



Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 14 juin 2023

Projet de loi
de bouclement de la loi 11140 ouvrant un crédit de
1 900 000 francs destiné à financer un système de
vidéosurveillance

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

Art. 1 Bouclement

Le bouclement de la loi 11140 du 28 novembre 2013 ouvrant un crédit de
1 900 000 francs destiné à financer un système de vidéosurveillance se
décompose de la manière suivante :

– Montant brut voté	1 900 000 fr.
– Dépenses brutes réelles	1 785 481 fr.
Non dépensé	114 519 fr.

Art. 2 Subvention fédérale

La subvention fédérale est de 154 494 francs, soit supérieure de
154 494 francs au montant estimé initialement dans la loi.

Art. 3 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion
administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Objectifs de la loi 11140

La loi 11140 avait pour but de déployer de la vidéoprotection, comprise en tant qu'instrument de soutien au travail de la police et des autorités de poursuite judiciaire, ceci pour permettre de remplir un des objectifs fixés par la convention de lutte contre la criminalité du 29 août 2012, signée entre le Conseil d'Etat et le procureur général, soit la Politique criminelle commune (PCC). Il s'agissait d'accroître la coordination stratégique et opérationnelle, de manière à renforcer l'efficacité d'action de l'ensemble des acteurs de la chaîne sécuritaire, notamment en contribuant à réduire le nombre d'infractions et à améliorer le taux d'élucidation en fonction des objectifs qualitatifs et/ou quantitatifs ci-dessous :

- **Violences** : pour ce type de délits, la vidéoprotection apporte des effets bénéfiques sur la sécurité des interventions policières en permettant d'adapter les moyens d'intervention aux événements en cours, et appuie l'enquête et l'instruction des procédures pénales.
- **Infractions liées aux stupéfiants** : ce type d'infraction ne faisait pas partie des objectifs car, en matière de transaction, les expériences réalisées dans d'autres villes montrent que la vidéoprotection s'avère globalement inefficace, provoquant simplement un déplacement de l'activité criminelle.
- **Infractions contre le patrimoine** : pour autant que la configuration géographique se prête à une telle mesure, la lutte contre ce type de délits bénéficie des mêmes avantages que s'agissant des violences.
- **Incivilités** : les incivilités (tags, crachats, dépôts anarchiques de déchets et autres déprédations des biens publics et privés) sont des comportements qui génèrent un sentiment d'insécurité. La vidéoprotection a produit un effet positif sur ce type d'infraction car il complète l'action locale menée par la police de proximité.

Les statistiques ont été produites par la police et analysées par le Professeur Francisco Klauser, de l'Université de Neuchâtel (cf. page 6 pour les résultats). Ce travail a fait l'objet d'un rapport et d'une appréciation intermédiaire des effets de la vidéoprotection.

Réalisations concrètes du projet

CVP (centrale de vidéoprotection)

La CVP est située au cœur du nouvel hôtel de police (NHP) dans le prolongement de la Centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (CECAL). Elle bénéficie ainsi de la sécurité d'accès aux bâtiments, du réseau dédié et du courant secouru. Pour sa spécificité et sa sensibilité a été ajouté un système permettant l'accès restreint et contrôlé aux seules personnes habilitées, avec accès par badge sous surveillance vidéo 24/7. L'accès pour une personne non autorisée est soumis à l'autorisation de la commandante ou du commandant de la police et à l'acceptation par écrit de la charte des visiteuses et visiteurs avec contrôle de l'identité. Ces personnes sont, de plus, enregistrées dans le journal des visites.

Les aménagements (bureaux, chaises et lampes) sont fonctionnels et ergonomiques afin de correspondre aux standards d'une centrale d'engagement fonctionnant en 24/7. Elle comprend 6 postes de travail opérateur, un mur d'images, un poste CFF. Une radio police est également utilisée dans la salle. Les images sont conservées 7 jours, afin de respecter la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD; rs/GE A 2 08). Elles sont ensuite automatiquement effacées.

Les missions de la CVP sont réparties en 3 catégories, à savoir :

- la surveillance active en direct sur les caméras fixes et mobiles;
- l'appui aux patrouilles;
- le travail d'enquête en mode « archive », la sauvegarde des images et les extractions (une fois sauvegardées, les séquences vidéo sont conservées 90 jours).

Poste déporté

Outre la CVP, 4 postes ont été installés (1 à la CECAL, 1 au poste de commandement de la police (PCP), 1 au poste de commandement de la police judiciaire (PCPJ) et 1 dernier au poste de commandement front (PC Front) lors de son déploiement). Cette configuration permet à une opératrice ou un opérateur CVP dédié de piloter les caméras directement dans les postes de commandement sous la direction de la cheffe ou du chef des opérations lors d'événements nécessitant l'utilisation des caméras.

Images déportées

La transmission des images d'un poste de travail opérateur de la CVP vers un écran déporté situé à la CECAL, au PCP et au PC Front est possible.

Poste CFF

Une convention établie entre la police et les CFF a permis à la CVP de bénéficier de l'installation d'un poste CFF dans le local de la CVP. Ce poste permet la visualisation de toutes les caméras CFF installées dans les gares sur le territoire genevois, mais aussi l'extraction d'images en cas de besoin. Le flux vidéo CFF de ce poste n'est pas déporté hors CVP. Il existe un autre PC CFF dans le poste de police de la gare de Cornavin.

Caméras et sites

La loi 11140 prévoyait initialement 21 caméras de type « Dôme », haute définition et orientables, munies d'une protection anti-vandalisme. Pendant le projet, le nombre de caméras a augmenté avec l'évolution du périmètre accordé par le Conseil d'Etat qui a suivi les préconisations du COPIL Vidéoprotection.

S'agissant d'un projet pilote, il a été décidé et validé de tester différents types de caméras dont une caméra thermique, des caméras fixes, des caméras PTZ (Panoramique Tilt (inclinaison) Zoom), une caméra HD et des caméras permettant une vision à 360°. Au final, 32 caméras ont été installées dans le quartier des Pâquis.

Le 13 septembre 2016, le projet a reçu l'autorisation de la commission des travaux d'étendre le périmètre aux ponts (Mont-Blanc, de l'île, Coulouvrenière, Sous-Terre, Saint-Georges et Butin) afin de surveiller les points de fuite. 22 caméras ont été installées sur les ponts. La place de Neuve a également été équipée de 4 caméras. Dans le but de fédérer la gestion et l'utilisation des caméras déployées par la police, au sein de la CVP, les 55 caméras du dispositif Cyclope (AMBACENTRO, amélioration de la protection des sites diplomatiques par l'installation de caméras de surveillance) ont été intégrées au système. Aujourd'hui c'est un parc de 138 caméras POLICE qui est dans les mains des opératrices et opérateurs de la CVP. Le système utilisé peut facilement intégrer d'autres caméras si nécessaire.

Grâce au reliquat du présent PL, 6 sites supplémentaires (pour 7 caméras, cf. page 3) ont pu être installés à la périphérie du périmètre défini (côté rue de Zurich et 1 caméra sur la place des Vingt-Deux Cantons).

Le système permettant de gérer les caméras et de visualiser leur contenu a été acquis sur appel d'offres de gré à gré. Il s'agit du VMS (video management system) Caguya de la société SeeTec.

Le tableau récapitulatif des caméras financées par la loi 11140 se trouve ci-dessous :

Nombre de caméras	Emplacements
32	Pâquis
22	Ponts
4	Place de Neuve
7	Sites supplémentaires
10	Sites diplomatiques
75	Total des caméras

Analyse du contenu

Dans le cadre du projet pilote, des tests d'outils d'aide à la gestion, à la détection ou à l'analyse de situations ont été effectués. Ce type d'outil permet de rendre plus performante une centrale gérant une grande quantité de caméras. Ces outils peuvent activer des alarmes et afficher les caméras concernées de manière automatique ou encore faciliter la recherche de situations sur les séquences déjà filmées le tout en fonction d'une catégorie d'action. Ces tests n'ont pas donné de résultat probant principalement en raison de l'emplacement des caméras.

Rapport d'évaluation de l'Université de Neuchâtel

Le professeur Francisco Klauser de l'Université de Neuchâtel a rendu un rapport concernant la vidéoprotection. Dans son rapport intermédiaire du 3 décembre 2015, il concluait ainsi : *« Premièrement, l'efficacité préventive de la VP [vidéoprotection] (en termes de criminalité) est relative : on observe effectivement une légère baisse des délits de type « rationnel » (qui intègrent une réflexion « coût-bénéfice » de la part du délinquant), mais les autres infractions ne semblent pas diminuer. Le trafic de stupéfiant s'est quant-à-lui déplacé dans les zones non-filmées des Pâquis. Deuxièmement, malgré les problèmes techniques qui ont reporté l'opérationnalisation complète du dispositif, le système de VP semble désormais bien fonctionner tant du point de vue de la collaboration entre les différents secteurs de la police que du point de vue technique (qualité des images). Troisièmement, les résultats indiquent que la contribution des caméras par rapport à l'ensemble des élucidations doit être encore confirmée. Il est encore très tôt pour*

véritablement se prononcer sur l'apport réel des images de la VP, la plupart des affaires judiciaires étant encore en cours. Finalement, le dernier axe de la présente évaluation porte sur des indicateurs sociaux tels que le sentiment de sécurité, la fréquentation du quartier ou la qualité de vie. Le sentiment de sécurité des habitants et usagers des Pâquis se renforce de manière significative, en particulier pendant la nuit. En outre, l'acceptation du dispositif auprès des habitants est plutôt large et les caméras n'ont pas d'effets sur les habitudes de fréquentation du quartier ».

Rapport final « Evaluation de la vidéoprotection dans le quartier des Pâquis (2014-2016) »

Indicateurs de criminalité

Les effets des caméras sur la criminalité, soit les effets préventifs, correspondent aux principaux résultats des études scientifiques à ce sujet : la vidéosurveillance ne diminue pas la criminalité. En effet, les indicateurs utilisés ne permettent pas d'observer de baisses des infractions depuis la mise en place des caméras. Au contraire, certaines infractions enregistrées sur la voie publique tendent à augmenter depuis 2015.

« L'effet plumeau », soit un déplacement de la criminalité concerne essentiellement le trafic de stupéfiants. Ce trafic s'est développé aux marges de la zone filmée ainsi qu'au sein de cette zone, mais en dehors de l'espace public (par exemple dans des cours d'immeubles ou des halls d'entrées).

Indicateurs opérationnels

Le rôle clé que jouent les opérateurs et en particulier les compétences requises, l'importance des collaborations entre les différents utilisateurs ainsi que les limites inhérentes d'un tel dispositif (notamment du point de vue de la disposition des caméras ou de la distanciation qu'induit cette surveillance). Dans le contexte de la vidéoprotection des Pâquis, plutôt que d'une substitution des moyens humains par les moyens techniques, il y a véritablement lieu de parler d'une combinaison de ces moyens dans l'activité de surveillance.

Dans ce contexte, la vidéoprotection n'est qu'un soutien à l'activité policière, qui nécessite impérativement la présence d'un personnel de surveillance, d'une part, et de personnes mobiles, prêtes à intervenir sur le terrain, d'autre part.

Indicateurs d'élucidation

En termes quantitatifs, la contribution de la CVP aux élucidations reste modeste, du point de vue du nombre d'extractions d'images, mais l'utilisation des images dans le cadre d'enquêtes et d'instruction se révèle être néanmoins précieuse, notamment en matière d'identification et de compréhension de modes opératoires. Pourtant, il reste difficile d'évaluer à quel point les images sont déterminantes pour des enquêtes ou des instructions lorsqu'elles sont utilisées.

Sentiments de sécurité

Les habitants-es des Pâquis ainsi que ceux des zones de contrôle témoignent également d'une bonne acceptation du dispositif de vidéoprotection avec peu de craintes et de débats observés à l'heure actuelle. Par exemple, le nombre de répondants craignant que les images enregistrées par les caméras ne soient vues par d'autres que la police diminue de 37% en 2015 à 25% en 2016. En outre, 67% des répondants trouvent qu'il est légitime que l'Etat filme l'espace public et les personnes qui s'y trouvent et 59% estiment que les caméras ne sont pas une atteinte à leur sphère privée (résultats identiques pour 2015 et 2016). Par contre, à choisir, la majorité de la population préfère une présence policière renforcée à la vidéosurveillance.

Les répondants se disent plus en sécurité depuis l'installation des caméras, en particulier pendant la nuit.

En revanche, les entretiens mettent en lumière les doutes des habitants-es quant à l'efficacité des caméras pour répondre aux dérangements liés au trafic de drogue, à l'insalubrité et aux nuisances sonores.

Qualité de vie, usages, espaces publics et image du quartier

Exception faite du trafic de stupéfiants, le système de vidéoprotection n'a, pour l'heure, pas eu d'effets significatifs sur la fréquentation du quartier des Pâquis.

Interrogés sur d'éventuelles mesures visant à renforcer la sécurité des Pâquis, les répondants préconisent une présence humaine (patrouilles de police) ainsi que des mesures en termes d'infrastructures (amélioration de l'éclairage public). Ils se prononcent également pour le maintien, voire pour une extension des caméras, mais cela intervient après les deux mesures précitées.

Les répondants ne se prononcent pas contre le caractère récréatif ou la vie nocturne (y compris la scène de la prostitution) des Pâquis. En revanche, ce qui semble faire débat est la présence des commerces ouverts 24/24h (les

« dépanneurs »), souvent considérés comme générateurs de nombreuses nuisances. En termes d'image de quartier, si l'on pouvait craindre que les caméras renforcent une certaine stigmatisation des Pâquis comme « quartier dangereux », les répondants à l'enquête estiment au contraire que les caméras améliorent l'image du quartier.

Aspects financiers

Au terme du projet, les dépenses enregistrées sur les comptes de la loi 11140 ouvrant un crédit de 1 900 000 francs destiné à financer un système de vidéosurveillance se décompose de la manière suivante :

– Montant brut voté	1 900 000 fr.
– Dépenses brutes réelles	1 785 481 fr.
Non dépensé	114 519 fr.

Les dépenses de 1 785 481 francs se répartissent ainsi :

– Matériel	1 047 267 fr.
– Logiciels techniques	269 666 fr.
– Coût de réalisation, ressources humaines :	
– internes	306 390 fr,
– externes	42 000 fr,
– mandats	120 158 fr,

Subvention

La recette de 154 494 francs correspond au montant obtenu de la part de la Confédération afin de financer l'acquisition et l'installation de 10 caméras pour la sécurité diplomatique.

Retour sur investissement

Avec la CVP, et ses opératrices et opérateurs dédiés et formés par les spécialistes de la CECAL, la police cantonale s'est dotée d'un outil professionnel, disponible 24/7 (depuis le 1^{er} avril 2018, avant en mode 20/7), efficace et adaptable permettant de remplir des attentes sur les plans opérationnel et judiciaire explicités ci-après.

1. Plan opérationnel – Axe quantitatif

Le tableau ci-dessous montre le total des extractions (images et vidéos) réparti par année, en relation avec le marquage d'images, soit sur demande, soit sur initiative. Il est à noter que ce travail chronophage (recherche des séquences, visualisation des caméras, marquages, extractions, enregistrement sur CD/DVD-Rom, etc.) est distribué en proportion de la manière suivante : 10% pour l'extraction d'images, 90% pour l'extraction de films. Relevons que l'extraction de vidéos permet de comprendre les événements et, cas échéant, d'en sortir des images clés. Il y a une augmentation régulière et forte des extractions jusqu'en 2019, la progression se poursuit plus modérément, ce qui semble traduire une bonne appropriation de l'outil. Le marquage d'images confirme également le constat, après les deux années « d'apprentissage » que semblent constituer les années 2015 et 2016. L'indicateur le plus probant est la part des extractions sur le total des marquages d'images. Il démontre une efficacité croissante dans l'exploitation des images.

Volumétrie	2014 (dès octobre)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Marquages d'images (sur demande)	52	1152	1411	423	560	609	616	708
Marquages d'images (sur initiative)	-	501	564	459	505	576	585	391
Extractions d'images	5	164	234	300	396	605	634	703
Part des extractions sur le total des marquages	10%	10%	12%	34%	37%	51%	53%	64%

Source : rapports d'activité annuels de la CECAL

Les types d'événements concernés sont définis de la manière suivante :

Vols-Cambriolages : cela regroupe tout type de vols, ainsi que les constats et les cambriolages en cours.

Circulation : englobe l'ensemble des affaires de circulation, les accidents et les conflits qui peuvent s'ensuivre.

Agressions : tout type d'agression ayant lieu sur la voie publique.

Stupéfiants : toutes les affaires liées aux stupéfiants.

Communiqués : regroupe le travail d'enquête effectué par les opératrices et opérateurs de vidéoprotection sur la base des communiqués de recherche établis par la police.

Dommages à la propriété : comprend tous les dommages à la propriété (sur véhicule, bâtiment, patrimoine, etc.).

Surveillance : par ce terme, il faut comprendre tout le travail de surveillance active des opératrices et opérateurs qui a permis le dénouement d'affaires et/ou la mise en évidence de moyens de preuve.

2. Plan opérationnel – Axe qualitatif

Les policières et policiers qui se trouvent dans une zone couverte par les prérogatives de la CVP font appel aux opératrices et opérateurs de vidéosurveillance quotidiennement afin d'obtenir un appui opérationnel à distance, par exemple, dans le cadre :

- du service à la population, par exemple, lors :
 - de manifestations spontanées, autorisées ou non, pour assurer leur cheminement,
 - d'accident, d'incendie, de rupture d'une canalisation pour permettre d'éviter un engorgement de la circulation et l'accès aux secours,
 - de disparitions d'enfants et d'adultes, en particuliers de personnes âgées;
- de la constatation d'un délit (en direct ou sur enregistrement afin d'identifier l'auteur et/ou un véhicule, d'assurer un suivi discret, de donner les directions de fuite pour permettre l'interpellation de l'auteur), par exemple lors :
 - d'actes de violences (conflits, comportements à risque, agressions, violences contre fonctionnaire),
 - de dommages à la propriété (acte isolé, lors de manifestation, etc.),
 - de vols (simple, avec violence, avec effraction sur véhicule ou bâtiment),
 - d'infractions liées aux stupéfiants (transport, achat-vente, consommation, etc.),
 - d'incivilités (salissures sur la voie publique, attroupement, dépôts sauvages de déchets, etc.).

La qualité des images capturées par les caméras de nouvelle génération est un appui fondamental dans la résolution des cas car l'identification de personnes et de véhicules en est grandement facilitée. Cette nouvelle façon de travailler s'est installée dans les pratiques policières et permet de gagner un temps précieux en vue d'augmenter la réponse à la population.

3. Plan judiciaire

Il est à noter qu'en cas d'opérations d'envergure, qu'elles soient festives ou judiciaires, une opératrice ou un opérateur de la CVP peut être détaché pour piloter le système à distance, au plus près des besoins métier.

Lors d'accidents, la vidéoprotection permet de définir les responsabilités de chacune des parties en cause, de mettre en évidence les fautes de circulation et d'identifier les protagonistes. Ainsi, les policières et policiers s'appuient sur les opératrices et opérateurs de vidéoprotection pour construire leur raisonnement en vue de l'établissement des faits.

Son utilisation est quasi quotidienne dans ce cas, notamment grâce à la multiplication des caméras à 360° sur les ponts et carrefours « accidentogènes ».

Sur le plan judiciaire, plus largement, l'exploitation des images constitue un élément important à l'appui des enquêtes, tant à charge qu'à décharge. Dans un certain nombre de cas, couverts par le secret de la procédure, les images ont été décisives pour résoudre l'affaire.

Conclusion

Ce projet positionne la police comme un acteur majeur dans le déploiement et l'utilisation de la vidéoprotection sur le territoire genevois. Une prise de conscience est née auprès des partenaires sécuritaires de la police afin que cette dernière puisse récupérer non seulement les flux en direct de caméras existantes mais également bénéficier des enregistrements quand cela est possible.

La concrétisation d'une centrale de vidéoprotection a suscité de nombreuses questions au sein de la population genevoise mais également au niveau des policières et policiers. Au fil du temps, les personnes sceptiques et/ou réfractaires à la vidéoprotection se sont rendu compte des avantages de cette centrale et de la plus-value qu'elle apporte pour la résolution d'affaires. La centrale de vidéoprotection, par la motivation et le professionnalisme de ses opératrices et opérateurs, a su faire ses preuves et convaincre la police de son utilité et d'une couverture en 24/7. De par son efficacité, la population se sent plus en sécurité et demande l'installation d'autres caméras – même si elle privilégie toujours la présence visible de policières et policiers cantonaux ou municipaux comme le confirme le diagnostic local de sécurité 2020. A l'heure où chacun est à même de filmer avec son smartphone et de diffuser les images sur les réseaux sociaux il est important pour la police de disposer de ses propres images.

La création d'un service informatique de soutien « vidéosurveillance » à l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN) permet à la police mais aussi à d'autres offices de l'Etat d'acquérir des caméras à des conditions préférentielles obtenues par la centrale commune d'achats. Ce service assure l'exploitation des caméras (remplacement en cas de panne, de casse ou en fin de support) et le traitement de l'obsolescence des logiciels. Ce service propose aussi une expertise technique en matière de vidéosurveillance afin de répondre aux besoins exprimés par les offices (analyse du flux, comptage, image fixe ou mobile, etc.). Le but d'uniformisation des composants techniques proposé par ce service répond à la stratégie d'un partage aisé des informations vidéos entre les partenaires au service de la sécurité de la citoyenne et du citoyen. Ce service permet d'envisager l'extension des dispositifs de vidéosurveillance, sous réserve de l'obtention de nouveaux crédits d'investissement, et de garantir les ressources en termes de fonctionnement et de maintenance.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au présent projet de bouclage de la loi 11140.

Annexe : Préavis financier



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS FINANCIER

Ce préavis financier ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- ♦ Projet de loi présenté par le département des infrastructures.
- ♦ Objet : Projet de loi de bouclage de la loi 11140 ouvrant un crédit d'investissement de 1 900 000 francs destiné à financer un système de vidéosurveillance.
- ♦ Financement :

Pour un montant total voté de 1 900 000 francs, les dépenses brutes effectives s'élèvent à 1 785 481 francs. Un non dépensé de 114 519 francs est à constater.

Les recettes d'investissement s'élèvent à 154 494 francs, alors qu'aucune recette n'était prévue dans la loi.

- ♦ Remarques (modifier et cocher ce qui convient) :

Ce projet de loi de bouclage est présenté dans le délai de 24 mois après la date de remise de l'ouvrage à l'utilisateur fixé par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (D 1 05).

oui non

Le crédit initial voté a été dépassé.

oui non

Autre remarques

oui non

[Sous réserve des remarques précédentes.] Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), au modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et aux dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat.

Genève, le : 08.09.2023

Signature du responsable financier :

MS
CA 1/2

2. Avis du département des finances

Remarque complémentaire du département des finances :

Cette loi a été identifiée comme étant une loi à boucler dans le cadre des comptes 2022 (tome 3, annexe 5).

De manière générale, le visa du DF rendu dans le cadre du préavis financier d'un projet de loi de bouclage ne peut être considéré comme un contrôle a posteriori des dépenses d'investissement réalisées. En ce sens, il appartient aux départements compétents de justifier l'usage des crédits dépensés, de vérifier les dépenses et d'en assumer la responsabilité.

Genève, le :

Visa du département des finances :

08.05.2023



N.B. : Le présent préavis financier est basé sur le PL et son exposé des motifs transmis le 4 mai 2023.