

Date de dépôt : 8 septembre 2009

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la réorganisation de la police

Mesdames et
Messieurs les députés,

La police genevoise a une longue et belle histoire au service de la population genevoise. Les différents services qui la composent délivrent des prestations de haute qualité : que l'on songe simplement au fait que la gendarmerie gère un millier de manifestations par année, sans débordement, sans affrontement, démontrant par là son savoir-faire exceptionnel en matière de maintien de l'ordre. On rappellera également que la police de la Sécurité internationale assure la protection de plusieurs milliers de personnalités chaque année, tant au niveau de la conduite et de la protection rapprochée qu'au niveau de la sécurisation des périmètres de la Genève internationale. Les performances de la police judiciaire ne sont pas en reste. Reconnue au plan suisse et européen, elle se distingue par ses compétences dans le domaine de l'investigation policière, ainsi que par son savoir-faire technique et scientifique.

Et pourtant, Genève a mal à sa police. Le but de la réorganisation de la police, voulue par le Conseil d'Etat, est de donner, en toute transparence, à la police genevoise, les moyens de lutter contre l'insécurité et les nouvelles formes de criminalité d'aujourd'hui.

Le Conseil d'Etat s'est fondé, dans ses travaux, sur les rapports de la Cour des comptes et de M. Mario Annoni, ancien Président du Conseil d'Etat bernois, ainsi que sur les travaux du groupe qu'il avait institué, composé des représentants de la direction de la police, des syndicats de police, du département des finances et du département des institutions (annexes 1, 2 et 3).

La réorganisation de la police passe par une meilleure organisation interne et une amélioration de la rétribution des policiers dans un souci constant de transparence et d'équité à l'égard des autres collaborateurs de la

fonction publique genevoise, et en tenant compte des spécificités du métier de policier.

1. Recrutement

Le Conseil d'Etat considère que le nombre de policiers est, à Genève, insuffisant, dès lors qu'il n'a pas été augmenté, pratiquement, depuis de nombreuses années, pendant le temps même où la population de notre canton croissait massivement et où l'augmentation de la mobilité, surtout dans un canton frontière comme Genève, attire dans notre cité de très nombreux visiteurs, honnêtes ou malhonnêtes, auteurs ou victimes d'infractions.

Les conditions pour améliorer le recrutement résident dans les conditions générales de travail et de rémunération de la police qui seront améliorées, ainsi qu'on le verra plus loin. Concrètement, les critères de sélection, qui doivent rester très élevés, afin de garantir la qualité de la police genevoise, ont été d'ores et déjà revus cette année, en ce qui concerne la dictée, dont le caractère éliminatoire ne se justifiait pas, même si l'orthographe doit conserver une certaine importance. Le résultat en est que l'école de police qui débute le 1^{er} février 2010 atteint le nombre record de 50 aspirants, à savoir 33 gendarmes, 14 inspecteurs PJ et 3 agents de la police de la sécurité internationale. Ce résultat est également le fruit d'une campagne intense d'opérations de recrutement (journées en immersion, séances d'information, campagnes médiatiques, etc.).

Afin d'améliorer le recrutement, un collaborateur de l'état-major sera dévolu exclusivement à la tâche du recrutement et chargé notamment d'une stratégie de communication interne et externe permettant la promotion du métier de policier.

Ces différents éléments permettront, à terme, au Conseil d'Etat de tenir les objectifs fixés dans le plan financier quadriennal, à savoir une augmentation de l'effectif des gendarmes de cinquante unités et une augmentation des effectifs dévolus à la sécurité internationale de cinquante unités également, par tranches annuelles de vingt-cinq. L'entrée en vigueur du nouveau code de procédure pénale unifié aura également un impact en terme de personnel, sans que l'on sache encore aujourd'hui dans quelles proportions celui-ci touchera la police judiciaire et le pouvoir judiciaire.

Parallèlement à ces efforts de recrutement de nouveaux collaborateurs, le nombre de policiers genevois, sur le terrain, a déjà été augmenté d'une quarantaine d'unités au sein de la police de la sécurité internationale dès lors que les tâches confiées au Corps des gardes-frontière, avec effet au début 2009, représentent l'activité d'une quarantaine de policiers.

En deuxième lieu, la réorganisation des horaires, sur laquelle on reviendra plus loin, permet elle aussi de disposer d'une quarantaine de collaborateurs supplémentaires dans la gendarmerie, sachant que cette mesure a également un impact sur la PSI. Enfin, et sans qu'il soit possible de la chiffrer, l'augmentation inéluctable de l'âge de la retraite, sur laquelle il sera également revenu plus loin, conduit elle aussi à une augmentation des effectifs.

L'ouverture du recrutement aux étrangers, possible aujourd'hui au début de l'école de police, pour autant que les aspirants étrangers deviennent Suisses avant leur prestation de serment en tant que policiers, sera traitée dans la réponse du Conseil d'Etat à la Motion 1526, dès lors que si l'on peut attendre de cette mesure quelques résultats, il est peu vraisemblable que quantitativement le nombre de nouveaux aspirants recrutables de la sorte soit important.

2. Organisation interne

Comme tout grand Corps, la police comporte des services financiers, de Ressources humaines, de logistique qui, à ce jour, ont le double défaut de ne pas être centralisés au niveau de la police pour l'essentiel, mais d'être situés au niveau des différents services et de ne pas être suffisamment composés de spécialistes, tant il est vrai qu'il n'est pas nécessaire d'être policier pour être, par exemple, responsable des finances de la police.

2.1 Inspection générale des services

La direction de la police a d'ores et déjà pris les mesures nécessaires pour que dès le 1^{er} juillet 2009, l'inspection générale des services (IGS) soit rattachée à la cheffe de la police de manière à ce que les règles disciplinaires soient appliquées de manières identiques dans les quatre services. Cette nouvelle instance est également en charge de l'uniformisation des procédures de travail au sein des différents services. L'installation de cette nouvelle IGS se poursuivra dans les mois à venir.

2.2 Création d'un service financier

Dès le 1^{er} septembre 2009 est entrée en fonction une directrice des finances de la police, rattachée hiérarchiquement à la cheffe de la police, mais fonctionnellement à la direction départementale des finances et qui devra chapeauter l'ensemble de la fonction finances de la police.

2.3 Création d'un service des Ressources humaines centralisé

D'ici au premier semestre 2010, un service des Ressources humaines centralisé sera créé au sein de la police et toutes les règles concernant ce domaine seront régies par des fiches MIOPE, contrôlées par l'Office du personnel et la direction générale des finances de l'Etat, afin qu'il soit assuré que les règles sont conformes à celles en vigueur dans le restant de l'Etat ou justifiées par la spécificité du métier de policier.

2.4 Création d'un service technique scientifique et informatique

A horizon 2011, les questions techniques, scientifiques et informatiques seront réunies au sein d'un seul et même service transversal pour l'ensemble des forces de police.

3. Création d'un seul service uniformé

Au 1er janvier 2012, l'ensemble des collaborateurs de la PSI qui disposent de la formation nécessaire, ou qui l'auront obtenue dans l'intervalle, seront transférés dans la gendarmerie. Le statut et la rémunération de ces collaborateurs seront dès lors identiques à ceux des gendarmes puisqu'ils auront les mêmes compétences qu'eux. Afin toutefois de garder la visibilité nécessaire à l'action de sécurité auprès de la Genève internationale, une brigade de la police de la sécurité internationale sera créée, ce qui aura pour effet de rassurer la Communauté internationale quant à la volonté du Conseil d'Etat d'assumer toutes ses obligations en matière de sécurité à son égard. Il faut même noter que les agents dévolus à cette mission seront alors tous titulaires d'un brevet de policier ou d'assistant de sécurité.

On rappellera par ailleurs que la PSI est équipée actuellement du même uniforme que la gendarmerie et que d'ailleurs toutes les unités uniformées des polices de Suisse romande, ainsi qu'il en a été convenu au sein de la Conférence latine des chefs de département de justice et police dans le cadre de l'opération "UNIMATOS", ce processus d'identification visuelle étant de nature à renforcer le sentiment de sécurité.

4. Création de la fonction d'assistant de sécurité

Un certain nombre de tâches de sécurité ne nécessitent manifestement pas d'être accomplies par des policiers ayant suivi une formation complète. La fonction d'assistant de sécurité est reconnue au niveau fédéral et elle comprendra à Genève trois niveaux de responsabilité. Il s'agira de collaborateurs uniformés, dans leur très grande majorité, armés pour la

plupart et disposant de certains pouvoirs d'autorité, mais non d'un nouveau service. Parmi les collaborateurs actuels, ceux du DCS, chargés du convoyage et de la surveillance des détenus, pourront être reconnus comme assistants de sécurité. Un certain nombre de tâches administratives, où le public souhaite cependant se trouver face à un "policier" pourront être confiées aux assistants de sécurité, notamment dans le cadre des postes de gendarmerie. Enfin, en ce qui concerne la garde de sites stratégiques de la Genève internationale, les gardes statiques pourront également être confiées à des assistants de sécurité. En d'autres termes, la fonction d'assistant de sécurité sera à l'avenir celle d'un certain nombre de collaborateurs actuels de la police genevoise et un recrutement devra s'ouvrir pour les nouvelles missions, notamment celles qui concernent les gardes statiques de la police de sécurité internationale, permettant de renoncer progressivement au service d'appui de l'armée.

5. Horaires et heures supplémentaires

Le diagnostic est unanime à considérer que coexistent au sein de la police de trop nombreux horaires, qu'ils engendrent des heures supplémentaires en nombre excessif et qu'ils ne correspondent pas aux besoins, sans même pour autant être vraiment favorables à la vie privée des collaborateurs.

Le Conseil d'Etat a dès lors pris la décision de supprimer l'OS Spoerri, soit cette réduction d'horaire à la gendarmerie et la PSI de quatre heures hebdomadaires, introduite à titre de test, et dont le bilan n'est manifestement pas favorable pour la bonne organisation de la police. Il ne l'est pas totalement non plus pour les collaborateurs qui en bénéficient, dès lors que les effectifs étant insuffisants, ils sont en effet rappelés trop fréquemment pour des heures supplémentaires. Le nouvel horaire de la gendarmerie devra intégrer les événements extraordinaires prévisibles, probablement sur un modèle ressemblant à celui pratiqué en Ville de Zurich, dit du FLEX TAG. En d'autres termes, l'horaire du gendarme est fixe pour l'essentiel. Il peut être partiellement variable lors de grands événements prévisibles et déterminés à l'avance (Salon de l'auto, Telecom, Fêtes de Genève, etc...). On est ainsi en situation de parvenir à ce que le nombre d'heures supplémentaire soit réduit de manière drastique aux seuls événements extraordinaires imprévisibles et en introduisant des règles interdisant la création d'heures supplémentaires au-delà d'un certain quota et obligeant à ce qu'elles soient reprises sans laisser le stock s'accroître.

Le problème des heures supplémentaires ne se posera pas en des termes différents à la PSI dès lors qu'elle sera intégrée à la gendarmerie et

aujourd'hui, grâce à la délégation de certaines tâches au Corps des gardes-frontière, le nombre d'heures supplémentaires de la PSI a d'ores et déjà drastiquement diminué de quelque 4'500 heures depuis le 1er avril 2009, date de l'adoption d'un nouvel horaire, basé sur un tournus de 4 jours.

Le problème se pose un peu différemment dans la police judiciaire, mais des modifications d'horaires devront également y intervenir.

Toutes les règles portant sur les horaires devront faire l'objet de fiches MIOPE.

6. Rémunération

Le Conseil d'Etat entend que la rémunération des policiers soit améliorée, mais qu'en revanche, sa structure soit simplifiée, afin qu'elle puisse être connue en toute transparence.

Il en résulte que les gendarmes seront désormais engagés en classe 14 (aujourd'hui 12), que les inspecteurs de la police judiciaire le seront en classe 15 (aujourd'hui 13) et que la grille des salaires sera lissée à l'identique de l'échelle valable pour l'ensemble de la fonction publique. Les primes et indemnités spécifiques seront supprimées et l'indemnité de piquet versée au seul personnel astreint. Enfin, les débours seront payés sur une base forfaitaire. Le montant en sera ainsi connu, déterminé par l'autorité, et la gestion des débours n'entraînera plus aucune difficulté administrative.

L'actuelle indemnité pour inconvénient de service sera remplacée par une indemnité liée à la fonction, entièrement fiscalisée. Son montant sera calculé de façon à ce la somme nette touchée par le collaborateur soit la même qu'aujourd'hui.

7. Age de la retraite

Lors des discussions concernant l'âge de la retraite entre le département des institutions et les syndicats de police, il a été convenu d'interpeller le chef du département fédéral de l'Intérieur sur les règles applicables à la police genevoise et celui-ci, dans un courrier du 26 juin 2009 (annexe 4), a indiqué catégoriquement que "au terme de la période transitoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'article 1 OPP2, soit dès le 1^{er} janvier 2011 (cf. lettre d des dispositions finales de la modification de l'OPP2 du 10 juin 2005), un règlement autorisant les fonctionnaires de police genevois à bénéficier d'une retraite, qu'elle soit anticipée ou ordinaire, avant l'âge de 58 ans serait contraire à la législation en matière de Prévoyance professionnelle". Il résulte de ce qui précède que l'âge de la retraite des

policiers doit être fixé à 58 ans au 1^{er} janvier 2011 et que le respect du droit fédéral n'est évidemment pas discutable. En revanche, il ne saurait être question, pour des collaborateurs aujourd'hui très proches de l'âge de la retraite à raison des trente annuités versées, de les contraindre à travailler jusqu'à 58 ans. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat entend tout d'abord ouvrir des négociations à ce propos avec les syndicats de police, puis proposer au Grand Conseil, par un financement hors LPP, un pont pour les collaborateurs approchant de l'âge de la retraite et qui ne souhaiteraient pas poursuivre jusqu'à 58 ans.

8. Calendrier

Vous trouverez, Mesdames et Messieurs les députés, en annexe au présent Rapport, un calendrier des différentes mesures arrêtées par le Conseil d'Etat dont les grandes étapes sont, s'il plaît au Grand Conseil de voter les modifications législatives qui lui seront soumises, les suivantes :

- Au 1^{er} janvier 2010 - Nouveaux horaires et nouvelle rémunération
- Au 1^{er} janvier 2011 - Entrée en vigueur du Code de procédure pénale unifiée et réorganisation des missions de la police tenant compte de ce fait et tenant compte de la nouvelle loi sur les agents de police municipale qui sera entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2010
- Age de la retraite fixé à 58 ans
- Au 1^{er} janvier 2012 - Intégration des agents PSI à la gendarmerie

9. Compétences

La conduite de la réorganisation est bien évidemment de la compétence du Conseil d'Etat, du chef du département des institutions et de la direction de la police, mais rien ne saurait être entrepris sans l'appui du Grand Conseil et notamment le vote par lui du budget et de diverses modifications de la loi sur la police.

Parmi les mesures proposées, la création d'une fonction d'assistant de sécurité, la suppression d'indemnités et primes spécifiques, la mise en place du Code de procédure pénale unifiée, l'intégration des agents PSI dans la gendarmerie nécessitent des modifications de la loi sur la police.

Les autres modifications sont soit d'ordre règlementaire, soit de compétence départementale ou de la direction de la police, et seront à l'avenir, s'agissant des questions liées au personnel, formalisées dans des fiches MIOPE, comme pour les autres collaborateurs de l'administration cantonale.

10. Chiffrage de la réorganisation

La réorganisation voulue par le Conseil d'Etat entraîne pour le canton des coûts supplémentaires, compensés par des économies d'une part et une augmentation du nombre de policiers effectivement disponibles sur le terrain dès le 1^{er} janvier 2010 d'autre part.

Pour les collaborateurs, la réorganisation entraîne une amélioration de leur rémunération et une augmentation du temps de travail, tant à raison des nouveaux horaires que de l'âge de la retraite. Il est à noter que l'augmentation de l'âge de la retraite aura des effets bénéfiques pour l'Etat employeur et pour les collaborateurs, dès lors que l'augmentation du nombre d'années de travail doit conduire à une réduction des cotisations.

Des tableaux financiers détaillés figureront en annexes des différentes propositions de mise en œuvre.

11. Conclusions

Le Conseil d'Etat a voulu réorganiser la police pour améliorer son efficience et pour la mettre à l'abri de critiques nuisant à sa bonne réputation. Cette réorganisation n'est évidemment pas dirigée contre les collaborateurs, preuve en étant la volonté du Conseil d'Etat d'augmenter leur rémunération. Le phasage de la réorganisation est particulièrement important de manière à ce que les avantages et inconvénients, tant pour l'Etat que pour les collaborateurs, respectent une saine symétrie, voire une simultanéité.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver bon accueil au présent Rapport Divers et aux projets de lois qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la réorganisation de la police.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert HENSLER

Le président :
David HILER

Annexe 1 : Rapport de la Cour des comptes

Annexe 2 : Rapport de Monsieur Mario Annoni

Annexe 3 : Rapport consolidé du groupe de travail institué par le Conseil d'Etat

Annexe 4 : Courrier du 26 juin 2009 du département fédéral de l'Intérieur

Annexe 5 : Tableau des mesures décidées par le Conseil d'Etat par échéance