

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Jean Batou, Pierre Bayenet, Jocelyne Haller, François Baertschi, Daniel Sormanni, Thomas Bläsi, Patrick Lussi, Marc Falquet, François Lefort, André Pfeffer, Paloma Tschudi, Marjorie de Chastonay, Pierre Vanek, Jean Rossiaud

Date de dépôt : 14 mai 2019

Projet de loi

modifiant la loi sur la police (LPol) (F 1 05) (Améliorons le fonctionnement de la police genevoise ; pour une police au service de la population)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la police, du 9 septembre 2014, est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 4)

³ L'action policière comprend l'activité de police administrative et de sécurité, ainsi que l'activité de police judiciaire, au sens de l'article 15 du code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007 (ci-après : code de procédure pénale ; CPP), d'autre part.

Art. 3 Priorité du service à la population (nouvelle teneur)

La police est en tout temps organisée et le personnel de police attribué de façon à assurer de façon prioritaire une présence effective et une action au service de la population.

Art. 4 Organisation et hiérarchie (nouvelle teneur)

¹ La hiérarchie policière est pyramidale.

² La police est dirigée par une commandante ou un commandant de la police, nommé par le Conseil d'Etat.

Art. 5 Equipement (nouvelle teneur)

Les policières et policiers et, cas échéant, les agentes et agents de sécurité publique sont équipés et, cas échéant, armés, aux frais de l'Etat.

Art. 6 Composition de la police (nouvelle teneur)

¹ La police comprend les corps suivants :

- a) la gendarmerie, qui assure notamment les missions suivantes :
 - 1° la police de secours ;
 - 2° la police de proximité ;
 - 3° la police routière ;
 - 4° la police internationale.
- b) la police judiciaire ;
- c) la direction des opérations ;
- d) la direction des services d'état-major ;
- e) les commissaires de police.

² Les services d'appui regroupent :

- a) la direction de la stratégie ;
- b) la direction des ressources humaines ;
- c) la direction du support et de la logistique ;
- d) la direction des finances.

³ La commandante ou le commandant dispose d'un état-major composé des chefs ou des cheffes des corps mentionnés à l'alinéa 1, ainsi que d'un représentant ou d'une représentante des services d'appui.

⁴ L'état-major appuie la commandante ou le commandant dans la conduite de l'action de la police.

Art. 7 Tâches communes (nouvelle teneur)

¹ Toutes les policières et tous les policiers :

- a) agissent de leur propre initiative ou sur réquisition du Ministère public (art. 2, al. 3) ;
- b) interviennent en cas de flagrant délit ;
- c) assurent le traitement judiciaire des infractions.

² Les services d'appui facilitent l'action de la police.

Art. 9 Policières et policiers (nouvelle teneur)

Est policière ou policier au sens de la présente loi le détenteur d'un brevet fédéral de policier, habilité à assumer l'entier des prérogatives définies à l'art. 1, al. 3 de la présente loi.

Art. 10 Gendarmerie (nouvelle teneur)

¹ La gendarmerie assure auprès de la population une présence effective et préventive, notamment dans les domaines de la circulation, du secours d'urgence et de la proximité.

² Elle assure en outre la sécurité des personnes, des biens et des lieux en lien avec les activités diplomatiques, consulaires et plus généralement internationales de Genève, ainsi que celle du site aéroportuaire.

³ Les postes de police concrétisent l'ancrage territorial de la gendarmerie.

⁴ Les gendarmes accomplissent en principe leurs missions en uniforme.

Art. 11 Police judiciaire (nouvelle teneur)

¹ La police judiciaire élucide notamment les crimes et délits qui, en raison de leur gravité, de leur récurrence ou de leur complexité, nécessitent un travail d'enquête approfondi.

² A cet effet, la police judiciaire recourt notamment à la recherche et à l'analyse du renseignement opérationnel.

³ Les inspectrices et inspecteurs de la police judiciaire accomplissent leurs missions en tenue civile.

Art. 12 Commissaires de police (nouvelle teneur)

Les commissaires de police sont notamment chargés de la réponse d'urgence et de la prise de décisions en matière d'événements concernant la police, ainsi qu'en matière de procédure pénale et administrative. Ils exécutent des tâches de police judiciaire.

Art. 13 à 15 (abrogés)**Art. 19, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)**

¹ La police comprend trois catégories de personnel :

- a) les gendarmes ;
- b) les inspectrices et inspecteurs de la police judiciaire ;
- c) le personnel non policier, y compris les assistantes et assistants de sécurité publique.

² Le Conseil d'Etat fixe, en fonction des bassins de population concernés, les effectifs policiers nécessaires pour que la police accomplisse ses missions telles qu'elles résultent de la présente loi.

Art. 20 Dialogue social (nouvelle teneur de la note) et al. 3 (nouveau)

³ Le Conseil d'Etat et les organisations représentatives des membres du personnel de la police se rencontrent au minimum chaque trimestre lors de séances paritaires.

Art. 22 (abrogé)**Art. 24, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 8 (nouveau)**

¹ Le personnel de la police est tenu au devoir de réserve.

⁸ Sous réserve de l'alinéa 7, le Conseil d'Etat et son administration n'ont aucun accès aux données et au contenu des dossiers en lien avec l'activité de police judiciaire.

Art. 31, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Une école de formation cantonale est organisée dans le canton de Genève, par la police, pour les candidats, d'une part, aux fonctions de gendarme et, d'autre part, à la fonction d'inspectrice ou d'inspecteur de la police judiciaire. Un tronc commun de formation peut être prévu.

Art. 34 Affectation du personnel (nouvelle teneur)

¹ L'état-major décide de l'affectation initiale des membres du personnel selon les aptitudes de ceux-ci et les besoins de la police. Il tient également compte, dans la mesure du possible, des souhaits des personnes concernées.

² L'affectation dans un autre corps au sens de l'art. 6, al. 1 de la présente loi ne peut se faire que sur demande ou avec l'accord des personnes concernées.

Art. 37, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La cheffe ou le chef du corps concerné prononce le blâme ; la commandante ou le commandant inflige les services hors tour.

Art. 38, al. 2 (nouvelle teneur)

² Lors de l'enquête, la personne concernée doit être entendue par la commandante ou le commandant, ou par sa cheffe ou son chef de corps. Elle est invitée à se déterminer sur les faits qui lui sont reprochés et peut se faire assister par la personne de son choix.

Art. 62, al. 2, let. e (nouvelle)

- e) d'examiner les dénonciations, rapports et constats en matière d'usage de la force par la police et le personnel pénitentiaire ; il donne, s'il le juge utile, son avis à l'autorité compétente. Il en va de même en cas d'allégations de mauvais traitements.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 8 mars 2015, au terme d'un débat animé au sein de la population, le peuple genevois adoptait à une très courte majorité (54 voix !) la nouvelle loi sur la police, qui a ainsi abrogé celle précédemment en vigueur depuis le 26 octobre 1957.

A l'époque du scrutin, beaucoup de voix avaient relevé que l'effectif policier était insuffisant pour permettre une mise en œuvre satisfaisante de la nouvelle loi. La dissolution de la gendarmerie, institution pourtant vieille de plusieurs siècles à Genève – elle a été fondée en 1814 –, au nom d'une prétendue transversalité, ainsi que sa réorganisation en plusieurs silos avaient été alors présentées comme une solution à ces problèmes, et de nombreux partis avaient soutenu une loi dont ils espéraient qu'elle allait rendre l'organisation de la police plus souple et plus efficace, par un décloisonnement.

Entrée en vigueur le 1^{er} mai 2016, cette loi a toutefois rapidement montré ses limites. Nombre d'objets parlementaires (PL 12218, M 2467, etc.) les ont cernées de façon convaincante, sans toutefois parvenir à sortir de l'impasse. L'objectif de ce texte est de rassembler les bonnes volontés de notre parlement dans un large consensus pragmatique : partant d'un constat d'échec des récentes modifications de la loi sur la police, devenu aujourd'hui incontestable, les signataires de ce projet de loi se proposent d'y remédier sans tabou, dans l'intérêt de la population.

En substance, le présent projet propose de :

- rétablir la gendarmerie ;
- supprimer le système des silos, et attribuer un ensemble de missions à la gendarmerie ;
- rapatrier dans le canton la formation des aspirants gendarmes et policiers ;
- supprimer la référence à l'organisation militaire de la police ;
- supprimer le conseil consultatif de la sécurité.

Constats

Comme notre Conseil a déjà eu l'occasion de le relever, notamment à l'occasion du traitement des objets parlementaires précités, des constats

inquiétants sont à relever, quelque deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle LPol.

Au printemps 2018, un sondage de la commission du personnel de la police a mis en évidence les deux constats suivants d'une large partie des fonctionnaires : 1. la nouvelle organisation des services est cause de leur perte d'efficacité ; 2. ils sont incapables de répondre correctement à leur mission (en moyenne, 15 interventions ne sont pas assurées chaque soir). En conclusion, il en ressort que le personnel de la police dans son ensemble a perdu confiance dans son avenir professionnel.

La police fait ainsi bien pâle figure. En effet, au regard du fonctionnement prévu par la LPol dans sa teneur actuelle, elle ne dispose pas des effectifs requis pour anticiper et prendre des initiatives, pas plus que pour traiter les urgences avec la célérité, l'efficacité et la sécurité requises. Or, ainsi qu'on va le voir ci-dessous, il serait possible de faire mieux avec les mêmes moyens, dans l'intérêt de la population.

La formation telle que mise en place auprès de l'académie militaire de Savatan s'avère à maints égards insatisfaisante, parce que lacunaire, inadaptée (son orientation militaire est inappropriée et dissuade nombre de vocations) et soumise à la pression constante d'une obligation de réussite au vu de sous-effectifs qu'il faut constamment combler. La filière d'excellence qui prévalait à Genève jusqu'alors, notamment dans le domaine de la police judiciaire, fait cruellement défaut.

Ce constat sombre des années de restructuration et autres réorganisations menées tambour battant est extrêmement préoccupant et commande une action du législateur.

Recentrer la mission de la police

Au-delà de l'impérieuse nécessité de pacifier les relations entre l'autorité et la police genevoise, et donc de renforcer le dialogue social, il convient de revenir à une organisation mieux maîtrisée de la police, mettant fin aux mesures de réorganisation structurelle mises en place par la nouvelle loi, celles-ci ayant fait la preuve de leur échec.

Ainsi, la gendarmerie doit demeurer un corps de police aux missions diverses, dont le premier but doit être la présence effective auprès de la population, et non la constitution d'états-majors pléthoriques.

Garantir une chaîne hiérarchique claire

En outre, il faut tirer les enseignements nécessaires des révélations intervenues dans le cadre des différentes affaires ayant émaillé le fonctionnement du département de la sécurité, singulièrement sa tête.

Ainsi, il faut que le commandant de la police garantisse au Grand Conseil le strict respect de la chaîne de commandement, celui-ci ne devant pas être victime d'interventions intempestives du pouvoir exécutif. Corollairement et pour les mêmes motifs, l'organisation de la police ne doit pas être conçue sur un mode militaire, même si sa structure est pyramidale.

Pacifier la police par le dialogue social

L'objectif de pacifier les relations entre l'autorité et la police genevoise passe inévitablement par l'instauration d'un cadre permettant au dialogue social de s'instaurer, ceci non seulement dans la confiance mais aussi et surtout dans la continuité et l'efficacité. A l'instar du constat unanime déjà opéré à ce sujet par la commission de contrôle de gestion dans le domaine pénitentiaire, trop souvent ce but n'a pu être atteint à cause de la dureté des rapports établis par le département. On ne peut se satisfaire de ce constat d'échec.

Il est pour cette raison indispensable que la loi dispose que le Conseil d'Etat et les organisations représentatives des membres du personnel de la police se rencontrent au minimum chaque trimestre lors de séances paritaires afin d'identifier les éventuels problèmes liés à l'application de la présente loi.

Une formation attractive et marquée d'excellence

L'inadéquation de la formation dispensée à l'école militaire de Savatan n'est un secret pour personne. Que ce soit au regard de l'intégration jugée incomplète des candidates féminines ou encore des méthodes d'enseignement inadéquates, force est de constater que l'option d'une école intercantonale au caractère militaire a échoué.

La situation qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LPol emportait l'accord de toutes et tous et ne coûtait en tout cas pas plus cher – par ailleurs, la filière militaire va quitter l'école de Savatan d'ici quelques mois, ce qui contribuera à augmenter d'autant la prise en charge financière imposée aux cantons. En même temps, les outils, installations et compétences nécessaires sont toujours disponibles à Genève, si bien qu'il est encore temps de revenir en arrière sans engager des frais dissuasifs, bien au contraire.

Dans cette optique, deux formations devraient être distinguées (dont l'une pourra valoir également pour les assistants de sécurité publique, sans que leur mention dans la loi ne soit pour autant nécessaire), avec un tronc commun au début. Ceci permettrait notamment de restaurer une filière d'excellence dans le domaine judiciaire. A ce sujet, chacun sait que c'est à Genève que la réalité du travail de police judiciaire est la mieux connue.

Commentaire article par article

De façon à permettre d'identifier et de comprendre facilement chacune des modifications légales proposées, nous les reprenons ci-après, article par article, avec les commentaires jugés utiles.

Art. 1, al. 3

Ce nouvel alinéa précise et différencie d'emblée les deux sphères principales d'intervention de la police selon une conception classique établie de longue date : d'une part, la police administrative et de sécurité, qui agit en vue du maintien de l'ordre ; d'autre part les actes de police judiciaire, qui tendent à la recherche des auteurs d'infractions, un cadre avant tout régi par le CPP. La première dépend du pouvoir exécutif, alors que les seconds sont placés sous les ordres des autorités judiciaires soit, dans le canton de Genève, principalement du Ministère public.

Cette différenciation est essentielle, car elle permet de marquer les autorités distinctes auxquelles la police peut être soumise. Et il est important, comme on le verra ci-dessous, que le pouvoir exécutif ne puisse pas intervenir de façon inappropriée dans les actions de police judiciaire, sur lesquelles il ne devrait avoir aucune maîtrise.

Art. 3

Le Conseil consultatif de sécurité n'a rien apporté au fonctionnement de la police genevoise, bien au contraire. Le caractère brumeux de sa composition comme de ses actions a été relevé par divers observateurs, sans évoquer encore son coût. Il convient donc de le supprimer.

Nous proposons de prévoir en lieu et place le principe de la priorité du service à la population (art. 3), en ce sens que l'organisation de la police doit être définie de façon à assurer une présence effective et une action au service de la population. Avant d'établir des états-majors pléthoriques, il faut que le personnel de police soit présent sur le terrain. L'intérêt public et le service à

la population doivent primer en tout temps. Ce rappel manquait dans la précédente loi.

Art. 4

La mention d'une organisation militaire n'a guère de sens, si ce n'est pour laisser croire à tort que le chef du département serait le général d'une police répondant à une seule ligne de commandement, avec le risque que sa hiérarchie puisse alors céder trop facilement à d'éventuelles pressions politiques. Or, ce n'est pas le cas, comme on vient de le voir.

Dans une bonne logique de séparation des pouvoirs, le commandant de la police répond du respect des règles relatives à la structure et à la hiérarchie de l'action de police devant le Grand Conseil.

Art. 5

Il convient de mettre en cohérence avec les modifications dans l'organisation structurelle de la police et ce faisant de préciser la notion actuelle de « membres du personnel de la police » s'agissant des modalités d'équipement, trop vague. Corollairement, l'art. 22 de la loi actuelle est supprimé.

Art. 6

La définition des corps constituant la police genevoise doit être revue dans la logique définie aux articles 2 et 3, déjà commentés ci-dessus.

Les missions opérationnelles, celles au service avant tout du citoyen, sont et doivent être la priorité. La gendarmerie constitue le corps intégrant les missions de la police de secours, de proximité, routière et internationale, lesquelles ne sont plus des services (avec toute la lourdeur administrative qui en découle à ce jour : états-majors pléthoriques, etc.), mais des missions.

La coordination et la coopération entre le commandement et l'état-major de la police sont enfin définies.

Art. 7

Tous les policiers appartenant aux services opérationnels ont les tâches communes déjà définies à cet article dans sa teneur actuelle. Les services d'appui doivent faciliter leur action.

Art. 9

Il est utile de prévoir la définition de la fonction de policier au niveau légal, ceci afin d'en marquer les exigences de formation complète, entre autres.

Art. 10

La définition de l'action de la gendarmerie est simplifiée et ancrée dans la priorité d'un service à la population.

Art. 11

Il en va de même pour les activités de la police judiciaire.

Art. 12

L'article 14 actuel devient l'article 12 afin de coller à la nouvelle organisation de la police. Les commissaires font partie du personnel policier ; ils exécutent des tâches de police judiciaire, à laquelle ils sont ainsi formellement rattachés.

Art. 19

Les catégories du personnel sont redéfinies afin de marquer la règle de priorité du service à la population. Il y a les policiers, et le personnel non policier, pas de statut hybride ou mixte, source d'imprécision et de doute.

Art. 20

Comme nous l'avons expliqué dans le cadre de l'exposé des motifs généraux du présent projet de loi, il est indispensable de pacifier le dialogue entre l'autorité et la police genevoise. Cela passe en premier lieu par l'instauration d'une exigence de dialogue social entre le Conseil d'Etat et les organisations représentatives du personnel.

Art. 24

La loi actuelle soumet les policiers à un « strict » devoir de réserve. Pareille mention n'a guère de sens, le devoir de réserve n'étant pas soumis à différents niveaux d'exigence, mais à un seuil identique, applicable, en fonction des circonstances, à tous les fonctionnaires. Il convient donc de la supprimer.

En outre, il convient ici de rappeler que le Conseil d'Etat et son administration n'ont aucun accès, par la voie hiérarchique notamment, au contenu des données et enquêtes menées par la police judiciaire.

Art. 31

Il est indispensable et souhaitable que Genève forme ses policiers, tant du point de vue qualitatif que du point de vue financier, ainsi qu'on l'a expliqué ci-dessus déjà. Cela dynamisera le recrutement d'aspirants, aujourd'hui en peine ; cela facilitera aussi les carrières et vocations féminines comme de celles ou ceux qui ont des responsabilités familiales.

Art. 34

Le sujet traité à cet article a déjà occupé le parlement : il a trait à la nécessité d'assurer de la souplesse dans la mobilité au sein de la police genevoise, dans le respect toutefois des profils et préférences de chacun. Cette approche transversale doit être de la compétence de l'état-major, au fait des réalités du terrain comme des nécessités organisationnelles concrètes de la police genevoise, et non simplement du commandant, sur préavis des ressources humaines.

Art. 37, al. 1, et 38, al. 2

Il convient ici de mettre en cohérence les termes de la loi, singulièrement le remplacement de la notion de « services » par « corps ».

Art. 62, al. 2, let. e

Cette compétence n'étant pas expressément prévue dans la loi, alors qu'elle est concrètement du ressort de l'organe de médiation, il convient de l'ajouter au catalogue de ses compétences, afin de lui offrir un cadre légal précis.

* * *

Au vu de l'ensemble des éléments précités, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un accueil favorable au présent projet de loi.