

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 11 janvier 2013

Projet de loi

modifiant la loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes (LAPM) (F 1 07)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes, du 20 février 2009, est modifiée comme suit :

Art. 1 (nouvelle teneur)

Les agents de la police municipale sont des agents qualifiés qui peuvent être engagés par les communes et sont dotés, par délégation de l'Etat, de certains pouvoirs d'autorité en matière de prescriptions cantonales de police et de prescriptions fédérales.

Art. 5, al. 2 et 4 (nouvelle teneur)

² Ils sont en outre chargés notamment :

- a) du contrôle de l'usage accru du domaine public;
- b) de la lutte contre le bruit;
- c) du maintien de la tranquillité publique;
- d) de contrôles en matière de circulation routière;
- e) de la prévention et de la répression en matière de propreté, notamment en ce qui concerne les détritrus, les déjections canines, les tags et l'affichage sauvage;
- f) de la répression des contraventions à la législation sur les stupéfiants.

⁴ Ils constatent les infractions qui relèvent de leurs compétences, peuvent procéder à des auditions et transmettent aux autorités compétentes tous rapports ou constats établis dans le cadre de leurs missions.

Art. 9 (nouvelle teneur)

¹ Les agents de la police municipale exercent leurs attributions sur l'ensemble du territoire de leur commune; en vertu d'accords intercommunaux, soumis à consultation préalable du département, leur compétence peut être étendue à tout ou partie du territoire d'une ou de plusieurs autres communes.

² Deux ou plusieurs communes limitrophes peuvent, par une convention soumise à consultation préalable du département, constituer un corps intercommunal de police municipale. En pareil cas, les agents de la police municipale sont soumis à l'autorité des maires ou des conseils administratifs des communes concernées.

³ Lorsqu'ils sont subordonnés à la police cantonale, la compétence des agents de la police municipale s'étend à l'ensemble du territoire du canton.

Art. 10, lettre b (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat fixe en accord avec les communes :

- b) les prescriptions fédérales que les agents de la police municipale sont habilités à faire appliquer.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction contextuelle

La loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes, du 20 février 2009 (LAPM), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Dès sa conception, il avait été prévu d'en faire le bilan après environ deux ans d'application et d'examiner s'il convenait de l'adapter en fonction des pratiques respectives des communes et des souhaits de celles-ci, d'une part, de nécessités apparues dans l'intervalle, d'autre part.

Sous la conduite du département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE), le bilan des pratiques des polices municipales genevoises s'est fait au printemps 2012. La commission consultative de sécurité municipale (CCSM) a été étroitement associée à ces travaux, présentés le 19 juin 2012, et sur la base desquels une éventuelle extension des prérogatives des polices municipales a été mise à l'étude.

Suivant les réponses à un questionnaire adressé à l'ensemble des communes genevoises, le département de la sécurité a présenté ses premières conclusions à la CCSM le 13 novembre 2012, puis le 21 novembre 2012 à l'assemblée générale de l'Association des communes genevoises (ACG). 25 communes, soit une majorité des 45 communes genevoises, se sont prononcées à la suite du questionnaire qui leur a été soumis. Pour l'essentiel, celles qui disposent d'un corps de police municipale ont donné des avis, souvent complets et argumentés. L'ensemble de ces déterminations a été présenté, commenté et discuté le 21 novembre 2012, avant de servir de base au présent projet de révision légale.

De façon très majoritaire, les communes se sont opposées à l'extension des compétences matérielles des agents de la police municipale (APM) dans le domaine des infractions à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), comme elles se sont opposées à l'affectation d'APM à la centrale d'engagement, de coordination et d'alarmes (CECAL) de la police genevoise pour traiter les appels émanant des polices municipales. Elles ont en revanche plébiscité une extension des compétences matérielles des APM dans le domaine de la circulation routière, la tenue d'une seule main courante à l'échelon cantonal,

le développement des collaborations intercommunales en matière de police municipale, de même que le statu quo en matière de contrôle du stationnement. Le Conseil d'Etat a évidemment pris acte de ces positions qui ont fondé et fonderont ses réflexions. Ainsi, les aspects sur lesquels les communes n'ont pas souhaité de changements ne donneront ainsi pas lieu à des modifications de régime. En outre, les travaux de la nécessaire révision du règlement d'application de la LAPM s'inspireront précisément des avis exprimés dans le domaine de la circulation routière. Le nouvel article 9, alinéa 2, LAPM, quant à lui, doit être compris comme la concrétisation de la volonté d'accroître les ententes entre collectivités communales. Enfin, la question relative à la constitution d'une seule main courante sera intégrée à la réflexion plus générale de révision de la loi sur la police (LPol).

Par ailleurs, de façon quasi unanime, les communes se sont prononcées en faveur d'une extension des horaires de leurs APM, tout en rejetant l'idée d'une harmonisation de ceux-ci : ici, le Conseil d'Etat voit clairement s'exprimer l'autonomie communale, qu'il n'entend pas réduire. Le renforcement des coopérations entre les divers partenaires sécuritaires peut en effet se concrétiser sans qu'il faille passer par des horaires unifiés.

Sur un autre plan, le Conseil d'Etat, dès l'été 2010, a mis à l'étude la réforme de la police genevoise. Le groupe d'experts mandaté a déposé son rapport à fin juin 2011, que le Conseil d'Etat a fait sien (projet Phénix). La réforme de la police genevoise est actuellement en cours et devrait être achevée courant 2014.

Le déploiement du projet Phénix ne sera pas sans incidence sur les activités des polices municipales. En effet, la réforme en cours n'est pas simplement « cosmétique » ou « de détail » mais implique une évolution en profondeur de l'organisation, des structures et du fonctionnement de la police genevoise, de façon à ce que celle-ci s'adapte à une criminalité qui n'a cessé d'évoluer ces dernières décennies et puisse s'adapter aux développements futurs de la délinquance. Notamment, la mise en œuvre de la réforme policière impliquera la répartition des missions entre cinq unités actives sur le terrain : police judiciaire, police de proximité, police-secours, police de la sécurité routière, police de la sécurité internationale. Pour mémoire, la police compte trois services actuellement (police judiciaire, gendarmerie et police de la sécurité internationale). En outre, la création d'un élément mobile viendra compléter le nouveau dispositif qui s'inscrit dans la logique d'une sécurité conçue dans la modernité.

C'est principalement la création d'une unité de police de proximité au sein de la police genevoise qui aura une incidence sur les activités des polices municipales. Mais pas uniquement : la réorganisation des effectifs affectés à

la sécurité routière et aux missions de police-secours aura un impact important. On peut en effet en attendre une occupation accrue du terrain et une faculté d'intervention améliorée.

Enfin, il faut rappeler le projet de loi modifiant la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (LaCP), du 7 novembre 2012 (PL 11052), qui, s'il est adopté par le législateur, constituera la base légale donnant notamment aux agents des polices municipales (APM) les compétences de procéder à une audition après une interpellation et de rédiger un rapport en application du code de procédure pénale (CPP).

De façon générale, l'intention qui sous-tend ces réformes consiste à améliorer à effectifs constants l'articulation des missions des multiples acteurs en charge de la sécurité, en les coordonnant, de façon à développer la qualité de la prestation en faveur de la population. En effet, les missions des partenaires sécuritaires se superposent pour partie (police cantonale, polices municipales, corps des gardes-frontière, agents de sécurité privés), dans des actions dont la cohérence n'est pas toujours garantie. La formation actuelle des APM, par la mise à niveau progressive qu'elle permet, va dans le sens d'une plus grande homogénéité. Par ricochet, l'implication accrue des polices municipales dans cette vision sécuritaire globale s'impose comme une évidence.

2. Sécurité de proximité et police de proximité

L'article 5 LAPM, relatif aux missions des agents de la police municipale, consacre le principe selon lequel ceux-ci « sont chargés en priorité de la sécurité de proximité », ainsi définie : « prévention des incivilités et de la délinquance par une présence régulière et visible sur le terrain de jour comme de nuit, notamment aux abords des écoles, des établissements et bâtiments publics, des commerces, dans les parcs publics et lors de manifestations ou d'événements organisés sur le territoire communal ».

Ainsi qu'elles l'ont manifesté dans leurs réponses au questionnaire qui leur a été adressé à mi-octobre 2012, les communes genevoises restent attachées à la dimension « de proximité » des missions confiées à la police municipale. Dans le cadre des travaux menés actuellement par le département de la sécurité, il n'est pas question de remettre en cause cet acquis, bien au contraire, ainsi que l'atteste la constitution d'une unité de la police genevoise

spécifiquement affectée à la police de proximité, avec les objectifs suivants : répondre aux besoins de la population, résoudre les problèmes, prévenir les infractions, les conflits et les incivilités, renseigner les services, postes et brigades.

Le concept de sécurité de proximité consiste essentiellement à prévenir la criminalité et l'insécurité en développant durablement des partenariats avec la population et l'ensemble des institutions publiques et privées. Il implique une approche par résolution de problèmes, ainsi que la récolte et l'analyse du renseignement. Il repose sur les principes de conduite de proximité, de décentralisation et de partenariat.

On le voit clairement, la sécurité de proximité est ainsi l'affaire de tous les partenaires concernés : la police genevoise, les polices municipales, le corps des gardes-frontière (CGFR), mais également les autorités locales, les interlocuteurs des domaines de l'éducation, de la santé et de l'action sociale, ou encore les associations et la population. A l'examen, c'est un véritable tissu sécuritaire de proximité dont il est question, en parfaite cohérence avec la « politique de la ville » (politique de cohésion sociale en milieu urbain).

Du fait qu'une unité de la police genevoise se consacre spécialement à la police de proximité, une présence policière accrue et surtout bien articulée sera garantie sur l'ensemble du territoire genevois. Des améliorations indiscutables en termes de visibilité et de faculté d'intervention, en lien avec l'unité affectée à police-secours, en sont attendus. Par ailleurs, la collaboration avec les polices municipales sera de mise, ce qui devrait logiquement soulager d'autant ces dernières. De surcroît, la création d'une unité spécialement affectée à la sécurité routière démontre que la police genevoise, au contraire de renoncer à ses compétences, sera en mesure de renforcer son action en la matière.

3. Commentaire des articles 1, 5, alinéa 2, et 10, lettre b

Sur le plan purement rédactionnel, la modification proposée pour l'article 1 et l'article 10, lettre b, se limite à la suppression des mots « sur la circulation routière ». Il s'agit de permettre l'extension du champ de missions et des compétences matérielles des APM à d'autres domaines relevant de la législation fédérale que celui de la circulation routière. Celui de la détention de produits stupéfiants en vue de consommation est particulièrement visé, de façon à répondre à la demande expresse de certaines communes dans le cadre de la consultation lancée en octobre 2012. Dès lors, l'énumération exemplative des missions de la police municipale de l'article 5, alinéa 2, doit être complétée également.

Il ne faut pas s'étonner que certaines communes aient expressément demandé que les compétences matérielles des APM soient étendues de la sorte. L'interpellation de personnes consommant ou détenant des stupéfiants en vue de consommation est en effet en parfaite cohérence avec le déploiement ou le renforcement d'un concept de sécurité de proximité, ainsi qu'avec d'autres missions dévolues aux APM, à ce même article 5 : la lutte contre le bruit (notamment dans les espaces publics), la prévention et la répression en matière de propreté et plus généralement la prévention des incivilités sur le domaine public. En outre, le droit fédéral est en voie d'adaptation actuellement puisqu'il est question de sanctionner par voie d'amende d'ordre certaines contraventions à la loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (LStup). Le suivi administratif sera par conséquent réduit au strict minimum. En tant que de besoin, les APM disposeront d'une formation spécifique.

L'article 5, alinéa 2, est par ailleurs complété par la mention du maintien de la tranquillité publique. Il s'agit en effet d'une dimension essentielle du champ des missions des APM, et non d'une simple « compétence matérielle » d'ores et déjà énumérée à l'article 10.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que la définition des compétences matérielles des APM, telle qu'elle se décline aux articles 8 à 11 du règlement sur les agents de la police municipale (RAPM, F 1 07.01), qui devront être complétés, se fait « en accord avec les communes » selon l'article 10 LAPM.

4. Commentaire de l'article 5, alinéa 4

Il convient d'adapter le texte de l'article 5, alinéa 4, en ce que celui-ci peut prêter à confusion dans sa teneur actuelle : en effet, les polices municipales n'ont pas vocation à « sanctionner » directement les infractions constatées par leurs agents : elles les constatent puis les dénoncent.

L'ajout des termes « peuvent procéder à des auditions » doit être compris comme la conséquence du texte proposé dans le PL 11052 relatif à la modification de la LaCP, où il est question de l'extension des compétences formelles des APM et du CGFR par l'ajout d'une base légale leur conférant la possibilité de faire application des dispositions du CPP.

En effet, le besoin se fait de plus en plus ressentir de permettre aux APM d'assurer le suivi complet d'une interpellation soit, dans des cas simples, de procéder à une audition et d'établir un rapport plutôt que de remettre sans autre forme de procès la personne à la police genevoise. De façon purement objective, c'est un indiscutable gain de temps qui serait ainsi réalisé puisqu'un seul rapport serait dressé, au lieu de deux.

Mais, comme l'ont relevé certaines communes, c'est aussi la crédibilité même de l'APM qui serait ainsi renforcée vis-à-vis du public; l'exercice de la fonction se trouverait valorisé par la possibilité donnée, une fois la personne interpellée, de l'interroger et de rédiger un rapport adressé à l'autorité judiciaire plutôt que de devoir l'informer que l'on n'est pas compétent pour s'occuper du cas.

Pour conclure, la création d'un « groupe de suivi judiciaire » au sein de la police genevoise, qui sera chargé du suivi complet des interpellations de l'unité de police-secours, doit être rappelée ici puisqu'elle permettra une présence sur le terrain et une visibilité accrues d'agents en uniforme.

5. Commentaire de l'article 9

A l'heure où se définit la mise en place d'un concept de sécurité conçu à l'échelon du canton, il est indispensable que, pour des questions de cohérence et d'homogénéité dans l'action des différentes polices, le département de la sécurité ait une vue d'ensemble sur les conventions intercommunales de collaboration en matière de police municipale et soit consulté à leur propos. Il faut y voir l'expression de l'impératif d'harmonisation dans le déploiement d'effectifs de sécurité sur l'ensemble du territoire du canton, à l'heure où les partenaires concernés sont multiples (police cantonale, polices municipales, corps des gardes-frontière, police des transports, agents de sécurité engagés par des communes ou des privés). Cela paraît d'autant plus nécessaire que les communes se sont unanimement prononcées en faveur du développement de ces accords, ce que le Conseil d'Etat salue.

Le Conseil d'Etat va cependant plus loin en proposant d'ancrer dans la loi la possibilité, pour les communes, de constituer des corps intercommunaux de police municipale. Cette innovation devrait permettre, si elle est exploitée, de rationaliser non seulement les coûts en les répartissant entre plusieurs communes qui disposent d'une police municipale, mais également la gestion des effectifs. Elle pourrait inciter certaines communes de moindre taille qui ont renoncé jusque-là à engager des APM à mutualiser les frais liés à la constitution d'un corps de police tout en maintenant l'impératif de spécificité des missions qui lui seraient confiées. Enfin, la mise en commun de ressources serait de nature à favoriser l'extension des horaires que les communes consultées ont indiqué souhaiter.

Pour innovante qu'elle soit à la forme, cette faculté qui serait donnée aux communes a déjà partiellement cours dans les faits, sous des formes variables, notamment pour constituer des patrouilles de nuit.

Afin d'éviter un morcellement du dispositif policier, le Conseil d'Etat est enfin d'avis que la constitution de corps intercommunaux de police municipale doit être réservée aux communes dont les territoires se jouxtent.

6. Arme à feu

Dans le cadre des réflexions relatives à la révision de la LAPM, la question a évidemment été posée de savoir s'il convenait de prévoir que les APM soient équipés d'une arme à feu, ce qui aurait supposé la constitution d'une base légale formelle.

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à l'armement des APM, pour plusieurs raisons. D'abord, parce qu'une forte majorité des communes y est opposée, certaines d'entre elles craignant que le port de l'arme par les APM ne soit pas propice à leur mission de proximité avec la population. Ensuite, parce que l'armement suppose une formation de base et une formation continue importantes, soit des coûts accrus pour les communes et des effectifs réduits pendant les périodes de formation. Enfin parce qu'il n'est pas certain que tous les APM actuellement engagés remplissent les conditions relatives au port de l'arme et qu'il n'est pas question, pour des raisons de tactique d'engagement, de n'armer que partiellement les corps de police municipale.

En définitive, il est aujourd'hui certainement prématuré d'équiper les APM d'une arme à feu. Mais, inéluctablement, la question se posera à nouveau dans quelques années (cf. ch. 7 ci-après); elle ne doit donc pas être considérée comme définitivement réglée.

7. Conclusions

Les adaptations légales proposées, qui sont minimales à la forme, seront complétées par une adaptation parallèle du règlement d'application de la LAPM, en accord avec les communes, ainsi que le prévoit expressément la loi (art. 10). Il s'agira essentiellement d'étendre les compétences matérielles des APM dans le domaine de la circulation routière à des infractions communément commises (excès de vitesse, constat d'ivresse simple notamment), avec possibilité de procéder à des constats d'accidents limités à des dégâts matériels, ainsi que dans le domaine de la détention de stupéfiants en vue de consommation. Comme cela a déjà été précisé, les compétences matérielles ainsi élargies non seulement concordent avec la dimension « de proximité » de la police municipale, mais surtout la renforcent, tout en accroissant la crédibilité de l'action des APM.

Comme celui de la délinquance, le domaine de la sécurité est en constante évolution. La LAPM en est l'illustration par excellence puisqu'elle est entrée en vigueur il y a un peu moins de trois ans et, comme prévu, fait déjà l'objet des adaptations souhaitables. Ce processus de réflexion ne doit pas s'arrêter aujourd'hui, mais au contraire se poursuivre. Il convient en effet de tenir compte à l'avenir des modifications des comportements en société, notamment en matière criminelle, mais également de la manière dont le déploiement de la réforme de la police cantonale se concrétisera dans les faits. Dans ce contexte de mutations, il est donc souhaitable de prévoir d'ores et déjà qu'un nouveau bilan de l'application de la LAPM soit tiré entre 2016 et 2017, soit dans un nouvel horizon-temps de trois ans. Il s'agira, par des réflexions évolutives, d'adapter l'articulation entre les différents acteurs sécuritaires, de façon à la rendre optimale. L'amélioration permanente des prestations de sécurité est à ce prix.

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

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*
- 2) *Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet loi concernant la modification de la loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires dess communes (LAPM) (F 1 07)

Projet présenté par le Département de la sécurité

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0							0
Dépenses générales [31]	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en matériel et véhicule (pneus, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment (fluides (eau, électricité, combustibles), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32-33] Intérêts (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 35] Perte comptable [30]	0	0	0	0	0	0	0	0
Provision [338] (préciser la nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordée à des tiers, prestation en nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] (augmentation de revenus (impôts, amendements, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] (revenus de placements, prêts ou de participations, gain comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)	0	0	0	0	0	0	0	0
Remarques :								

Signature du responsable financier :

Date : 06.12.2012



Lien
NGUYEN-TANGBOMPAS

