90 jours et de vérifier que la « fan zone 2018 » avait été planifiée dans les délais convenus avec les partenaires sociaux.

cesse améliorés. Par ailleurs, M^{me} Bonfanti ne pense pas avoir dit que les choses étaient plus claires avant la LPol, mais peut-être était-il question des promotions ; en effet, on est passé d'un système dans lequel l'accès au grade était automatique, indépendamment des qualités managériales, à un système où les personnes qui souhaitent grader doivent passer des examens. Ce point sera discuté avec la commission du personnel pour mieux le réglementer. Enfin, en réponse à la dernière question, elle indique que les 6000 réquisitions concernent la police municipale, sur un total de 79 870 réquisitions.

Un autre député aimerait avoir l'avis de M^{me} Bonfanti sur le manque de personnel et savoir si la nouvelle LPol a abouti à ce qu'il y ait plus ou moins de collaborateurs sur le terrain. M^{me} Bonfanti souligne que le règlement d'organisation sur la police, qui a été élaboré parallèlement à la LPol, comprend un exercice qui consiste à évaluer pour chaque service l'effectif idéal pour réaliser les tâches avant de demander des ressources supplémentaires. Aujourd'hui, c'est la police judiciaire qui est la mieux lotie avec 88% de l'atteinte d'objectif ; le règlement stipule que le nombre devrait être de 322 et il y a actuellement 282 ETP. La police de proximité reste le parent pauvre avec 41% de l'atteinte d'objectif, alors que police-secours est à 76%⁴. Il est certain qu'il faut augmenter ces effectifs, tout en parvenant à valoriser l'apport de la police de proximité.

Un autre député souhaite un complément d'information sur les raisons de la suppression de certains acquis sociaux que la motion met en lien avec la nouvelle LPol. M^{me} Bonfanti mentionne qu'il y a eu une suppression des acquis sociaux, mais qu'elle n'est pas liée à la LPol. Il y a eu un accord entre le Conseil d'Etat et les syndicats de la police, incluant le remboursement réduit des débours forfaitaires, puis les rattrapages de la caisse de pension et l'assurance-maladie qui ne sera plus prise en charge pour les nouveaux collaborateurs qui s'engagent.

Un autre député aimerait connaître le sentiment de M^{me} Bonfanti sur la souffrance du personnel en lien avec la réorganisation. Celle-ci observe que les réactions sont très hétérogènes. La police internationale est très satisfaite des modifications de la loi et de son application, au même titre que la police routière. En revanche, il reste des ajustements différents à faire pour que la police judiciaire trouve sa place à l'intérieur de cette nouvelle organisation.

Concernant le point 7 de la motion, un député demande à M^{me} Bonfanti si elle a reçu des plaintes du Ministère public par rapport aux lacunes de la

⁴ M^{me} Bonfanti a communiqué à la CCG, en date du 28 septembre 2018, un tableau portant sur les effectifs qui corrobore ces données.

formation. Ce à quoi elle répond par la négative. Concernant le point 8, il s'interroge sur le fait que les policiers seraient effectivement de plus en plus jeunes. M^{me} Bonfanti relève que ce n'est pas forcément le cas et ajoute que les patrouilles très jeunes existaient aussi avant. Concernant le point 9 de la motion, ce même député demande confirmation qu'il y a eu une réduction des postulants au grade. M^{me} Bonfanti explique qu'elle a peu de postulants pour des postes de cadre à la police de proximité, ou à certains niveaux supérieurs, mais relève qu'actuellement, toutes les polices réfléchissent à ces problématiques, car les collaborateurs de la génération Y ne sont pas forcément intéressés à grader comme les gendarmes d'il y a 20 ans. Enfin, à la question de savoir s'il y a eu une augmentation de suicides au sein de la police ces dernières années, elle indique qu'elle ne l'a pas relevé et qu'il est toujours compliqué d'instrumentaliser le drame humain.

M^{me} Bonfanti rappelle également les données publiées dans le *Rapport d'activité 2017*⁵, et plus particulièrement celles portant sur le *Bilan social*.

3. Audition de M. Marc Baudat, président de l'Union du personnel du corps de police (UPCP), et de M. Frédéric Mulmann, président du Syndicat de la police judiciaire (SPJ)

M. Baudat indique que la motion reprend les principaux problèmes auxquels la police genevoise est confrontée depuis 2-3 ans, et ce n'est pas qu'un point de vue syndical. Au moment de son audition, deux membres de la commission du personnel étaient démissionnaires et un troisième, suspendu. Par ailleurs, l'étude sociologique sur la police semble niée par l'état-major. Enfin, le manque d'effectifs est toujours aussi criant ; il cite à titre d'exemple le fait que la veille de la présente audition, c'est le pool de la police judiciaire qui a dû ramener à 22 heures un échappé à Belle-Idée.

M. Mulmann précise que M. Baudat et lui-même ne sont que les messagers de la base pour faire passer des propos qui sont tenus depuis plusieurs mois. Il insiste sur le fait que la police n'est pas malade, mais mourante, ce qui est une situation inédite pour lui qui exerce ce métier depuis 26 ans. La présente motion est précise et résume parfaitement le mal-être que vivent actuellement les policiers.

⁵ Cf. <https://www.ge.ch/document/rapport-activite-police-cantonale-genevoise-2017/telecharger>

Questions des député-e-s

Les questions des député-e-s ont permis de préciser plusieurs points.

Ainsi, le taux de participation de 44% au sondage est jugé exceptionnel et parfaitement représentatif.

Concernant l'existence d'une commission paritaire, il est demandé confirmation qu'il n'y a plus de séances de commission paritaire avec les organisations représentatives au niveau du département, que ce soit son chef ou son secrétaire général adjoint. Il est confirmé que, depuis 2015, aucune séance officielle n'a été agendée pour parler du fonctionnement courant de la police. Les syndicats souhaitent que toutes les parties se retrouvent autour d'une table sans animosité afin que chacun puisse donner sa vision des choses et qu'un compromis puisse être trouvé dans l'intérêt de tous.

Concernant le fonctionnement de la commission du personnel, un des auditionnés ne dirait pas qu'elle ne fonctionne pas, mais plutôt qu'elle ne peut pas fonctionner comme il est inscrit dans la loi. Les faits récents démontrent que, dès le moment où les membres de la commission font leur travail et que cela ne correspond pas aux objectifs fixés, ils subissent des pressions. Les syndicats subissent certes d'autres formes de pression, mais conservent une certaine liberté de fonctionnement et de parole. Le président de la commission a démissionné, car il était consulté sur tout, mais écouté sur rien. Penser qu'une telle commission peut fonctionner dans un environnement police organisé militairement est illusoire. Jamais un supérieur n'acceptera qu'un subordonné puisse penser différemment, alors que l'état-major de la police devrait écouter la commission du personnel.

Concernant l'éventualité de présenter une liste pour la réélection de la commission du personnel, il est possible que, parmi les personnes qui vont se présenter, il y aura des membres ou d'anciens membres des syndicats, bien que le climat de confiance soit entamé après les démissions successives à la commission du personnel. Pour sa part, un des représentants syndicaux ne voit aucun inconvénient à ce qu'un membre syndical se présente.

Concernant les effectifs, il est nécessaire d'opérer une distinction entre les policiers et le personnel de la police ; aujourd'hui, le taux de croissance du personnel de la police a quasiment doublé en l'espace de 10 ans, alors que le nombre de policiers a augmenté d'environ 10%. Les promesses d'engagements de nouveaux policiers n'ayant pas été tenues, il reste deux solutions : continuer de s'organiser comme si les 300 à 400 policiers manquants étaient là ou prendre acte de la situation actuelle en s'organisant avec les effectifs actuels pour garantir les prestations minimales dues à la population.

Concernant toujours la problématique des effectifs, ils sont de 88% à la PJ, à environ 40% pour Polprox et à environ 70% pour Polsec ; en revanche, ce chiffre atteint les 180% aux RH. Ce problème récurrent de sous-effectifs dans certains services est directement induit par l'entrée en vigueur de la LPol et le plus grave réside dans le risque que ce soit ensuite à la PJ de combler les trous ; il se dit qu'il serait envisagé de forcer des collaborateurs à aller garnir des services en sous-effectifs, comme à la Polprox, alors qu'ils sont inspecteurs-trices de PJ. C'est une intention qui entraîne beaucoup de démotivation et le problème est systémique.

Une des principales critiques entendues sur la LPol est la mise en place de silos, ce que semblent confirmer les propos des auditionnés. Dès lors, il est demandé si cette organisation se traduit par un manque d'effectifs sur le terrain. En comparant les statistiques entre 2013 et 2017, on constate que le nombre de policiers en service a diminué d'une unité. Il y a effectivement de moins en moins de policiers dans la rue et, parmi eux, il y a beaucoup de jeunes qui risquent de bâcler des affaires en raison de leur inexpérience. Il est rappelé qu'un des objectifs de la LPol était de renforcer la présence de la police dans la rue ; force est de constater que c'est un échec.

Concernant les heures supplémentaires, le syndicat considère que le service fait de son mieux pour gérer les plannings et les dépassements d'horaires ; le CPO planifie et la CGP contrôle. Les heures supplémentaires sont générées parce qu'il n'y a pas d'autre choix, et que lorsqu'on fait travailler quelqu'un 16 heures par jour, il faut bien basculer ces heures en heures supplémentaires à un moment donné. Il y a un contrôle constant sur la planification et la génération des heures supplémentaires, ainsi que sur la maîtrise des coûts. Malgré tout, le nombre d'heures supplémentaires est en augmentation. Il faut relever que si un évènement est prévisible, le service des plannings fait le maximum pour ne pas générer d'heures supplémentaires. Personnellement, l'un des auditionnés ne voit pas comment un service pourrait raccourcir les délais pour générer intentionnellement des heures supplémentaires ; il n'y croit pas.

Concernant l'Académie de Savatan, il ressort pour beaucoup qu'elle propose une formation incomplète qui, de plus, est payée à double puisqu'une grande partie des collaborateurs qui intègrent ensuite la police genevoise doivent de toute façon passer par le centre de formation de Genève pour se familiariser avec les spécificités locales. En effet, être policier à Verbier ce n'est pas comme être policier à Genève. Pour mettre d'accord 26 cantons, l'Académie de Savatan a choisi d'offrir une formation minimale avec un examen simple au terme du cursus, ceci afin que tout le monde obtienne le brevet. En outre, l'Académie part du principe que, lorsque les jeunes sortent

de Savatan, ils ont acquis toutes les connaissances de base, alors que ce n'est pas le cas. Ce qui implique qu'il faut ensuite reprendre toutes ces lacunes dans le cadre opérationnel. Lorsque la formation se faisait exclusivement à Genève, le prix était certes plus élevé, mais l'enseignement était plus ciblé et de meilleure qualité.

L'Académie de Savatan est perçue comme un échec cuisant en termes de qualité de formation concernant la police judiciaire ; il n'y a plus de formation PJ et, puisqu'il n'y a plus la garantie de finir dans ce service, beaucoup de jeunes refusent de postuler. Des centaines d'heures de formation supplémentaires sont nécessaires pour espérer atteindre les minimaux requis à la PJ. Le sentiment domine que cette école découle de considérations purement économiques et vise à imposer une vision technocratique de la police sans sonder les vrais besoins en termes de formation. A Genève, il y a beaucoup d'interactions avec l'international, et le terrorisme est une réalité ; il faut des policiers qui soient capables de s'adapter à l'évolution sociétale. Le syndicat dénonce une situation schizophrénique où l'on souhaite une police unique, tout en créant des services supplémentaires, le tout avec un problème récurrent d'effectifs.

Concernant Savatan toujours, il est impossible de dire aujourd'hui si Savatan coûte moins cher que les formations précédentes. Le SPJ est inquiet du manque de transparence de l'Académie ; en effet, les demandes par le SPJ sur le libellé des cours dispensés et le nombre d'heures du cursus sont restées sans réponse.

Concernant la formation, il est également souligné que la formation genevoise était citée en exemple dans toute la Suisse.

A une question portant sur la fragilisation progressive de l'institution depuis le passage de M. Ramseyer au département, il est répondu que le métier a évolué et qu'il n'est pas possible de revenir à la police d'il y a 20 ans. Cependant, un des auditionnés attribue tout de même en grande partie les maux actuels à une mauvaise application de la nouvelle loi. La première chose serait de réinstaurer le dialogue avec le département, par le biais d'une commission paritaire par exemple. On pourrait aussi imaginer des modifications législatives pour redéfinir les rôles de chaque service et les replacer au centre du service public. Actuellement, les états-majors ne sont concernés que par leurs propres services, ceci à la demande du département ; il faudrait que toutes les hiérarchies soient concernées par une cause commune, au lieu d'avoir des directives individuelles, et qui plus est contradictoires, dans chaque service. En termes de contrôle, une commission d'enquête restreinte serait aussi pertinente.

Pour un des auditionnés, le drame de la police depuis quelques années est la vision technocratique de ce qu'elle doit être. Il n'est pas contre un peu de théorie, mais dans la pratique un policier PJ doit avoir une capacité d'autonomie, d'initiative, de discernement, d'analyse et d'adaptation pour déférer les criminels devant la justice. Il y a aussi une culture d'entreprise au sein de la police ; la police judiciaire travaille régulièrement avec des indicateurs ou des informateurs, et cette diversité organisationnelle est nécessaire au bon fonctionnement de l'institution. Aujourd'hui, les chefs restent dans leur zone de confort et on demande aux policiers d'être de bons petits soldats qui obéissent sans discernement. Ce n'est pas ça qu'on attend d'un policier. Il faut vraiment revoir le concept pour qu'il colle à la réalité, revoir les silos et accepter le fait que les collaborateurs qui sont sur le terrain ont aussi leur mot à dire dans l'organisation de l'institution.

Une députée relève deux grandes lignes de fractures, à savoir l'organisation et la formation. Elle demande si ce constat de dégradation date d'avant 2015 ou s'il peut être plus précisément relié à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en 2016. Pour un des auditionnés, il y a eu une accélération de la dégradation depuis l'entrée en vigueur de la LPol, avec notamment une succession d'attaques des acquis sociaux. Il est toutefois souligné par un auditionné que le peuple s'est prononcé en faveur de la LPol et que c'est un choix qu'il respecte en tant que tel. Toutefois, il y a un problème organisationnel du point de vue des tâches et des responsabilités ; il faut le régler pour que la police puisse à nouveau fonctionner correctement.

Un député revient sur la problématique de l'absence de transversalité entre les silos et demande si le fait que les chefs des différents services négocient des effectifs entre eux ne peut pas être déjà considéré comme une forme de transversalité. Un des auditionnés souligne que cette façon de faire génère du personnel, puisqu'il faut des coordinateurs dans les services pour négocier ; ce sont des problématiques organisationnelles qui n'existaient pas auparavant. Le deuxième auditionné remarque quant à lui que cette façon de négocier consiste plutôt à boucher les trous en déplaçant les personnes de force pour équilibrer les effectifs ; de plus, ce fonctionnement entraîne une perte des compétences métier que chacun a dans son domaine. La transversalité existait avant, mais on laissait la liberté aux collaborateurs de postuler ou non.

A la question de ce même député sur le fait de savoir si les collaborateurs sont motivés pour changer de service de leur propre gré, il est répondu que la crainte de chacun aujourd'hui est de se voir imposer quelque chose qui ne correspond pas à ses compétences et contre son gré. Ce même député s'interroge encore sur la possibilité que certains services concentrent les déplacements volontaires et, de ce fait, créent des manques qui doivent être

comblés dans d'autres services. Un des auditionnés estime qu'une bonne moitié des collaborateurs de police-secours envisage un déplacement, sans doute car il s'agit d'un service surexposé, tant en termes d'horaires que d'interventions.

4. Discussion interne à la CCG quant à la poursuite des travaux

Lors de la séance du 17 septembre 2018, des député-e-s relèvent que l'audition de la commandante de la police aurait pu laisser croire que l'institution partait dans la bonne direction avec, notamment, l'établissement d'une feuille de route pour élaborer des moyens de sortir de la crise que traverse la police. Cependant, les propos tenus par les représentants syndicaux démontrent que ce n'est selon eux pas le cas. Selon une députée, le problème n'est pas forcément de démêler le juste du faux, mais de tenir compte de l'état dans lequel les collaborateurs de la police doivent se sentir, pour qu'un inspecteur qui travaille à la PJ depuis plus de 20 ans dise que la police est mourante. Elle propose d'auditionner M. Mauro Poggia, remplaçant de M. Pierre Maudet au département de la sécurité, pour avoir son point de vue sur la problématique.

Au vu des éléments exposés par les représentants syndicaux, il est également proposé d'auditionner une nouvelle fois la commandante de la police et de prendre connaissance du sondage de la commission du personnel de la police.

L'audition de M. Poggia ainsi que celle de M^{me} Bonfanti sont acceptées à l'unanimité de la commission, soit par 15 voix (4 PLR, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 MCG, 1 EAG, 1 UDC).

5. Nouvelle audition de M^{me} le colonel Monica Bonfanti, commandante de la police cantonale de Genève

Lors de son audition du 8 octobre 2018, M^{me} Bonfanti fournit des éléments de compréhension aux questions complémentaires des député-e-s.

M^{me} Bonfanti souligne en effet que la commission du personnel est active ; des démissions ayant toutefois été enregistrées, elle poursuivra ses travaux avec une nouvelle composition. Des membres de l'état-major de la police ont rencontré les membres de l'actuelle commission du personnel la semaine précédant la présente audition, notamment pour discuter du sondage sur la police et mettre en place un plan d'action ; ce plan est désormais finalisé sous la forme d'un tableau de suivi qui comporte 5 grands thèmes : communication, confiance, considération, soutien-encadrement et suivi. La feuille de route a été établie conjointement par l'état-major de la police et la commission du

personnel. Celle-ci ne comprenait alors pas de présidents des syndicats, mais il est prévu que ces derniers, au moment de l'audition, soient inclus dans la nouvelle composition de la commission.

M^{me} Bonfanti relève que les réponses du sondage expriment assez bien les difficultés auxquelles l'institution s'est trouvée confrontée par rapport à la mise en place de plusieurs réformes en peu de temps et à un rythme soutenu. Aujourd'hui, la situation est plus calme et laisse plus de temps à la concertation ; il est donc important de mettre sur pied une bonne collaboration avec la commission du personnel. La commission paritaire a été abrogée lors de l'entrée en vigueur de la loi sur la police, mais lorsqu'elle était encore active, M^{me} Bonfanti confirme qu'il y avait régulièrement des séances dites « techniques » avec les syndicats qui permettaient d'entendre toutes les parties à un stade précoce, avant que les problèmes ne prennent trop d'ampleur ; par conséquent, il est selon elle essentiel de mettre en place des espaces de discussion pour améliorer et stabiliser la situation.

M^{me} Bonfanti rappelle également que c'est le Grand Conseil qui, au moment du troisième débat sur la nouvelle loi sur police, a décidé de l'introduction de la commission du personnel et que cette décision a eu pour conséquence l'abrogation du règlement de 2005 qui avait mis sur pied la commission paritaire. La proposition d'instaurer une commission du personnel est issue d'un amendement du PLR avec nombre de prérogatives accordées jusque-là à la commission paritaire. Celle-ci n'a pas été jugée nécessaire.

Concernant certaines assertions selon lesquelles des personnes n'oseraient pas aller à la commission du personnel par crainte d'encourir des sanctions, M^{me} Bonfanti dit qu'il n'y a jamais eu de mesure de rétorsion contre un collaborateur qui était dans la commission du personnel. Elle considère que sa mission est avant tout d'assurer la cohésion de la police et, si la crainte évoquée précédemment est avérée, elle en discutera directement avec les collaborateurs pour les rassurer sur ce point, afin que la commission dans sa nouvelle composition puisse travailler en toute confiance.

Pour revenir au rythme des changements intervenus et de l'ambition qui les porte, M^{me} Bonfanti relève que le projet est certes ambitieux, mais qu'il n'a aucune raison d'être s'il n'est pas réalisé dans son intégralité. Pour elle, cette réforme avait du sens et était vraiment indispensable. Elle rappelle qu'à l'ère de la gendarmerie, police-secours existait déjà, avec les mêmes attributions. Actuellement, la plupart des remarques qui sont adressées à la hiérarchie n'ont strictement rien à voir avec la nouvelle loi sur la police ; elle cite notamment l'exemple de la réorganisation des heures supplémentaires, celui de la restructuration du travail de la police judiciaire qui, en fait, date de 2012 ou encore celui du travail qui se fait à la brigade technique et scientifique, qui n'a

pas fondamentalement changé à l'exception des nouvelles techniques. Concernant l'accompagnement nécessité par cette réforme, de nombreux groupes de travail sur la mise en place de cette loi ont été formés et celle-ci a été beaucoup discutée. La question de la polyvalence a, par exemple, été traitée à maintes reprises, mais M^{me} Bonfanti conçoit que la mise en place effective des dispositions puisse créer des frustrations.

Concernant l'Académie de Savatan, il est précisé que, lorsque la formation se faisait encore à Genève, elle était déjà passée d'un cursus police judiciaire / gendarmerie à un tronc commun. L'Académie de Savatan a donc repris ce tronc commun ; les personnes qui sont ensuite amenées à travailler à Genève améliorent leurs connaissances sur le terrain, au contact des particularismes du canton. Dès 2020, le cursus de formation des policiers durera 2 ans. Enfin, s'agissant de la police judiciaire, une formation complémentaire est donnée à la sortie de l'Académie pour les spécificités propres au domaine (filature, infiltration, etc.) qui ne sont pas enseignées dans les cours de base.

Quant à ce qui ressort de la problématique de la polyvalence des policiers, M^{me} Bonfanti souligne que le but de la nouvelle organisation est de définir les missions de chacun, mais force est de constater que certaines missions sont à cheval sur plusieurs volets ; c'est le cas notamment des polices judiciaire et de proximité. Les missions sont constamment en évolution, mais elle précise qu'elle n'a jamais demandé, par exemple, à un collaborateur de la police judiciaire de faire la circulation.

Pour répondre au souci manifesté par des députés quant à la nécessité d'une certaine flexibilité au sein des services, en raison de la réalité du terrain et notamment des effectifs, M^{me} Bonfanti ajoute qu'elle essaie toujours d'être claire sur la répartition des tâches, surtout lorsqu'elles sont à cheval sur plusieurs volets, car la flexibilité de ces attributions génère forcément une certaine frustration chez les collaborateurs.

M^{me} Bonfanti indique que pour améliorer la situation de la police de proximité, qui est effectivement en manque d'effectifs, il faudra faire plus de roades des autres services ; parallèlement à cela, il faut définir les missions de la police de proximité. Elle donne l'exemple du recouvrement des amendes et précise que c'est la police de proximité qui va chercher chez elles les personnes qui sont en contentieux pour les emmener à Champ-Dollon ; il y a, par conséquent, une nouvelle réflexion à mener pour que l'effectif disponible soit en corrélation avec les missions demandées.

Sur la question des heures supplémentaires des collaborateurs qui est au centre de nombreuses discussions, ce n'est pas le cas de celles des cadres supérieurs dont le décompte n'est plus établi à partir de 200 heures, car cela

entre dans un forfait. M^{me} Bonfanti ne nie pas la surcharge de travail des policiers sur le terrain, mais note que l'état-major est dans le même cas, ce qui l'inquiète, car les collaborateurs n'arrivent plus à suivre le rythme imposé.

M^{me} Bonfanti indique encore que la mise en place du programme PolMaxAdmin a permis d'analyser toutes les procédures de la police, afin de déterminer si elles sont toujours adéquates et, le cas échéant, de les adapter ; en parallèle, un rééquilibrage a été opéré pour remettre les policiers au cœur de leur métier et les décharger de certaines tâches administratives. Enfin, le code de procédure pénale a entraîné de nombreuses adaptations.

De manière générale, il ressort des auditions de la commandante et des syndicats une dissonance, d'un côté une analyse de la situation et des propos fondés sur le sentiment de ne pas être entendus et reconnus, de l'autre, le travail de fond qui se poursuit avec les collaborateurs et la conviction de voir l'édifice se consolider. M^{me} Bonfanti indique à cet égard qu'elle essaie d'amener des réponses objectives et de ne pas entrer dans des états d'âme qui seraient inintéressants pour tous. Pour sa part, elle trouve normal que la perception de la situation soit différente entre la hiérarchie et les collaborateurs. Elle ne partage pas l'allégation selon laquelle un malaise règne au sein de la police. Elle rappelle que les réformes liées à la loi ont été très lourdes à appliquer et que l'institution a continué à fonctionner pendant toute sa transformation. Elle pense que les collaborateurs ont besoin de temps pour trouver leurs marques et qu'ils sont actuellement dans une phase de stabilisation où chacun doit retrouver sa place au sein de la nouvelle organisation.

Il apparaît opportun à la CCG de disposer d'arguments objectivables et de ne pas rester dans le subjectif pour réussir à faire la part des choses et répondre au bon fonctionnement des institutions.

6. Point de situation en vue de la poursuite des travaux : un travail d'objectivation

Lors de la séance du 29 octobre 2018, des membres de la CCG relèvent après les auditions des parties que la commission se doit de reprendre les différents éléments de la motion et de les objectiver.

Une députée propose en ce sens de séparer ce qui relève de discussions qui peuvent avoir lieu légitimement avec les commissions du personnel et ce qui relèverait de négociations syndicales. Elle se demande à cet égard s'il ne faudrait pas remettre en route la commission paritaire qui s'occupe des négociations entre employeur et employés, afin que la commission du personnel puisse se concentrer sur les problèmes liés au quotidien du métier de policier. La méthode de travail proposée trouve l'accord de la commission.

Ainsi, il est rappelé que le sondage, document interne à la commission, peut être consulté et servir de base de travail. Les député-e-s procèdent ensuite à un large échange de vues et se mettent d'accord sur un certain nombre d'informations chiffrées nécessaires pouvant contribuer à objectiver nombre d'assertions émises dans la proposition de motion à l'examen de la commission.

C'est ainsi qu'un courrier de la CCG est adressé en date du 5 novembre 2018 à la commandante de la police portant sur :

- la feuille de route établie par l'état-major de la police à la suite du sondage organisé par la commission du personnel ;
- des données sur les effectifs, dont le nombre de policiers (ETP), tous grades confondus et incluant le corps d'affectation, ayant travaillé pour d'autres services de la police au cours des 12 derniers mois, ainsi que celles portant sur le type d'évènement qui a induit le transfert ;
- les mesures et la stratégie envisagées pour remédier au manque d'effectifs constaté dans les services de la police, et plus particulièrement dans le service de la police de proximité (en lien avec l'adéquation des effectifs réels aux effectifs LPol/ROPol) ;
- des données sur les postes administratifs et sur le nombre de policiers effectuant également des tâches de nature administrative ;
- des données sur l'encadrement sous la LPol actuelle et sous l'ancien régime, avant mai 2016 ;
- un comparatif des coûts annuels de la formation des aspirants policiers, avec une distinction entre la formation actuellement dispensée à l'Académie de Savatan (tronc commun), la formation complémentaire qui doit être effectuée lorsque le policier rejoint les rangs de la police cantonale genevois et celle dispensée auparavant à Genève ;
- des comparaisons si possible avec d'autres cantons urbains ;
- une appréciation qualitative sur le volet de la mobilité ;
- les postes qui auraient fermé faute de personnel selon la M 2467 ;
- le nombre de démissions intervenues ces 10 dernières années ;
- le nombre d'officiers venant de l'extérieur et son évolution ces 10 dernières années ;
- la moyenne d'âge des policiers à leur engagement ces 10 dernières années ;
- les données sur l'absentéisme ;
- ainsi que des éléments complémentaires.

La CCG a reçu une réponse à l'ensemble de ces questions, validées quant à leur formulation lors de sa séance du 5 novembre 2018, le 15 janvier 2019.

7. Auditions complémentaires de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, et de M. Félix Reinmann, secrétaire général, alors du département de la sécurité

L'audition du 5 novembre 2018 fait suite à la volonté de la CCG d'entendre M. Mauro Poggia, assumant alors la charge de la police du département de la sécurité.

M. Poggia souligne en préambule qu'il assume ce remplacement qui s'explique par le fait que, durant la dernière législature, il est intervenu dans le cadre des discussions avec les syndicats de la police pour essayer de trouver une solution face à diverses problématiques qui rendaient les relations difficiles avec le chef du département. Il tient à rassurer les députés en indiquant qu'il s'occupe de cette politique publique de la même façon que si elle lui était attribuée pour le très long terme et qu'il veut être un interlocuteur à part entière ; il rencontre en effet régulièrement la commandante de la police, les états-majors, les collaborateurs et les syndicats, et pense donc pouvoir s'exprimer sur la question en toute connaissance de cause. Il remercie également M. Reinmann qui, en tant que secrétaire général du département de la sécurité, sait faire la part des choses entre lui qui s'occupe du volet police et M. Maudet qui a la charge du volet détention.

Pour M. Poggia, ce que l'on a qualifié de « crise de la police » met en évidence un malaise qui est davantage lié à un sentiment de manque de considération qu'à un problème de moyens nécessaires à l'accomplissement des tâches. Les syndicats ont l'impression de ne pas être entendus et il est important de renouer le dialogue pour que des décisions soient prises, tout en rappelant que le Conseil d'Etat a des règles à respecter.

M. Poggia ne nie pas le besoin de moyens supplémentaires, mais il estime que les états-majors fonctionnent bien et que la police fait son travail. Il note que la nouvelle loi sur la police a bouleversé les habitudes, surtout dans un corps aussi hiérarchisé, et qu'il est essentiel que chacun se sente désormais valorisé dans sa fonction. Il rappelle que les conflits ont notamment commencé pour la raison que la police judiciaire s'est considérée discriminée par le fait d'être mise sur un pied d'égalité avec la gendarmerie ; or, il serait faux de profiter de ce désaccord et de vouloir diviser pour mieux régner. La police vit une crise d'adolescence par rapport à une loi qu'elle a mal digérée et au sujet de laquelle elle a l'impression de ne pas avoir été consultée. Il faut donc faire

en sorte que la transversalité soit une réalité, tout en respectant les tâches distinctes dévolues aux différents corps de police.

M. Reinmann rappelle qu'il a pris ses fonctions à l'Etat de Genève en mars 2017 comme secrétaire adjoint chargé des questions de la police et de la détention, avant de reprendre ad interim le poste de secrétaire général du nouveau département de la sécurité en juin 2018, fonction dans laquelle il a été confirmé en septembre dernier. Il considère donc n'avoir que partiellement la profondeur que nécessite l'analyse de la situation actuelle, mais en la replaçant dans un contexte global, il a constaté à son arrivée qu'il n'y avait pas de discussion avec les syndicats de police. Finalement le contact a pu être rétabli, mais en parallèle plusieurs sujets délicats (grades de la police judiciaire, règlement sur les débours) ont été mis en œuvre en très peu de temps, ce qui a provoqué un effet de chocs à répétition. C'est dans cet esprit que le Conseil d'Etat a ouvert les négociations avec les syndicats de police (UPCP et SPJ) fin avril 2017 ; ces négociations ont pris fin en décembre 2017 avec la signature d'un protocole d'accord sur la prise en charge des frais médicaux et des débours, et la classe de traitement des inspecteurs de la PJ sur les 4 premiers grades.

Il a quant à lui trouvé admirable que, dans le cadre de ces négociations, les syndicats aient tenu à poser les revendications sur la table pour discuter avant d'annoncer une grève. La progression a été notable et a aussi eu un effet positif sur la partie prison de l'UPCP ; à la fin des négociations, les conclusions ont trouvé la satisfaction du Conseil d'Etat et des syndicats, et le protocole d'accord a été signé malgré quelques réticences du syndicat de la PJ.

M. Reinmann relève enfin que la LPol a eu des effets qui n'ont pas surgi immédiatement après son entrée en vigueur en 2016. La transversalité, également abordée dans cette motion, est un exemple éloquent de l'interprétation que l'on peut faire de cette thématique ; à aucun moment, il n'a été question de transversalité forcée, ni de la part de la cheffe de la police ni de la part du chef du département. Pour couper court aux rumeurs, ce dernier a clairement dit qu'il ne voulait pas que des collaborateurs de la PJ aillent dans un service uniformé contre leur gré.

Les questions de la CCG ont permis à M. Poggia de préciser notamment que la culture d'entreprise doit petit à petit être assimilée par l'ensemble des collaborateurs afin qu'ils se sentent appartenir à une seule et même maison, et que le Conseil d'Etat a soutenu et soutient toujours la LPol et qu'il n'est pas dans son intention de la modifier.

M. Reinmann voit également, à l'instar de membres de la CCG, un avenir dans le rôle que pourrait jouer la commission du personnel ; il s'agit de séparer

les prérogatives qui appartiennent à cette dernière de celles des syndicats. M. Poggia précise toutefois qu'il veut éviter de mettre en opposition les syndicats et la commission du personnel afin d'éviter d'éventuelles pressions des syndicats sur les membres de la commission.

8. Poursuite du travail d'objectivation et discussion sur la suite à donner à la motion 2467

La CCG a reçu dans l'intervalle tous les éléments permettant d'objectiver les invites de la motion. La lecture des documents témoigne surtout d'une situation qui s'est cristallisée dans le temps, mais qui trouve son évolution dans les objectifs partagés de la feuille de route et dans les travaux de la commission du personnel sur des problématiques identifiées. La confiance se construit dans le respect des entités concernées.

Il revient donc à la CCG lors de sa séance du 25 février 2019 d'esquisser des scénarios quant à la suite à donner à la motion 2467.

Le changement de conseiller d'Etat à la tête du département intervenu en janvier 2019 nécessite une nouvelle audition quant à la politique qu'il entend mener et aux changements opérés ou à venir.

Un député rappelle que la M 2467 date de mars 2018, ce qui correspond à une période où les relations entre le magistrat et la police étaient extrêmement conflictuelles. Aujourd'hui, la situation est apaisée et une nouvelle dynamique plus positive se met en place avec l'arrivée de M. Poggia. Il suggère de geler le traitement de cette motion et de faire le point ultérieurement.

La CCG se propose d'aller dans ce sens, soit de laisser le conseiller d'Etat prendre pleinement ses fonctions et de l'auditionner ultérieurement, puisque son audition est d'ores et déjà prévue pour la fin du printemps sur la problématique des heures supplémentaires de la police. Suite à celle-ci, la CCG pourra décider de la suite à donner à la motion 2467. La CCG décide à l'unanimité de procéder ainsi par 15 voix (4 PLR, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 MCG, 1 EAG, 1 UDC).

9. Audition complémentaire de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, de M^{me} le colonel Monica Bonfanti, commandante de la police, de M. Marc Antille, directeur du contrôle interne, et du major Luc Broch, chef de la police de proximité, département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES)

M. Broch rappelle les différents éléments de l'*Exposé des motifs* de la motion 2467 : résultats du sondage de la commission du personnel ; étude de la faculté des sciences de la société ; crise à la police judiciaire ; transversalité ;

circulation de l'information et multiplication des hiérarchies ; formation des policiers ; perte d'efficacité de la police ; démotivation et mise en cause des acquis sociaux. Tous ces éléments ont fait l'objet d'une réponse écrite de la commandante de la police à la CCG ; l'audition du 13 mai 2019 permet de donner un point de situation sur quelques items sélectionnés.

C'est également l'occasion de rappeler les principales étapes de mise en œuvre de la nouvelle organisation de la police, jusqu'à l'entrée en vigueur de la nLPol en 2016 après avoir été validée par le Grand Conseil en 2014, soit :

- 2011 : création du centre des opérations et de la planification, qui vise à coordonner tout ce qui est en lien avec des événements importants ;
- 2012 : création de la direction des opérations et du service des commissaires de police, réorganisation de la police judiciaire ;
- 2013 : création des services d'appuis et du groupe de suivi judiciaire rattaché à police-secours ;
- 2014 : premier poste de police de proximité à Carouge ;
- 2015 : école unique au Centre de formation de la police ;
- 2016 : entrée en vigueur de la nLPol et de ses règlements, formalisation de services opérationnels.

M. Broch précise que tout n'a pas été en place au 1^{er} mai 2016 et que le processus a pris du temps.

Un tableau résume l'évolution des effectifs de la police cantonale (policiers, ASP, PAT, aspirants) de 2011 à 2019, qui montre que ceux-ci ont augmenté, notamment en ce qui concerne les ASP. L'effectif des aspirants policiers devrait passer de 49 à 97 d'ici à la fin 2019. Un tableau récapitule l'état des effectifs par service. Pour mémoire, l'art. 4 du ROPol prévoit des ratios par service (8,5 policiers/10 000 habitants pour PolProx ; 6,5 policiers/10 000 habitants – Grand Genève compris – pour PolSec).

M. Broch relève que, depuis 2015, la menace terroriste et le contexte sécuritaire mondial ont fait évoluer les dispositifs de sécurité sur l'espace public, ce qui a nécessité une augmentation importante des effectifs engagés sur les événements. Il en résulte une forte pression sur le personnel en termes de mobilisations, et un effort dans la planification prévisionnelle. L'activité diplomatique de la Genève internationale a été particulièrement soutenue, notamment en 2016 et 2017.

Un tableau montre selon une variation 2027-2028 les augmentations des volumes de pièces traitées par la police cantonale, notamment dues à un durcissement des services de l'Etat, comme les mandats de conduite OP, et à une complexification des procédures, ce qui a un impact sur le travail

administratif de la police. Les infractions liées à la cybercriminalité sont aussi en constante augmentation et requièrent toujours plus de moyens et de ressources.

M. Broch souligne que la police a également travaillé sur la communication, et la dynamique actuelle avec la nouvelle commission du personnel (Compers) est positive. Suite au sondage, une feuille de route a été élaborée avec la Compers autour des axes suivants : communication, confiance, considération, soutien et encadrement. Le développement de la gestion documentaire, la transmission fluide des informations à destination du personnel et les rapports des cadres sont aussi au cœur des préoccupations et des réflexions. Ces problématiques liées à la communication sont finalement identiques à celles que connaissent toutes les grandes entreprises et doivent être envisagées comme un enjeu de société.

M. Broch ajoute que des travaux sont en cours en ce qui concerne la gouvernance, avec 6 feuilles de route à l'état-major de la police, portant sur l'affectation des services d'appui policiers, la répartition de la mission de police judiciaire (répartition des missions et de la charge de travail), le rôle, les missions et le plan de carrière des officiers supérieurs et des commissaires de police, la gouvernance administrative, l'organisation du renseignement et l'organisation de la prévention et son renforcement, afin d'établir un bilan de mise en œuvre de la nLPol. Par ailleurs, une évaluation externe sur la réorganisation de la police qui vise à poser un diagnostic entre la hiérarchie, le personnel et la perception que l'on peut avoir de la police est en projet.

M. Broch conclut en relevant que la nouvelle organisation, de par son ampleur et les changements qu'elle a entraînés dans la gouvernance, demande un accompagnement qui s'étendra sur plusieurs années. L'état-major travaille sur la transparence et l'uniformisation des règles managériales et de gestion, et des travaux en cours visent à poser un bilan objectif sur la réorganisation de la police et sur la nLPol. Il insiste toutefois sur le fait que la nouvelle loi sur la police n'est pas la mère de tous les maux, notamment sur la perception de la mise en cause des acquis sociaux. Mais de manière générale, il y a une forte volonté de dialogue et de résolution de problèmes, tant à l'échelon départemental qu'à l'échelon de la direction de la police. Par ailleurs, les statistiques criminelles et le rapport d'activité démontrent une augmentation de l'efficacité de la police, qui fournit donc sa prestation de service public.

M. Poggia rappelle quant à lui que la nLPol a cristallisé un certain nombre d'insatisfactions, et qu'il s'agit maintenant de faire la part des choses entre ce qui est lié à cette loi, certes perfectible, et ce qui ressort d'un contexte sociétal. Il y a désormais une volonté au sein de la police et au niveau du département de rétablir un rapport de confiance ; le dialogue est noué, ce qui ne signifie pas

que les discussions aboutissent nécessairement à des accords, mais les deux parties essaient de résorber les désaccords.

Les questions des député-e-s permettent de préciser certains éléments. Ainsi, concernant les différentes missions qui seraient assumées par la police judiciaire et la gendarmerie, M. Poggia confirme qu'il s'agit d'une problématique éminemment sensible, car la blessure ressentie par la police judiciaire est encore présente et ressurgit dans ses revendications. La police judiciaire a toujours eu la conviction de faire un autre travail que la police uniformée, et objectivement chaque policier fait appel à des qualités qui ne sont pas les mêmes ; l'idée du « policier unique » a donc été ressentie comme une uniformisation et une négation des spécificités de chacun. Cependant, M. Poggia pense qu'il ne serait pas opportun de revenir en arrière et de remettre en place une différenciation de classe et de salaire ; aussi douloureuse qu'ait pu être la transition, il s'agit aujourd'hui de valoriser différemment les compétences des uns et des autres.

M^{me} Bonfanti rappelle à ce sujet qu'à partir d'octobre 2019, dans le cadre de la nouvelle formation de policier qui va désormais durer 2 ans, il n'y a pas l'option « police judiciaire » ; les titulaires du brevet devront donc maîtriser à la fois les aspects judiciaires et sécuritaires de la profession. Cette école unique n'empêchera toutefois pas les collaborateurs d'exercer la spécialisation qu'ils souhaitent ; pour sa part, elle a toujours respecté les profils de chacun et n'a jamais obligé un collaborateur à aller travailler dans un autre service par souci de transversalité. L'idée du « policier unique » ne signifie pas que les collaborateurs sont des pions que l'on peut déplacer au gré des besoins, et les transferts ont toujours été effectués de façon volontaire.

Concernant l'éventualité que la police judiciaire puisse être rattachée au pouvoir judiciaire, M^{me} Bonfanti souligne que, lors des travaux Phénix, cette éventualité a été étudiée avec la police bâloise qui applique ce modèle à Bâle-Ville, mais qu'elle n'a pas été retenue. Il existe déjà une confusion entre la mission de police judiciaire et le service de police judiciaire, alors que l'activité de police judiciaire est faite dans tous les services de la police.

Pour M. Poggia, il s'agit d'un sujet fondamental, mais il n'est pas certain que la police judiciaire souhaite un rattachement au Ministère public. Aujourd'hui, le ressenti est que l'école unique ne permettra pas à chacun d'acquérir les compétences dont il aura besoin une fois affecté à un service particulier. C'est certes une chose qu'il faudra évaluer à l'avenir, mais à ce stade il est important de ne pas dissuader les vocations.

Quant à ce qui relève de la mobilité, celle-ci n'est pas du tout au point mort au sein de la police, même si certains endroits sont plus demandés que d'autres.

Concernant la formation, dès octobre 2019, la première année des aspirants policiers genevois est standardisée à l'Académie de Savatan et la deuxième année se fait au Corps de police de Genève, dans le but d'obtenir le brevet fédéral. Actuellement, il est impossible de mettre en place la formation entière (2 ans) à Genève ; toutefois, c'est la deuxième année qui est vraiment importante, puisqu'elle regroupe les stages pratiques nécessaires pour vraiment apprendre le métier.

M. Broch confirme qu'il y a une vraie politique de mobilité depuis l'entrée en vigueur de la nLPol et indique qu'il y a eu environ 90 changements de service au sein de la police en 2018. Il existe cependant des critères préalables qui doivent être respectés ; il est par exemple plus long de rejoindre la police judiciaire qui est à 90% de son effectif. Il remarque que, dans son service, une demande de transfert est généralement traitée dans les 2 ans.

Concernant les effectifs, M. Poggia souligne enfin que selon l'état des effectifs par service, il manquerait environ 390 policiers pour respecter le ratio selon l'art. 4 ROPol.

10. Nouveau point de situation

Lors de la séance du 24 juin 2019, il est rappelé aux membres de la commission que l'ensemble des documents demandés ont été reçus et que la dernière audition du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé marque la fin des travaux sur la motion 2467.

11. Prises de position et délibération

Après discussion des membres de la CCG lors de sa séance de rentrée 2019, ceux-ci s'accordent sur le fait qu'il s'agit de répondre à l'invite de la motion demandant à la CCG un rapport. La CCG prend également acte des travaux de la commission judiciaire sur la police et sur la LPol plus particulièrement.

La CCG constate également les travaux en cours au sein du département et les relations nouées avec les syndicats et la commission du personnel.

Elle estime qu'il est opportun de faire état des séances de la CCG sur la motion 2467 quand bien même la situation a évolué positivement depuis sa rédaction. A cet égard, un descriptif des travaux dans un rapport est une réponse à l'invite de la motion et celle-ci est donc acceptée par tous les groupes compte tenu de ce qui précède.

La présidente met aux voix la motion 2467 qui est **acceptée à l'unanimité**.

Pour : 15 (4 PLR, 3 S, 2 PDC, 2 MCG, 2 Ve, 1 UDC, 1 EAG)

Contre : –

Abstention : –

Proposition de motion

(2467-A)

chargeant la commission de contrôle de gestion d'élaborer un rapport afin de faire toute la lumière sur la crise que traverse la police genevoise et de proposer les moyens d'en sortir

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu l'article 143, lettre b de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 ;

considérant :

- les résultats catastrophiques du sondage organisé par la commission du personnel de la police, qui montre que la police et les policiers vont mal ;
- les nombreux problèmes révélés par la toute récente étude de l'Institut de recherches sociologiques de l'UNIGE, *La police en quête de transversalité*, Sociograph n° 36, 2018, réalisée à la demande du DSE ;
- la crise profonde de la police judiciaire, un service qui n'a pas été évalué par l'étude précitée ;
- les défauts d'une LPol en rodage, qui avait suscité de fortes oppositions lors de son adoption au forceps, par 42 voix de majorité (54 après le recomptage) en votation populaire, en 2015 ;
- la transversalité à sens unique au sein du corps de police, qui ne tient pas compte des compétences et des souhaits des intéressés, mais sert avant tout de variable d'ajustement interne des effectifs ;
- la multiplication des hiérarchies, liée à l'organisation en silos, qui entraîne des coûts inutiles, et provoque des dysfonctionnements, notamment au niveau de la circulation de l'information ;
- la formation des aspirants policiers par l'Académie de Savatan qui se révèle aussi coûteuse qu'inefficace ;
- la perte d'efficacité de la police, durement ressentie par un personnel attaché à ses missions de service public, liée au manque chronique d'effectifs de certains services, au découragement de l'initiative et aux déficits de formation des aspirants ;
- la démotivation généralisée du personnel qui ne se reconnaît plus dans la police actuelle, pas plus que dans sa gouvernance ;

- les mises en cause répétées des acquis sociaux d'un secteur important de la fonction publique qui, plus que les pertes matérielles encourues, le ressent comme une dévalorisation de sa fonction ;
- finalement, l'insupportable et incompréhensible déni du DSE et de l'état-major de la police, qui refusent d'admettre les problèmes précités et minimisent de façon inacceptable la souffrance de centaines d'hommes et de femmes dévoués à leurs missions,

charge la commission de contrôle de gestion d'élaborer un rapport pour :

- faire toute la lumière sur la crise que traverse la police genevoise ;
- proposer les moyens d'en sortir.