

Date de dépôt: 5 octobre 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission judiciaire chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la police (F 1 05)

Rapport de M. Mark Muller

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi 9139 a été étudié par la Commission judiciaire lors de sa séance du 29 avril 2004, sous la présidence efficace de M. Jean-Michel Gros.

Le Département de justice, police et sécurité était représenté par M^{me} Micheline Spoerri, conseillère d'Etat, M. Bernard Duport, secrétaire adjoint auprès du secrétariat général, et M. Urs Rechsteiner, chef de la police.

M. Hubert Demain a rédigé le procès-verbal de la séance. Qu'il en soit ici remercié.

I. Bref rappel historique

Le projet de loi 9139 porte uniquement sur le transfert aux communes de la compétence de convertir en contraventions des amendes d'ordre en souffrance et de procéder à leur recouvrement.

Toutefois, pour bien comprendre la portée de cette proposition, il apparaît utile de se remémorer le contexte historique dans lequel elle s'inscrit.

En 1997, le Conseil d'Etat a proposé la modification de la loi sur la police (LPol) pour y inscrire le concept dit ASM 2000 (PL 7661).

Il s'agissait d'un nouveau concept d'attributions de tâches de police aux agents municipaux des communes autres que la Ville de Genève (cette dernière étant alors régie par un statut différent), mieux adapté aux exigences actuelles en matière de sécurité que le système alors en vigueur, qui reposait sur des conventions entre l'Etat et les communes.

L'objectif était de tirer le meilleur parti possible du potentiel de connaissances et de savoir-faire des agents municipaux, en structurant mieux la collaboration entre ces agents et la police.

Il convenait d'ancrer cette communauté d'efforts dans la loi sur la police afin d'y consacrer:

- le principe d'une délégation de compétences de police en faveur d'un personnel communal qualifié et doté de pouvoirs d'autorité, mais non armé;
- le principe du maintien du rattachement de cette catégorie de personnel aux communes et de sa soumission à l'autorité du maire ou du conseil administratif;
- une définition précise de la fonction de ces agents par rapport au corps de police, moyennant l'abandon du titre « Police municipale » ou de toute autre référence quelconque à la notion de « policier » au profit de l'appellation nouvelle d'agents de sécurité municipaux.

Quelques semaines après le dépôt du projet de loi 7661, MM. les députés Christian Grobet, Jean Spielmann et Pierre Vanek demandaient que la Ville de Genève soit également intégrée au concept ASM 2000 (PL 7675). Ils proposaient l'abrogation de l'article 156, alinéa 2, de la Constitution genevoise (ci-après : Cst.), qui prévoyait que les agents municipaux de la Ville ne pouvaient s'occuper que de la surveillance des halles et des parcs.

Afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur du concept ASM 2000 pour les autres communes, le Grand Conseil a décidé de traiter le projet de loi 7661 sans attendre que la Constitution soit modifiée. Il l'a adopté le 5 novembre 1998. Le transfert de compétences de police à la Ville de Genève continuait à être réglé par une convention avec l'Etat, tandis que les communes recevaient, de par la nouvelle loi, la compétence d'avoir :

- a) des agents de sécurité municipaux (ci-après: ASM) qualifiés et dotés de pouvoirs d'autorité, en matière d'application de prescriptions cantonales de police et de certaines prescriptions fédérales sur la circulation routière ;

b) des agents municipaux (ci-après: AM) affectés exclusivement au contrôle des véhicules en stationnement, en application des prescriptions fédérales sur la circulation routière.

Un certain nombre de points de détails continuaient à devoir être réglés par le Conseil d'Etat, d'entente avec chaque commune. Il s'agissait notamment des conditions dans lesquelles les ASM et les AM peuvent exercer leurs compétences en ce qui concerne les conditions et modalités de recouvrement, d'attribution et de répartition du produit des amendes relatives aux contraventions sanctionnées par ces agents (art. 4a, al. 5, lettre d, LPol).

Le projet de loi 7675 a quant à lui été adopté le 22 janvier 1999. A cette occasion le Grand Conseil a introduit un nouvel article 125A dans la Constitution genevoise pour créer une base constitutionnelle à la loi sur la police et au droit de déléguer, par voie législative, des pouvoirs de police limités aux communes.

Quant à l'abrogation de l'article 156, alinéa 2, Cst., elle était subordonnée par une disposition transitoire à la modification de la loi sur la police pour conférer à la Ville de Genève les mêmes compétences de police qu'aux autres communes.

Il faut dire que l'abrogation de l'article 156, alinéa 2, Cst. était devenue nécessaire. En effet, par un arrêt du 9 novembre 1998 (Semaine judiciaire 1999, p. 268), le Tribunal fédéral venait de dire que tout le système de délégation de compétences de pouvoirs de police à la Ville de Genève, fondé sur une convention de 1953 et sur l'article 4 LPol adopté en 1957, était contraire à cette disposition constitutionnelle. Dès lors, les agents de la Ville de Genève ne pouvaient plus infliger d'amendes pour stationnement interdit.

Le peuple genevois a accepté la modification de la Constitution le 13 juin 1999.

Quelques semaines plus tard, MM. les députés Christian Grobet et Pierre Vanek déposaient le projet de loi 8149. Celui-ci modifiait la LPol pour conférer à la Ville de Genève les mêmes compétences qu'aux autres communes, conformément à la disposition transitoire de la loi constitutionnelle adoptée le 22 janvier 1999. L'article 4 LPol était supprimé et remplacé par l'ancien article 4a LPol modifié.

A cette occasion, l'article 4, alinéa 5, lettre d, LPol a été modifié pour indiquer que « la conversion des amendes d'ordre en contravention est de la compétence exclusive de la police, qui procède alors au recouvrement ». Cela a mis fin la situation en vigueur jusque-là, qui voyait la Ville procéder elle-même à la conversion des amendes d'ordre en contraventions et à leur recouvrement.

Le but de cette modification était d'assurer un traitement uniforme des dossiers sur l'ensemble du territoire cantonal. Il s'agissait aussi de tenir compte du fait que d'après le Code de procédure pénale, chaque acte doit être signé par un officier de police et que dans les communes, le seul officier de police est le maire.

Par ailleurs, toujours dans le cadre du projet de loi 8149, le Grand Conseil a réglé la question de la répartition du produit des amendes d'ordre à l'article 4, alinéa 10, LPol, libellé ainsi : « *Lorsque le produit des amendes d'ordre encaissées par la Ville de Genève dépasse 5 millions de francs sur une année civile, le surplus est partagé avec l'Etat, à concurrence de 75% pour celui-ci et de 25% pour la Ville de Genève.* »

Le projet de loi 8149 a été adopté le 17 mars 2000. La Ville a intégré le concept ASM en juin 2000.

La règle de l'article 4, alinéa 10, LPol cité ci-dessus avait pour but de ménager les intérêts financiers de l'Etat. Elle avait par ailleurs pour but d'inciter la Ville à affecter principalement ses ASM au maintien de la tranquillité, de la sécurité, de la propreté et de la salubrité publiques (luttres contre le bruit, les salissures, l'affichage sauvage et autres incivilités), en rendant peu attractive, financièrement, une activité trop focalisée sur la seule répression du stationnement. L'évolution du budget de la Ville de Genève et des effectifs de ses ASM et AM depuis lors démontrent combien ce souci était alors fondé.

Malheureusement, à l'occasion de l'adoption, en date du 17 mai 2001, du projet de loi 7231 sur la gestion des parkings de l'Etat (H 1 13), proposé par MM. les députés Christian Grobet, Jean Spielmann et Gilles Godinat, l'article 4, alinéa 10, LPol a été abrogé. Depuis lors, en application de l'article 11, alinéa 1 du règlement sur les agents de sécurité municipaux (F 1 05.37) « *le produit des amendes infligées par les communes, conformément aux conventions visées à l'article 3 du présent règlement, leur reste intégralement acquis* ».

Un dernier point mérite d'être relevé : suite à cette succession de modifications législatives, où le rôle joué par l'Alliance de gauche en faveur de la Ville de Genève apparaît clairement, **pas moins de six types de fonctionnaires différents sont compétents pour « coller » les automobilistes indéliçats** : les gendarmes, les contrôleurs du stationnement rattachés à la police, tout autre agent de police doté de pouvoirs d'autorité et portant l'uniforme, les ASM, les AM et les employés de la Fondation des parkings dûment assermentés (art. 12 LaLCR – H 1 05) !!!

L'on n'ose même plus parler de doublons !

II. Le but du projet de loi 9139

A la suite de ce transfert de compétences à la Ville de Genève, celle-ci a engagé environ 80 AM. Le nombre d'amendes d'ordre communiquées au service des contraventions de la police, soit celles n'ayant pas été payées dans le délai, a donc fortement augmenté.

Voici leur évolution :

Année	Nombre d'amendes	Nombres d'amende transmises pour conversion en contraventions
2000	34 000	8 044
2001	*	24 918
2002	*	37 148
2003	308 000	99 000

* Données non communiquées

En raison de cette véritable explosion, le Service des contraventions de la police n'est plus en mesure de traiter ces amendes, soit de les convertir en contraventions, puis d'assurer leur recouvrement. Ce service de l'Etat n'a en effet pas bénéficié de moyens supplémentaires pour accomplir ces tâches (recherche d'identité, poursuite, etc.).

Le projet de loi propose ainsi que « *si des circonstances exceptionnelles le justifient, le Conseil d'Etat peut, pour une durée déterminée et moyennant convention, autoriser une commune à procéder elle-même à la conversion en contraventions d'amendes d'ordre infligées sur son territoire par ses agents de sécurité municipaux et ses agents municipaux, ainsi qu'à leur recouvrement* ».

III. Premiers débats en séance du Grand Conseil

Lors du débat de préconsultation du 23 janvier 2004, le député Pierre-Louis Portier (PDC) a demandé la discussion immédiate. Malgré l'opposition du député Christian Grobet, celle-ci a été acceptée.

Lors du premier débat, ce dernier a mis un certain nombre de questions juridiques posées par le projet de loi en évidence :

- Opportunité de régler un transfert de compétences en matière de procédure pénale aux communes par voie de convention ;

- Portée des termes « circonstances exceptionnelles », sujets à interprétation et donc à contestation ;
- Maintien des termes « compétence exclusive de la police » alors que l'on admettrait un transfert de cette compétence aux communes.

Cette argumentation a convaincu une majorité des députés de renvoyer le projet de loi en commission.

IV. Travaux de la Commission judiciaire

Pour tenir compte des remarques faites avant le renvoi du projet de loi en commission, le département a proposé d'emblée une nouvelle formulation du projet de loi.

La notion problématique de « convention », de même que les termes « circonstances exceptionnelles » sont ainsi abandonnés. L'amendement propose par ailleurs une disposition transitoire.

La commission a procédé à une discussion générale sur le fonctionnement actuel du système. Les questions de la répartition de compétences entre la Ville de Genève, la Fondation des parkings et la police, ainsi que de la répartition du produit de ces activités ont été abordées.

Il est apparu qu'il régnait un certain flou à ce sujet et qu'il conviendrait probablement d'y revenir par le biais d'un autre projet de loi. Espérons que le bref rappel historique présenté au début de ce rapport contribuera à éclairer le débat.

En ce qui concerne l'objet du projet de loi, soit la conversion des amendes d'ordre en contraventions et leur recouvrement, la commission a surtout examiné la formulation de la modification législative proposée et la question du droit transitoire.

S'agissant de la formulation de la nouvelle, il a été décidé de créer un nouvel article 4, alinéa 5bis, LPol qui définit les compétences de la police en matière de conversion d'amendes d'ordre en contraventions et de recouvrement, et les conditions de leur transfert à une commune.

Quant au droit transitoire, il s'agit de savoir si une commune peut procéder au recouvrement d'une amende ayant d'ores et déjà été convertie en contravention par le Service des contraventions de la police au moment de l'entrée en vigueur de la modification législative.

La solution retenue par la commission est la plus large. Le transfert de compétence peut donc porter sur :

- la conversion d'amendes d'ordre et leur recouvrement ;

- le recouvrement d’amendes d’ordre déjà converties en contraventions par le Service des contraventions.

M. Rechsteiner a soulevé le problème des contrevenants qui résident en zone frontalière, qui représentent plusieurs centaines de cas par mois. Si les autorités françaises reconnaissent la compétence des autorités cantonales au titre de police cantonale, il craint qu’elles ne répondront pas à une commune en quête de renseignements.

V. Votes de la commission et commentaires

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi 9139

Pour : 2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC

Abst.: 1 R

Article 1

Titre et préambule

Pas d'opposition. Adopté.

Article 4, alinéa 5, lettre d) (nouvelle teneur)

d) les conditions et modalités de recouvrement, d'attribution et de répartition du produit des amendes relatives aux contraventions sanctionnées par ces agents.

Article 4, alinéa 5bis (nouveau)

Conversion des amendes d'ordre

^{5 bis} La conversion des amendes d'ordre en contraventions est de la compétence de la police, qui procède alors au recouvrement, à moins que le Conseil d'Etat, avec leur accord, ne délègue ces tâches aux communes pour les amendes d'ordre infligées sur leur territoire par leur agents de sécurité municipaux et leur agents municipaux. Cette délégation de compétences peut être temporaire.

Pour : 2 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC

Abst.: 1 R

Article 2 *Modification à une autre loi (E 4 20)*

Le code de procédure pénale du 29 septembre 1977, est modifié comme suit :

Article 215 (nouvelle teneur)

A défaut de contestation ou de paiement dans le délai légal, l'autorité de police transmet le dossier au Département de justice, police et sécurité qui procède au recouvrement de l'amende, **à moins qu'elle n'ait reçu la compétence de procéder elle-même à ce recouvrement.**

Pour : 2 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC

Abst.: 1 R

Article 3 *Entrée en vigueur*

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

Adopté à l'unanimité

Article 4 *Disposition transitoire*

La délégation de compétences opérée en application de l'article 4, alinéa 5 bis, s'étend aux amendes d'ordre qui n'ont pas encore été converties en contraventions lorsque que cette délégation prend effet, ainsi qu'à celles dont le recouvrement n'a pas encore été engagé.

Pour : 1 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC

Abst.: 1 R, 1 AdG

Vote d'ensemble du projet de loi 9139

Pour : 2 AdG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 3 L, 1 UDC

Abst.: 1 R

Projet de loi (9139)

modifiant la loi sur la police (F 1 05)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la police, du 26 octobre 1957, est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 5, lettre d (nouvelle teneur) et 5 bis (nouveau)

- d) les conditions et modalités de recouvrement, d'attribution et de répartition du produit des amendes relatives aux contraventions sanctionnées par ces agents.

^{5 bis} La conversion des amendes d'ordre en contraventions est de la compétence de la police, qui procède alors au recouvrement, à moins que le Conseil d'Etat, avec leur accord, ne délègue ces tâches aux communes pour les amendes d'ordre infligées sur leur territoire par leurs agents de sécurité municipaux et leurs agents municipaux. Cette délégation de compétences peut être temporaire.

Art. 2 Modification à une autre loi (E 4 20)

Le code de procédure pénale du 29 septembre 1977, est modifié comme suit :

Art. 215 Recouvrement de l'amende (nouvelle teneur)

A défaut de contestation ou de paiement dans le délai légal, l'autorité de police transmet le dossier au département de justice, police et sécurité qui procède au recouvrement de l'amende, à moins qu'elle n'ait reçu la compétence de procéder elle-même à ce recouvrement.

Art. 3 Entrée en vigueur

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

Art. 4 Disposition transitoire

La délégation de compétences opérée en application de l'article 4, alinéa 5 bis s'étend aux amendes d'ordre qui n'ont pas encore été converties en

contraventions, ainsi qu'à celles pour lesquelles la procédure de recouvrement n'a pas encore été engagée lorsque cette délégation prend effet.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 9139**

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 18 décembre 2003

Messagerie

**Projet de loi
modifiant la loi sur la police (F 1 05)**

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la police, du 26 octobre 1957, est modifiée comme suit :

Art. 4, al. 5, lettre d (nouvelle teneur)

- d) les conditions et modalités de recouvrement, d'attribution et de répartition du produit des amendes relatives aux contraventions sanctionnées par ces agents, étant précisé que la conversion des amendes d'ordre en contraventions est de la compétence exclusive de la police, qui procède alors au recouvrement. Toutefois, si des circonstances exceptionnelles le justifient, le Conseil d'Etat peut, pour une durée déterminée et moyennant convention, autoriser une commune à procéder elle-même à la conversion en contraventions des amendes d'ordre infligées sur son territoire par ses agents de sécurité municipaux et ses agents municipaux, ainsi qu'à leur recouvrement;

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Dans sa teneur actuelle, l'article 4, alinéa 5, lettre d, de la loi sur la police dispose que la conversion en contraventions des amendes d'ordre infligées par les agents de sécurité municipaux et les agents municipaux et impayées dans le délai légal de trente jours institué par l'article 6, alinéa 1, de la loi fédérale sur les amendes d'ordre, du 24 juin 1970 (LAO, RS 741.03), est de la compétence exclusive de la police, soit de son service des contraventions.

Cette exclusivité a pour but de permettre aux communes disposant d'agents de sécurité municipaux de mettre à profit l'infrastructure dont dispose déjà l'Etat et d'éviter ainsi les lourds investissements en matériel et personnel nécessaires à la gestion de la conversion des amendes d'ordre en contraventions et leur recouvrement, ainsi que de garantir sur l'ensemble du territoire du canton une pratique et un traitement uniforme de cette opération et du contentieux qui y est attaché.

Pour mettre en œuvre leurs nouvelles compétences découlant du concept ASM adopté par le Grand Conseil le 5 novembre 1998, les communes ont engagé des ressources humaines supplémentaires et le service des contraventions doit donc gérer un nombre d'affaires en très forte augmentation, en particulier en provenance de la Ville de Genève. Pour cette dernière, qui a intégré le concept ASM en juin 2000, l'évolution du nombre d'amendes d'ordre communiquées pour conversion en contraventions est la suivante :

Année	Nombre d'affaires transmises
2000	8 044
2001	24 918
2002	37 148
2003 (au 31 janvier 2003)	75 905

De son côté, le service des contraventions n'a pas bénéficié de moyens supplémentaires pour accomplir ses tâches (recherche d'identité, poursuite, etc.) et le nombre croissant de véhicules étrangers sanctionnés, en particulier en provenance des départements français limitrophes, l'a saturé.

La conséquence en est que le montant des amendes d'ordre transmises par la Ville de Genève pour conversion en cours de traitement auprès du service des contraventions a passé de 2 365 000 F au 31 décembre 2002 à 4 472 000 F au 31 octobre 2003, soit un quasi-doublement en dix mois. Le service des contraventions déploie toute son énergie pour recouvrer le plus de contraventions possible dans les meilleurs délais ou pour informer la Ville de Genève de l'échec de la procédure d'encaissement (pour diverses raisons : identité non obtenue, contrevenant inatteignable, acte de défaut de biens, etc..) mais n'arrive plus à assumer le volume de dossiers à gérer.

Face à cet état de faits, qui ne fait qu'empirer chaque jour un peu plus, la Ville de Genève a proposé de revenir à la situation en vigueur avant son intégration dans le concept ASM et dans le cadre de laquelle elle pouvait procéder elle-même à la conversion des amendes d'ordre en contraventions et à leur encaissement.

En raison des restrictions budgétaires de l'Etat, il n'est pas envisageable, à court terme, d'espérer une amélioration sensible de la situation, notamment par la dotation du service des contraventions en personnel supplémentaire; bien que des efforts de rationalisation et d'optimisation ont été et continuent à être déployés dans ce sens. Le remplacement de l'application informatique actuellement utilisée est indispensable pour permettre au service de la police de pouvoir accomplir sa mission parfaitement, bien que certains problèmes subsisteront (recherche d'identité par exemple). Or, ce processus, qui est en cours, ne pourra pas aboutir à une mise en production du nouveau système avant l'année 2005 dans les meilleures circonstances : d'ici-là, et compte tenu de la très forte hausse des effectifs des agents municipaux de la Ville de Genève survenue cette année, le nombre de dossiers en traitement auprès du service des contraventions aura crû d'une manière telle qu'il est à craindre que le temps nécessaire pour les liquider sera supérieur à celui de la prescription des infractions concernées.

Il s'impose en conséquence de prendre des mesures qui peuvent rapidement mettre fin au flux d'amendes d'ordre impayées transmises par la Ville de Genève et qui provoquent l'engorgement croissant du service des contraventions, le temps pour celui-ci de mener à bien sa réorganisation informatique.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la volonté de confier l'exclusivité de la conversion des amendes d'ordre en contraventions et leur recouvrement à un service cantonal visait à éviter aux communes dotées d'agents de sécurité municipaux de devoir procéder à de lourds investissements et à garantir une pratique et un traitement uniformes des dossiers sur l'ensemble du territoire cantonal. En outre, la situation dénoncée

est temporaire et concerne très essentiellement la Ville de Genève, bien que d'autres grandes communes pourraient également être touchées par le problème : si tel n'est pas le cas, c'est que le volume des affaires communiquées par celles-ci au service des contraventions reste très inférieur à celui de la Ville de Genève. Enfin, la gestion de la conversion des amendes d'ordre en contraventions et du contentieux qui en découle pose de nombreuses questions techniques qui doivent être résolues à un niveau autre que celui d'une loi, ce qui peut parfaitement être fait, pour rester dans l'esprit de partenariat voulu par le concept ASM, au moyen d'une convention conclue entre le Conseil d'Etat et chaque commune souhaitant s'engager dans la même voie que la Ville de Genève. Pour toutes ces raisons, plutôt que d'envisager l'abrogation pure et simple de la deuxième partie de la phrase de l'article 4, alinéa 5, lettre d, de la loi sur la police, rajoutée par la loi n° 8149 adoptée par votre Conseil le 17 mars 2000, le Conseil d'Etat propose de compléter cette disposition de manière à tenir compte du caractère exceptionnel et temporaire de la situation, ainsi que de la nature facultative pour les communes de la solution proposée par la Ville de Genève et de l'esprit de partenariat qui régit le concept ASM.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.