

**COUR DES COMPTES**

**RAPPORT N°148**

**JUIN 2019**

**AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION**

**DISPOSITIF DE POLICE DE PROXIMITÉ**

**COMMUNES GENEVOISES**

**ÉTAT DE GENÈVE**

## LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.** Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

<http://www.cdc-ge.ch>

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

## SYNTHÈSE

### *Un audit portant sur le dispositif de police de proximité*

Par autosaisine, la Cour a mené un audit de légalité et de gestion portant sur le dispositif de police de proximité, soit 17 polices municipales ainsi qu'une unité opérationnelle dédiée aux questions de proximité au sein de la police cantonale. Le dispositif compte 362 agents de police municipale (dont 195 en Ville de Genève) et 180 policiers de proximité cantonaux, correspondant à des charges de personnel annuelles totales de 74 millions de F. (communes : 48 millions ; canton : 26 millions). Plusieurs communes s'appuient également sur les services de sociétés privées de sécurité afin d'effectuer des patrouilles préventives et dissuasives dans les parcs, de lutter contre le vandalisme ou de dévier des appels vers la centrale d'alarme de la compagnie privée de sécurité. En 2018, les dépenses y relatives par commune varient entre quelques milliers de francs à environ 500'000 F. Les dépenses totales des communes pour cette sécurité privée peuvent être estimées à un peu plus de deux millions de F.

Le concept de police de proximité repose sur trois notions clés : un maillage territorial associé à une déconcentration ; une activité axée sur la résolution des problèmes ; une responsabilisation des communautés. Bien qu'il n'existe pas de définition unique de la police de proximité, il est communément admis que cette dernière est active en matière de prévention et de répression et qu'elle traite tant des incivilités<sup>1</sup> que de la criminalité.

À Genève, les polices municipales sont placées sous l'autorité du maire ou du conseil administratif et sont financées par la commune. Elles effectuent en priorité des tâches de police de proximité et, dans les limites de leurs compétences matérielles (LCR, LStup, LArm, LEtr), de police judiciaire. Lorsqu'ils exécutent des tâches de police judiciaire, les agents de la police municipale (APM) ne peuvent recevoir des instructions que du Ministère public ou de la police cantonale. Ils sont tenus de poursuivre certaines infractions sur le territoire de leur commune et doivent, s'ils ont connaissance durant leur service d'un crime ou d'un délit ne relevant pas de leur compétence, le dénoncer à la police cantonale ou au Ministère public.

La police de proximité cantonale a pour mission d'assurer la prévention de la criminalité par sa présence visible sur le terrain et ses interactions avec la population et l'ensemble des institutions publiques et privées. Elle a également pour tâche de contribuer à la cohésion sociale ainsi que d'assurer la récolte du renseignement.

La formation et les moyens à disposition des APM diffèrent de ceux de la police cantonale. En effet, les APM ne sont pas au bénéfice du brevet fédéral de policier ; ils ne sont pas équipés d'armes à feu ni ne disposent de véhicules prioritaires (« sirènes et feu bleu »).

### *Des polices municipales aux missions et moyens hétérogènes*

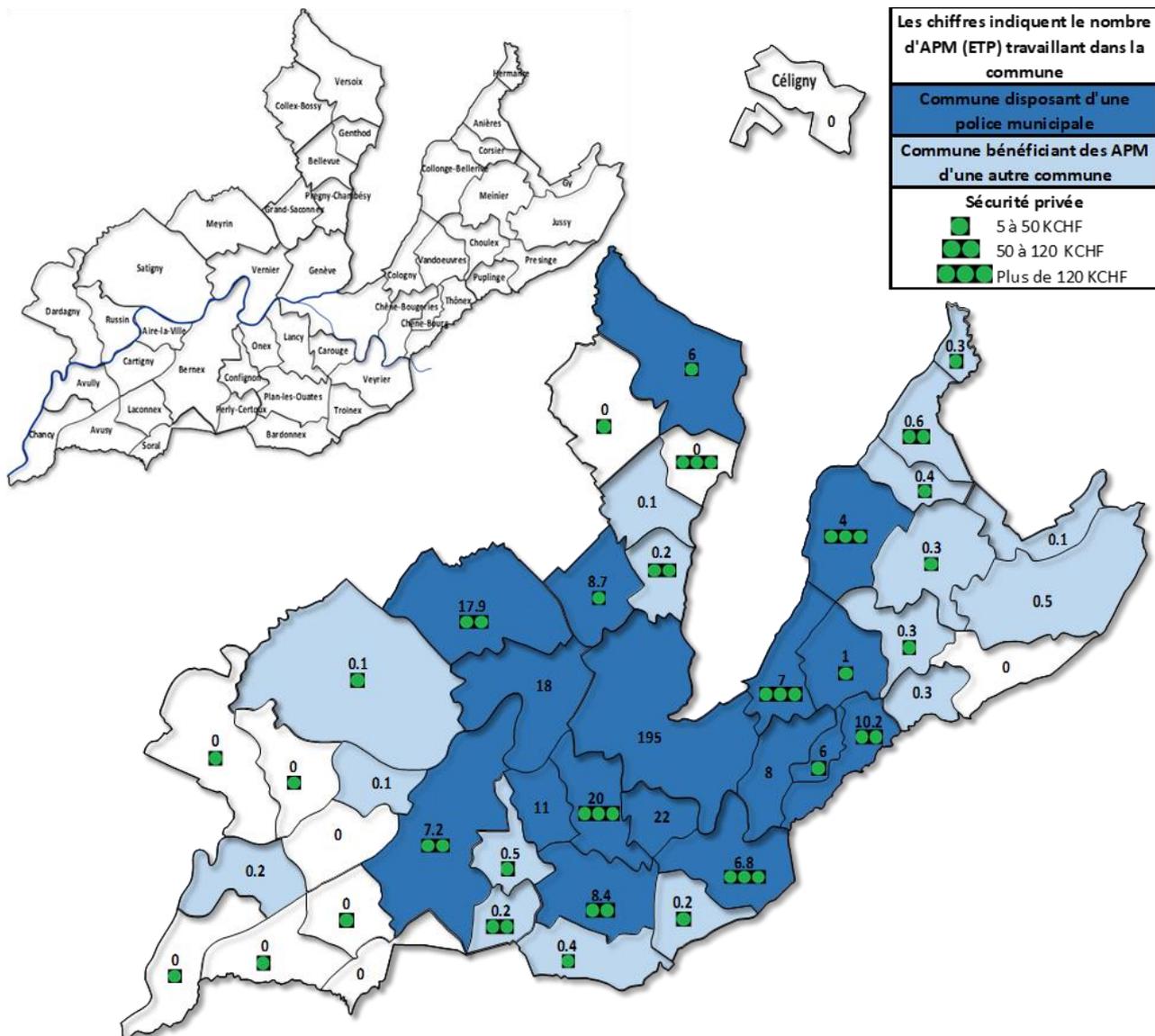
Le dispositif actuel manque de cohérence d'ensemble, car il repose sur une juxtaposition de 18 polices, soit une police de proximité cantonale et 17 polices municipales, toutes fortement autonomes et travaillant sans vision ni objectifs stratégiques coordonnés. Cette absence de cohérence s'observe non

---

<sup>1</sup> « L'incivilité peut donc se comprendre comme un ensemble de nuisances sociales variées qui ne blessent pas physiquement les personnes, mais bousculent les règles élémentaires de la vie sociale qui permettent la confiance. Elle évolue selon les périodes (ce qui était toléré autrefois ne l'est plus forcément aujourd'hui et vice-versa), en fonction des lieux (dans la famille, au lycée, dans la rue, entre copains, avec des adultes, selon les quartiers et leur « couleur sociale »), en fonction des pays et des civilisations. » Source : <https://www.carrieres-publiques.com/actualite-fonction-publique-la-lutte-contre-les-inciviles-d-217>

seulement entre le dispositif cantonal et le dispositif communal, mais également entre les différentes communes. En effet, les activités des polices municipales varient fortement d'une commune à l'autre, dans un contexte où les missions ne sont pas définies clairement et sans que les réalités du terrain ne le justifient pleinement. Il en découle des incompréhensions, voire des tensions, entre les différentes polices ainsi que des inefficiences.

Chaque commune définit sa dotation en personnel (APM) selon une logique qui lui est propre et sans méthodologie appropriée. La sécurité de proximité est aussi prise en charge de manière hétérogène par les communes. La carte ci-dessous illustre cette situation qui fait ressortir une inégalité de traitement des citoyens du canton de Genève, leur sécurité n'étant pas assurée de la même manière selon la commune où ils habitent. Ainsi, alors que certaines communes cumulent police municipale et prestations fournies par des sociétés privées de sécurité, quatre communes n'ont en revanche aucune dépense en matière de sécurité de proximité :



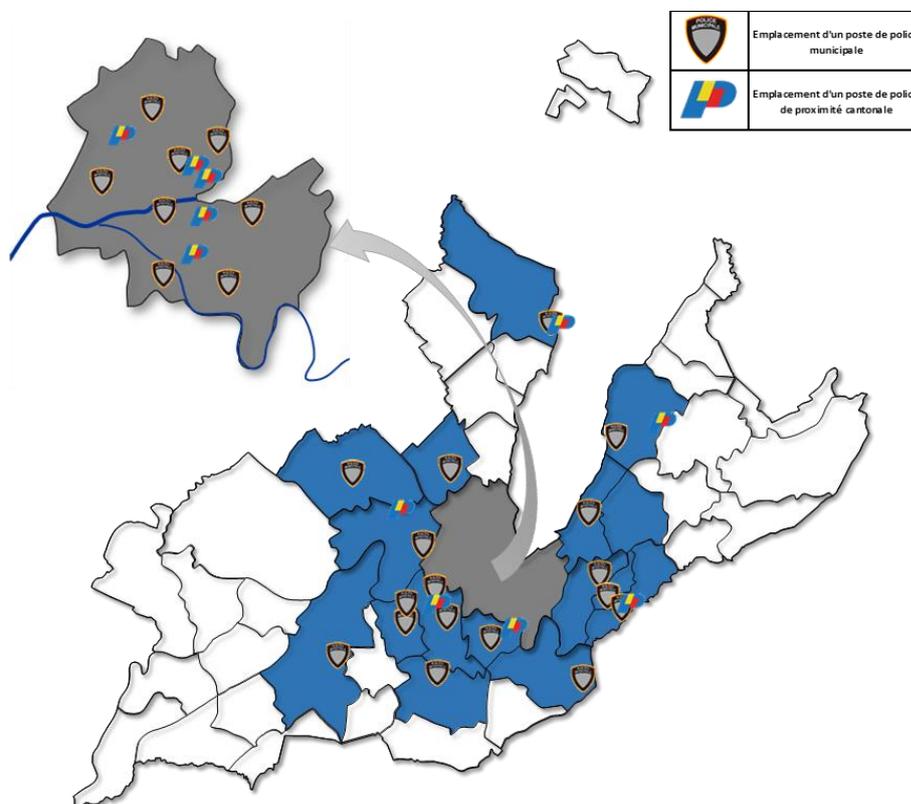
Les politiques salariales des polices municipales sont également très hétérogènes. Par exemple, la rémunération minimale (y compris indemnités) d'un appointé en Ville de Genève sera d'environ 25% inférieure à celle d'un appointé à Carouge et d'environ 12% inférieure à celle de son collègue de Collonge-Bellerive.

En outre, l'organisation du dispositif de police de proximité complique la tâche des APM qui n'ont pas accès à distance à certaines applications métiers clés. Lorsqu'ils en ont besoin, les APM doivent ainsi se rendre dans les locaux de la police cantonale et travailler sous la supervision d'un policier cantonal, qui doit de son côté s'assurer que l'APM ne consulte que des données qui concernent sa municipalité. Les moyens de défense à disposition des APM ne sont quant à eux pas adaptés aux situations potentiellement dangereuses, en raison des inconnues qu'elles comportent, auxquelles ils sont confrontés, telles que les contrôles d'identité dans la rue ou les contrôles routiers. Ainsi, certains APM expriment des craintes, faute de formation suffisante, à exécuter des tâches comme par exemple des contrôles de véhicules tard le soir, de peur pour leur intégrité physique ou d'éventuelles suites judiciaires liées à une faute professionnelle. En outre, bien qu'ils soient légalement tenus d'arrêter provisoirement et de conduire au poste toute personne surprise en flagrant délit (art. 217 CPP ; art. 10A LaCP ; art. 10A LAPM), les APM ne parviennent pas toujours à le faire en l'absence de véhicules prioritaires.

### *Une coordination insuffisante des différentes polices de proximité*

La coordination et la collaboration entre les polices municipales et la police de proximité cantonale ne sont de loin pas optimales, et ce malgré la bonne volonté des acteurs de terrain. Ces difficultés se retrouvent tant dans la mobilisation d'APM pour des événements importants (par exemple la visite de chefs d'État) que dans la transmission d'informations, ou encore dans les tâches de prévention.

En outre, les postes de police de proximité cantonaux et municipaux sont répartis sur le territoire sans logique opérationnelle appropriée, quand bien même il s'agit d'un des fondements du concept de police de proximité. Alors qu'à Versoix le poste de police de proximité cantonale est distant de 120 mètres du poste de la police municipale, certaines zones du canton, notamment dans les communes de Chancy, Dardagny ou Jussy, sont à plus de 10 km du poste de proximité le plus proche. La carte ci-dessous présente ce maillage déficient des postes.



### *Modifier le dispositif de manière fondamentale*

La Cour salue l'engagement fort des différentes forces de police de proximité. Toutefois, les défauts conceptuels du dispositif font qu'il n'est aujourd'hui pas possible d'assurer les missions d'une police de proximité<sup>2</sup> d'une manière appropriée sur l'ensemble du canton de Genève. Deux modèles organisationnels sont, a priori, envisageables pour corriger ces faiblesses :

- Police intégrée : les APM sont employés par les communes, mais leur engagement sur le terrain est régi par des processus communs et soumis au commandement opérationnel de la police cantonale. Les missions, équipements et moyens de défense sont harmonisés avec ceux de la police de proximité cantonale (obtention du brevet fédéral, véhicules prioritaires et armes à feu).
- Police unique : les polices municipales sont abolies et leurs missions sont assumées par un corps de police de proximité cantonal.

Quel que soit le modèle retenu, la question de l'évolution des forces municipales actuelles nécessitera de trouver des solutions, d'une part en termes d'effectif optimal à atteindre et, d'autre part, en termes de reclassement des APM qui n'obtiendront pas le brevet ou ne souhaiteront pas évoluer vers cette nouvelle fonction. Les modalités de mise en œuvre devront être discutées dans le cadre des modifications législatives nécessaires à ce changement. Si le choix du modèle appartient au politique, la Cour des comptes, se fondant sur les critères de l'efficacité et de l'efficience qui guident son analyse, recommande la mise en place d'une **police de proximité unique**.

Le département a accepté la recommandation de la Cour et définira, d'ici à l'automne et d'entente avec les partenaires, un calendrier et une feuille de route fixant les jalons nécessaires à la réalisation de cette réforme, avec pour objectif de la faire aboutir d'ici la fin de la législature.

---

<sup>2</sup> En particulier, la mise en œuvre adaptée des principes directeurs communément admis en matière de police de proximité : maillage territorial et déconcentration, résolution de problèmes et responsabilisation des communautés.

## TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	9
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	10
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	11
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	13
3.1. La sécurité dans le canton de Genève.....	13
3.1.1. Rôle de la Confédération et des cantons en matière de sécurité.....	13
3.2. Police de proximité – organisation .....	15
3.2.1. Définition.....	15
3.2.2. Principales bases légales et réglementaires.....	16
3.2.3. La politique de sécurité de proximité et son concept de mise en œuvre.....	16
3.3. Police de proximité - les acteurs et leur coordination .....	18
3.3.1. La police de proximité cantonale.....	18
3.3.2. Les polices municipales.....	20
3.3.3. Sociétés privées de sécurité.....	23
3.3.4. Le département en charge de la sécurité et la CCSM .....	24
3.3.5. Collaboration entre le canton et les communes .....	24
3.3.6. Collaborations intercommunales.....	25
3.4. Police de proximité – les moyens .....	26
3.4.1. Les centrales d'appel policières .....	26
3.4.2. Principaux outils informatiques.....	27
3.4.3. Équipement et moyen de contrainte.....	28
3.4.4. Formation initiale .....	28
3.5. Données financières .....	29
3.6. Comparaison intercantonale.....	30
3.7. Modifications législatives (en cours).....	31
4. ANALYSE .....	34
4.1. Rôle des polices municipales dans le dispositif de proximité .....	34
4.1.1. Contexte .....	34
4.1.2. Constats.....	36
4.1.3. Risques découlant des constats.....	43
4.2. Coordination des polices municipales et cantonales .....	44
4.2.1. Contexte .....	44
4.2.2. Constats.....	45
4.2.3. Risques découlant des constats.....	50
4.3. Surveillance et coordination des polices de proximité .....	51
4.3.1. Contexte .....	51
4.3.2. Constats.....	51
4.3.3. Risques découlant des constats.....	52
5. CONCLUSION .....	53
5.1. Observations de l'association des communes genevoises (ACG).....	55
5.2. Recommandation de la Cour.....	59
5.3. Observations du département.....	60
6. TABLEAU DE SUIVI DE LA RECOMMANDATION ET DES ACTIONS .....	61
7. DIVERS .....	62
7.1. Glossaire des risques.....	62
7.2. Remarques .....	64

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 - Effectif policier par canton en 2019.....	13
Figure 2 - Postes et antennes de la police de proximité cantonale .....	20
Figure 3 - Effectif des polices municipales genevoises en décembre 2018.....	22
Figure 4 - Axes prioritaires définis dans les CLS.....	25
Figure 5 - Synthèse de la comparaison intercantonale sur l'organisation et les compétences des polices municipales.....	31
Figure 6 - Réquisitions totales de la CECAL pour l'année 2018.....	35
Figure 7 - Heures et domaines des réquisitions des APM par la CECAL en 2018 .....	36
Figure 8 - Carte représentant l'organisation des communes genevoises pour leur prise en charge de la sécurité de proximité .....	39
Figure 9 - Carte représentant le nombre d'APM par 10'000 habitants dans les communes genevoises.....	41
Figure 10 - Carte représentant la répartition des postes de police de proximité cantonale et de polices municipales.....	47

## Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
APM	Agent de la police municipale
ASP	Assistant de sécurité publique
BEP	Brigade d'éducation et de prévention
CECAL	Centrale d'engagement, de coordination et d'alarme
CEGAP	Centrale d'Engagement et de Gestion des Appels
CCPMCG	Comité directeur du groupement des chefs de corps des polices municipales des communes genevoises
CCSM	Commission consultative de sécurité municipale
CLS	Contrat local de sécurité
CPP	Code de procédure pénale suisse
DLS	Diagnostic local de sécurité
DIP	Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse
DSES	Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (anciennement département de la sécurité – DS)
ETP	Équivalent temps plein
LaCP	Loi d'application du Code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale
LAPM	Loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes
LCR	Loi sur la circulation routière
LPol	Loi sur la police
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations
PCC	Politique criminelle commune
RAPM	Règlement sur les agents de la police municipale
ROPol	Règlement d'application de la loi sur la police
SIACG	Service intercommunal d'informatique
TTI	Technique et tactique d'intervention

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

17 communes genevoises sont dotées d'une police municipale chargée en priorité de la sécurité de proximité. La police cantonale dispose, par ailleurs, d'une unité opérationnelle spécialisée pour prendre en charge les questions de police de proximité. Ce dispositif communal et cantonal comprend 362 agents de police municipale (dont 195 en Ville de Genève) et 180 policiers de proximité cantonaux, correspondant à des charges de personnel annuelles de 48 et 26 millions de F, respectivement. Il présente des risques opérationnels et financiers tenant principalement à une répartition et coordination des tâches potentiellement inefficaces et inefficientes entre les différentes polices précitées. Agissant en autosaisine, la Cour a choisi de mener une mission axée sur le dispositif de police de proximité.

Il appartient à la Cour de s'assurer de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique. Dans ce dernier cas, le contrôle doit porter également sur la qualité de la gestion et sur l'efficacité de l'entité contrôlée (art. 40 al. 1 et 2 LSurv).

Par lettres du 7 mai 2018 adressées respectivement à M. Pierre Maudet, alors conseiller d'État en charge du département de la sécurité (DS), et à M. Thierry Apothéloz, alors président de l'association des communes genevoises (ACG), la Cour a communiqué sa décision d'entreprendre un audit de légalité et de gestion portant sur le dispositif de police de proximité au sein du canton et des communes.

Cet audit a eu pour objectif principal de porter une appréciation sur l'organisation du dispositif de police de proximité. Les travaux de la Cour ont été organisés autour des éléments suivants :

- le rôle des polices municipales dans la sécurité de proximité ;
- la coordination entre les différentes polices municipales ainsi qu'entre ces dernières et la police de proximité cantonale ;
- la surveillance exercée sur ce dispositif.

La Cour a choisi, pour des raisons de proportionnalité, de ne pas effectuer un audit distinct et détaillé de chacune des polices municipales.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle n'a pas identifié de rapport récent sur ces mêmes sujets à Genève. Elle a toutefois pris en considération les travaux effectués par la Cour des comptes du canton de Vaud quant à l'efficacité de la mise en œuvre de la réforme policière vaudoise (rapport n°41 du 13 juin 2017).

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par le canton et les communes ainsi qu'en menant des entretiens ciblés, notamment avec :

- une sélection représentative des responsables des polices municipales, entre autres : Bernex, Carouge, Onex, Cologny, Plan-les-Ouates, Thônex, Ville de Genève ;
- le comité directeur du groupement des chefs de corps des polices municipales des communes genevoises (CCPMCG) ;
- l'ancien conseiller d'État en charge de la police cantonale (avant la réorganisation du Conseil d'État) ;
- la commandante de la police cantonale ;
- le chef des opérations de la police cantonale ;
- le chef de la police de proximité cantonale ;
- le directeur de la direction de la stratégie de la police cantonale ;
- le responsable du centre de formation de la police et des métiers de la sécurité ;
- le secrétaire général adjoint du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé en charge de dossiers relatifs à la sécurité de proximité en lien avec les communes ;
- le Procureur général ;
- le Service intercommunal d'informatique (SIACG) ;
- des représentants du syndicat de la police municipale de la Ville de Genève.

Elle s'est également entretenue avec la Cour des comptes du canton de Vaud et a rencontré plusieurs experts du domaine policier et de la sécurité.

Elle a envoyé un questionnaire aux 45 communes genevoises, qui ont toutes répondu, afin d'obtenir des informations détaillées sur les questions de police de proximité les concernant. Elle a finalement obtenu des informations comparatives des polices romandes ainsi que de celles de Berne et Zurich.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi qu'elle a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie suivie est la suivante :

### 1<sup>ère</sup> phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

### 2<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

### **3<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations**

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

### **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

### **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

### **6<sup>ème</sup> phase : Rédaction du rapport**

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

### **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.1.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

## 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

### 3.1. La sécurité dans le canton de Genève

#### 3.1.1. Rôle de la Confédération et des cantons en matière de sécurité

##### Confédération et cantons

La sécurité est l'une des principales tâches d'un État. En Suisse, cette compétence est répartie entre la Confédération et les cantons conformément à l'art. 57 de la Constitution fédérale : « *la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives* ». La majorité des compétences en matière de police appartient aux cantons<sup>3</sup>.

Le tableau 1 ci-dessous présente les effectifs de policiers par canton en 2019<sup>4</sup> :

Effectif policier en Suisse		
Canton	nombre de policiers	ratio par 10'000 habitants
BS	678	35
TI	1 089	31
GE	1 431	29
ZH	4 080	27
UR	93	26
GR	488	25
VD	1 930	24
NE	404	23
JU	161	22
SH	172	21
BE	1 988	19
ZG	239	19
VS	649	19
FR	563	18
GL	70	18
SG	861	17
BL	485	17
SO	454	17
LU	671	16
AR	86	16
SZ	242	15
OW	55	15
AI	23	14
NW	62	14
AG	954	14
TG	385	14
	<b>18 312</b>	<b>21</b>

Figure 1 - Effectif policier par canton en 2019

Les organisations en matière de police dans les cantons recouvrent des fonctions qui peuvent être très différentes. Il convient dès lors d'être prudent dans les analyses comparatives. Celle présentée ci-dessus montre les effectifs ayant des tâches de police au sens de la législation cantonale. Il s'agit essentiellement des collaborateurs au bénéfice du brevet fédéral de policier. Ainsi, la fonction d'agents de police municipale (APM) genevois n'exigeant pas ce brevet, ces derniers ne sont pas inclus dans ce décompte. Davantage de détails à ce sujet se trouvent aux chapitres 3.3.2 et 3.4.4.

<sup>3</sup> Sont en revanche de la compétence fédérale l'armée, la protection civile, les gardes-frontières, la police des transports ou encore la police judiciaire fédérale.

<sup>4</sup> Source : conférence des commandants des polices cantonales – chiffres au 01.01.2019

Comme présenté dans le tableau ci-dessus, la moyenne suisse est de 21 policiers pour 10'000 habitants avec de grandes variations d'un canton à l'autre allant de 14 policiers pour 10'000 habitants pour les cantons les moins dotés en policiers (Appenzell, Nidwald, Argovie, Thurgovie), jusqu'à 35 policiers pour 10'000 habitants pour Bâle-Ville, canton le mieux doté en Suisse.

Les cantons urbains et les cantons ayant de nombreux travailleurs frontaliers disposent, en moyenne, d'un plus grand nombre de policiers par habitant que les autres cantons.

Avec plus de 1'400 policiers pour près de 500'000 habitants, le canton de Genève se place en troisième position au niveau suisse en termes d'effectif policier par habitant. En effet, le canton de Genève dispose de 29 policiers pour 10'000 habitants<sup>5</sup>.

### Canton de Genève

L'art. 112 de la Constitution genevoise donne la responsabilité de la sécurité et de l'ordre public au Conseil d'État. Le canton détient ainsi le monopole de la force publique. Conformément à l'art. 184 de la Constitution genevoise, « la loi règle la délégation de pouvoirs de police limités au personnel qualifié des communes ».

Les questions sécuritaires sont essentiellement traitées par le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES), notamment par les entités suivantes :

- les corps de police (police cantonale) ;
- l'office cantonal de la détention ;
- l'office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires.

La police cantonale est régie par la loi sur la police (LPol) et son règlement d'application (ROPol). Selon ces textes, la police cantonale est placée sous l'autorité du Conseil d'État, soit pour lui, le conseiller d'État en charge du département de tutelle. La police cantonale agit sur l'ensemble du territoire cantonal. Elle est soumise à la surveillance et aux instructions du Ministère public dans l'exercice des activités de police judiciaire. Elle comprend les six unités opérationnelles suivantes :

- **la direction des opérations** (193 ETP, y compris assistants de sécurité publique – ASP, voir chapitre 3.3.1) planifie et dirige les opérations de police impliquant plusieurs services ou concernant les événements majeurs ;
- **la police-secours** (397 ETP, y compris ASP) assure en tout temps et en tout lieu les interventions d'urgence nécessaires pour garantir la sécurité publique et pourvoir à la protection des personnes et des biens ;
- **la police judiciaire** (273 ETP, y compris ASP) élucide les crimes et délits qui, en raison de leur gravité ou de leur complexité, nécessitent un travail d'enquête approfondi ;
- **la police internationale** (337 ETP, y compris ASP) assure 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 ;
- **la police routière** (108 ETP, y compris ASP) assure la sécurité des usagers des voies de circulation, surveille le trafic et contribue à la fluidité de celui-ci ;
- **la police de proximité** (180 ETP, y compris ASP) assure la prévention de la criminalité, selon les spécificités sociétales de chacun des secteurs dans lesquels elle est déployée. La police de proximité cantonale est présentée plus en détail au chapitre 3.3.1.

---

<sup>5</sup> L'art. 4 du règlement opérationnel sur la police (ROPol) définit, pour les différents services de la police cantonale, un ratio optimal de policiers en fonction de la population (voir chapitre 4.2.1).

## 3.2. Police de proximité – organisation

### 3.2.1. Définition

Il n'existe pas de définition unique et reconnue du périmètre et des activités de la police de proximité (« community policing »). Selon les experts consultés par la Cour, il est néanmoins admis que la police de proximité est une police active en matière de prévention et de répression et qu'elle traite tant des incivilités<sup>6</sup> que de la criminalité. La police de proximité doit être présente aussi bien sur le plan numérique (virtuel) que sur le terrain, en contact avec les habitants du quartier, en participant aux réunions de quartier, en se rendant accessible ou encore en allant au-devant des habitants. Ainsi, la police de proximité s'occupe de la prévention (par exemple routière ou dans les écoles), de la répression de la petite et moyenne délinquance et criminalité (stupéfiants, etc.) ainsi que du renseignement. Selon les experts entendus, on peut retenir trois grands principes directeurs devant guider la police de proximité :

1. **maillage territorial et déconcentration** : en termes de répartition territoriale, la police de proximité se doit d'être répartie sur l'ensemble du territoire. Le commandement reste souvent unique, mais avec une autonomie se fondant sur une responsabilisation forte d'équipes déconcentrées afin de faciliter l'identification et la résolution de problèmes au bon niveau et par l'entité appropriée. Cette déconcentration est également essentielle à la collecte des informations et à leur transmission (renseignement).
2. **résolution de problème** : la police de proximité doit être axée sur la recherche de solutions, c'est-à-dire qu'elle doit analyser les problèmes pour en trouver la cause, puis chercher à les résoudre par une réponse adaptée. Il est primordial de commencer par cerner le périmètre du problème afin de déterminer s'il s'agit d'un problème local qui peut être traité par une police de proximité, ou s'il s'agit d'un problème « globalisé » qui sort de son périmètre d'intervention. Par exemple, en cas de cambriolage dans un magasin (ou dans un domicile privé), il peut s'agir de bandes très mobiles qui vont se déplacer. Si le problème n'est pas identifié correctement, des ressources locales vont être déployées pour surveiller la zone alors que les auteurs des cambriolages ont déjà quitté le territoire. Leurs cambriolages auraient dû être perçus et traités dans leur ensemble. Autre exemple : si un habitant mentionne du bruit sous ses fenêtres et que la police de proximité intervient pour en éloigner les auteurs, le problème du bruit aura été résolu. Toutefois, il pouvait s'agir d'un petit trafic de drogue qui se déplacera et se développera ailleurs et qui aurait donc nécessité une meilleure identification de la situation ainsi qu'une transmission de l'information pour qu'une réponse appropriée soit apportée.
3. **responsabilisation des communautés** : la police de proximité est un moyen, parmi d'autres, pour résoudre les problèmes des habitants. La police n'a pas le monopole de la résolution des problèmes, elle devrait plutôt amener, lorsque c'est possible, les communautés locales (association de quartier, associations sportives, etc.) ou les institutions (écoles, acteurs sociaux, etc.) à les prendre en charge par elles-mêmes.

La mise en œuvre de ces trois principes nécessite des policiers de proximité bien formés, expérimentés et capables de comprendre les situations, de les analyser et de participer, à leur échelle territoriale, à la résolution des problèmes.

À Genève, les tâches de police de proximité sont essentiellement assurées par la police de proximité cantonale (voir 3.3.1.) et par les polices municipales (voir 3.3.2.).

---

<sup>6</sup> « L'incivilité peut donc se comprendre comme un ensemble de nuisances sociales variées qui ne blessent pas physiquement les personnes, mais bousculent les règles élémentaires de la vie sociale qui permettent la confiance. Elle évolue selon les périodes (ce qui était toléré autrefois ne l'est plus forcément aujourd'hui et vice-versa), en fonction des lieux (dans la famille, au lycée, dans la rue, entre copains, avec des adultes, selon les quartiers et leur « couleur sociale »), en fonction des pays et des civilisations. » Source : <https://www.carrieres-publiques.com/actualite-fonction-publique-la-lutte-contre-les-inciviles-d-217>

### 3.2.2. Principales bases légales et réglementaires

La police de proximité cantonale et les polices municipales sont principalement soumises aux textes suivants :

- Code de procédure pénale suisse (CPP) ;
- Loi d'application du Code pénal suisse (LaCP) ;
- Loi pénale genevoise (LPG) ;
- Loi sur la police (LPol) ;
- Règlement sur l'organisation de la police (ROPol) ;
- Loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes (LAPM) ;
- Règlement sur les agents de la police municipale (RAPM) ;
- Directive du Procureur général aux polices municipales (D.6).

### 3.2.3. La politique de sécurité de proximité et son concept de mise en œuvre

Face notamment aux évolutions de la criminalité et aux difficultés de coordination entre la police cantonale et les différentes polices municipales, le département en charge de la sécurité et la commission consultative de la sécurité municipale (CCSM – le rôle et la composition de la CCSM sont indiqués au chapitre 3.3.4) ont révisé la politique de sécurité de proximité du canton de Genève en 2017. Cette politique et son concept de mise en œuvre, documents non contraignants, ont été validés par la CCSM le 9 février 2018, puis par le Conseil d'État et l'ACG les 28 février 2018 et 25 avril 2018.

La politique de sécurité de proximité et son concept mettent en avant les axes suivants :

- agir simultanément sur la prévention et la répression d'actes délictueux, criminels ou d'incivilités ;
- contribuer notablement à la cohésion sociale ;
- agir de façon adaptée et proportionnée aux réalités du terrain ;
- coordonner les actions entreprises par le canton et les communes ;
- être ancrée au territoire communal, ou intercommunal et à sa population ;
- se reposer sur une vision commune de la sécurité de proximité et sur la collaboration des acteurs concernés.

Le concept de mise en œuvre précise les fondements suivants en matière de police de proximité :

- **unité de doctrine** : l'unité de doctrine au sein de la police municipale est nécessaire à sa cohésion, à son efficacité et à sa crédibilité. Elle se concrétise dans la recherche, la diffusion et l'exploitation du renseignement, dans l'uniformisation des procédures administratives et dans la formation, ainsi que par les échanges ou des partages d'expérience entre la police cantonale et la police municipale. Cette unité de doctrine n'empêche pas la prise en compte des spécificités locales ;
- **coordination** : le canton et les communes mettent en œuvre leurs ressources en s'assurant de leur adéquation avec les missions qui leur sont confiées. Le canton et les communes coordonnent ces ressources afin d'assurer la cohérence dans le déploiement territorial et les actions entreprises ;
- **territorialisation** : les communes disposant d'un service de police municipale sont encouragées à constituer des secteurs de sécurité de proximité avec les communes de leur région qui en sont dépourvues, et réciproquement ;
- **mutualisation** : la mutualisation des moyens humains et matériels communaux permet de les rentabiliser et, si nécessaire, de les concentrer vers un objectif commun (efficacité).

Le concept mentionne que la police municipale comprend l'ensemble des moyens humains, techniques et organisationnels municipaux engagés pour assurer la sécurité et la tranquillité publiques. Il indique également que la police municipale travaille dans une logique de visibilité et de proximité, contribue à

préservent la qualité de vie des habitants et des personnes présentes sur son territoire et permet un bon déroulement des activités. L'action de cette dernière est orientée sur :

- la prévention des incivilités, du sentiment d'insécurité et de l'insécurité ;
- la lutte contre les incivilités et l'insécurité ;
- la récolte et l'exploitation du renseignement.

Le concept précise, en outre, que la police municipale est chargée de l'îlotage qui se concrétise par des patrouilles de proximité, à pied ou à vélo, visant à assurer un lien avec les commerçants, les tenanciers d'établissements publics et les autres acteurs de la vie locale quotidienne. L'îlotage doit apporter des réponses concrètes aux problèmes du quotidien dans une vision de résolution de problèmes et permettre de récolter et de partager le renseignement.

Outre la politique de proximité et son concept décrits ci-dessus, le dispositif de police de proximité s'inscrit dans un contexte plus général qui comprend les documents non contraignants ci-après. Il s'agit donc d'un dispositif complexe et difficile à coordonner.

### Politique criminelle commune<sup>7</sup>

La politique criminelle commune (PCC) est une feuille de route établie par le Procureur général et le Conseil d'État. Sa quatrième édition couvre la période 2018 à 2020. Elle ne traite pas directement du dispositif de police de proximité, mais vise à renforcer la collaboration et la coordination entre les différents acteurs de la chaîne sécuritaire dans son ensemble. Les sept axes prioritaires retenus sont les suivants :

1. lutte contre les violences ;
2. lutte contre la cybercriminalité ;
3. sécurité de la mobilité ;
4. lutte contre la délinquance financière ;
5. lutte contre la traite des êtres humains, la migration illégale et le travail au noir ;
6. lutte contre les comportements agressifs visant les policiers et autres agents publics dans l'exercice de leurs fonctions ;
7. mise en œuvre effective des sanctions et coordination des forces de police.

Concernant la mise en œuvre effective des sanctions et la coordination des forces de police, la PCC précise notamment qu'il s'agit de renforcer la coordination, la cohérence et l'efficacité de l'engagement des polices municipales dans la mise en œuvre tant de la politique criminelle que d'autres tâches de police.

### Stratégie sécuritaire du canton de Genève<sup>8</sup>

La stratégie sécuritaire du canton de Genève est définie<sup>9</sup> dans un document composé de deux tomes. Le premier a pour objet de présenter la vision, les axes et objectifs stratégiques du canton à l'horizon 2030 en matière de sécurité. Le deuxième tome présente les acteurs et dresse un point de situation à un moment donné. Il est prévu de le mettre à jour régulièrement.

---

<sup>7</sup> Source : <http://ge.ch/justice/politique-criminelle-commune-2018-2020> et <https://www.ge.ch/document/politique-criminelle-commune-2018-2020/telecharger>

<sup>8</sup> Source : <https://www.ge.ch/document/strategie-securitaire-du-canton-geneve-2030-tome-1/telecharger> et <https://www.ge.ch/document/strategie-securitaire-du-canton-geneve-2030-tome-2/telecharger>

<sup>9</sup> Adoptée par le Conseil d'État respectivement le 1<sup>er</sup> mars 2017 et 19 décembre 2018.

Les quatre axes principaux définis dans cette stratégie sont :

- intensifier la coopération, promouvoir l'interopérabilité et mettre en commun les compétences ;
- privilégier la prévention et la dissuasion, garantir la protection et assurer la répression ;
- garantir la sécurité, la pérennité et le rayonnement de la Genève économique, internationale et touristique ;
- améliorer l'efficacité des missions de protection de la population.

### Diagnostic local de sécurité<sup>10</sup>

Le diagnostic local de sécurité (DLS) est établi tous les trois ans par la police cantonale, le dernier datant de 2016. Il comprend des indicateurs portant sur le niveau et l'évolution de la criminalité, ainsi que sur le sentiment de sécurité des résidents<sup>11</sup>. Il s'articule autour des thématiques principales suivantes :

- le profil sociodémographique des zones ciblées par l'étude ;
- la sécurité au quotidien (chiffres sur la petite et moyenne criminalité) ;
- l'activité policière (prévention, présence sur le terrain, appel au 117, etc.) ;
- le regard porté par la population sur la sécurité et la police ;
- les mesures de prévention prises individuellement par les citoyens (caméras de surveillance, alarme à domicile, porte sécurisée, etc.) ;
- les attentes et priorités des citoyens en matière de prestations et thématiques policières.

Il ressort du diagnostic de 2016 que les polices municipales effectuent plus de patrouilles pédestres que la police cantonale. Ce type de patrouille fait partie des principales attentes des citoyens en matière de prestations policières avec les interventions d'urgence. Sous l'angle des priorités, les résidents de la Ville de Genève et de Vernier estiment que la lutte contre les problématiques de drogue est prioritaire, alors que dans les campagnes, les résidents souhaitent que l'accent soit mis sur la poursuite des infractions à la circulation routière. Enfin, en matière de mesures permettant d'améliorer la sécurité, un peu plus de la moitié des résidents préconisent une augmentation des effectifs de la police cantonale.

Outre le DLS cantonal, une analyse plus fine est également établie par la police cantonale tous les trois ans en collaboration avec les communes suivantes : Ville de Genève (depuis 2010), Vernier (depuis 2010), Meyrin (depuis 2013), Carouge (depuis 2016) et Plan-les-Ouates (depuis 2016).

## **3.3. Police de proximité - les acteurs et leur coordination**

### **3.3.1. La police de proximité cantonale<sup>12</sup>**

La police de proximité cantonale est un des six services opérationnels de la police cantonale (voir chapitre 3.1.1). Elle a pour mission d'assurer la prévention de la criminalité par sa présence visible sur le terrain et ses interactions avec la population et l'ensemble des institutions publiques et privées. Elle a également pour tâche de contribuer à la cohésion sociale ainsi que d'assurer la récolte du renseignement.

---

<sup>10</sup> Source : <https://www.ge.ch/document/diagnostic-local-securite-police-cantonale-geneve-2016>

<sup>11</sup> Le diagnostic 2016 repose sur un sondage effectué auprès d'un échantillon représentatif de 4'852 résidents du canton. Le diagnostic tient également compte des statistiques policières, des données de la centrale d'engagement sur les interventions des polices cantonale et municipales sur appel au 117, des statistiques sur les accidents de la circulation et d'autres données provenant de statistiques officielles.

<sup>12</sup> Source : LAPM, RAPM, et informations transmises par la police cantonale.

Selon le *concept de mise en œuvre de la politique de sécurité de proximité du canton de Genève*, comme les polices municipales, la police de proximité cantonale assure, d'une manière générale, la sécurité de proximité entre 6h du matin et minuit. Dans les faits, les horaires de la police de proximité cantonale varient selon les accords définis dans les contrats locaux de sécurité (CLS ; voir chapitre 3.3.5) entre le canton et certaines communes. Par exemple, à Meyrin, Plan-les-Ouates et Lancy, la police de proximité cantonale exerce son activité la semaine de 7h du matin à 19h, mais n'intervient pas le week-end. À Carouge, la police de proximité cantonale intervient tous les jours de la semaine jusqu'à 19h, sauf le vendredi et le samedi (respectivement jusqu'à 2h et 1h du matin).

Concernant le personnel opérationnel, la police de proximité cantonale comprend environ 180 policiers en équivalents temps pleins (ETP), tous au bénéfice du brevet fédéral de policier et équipés d'arme à feu. En sus des policiers de proximité, elle comprend près de 25 ETP d'assistants de sécurité publique (ASP). Les ASP n'ont pas de brevet fédéral de policier, mais bénéficient d'une formation spécifique. La catégorie d'ASP employée par la police de proximité cantonale n'est pas armée et ne porte pas l'uniforme. Ces ASP n'effectuent par ailleurs pas d'activité de « terrain ». Ils s'occupent essentiellement de l'accueil dans les postes de police et d'enregistrer les plaintes contre inconnu.

La police de proximité cantonale est aujourd'hui répartie selon une logique de territoire en six secteurs<sup>13</sup> :

- Arve-Lac (18 ETP) ;
- Arve-Rhône (37 ETP) ;
- Centre-ville rive gauche (34 ETP) ;
- Centre-ville rive droite (43 ETP) ;
- Rhône-lac (21 ETP) ;
- Servette (25 ETP).

La police de proximité cantonale dispose de :

- six postes principaux comprenant uniquement des policiers de la police de proximité cantonale :
  1. Carouge
  2. Servette
  3. Cornavin
  4. Bourg-de-four
  5. Pallanerie
  6. Versoix
- ainsi que de cinq antennes comprenant des policiers de la police de proximité cantonale et la police-secours (postes mixtes) :
  1. Chêne
  2. Lancy
  3. Blandonnet
  4. Plainpalais
  5. Pâquis

---

<sup>13</sup> Les nombres d'ETP ci-après comprennent les policiers, les ASP, mais pas les stagiaires ni le personnel administratif.

La carte<sup>14</sup> ci-dessous présente les secteurs, les postes et les antennes de la police de proximité cantonale :

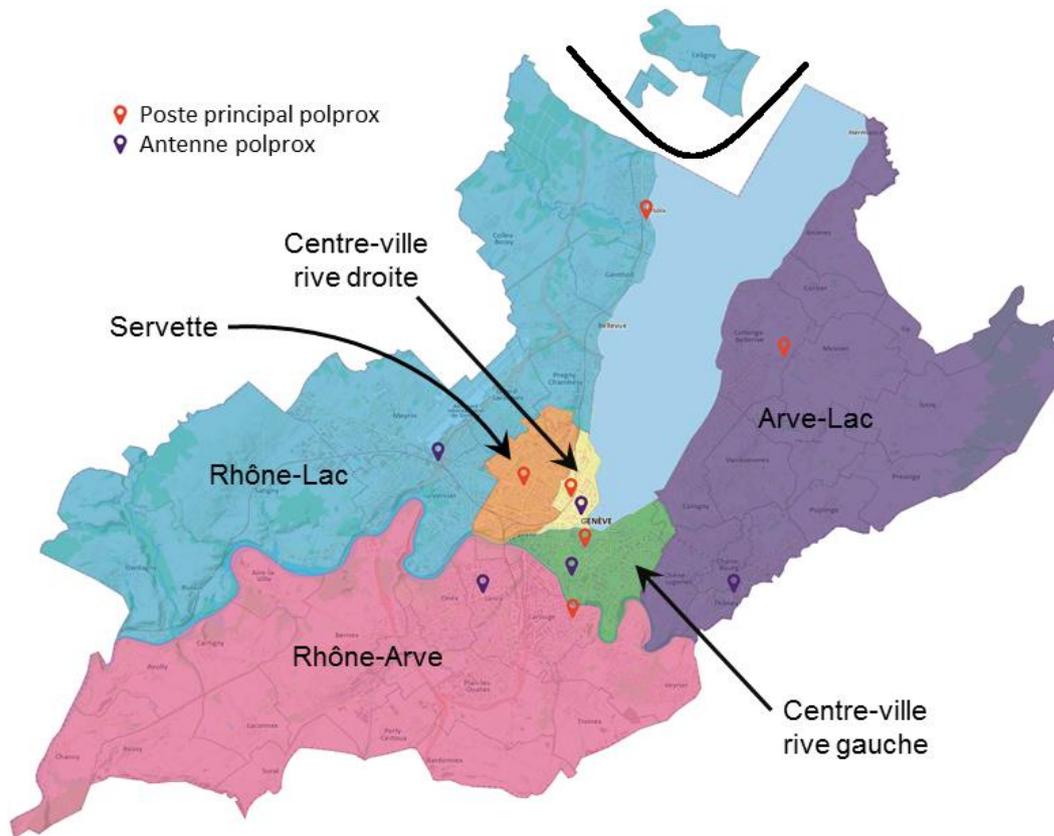


Figure 2 - Postes et antennes de la police de proximité cantonale

Afin de faciliter la lecture, le mot « poste de police » est employé ci-après dans le rapport pour désigner indépendamment une antenne ou un poste de police.

### 3.3.2. Les polices municipales<sup>15</sup>

Outre la police de proximité cantonale agissant sur l'ensemble du canton, les communes sont libres de constituer une police municipale ou intercommunale. Actuellement 17 communes ont constitué une police municipale agissant sur leur territoire respectif (sauf conventions intercommunales spécifiques – voir chapitre 3.3.6). Aucune police intercommunale n'a été constituée à Genève.

Les polices municipales sont principalement régies par la *loi sur les agents de la police municipale, les contrôleurs municipaux du stationnement et les gardes auxiliaires des communes* (LAPM) et son *règlement sur les agents de la police municipale* (RAPM) ainsi que par la *directive aux polices municipales (D6)* du Procureur général concernant les tâches de police judiciaire. En outre, certaines polices municipales disposent d'un règlement communal spécifique. C'est le cas notamment de la Ville de Genève.

Les polices municipales sont dotées de certains pouvoirs d'autorité en matière de prescriptions cantonales de police et de prescriptions fédérales par délégation de l'État. Elles sont placées sous l'autorité du maire ou du conseil administratif et sont financées par la commune. En cas d'événement

<sup>14</sup> Source : police cantonale

<sup>15</sup> Source : LAPM, RAPM, et directive D.6 du Procureur général.

majeur, le Conseil d'État peut placer temporairement les polices municipales sous commandement de la police cantonale avec l'accord préalable de l'autorité communale (sauf urgence). Dans les faits, les rattachements hiérarchiques des polices municipales diffèrent d'une commune à l'autre. Elles peuvent être rattachées hiérarchiquement :

- au conseiller administratif délégué à la sécurité (mais rattachées administrativement au secrétaire général) ;
- à un service « sécurité » (comprenant les pompiers, la gestion du domaine public, etc.) ;
- au secrétaire général uniquement.

Les bases légales (LAPM et RAPM) prévoient que les polices municipales effectuent en priorité de la sécurité de proximité, soit de la 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 et lors de manifestations organisées sur le territoire communal<sup>16</sup>. Elles sont en outre chargées notamment :

- du contrôle de l'usage accru du domaine public ;
- de lutter contre le bruit ;
- du maintien de la tranquillité publique ;
- de la prévention et de la répression en matière de propreté (détritus, déjections canines, etc.) ;
- des contrôles en matière de circulation routière et de la lutte en matière de stupéfiants ;
- de la répression des infractions à la législation sur les étrangers.

Les polices municipales peuvent infliger des amendes d'ordre et rédiger des rapports de contravention.

Ainsi, les actions des polices municipales sont orientées vers :

- la prévention ;
- la répression ;
- la récolte et l'exploitation du renseignement.

Depuis 2016, les polices municipales disposent également de compétences de police judiciaire dans les limites de leurs compétences matérielles (LCR, LStup, LArm, LEtr). Cela signifie qu'une police municipale peut enquêter, sur des infractions relevant de sa compétence, de sa propre initiative, sur dénonciation de particuliers ou d'autorités ainsi que sur mandat du Ministère public. Dans ce cadre, les polices municipales peuvent notamment procéder à des arrestations provisoires, des fouilles et des auditions de prévenus. Lorsque les polices municipales exécutent des tâches de police judiciaire, elles ne peuvent recevoir des instructions que du Ministère public ou de la police cantonale. Les autorités communales ne sont pas autorisées à donner des instructions sur l'exécution des tâches de police judiciaire. Lorsque la police municipale a connaissance d'une infraction relevant de sa compétence, elle a l'obligation de la poursuivre. Si elle a connaissance d'une infraction ne relevant pas de sa compétence, elle a l'obligation, si l'infraction est punissable d'office, de la dénoncer à la police cantonale ou au Ministère public. Les polices municipales ne sont pas autorisées à informer les autorités communales des procédures pénales dont elles ont la charge.

Concernant le personnel opérationnel, les polices municipales sont constituées d'agents de police municipale (ci-après APM). Les APM bénéficient d'une formation spécifique, sous la responsabilité de la police cantonale, qui n'est pas reconnue au niveau fédéral (voir chapitre 3.4.4). La loi spécifie que les APM ne sont pas munis d'armes à feu, mais équipés de moyens de contrainte (spray au poivre, menottes et bâton tactique - voir chapitre 3.4.3). Les APM travaillent en uniforme et le grade le plus élevé est celui de capitaine. Si l'engagement des APM est du ressort des communes, c'est la police cantonale qui procède au test d'aptitude d'entrée ainsi qu'à l'enquête de moralité des candidats. La décision de créer ou non une police municipale est une prérogative communale et il n'existe pas

---

<sup>16</sup> Les missions attribuées aux polices municipales sont notamment décrites à l'art. 5 de la LAPM.

d'effectif minimal légal pour constituer une police municipale. Dans les faits, en décembre 2018, 362 APM (en ETP) étaient employés par les 17 polices municipales dont les effectifs variaient d'un unique APM pour la commune de Vandoeuvres à 195 APM (en ETP) pour celle de la Ville de Genève.

Le tableau ci-dessous présente la situation (décembre 2018<sup>17</sup>) en précisant le nombre d'APM rapporté à 10'000 habitants pour chaque commune dotée d'une police municipale<sup>18</sup> (voir également chapitre 4.1.2, constat 3) :

Commune	Officiers			Sous-officiers					Total APM à déc 2018	Nombre d'APM par 10'000 habitants
	Capitaine	Premiers-lieutenants	Lieutenants	Sergents-majors	Sergents	Caporaux	Appointés	Agents		
Genève	1	2	1	7	17	29	85	53	195	9.6
Carouge	0	0	0	1	1	5	5	10	22	9.7
Lancy	0	1	0	2	2	3	8	4	20	6.2
Meyrin	0	0	0	2	1	3	4	8	18	7.4
Vernier	0	0	0	1	1	4	7	5	18	5.1
Onex	0	1	0	2	1	2	3	2	11	5.8
Thônex	0	0	0	1	1	1	6	2	11	7.2
Grand-Saconnex	0	0	0	1	1	1	2	4	9	7.3
Plan-les-Ouates	0	0	1	0	0	2	5	1	9	7.8
Bernex	0	0	0	1	1	3	3	0	8	7.2
Chêne-Bougeries	0	0	0	1	2	5	0	0	8	6.7
Cologny	0	0	0	1	1	2	1	2	7	12.7
Veyrier	0	0	0	1	1	1	4	0	7	5.9
Chêne-Bourg	0	0	0	1	1	1	2	1	6	6.9
Collonge-Bellerive	0	0	0	1	1	0	4	0	6	4.9
Versoix	0	0	0	1	1	1	1	2	6	4.5
Vandoeuvres	0	0	0	1	0	0	0	0	1	3.9
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>33</b>	<b>63</b>	<b>140</b>	<b>94</b>	<b>362</b>	

Figure 3 - Effectif des polices municipales genevoises en décembre 2018

Sur la base d'accords intercommunaux, certaines polices municipales mettent à disposition d'autres communes un nombre déterminé d'heures de travail d'un APM moyennant rémunération (voir chapitre 3.3.6). Le nombre d'APM travaillant dans chaque commune est présenté sur une carte au chapitre 4.1.2.

Selon le concept de mise en œuvre de la politique de sécurité de proximité du canton de Genève, les polices municipales exercent, d'une manière générale, la sécurité de proximité entre 6h du matin et minuit. De la même manière que la police de proximité cantonale, les horaires des polices municipales varient, dans les faits, notamment selon les accords définis dans les CLS (voir chapitre 3.3.5). Par exemple, la police municipale de Vernier cesse ses activités à partir de 23h tandis que la police municipale de la Ville de Genève exerce son activité jusqu'à 1h30 du matin du lundi au mercredi, 2h30 le jeudi et 3h les vendredi et samedi. Jusqu'au 31 mars 2019, la police municipale de Carouge avait les horaires les plus étendus en assurant un service jusqu'à 3h du matin du lundi au jeudi et jusqu'à 6h les vendredi et samedi. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, les APM de Carouge travaillent jusqu'à 1h30 du matin du lundi au mercredi, jusqu'à 2h30 le jeudi, 3h les vendredi et samedi et 19h le dimanche.

<sup>17</sup> L'art. 4 RAPM définit le processus de nomination et de promotion :

- Le maire ou le Conseil administratif nomme et promeut les officiers et les sous-officiers.
- Les nominations et promotions à des grades de sous-officiers font l'objet d'une information préalable au département.
- Les nominations et promotions à des grades d'officiers sont soumises au préavis du département. Les préavis négatifs sont motivés.

<sup>18</sup> Les chiffres présentés ne tiennent pas compte de la « location » d'APM d'une commune à l'autre (voir chapitre 3.3.6).

Vingt-cinq postes de police municipaux<sup>19</sup> existent sur le canton de Genève, certaines polices municipales en ayant plusieurs. Il s'agit de la police municipale de Genève qui dispose de huit postes répartis sur son territoire (quatre sur la rive gauche et quatre sur la rive droite) et de celle des communes de Lancy et Onex qui en ont deux chacune. La police municipale de Vandoeuvres ne dispose pas d'un poste de police, mais d'un bureau pour son unique APM. Les postes de police municipaux sont présentés sur une carte au chapitre 4.2.2. En sus de ces vingt-cinq postes, les communes de Thônex, Veyrier, Chêne-Bourg et Chêne-Bougeries ont mutualisé leurs ressources afin de créer un centre de police commun non ouvert au public, composé de deux cellules de détention et de deux salles d'audition pour la réalisation de tâches de police judiciaire. Il n'existe actuellement pas de poste mixte entre la police cantonale et une police municipale. Il n'est pas possible de déposer plainte dans les postes d'une police municipale. Enfin, en l'absence de données fiables, la Cour n'a pas pu établir le taux de fréquentation desdits postes.

### 3.3.3. Sociétés privées de sécurité

À Genève, en 2018, la police cantonale recensait 103 agences privées de sécurité<sup>20</sup> pour un total de plus de 4'000 agents accrédités, dont près de 1'500 étaient au bénéfice d'un permis de port d'armes délivré par la police cantonale<sup>21</sup>. Les trois sociétés de sécurité principales englobent environ 65% des agents.

Près de 30 communes, qu'elles aient une police municipale ou non, font appel à des sociétés privées de sécurité afin d'effectuer certaines tâches de sécurité de proximité. Les tâches externalisées sont multiples et varient d'une commune à l'autre, par exemple :

- patrouilles préventives et dissuasives dans les rues et les lieux publics (parcs, écoles, etc.) et appels à la police cantonale en cas de besoin ;
- lutte contre le vandalisme, les squats et dégradations ;
- contrôle d'identité lorsque nécessaire ;
- assurer la tranquillité et la sécurité du territoire communal ;
- gestion des alarmes des sites communaux protégés ;
- faire respecter les règlements communaux ;
- répondre au numéro de la police municipale en cas d'absence (déviation des appels vers la centrale d'alarme de la compagnie privée de sécurité mandatée par la commune) ;
- mise à disposition de matériel pour la vidéosurveillance.

La police de proximité cantonale ne recourt pas aux sociétés privées de sécurité.

Les dépenses annuelles des communes liées aux sociétés de sécurité privées pour des tâches de « proximité » varient de quelques milliers de francs à près de 500'000 F pour des dépenses totales de sécurité pouvant être estimées à un peu plus de deux millions de F (voir chapitres 3.5 et la figure 9 au chapitre 4.1.2.).

---

<sup>19</sup> Ce nombre inclut les quatre postes d'une police municipale se situant dans les locaux des mairies (Meyrin, Thônex, Veyrier et Chêne-Bourg) ainsi que les locaux administratifs ayant une partie réservée pour la police municipale dès lors qu'un guichet d'accueil est à disposition des citoyens désirant s'adresser à leur police municipale.

<sup>20</sup> Selon le concordat sur les entreprises de sécurité, rédigé par la commission concordataire concernant les entreprises de sécurité (CES), une autorisation préalable doit être obtenue pour exploiter une entreprise de sécurité ou une succursale sur le canton. La brigade des armes, de la sécurité privée et des explosifs (BASPE) de la police cantonale genevoise est l'autorité de référence dans le domaine des entreprises de sécurité pour le canton de Genève.

<sup>21</sup> Source : informations transmises par la police cantonale.

### 3.3.4. Le département en charge de la sécurité et la CCSM <sup>22</sup>

Les bases légales actuelles (LAPM et RAPM) prévoient que la police de proximité cantonale ainsi que les différentes polices municipales interagissent entre elles sans qu'il n'y ait de lien hiérarchique entre ces différents acteurs. Il s'agit d'un dispositif complexe comprenant 18 polices de proximité<sup>23</sup> ayant toute une forte autonomie.

Concernant le dispositif de police de proximité pris dans son ensemble (polices cantonale et municipales), l'art. 12 LAPM prévoit une commission consultative de sécurité municipale (CSSM). Cette commission est composée de dix membres proposés à raison de quatre par le département, quatre par l'association des communes genevoises et deux par la Ville de Genève<sup>24</sup>. L'un des représentants proposés par l'association des communes genevoises est un APM.

La CSSM est compétente pour formuler des propositions sur l'application de la LAPM et ses dispositions d'exécution, en particulier en ce qui concerne la coordination entre les différents services cantonaux et les APM. S'agissant d'une commission consultative, ses décisions n'ont pas de force contraignante.

### 3.3.5. Collaboration entre le canton et les communes

Les polices cantonale et communales collaborent principalement sur la base des demandes de la centrale d'engagement, de coordination et d'alarme (CECAL) ainsi que des réquisitions de la police cantonale planifiées pour les grands événements (par exemple, la venue du Pape). En outre, la police cantonale et les polices municipales ont des contacts bilatéraux réguliers sur le terrain.

Par ailleurs, il existe des « contrats locaux de sécurité (CLS) » conclus entre certains exécutifs communaux et le canton. Ces documents, non contraignants et n'impliquant aucune charge financière, servent à coordonner les moyens. Selon le *concept de mise en œuvre de la politique de sécurité*, les CLS visent à « *coordonner les moyens humains et matériels d'intervention respectifs sur des objectifs fixés d'un commun accord. Ils prévoient des actions de prévention et de répression en vue de réduire l'incivilité et la criminalité, et ce par une présence policière accrue et visible* ». Ils permettent donc de définir les principes de collaboration, de coordination ainsi que les axes prioritaires (par exemple la lutte contre les incivilités auprès des aînés) dans le cadre du concept de sécurité de proximité, sans toutefois cadrer le dispositif de manière contraignante.

Le premier CLS a été signé le 12 avril 2013 avec la commune de Carouge. Actuellement, sept CLS ont été conclus entre l'État et les communes suivantes :

1. Carouge (premier CLS signé en avril 2013) ;
2. Genève (premier CLS signé en juin 2013) ;
3. Vernier (premier CLS signé en juillet 2013) ;
4. Meyrin (premier CLS signé en août 2013) ;
5. Plan-les-Ouates (premier CLS signé en mars 2014) ;
6. Lancy (premier CLS signé en avril 2015) ;
7. Thônex (premier CLS signé en février 2018).

---

<sup>22</sup> Source : LAPM et RAPM

<sup>23</sup> 17 polices municipales ainsi que la police de proximité cantonale.

<sup>24</sup> Source : art. 14 RAPM

Toutes les communes disposant d'une police municipale n'ont pas signé un CLS avec l'État. La conclusion d'un CLS s'effectue sur une base volontaire<sup>25</sup>. Actuellement, environ 20% des APM travaillent pour une police municipale dont la commune n'a pas conclu de CLS.

Chaque CLS fixe trois axes prioritaires en matière de sécurité. Le tableau ci-dessous présente les axes prioritaires des sept CLS :

Axes prioritaires ressortant des CLS				
N°	Commune	Axe prioritaire 1	Axe prioritaire 2	Axe prioritaire 3
1	Carouge	lutte contre la délinquance de rue et les incivilités, notamment liées aux stupéfiants.	lutte contre le bruit des établissements publics et des personnes. Assurer la tranquillité, la propreté et la salubrité publique et le respect de la Loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement.	prévention et lutte en matière de Loi sur la circulation routière.
2	Genève	prévention et lutte contre la délinquance de rue et les incivilités, notamment liées aux stupéfiants.	lutte contre les nuisances, notamment sonores émanant d'établissements publics, respect de la tranquillité et liberté publique.	prévention et lutte en matière de Loi sur la circulation routière.
3	Vernier	lutte contre la délinquance de rue et les incivilités, notamment liées aux stupéfiants.	lutte contre les incivilités et les délits, notamment par des actions de prévention auprès des seniors.	lutte en matière de Loi sur la circulation routière.
4	Meyrin	lutte contre les vols et prévention, particulièrement auprès des plus fragilisés.	lutte contre la consommation de stupéfiants.	lutte contre les incivilités et troubles à la tranquillité publique.
5	Plan-les-Ouates	lutte contre les troubles à la salubrité et à la tranquillité publique.	lutte contre les infractions à la Loi sur la circulation routière.	lutte contre les cambriolages et vols
6	Lancy	lutte contre les incivilités, en particulier les troubles à la salubrité et à la tranquillité publique.	lutte contre la délinquance de rue, notamment liée aux stupéfiants.	prévention et lutte en matière de Loi sur la circulation routière.
7	Thônex	lutte contre les troubles à la salubrité et à la tranquillité publique, notamment en matière LRDBHD et stupéfiants	lutte contre les cambriolages et vols sur l'espace public.	lutte en matière de Loi sur la circulation routière

Figure 4 – Axes prioritaires définis dans les CLS

Les CLS prévoient un comité de pilotage (politique) qui se réunit généralement une fois par an et décide des orientations politiques ainsi qu'une cellule de conduite (opérationnelle) qui met en œuvre les éléments du CLS (par exemple, des contrôles de vitesse effectués en commun par les polices cantonale et municipale). Cette cellule est composée du chef de la police municipale concernée et d'un représentant de la police de proximité cantonale. Les décisions de ces deux entités ne sont pas contraignantes.

### 3.3.6. Collaborations intercommunales

Selon l'art. 9 LAPM, « 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. 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 ».

Dans les faits, il existe plus d'une trentaine de conventions entre les différentes communes. La très grande majorité de ces conventions ont pour objet l'extension des compétences d'une police municipale à tout ou partie du territoire d'une ou plusieurs communes. Elles s'accompagnent dans certains cas de

<sup>25</sup> Les communes ayant conclu un CLS ont également recours à des privées sociétés de sécurité, à l'exception de la Ville de Genève et de Carouge.

flux financiers. C'est le cas par exemple de la commune de Collonge-Bellerive qui met à disposition des communes d'Anières, Choulex, Corsier, Gy, Hermance et Meinier certains de ses APM moyennant rémunération (voir figure 9).

Comme mentionné précédemment, il n'existe actuellement aucun corps intercommunal de police municipale.

### 3.4. Police de proximité – les moyens

#### 3.4.1. Les centrales d'appel policières

##### La Centrale d'Engagement, de Coordination et d'Alarme (CECAL)<sup>26</sup>

La CECAL est gérée par la police cantonale. Elle a pour mission principale d'assurer le trafic permanent des divers réseaux d'émission et de réception de messages radio, de transmettre aux policiers sur le terrain toutes les demandes ou réquisitions lui parvenant, notamment sur le numéro d'appel d'urgence 117 et 112 (appel d'urgence européen). Elle comptait 72 collaborateurs à fin 2018, dont 42 policiers. Elle assure un service opérationnel 24 heures sur 24 tous les jours de l'année et nécessite au minimum 3 opérateurs pour fonctionner.

Lorsqu'un opérateur de la CECAL décide qu'une intervention est requise, il procède à une « réquisition » de moyens. Les moyens engagés par les réquisitions des opérateurs de la CECAL sont des patrouilles de la police cantonale ou des polices municipales ou d'autres moyens tels que les dépanneurs, les serruriers et les vitriers. Les événements faisant l'objet des appels sont catégorisés par typologies et sous-typologies d'événements (alarme, agression, etc.). À chaque typologie d'événement est rattaché un niveau de priorité (0 à 3) qui reflète le degré d'urgence de l'événement (0 étant le plus urgent)<sup>27</sup>.

##### La Centrale d'Engagement et de Gestion des Appels (CEGAP)<sup>28</sup>

La CEGAP est gérée par la Ville de Genève. Ses missions principales sont de répondre aux appels radios et téléphoniques, d'engager les patrouilles d'APM de la Ville de Genève ainsi que de fournir des informations à l'État-major. La CEGAP comptait, à fin 2018, 19 collaborateurs, dont 10 policiers portant l'uniforme. Elle fonctionne de 6h00 à minuit du dimanche au mercredi et de 6h00 à 3h00 du matin du jeudi à samedi. Elle nécessite au minimum deux opérateurs pour fonctionner.

Outre la gestion des appels (radio et téléphones), la CEGAP effectue les tâches suivantes :

- transmission du courrier et livraison du matériel aux postes de police de la Ville de Genève ;
- gestion de la réception des fax ;
- récupération hebdomadaire des produits stupéfiants entreposés temporairement dans les coffres-forts des postes de police pour remise au service ad hoc de la police cantonale ;

---

<sup>26</sup> Source : informations transmises par la police cantonale

<sup>27</sup> Exemples d'événements par niveau de priorité :

- 0 : cambriolage en cours, alerte à la bombe ;
- 1 : disparition, vol ;
- 2 : accident de la circulation avec dégâts matériels, dommage à la propriété ;
- 3 : bruit excessif, interdiction de circuler.

<sup>28</sup> Source : informations transmises par la police municipale de la Ville de Genève

- gestion des listes de véhicules lors de la mise en place de signalisation provisoire (lors de réservation de places sur le domaine public, il est procédé au relevé des véhicules qui sont stationnés au moment de la mise en place de la signalisation).

Les différents événements issus des appels téléphoniques ou radios sont classifiés par catégories et sous-catégories (ordre public, bruit, tapage nocturne, domaine privé, etc.). Contrairement à la CECAL, la CEGAP n'a pas pour vocation de traiter des appels d'urgence. Il n'y a donc pas de niveaux de priorité définis de manière catégorique, celle-ci sera traitée en fonction de l'évaluation par la CEGAP de la gêne objective subie par les appelants.

### 3.4.2. Principaux outils informatiques

De manière générale, le dispositif actuel comptant 18 « polices de proximité » rend la gestion des droits d'accès et la ségrégation des données plus complexes. Dans les faits, la situation actuelle prive les polices municipales d'un accès aisé à certaines informations ou applications (voir également constats 2, chapitre 4.1.2 et constat 7, chapitre 4.2.2). La Cour présente ci-dessous les principaux outils informatiques utilisés dans le cadre du dispositif de police de proximité :

- **Main-courante du Service intercommunal d'informatique (SIACG) :**  
Il s'agit d'une application commune développée par le SIACG pour toutes les polices municipales afin d'enregistrer les événements (mise à part la Ville de Genève qui dispose de sa propre main-courante).
- **P2K – module journal :**  
P2K est une application informatique de la police cantonale composée de plusieurs modules dont le journal des événements (main-courante), qui permet notamment la saisie des affaires de police judiciaire. Les polices municipales ont également besoin de cette application afin d'enregistrer les démarches qu'elles effectuent dans le cadre des affaires judiciaires. Elle leur est uniquement accessible depuis les locaux de la police cantonale (pas d'accès à distance).
- **P2K – module ABI :**  
ABI est une base de données accessible avec P2K qui regroupe des informations sur toutes les affaires de police et les personnes impliquées dans ces affaires. Les polices municipales accèdent à ABI dans les locaux de la police cantonale.
- **Journal des « violons » (V2)**  
Le Journal des « violons » est une application développée par la police cantonale qui permet la gestion des personnes privées de liberté par la police et mises en cellule de détention (« violons ») dans le cadre des affaires de police judiciaire. Actuellement, cette application n'est accessible que depuis les locaux de la police cantonale (un projet est en cours afin de permettre aux polices municipales d'avoir accès à distance à cette application).
- **BGS**  
BGS est une base de données de gestion des saisies (inventaire et suivi des objets saisis - pièces à conviction) dans le cadre d'une affaire de police. L'application permet de créer des inventaires de pièces à conviction et de savoir où elles se trouvent et qui en est responsable. Cette application est accessible aux polices municipales dans les locaux de la police cantonale.
- **Genesis**  
Cette application permet de générer automatiquement des rapports sous format prédéfini en extrayant des données du module ABI de l'application P2K (voir ci-dessus). Les polices municipales utilisent cette application, dans les locaux de la police cantonale, pour les rapports

liés aux affaires de police judiciaire. Genesis existe également dans les postes de police municipale pour générer des rapports sur la base des mains-courantes de la police municipale (pas reliée à ABI).

- **RiPol**  
RiPol est une base de données de la Confédération comprenant notamment des informations sur les individus recherchés en Suisse. Toutes les polices municipales disposent des mêmes accès à cette base de données.
- **CALVIN**  
CALVIN est une base de données concernant la population du canton. Cette base de données est gérée par l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) qui s'occupe notamment de définir les droits d'accès. Tout comme la police cantonale, les polices municipales ont accès à CALVIN, si elles ont en fait la demande. Les droits d'accès des polices municipales sont cependant plus restreints, ces dernières n'ayant accès qu'aux données concernant leur propre commune.
- **DataPol**  
DataPol est un « *datawarehouse* » qui permet d'exploiter les données provenant de plusieurs systèmes d'information (P2K, système d'aide à l'engagement cantonal, etc.). Cette application permet d'obtenir des statistiques stratégiques et opérationnelles associées à un outil cartographique (par exemple, la criminalité sur un territoire donné). Les polices municipales peuvent obtenir les données publiques concernant le canton et les données détaillées (non publiques) concernant leur propre commune.

### 3.4.3. Équipement et moyen de contrainte

L'art. 5 RAPM régleme nte l'habillement et l'équipement des APM. Il spécifie notamment que l'équipement doit être harmonisé avec celui en usage à la police cantonale et qu'il doit être approuvé par le département de tutelle de la police, sur proposition de la commission consultative de sécurité municipale.

Les moyens de contrainte à disposition des polices municipales sont listés de manière exhaustive à l'art. 6 RAPM :

- le spray au poivre ;
- les menottes ;
- le bâton tactique.

Comme mentionné précédemment, l'art. 2 LAPM proscrit explicitement les armes à feu pour les APM.

En outre, pour assurer la défense personnelle des APM, certaines communes munissent leur police municipale de moyens de défense complémentaires, notamment des gilets pare-balles, des gants pare-lames ou des masques à gaz.

Les policiers cantonaux sont quant à eux tous équipés d'armes à feu et disposent de véhicules prioritaires.

### 3.4.4. Formation initiale

Tous les policiers cantonaux bénéficient de la même formation certifiée par le brevet fédéral de policier. Il n'existe pas de formation initiale spécifique pour la police de proximité cantonale. À noter

que la thématique de la « police de proximité » est une branche du brevet fédéral. Dès le 1<sup>er</sup> octobre 2019, la formation initiale des policiers cantonaux se déroulera sur deux ans consécutifs :

- une année de formation théorique académique (à l'académie de police de Savatan) ;
- suivie d'une année de formation pratique sur le terrain.

La réussite des examens donne droit au titre de « policier avec brevet fédéral ».

Les APM ne sont pas au bénéfice de la même formation. Les grands principes de la formation initiale des polices municipales sont définis à l'art. 3 RAPM. Il précise, entre autres, que l'organisation, la durée et le programme des cours sont définis par la CCSM et soumis à l'approbation du département.

Jusqu'à la révision complète de la formation initiale fin 2017, la police municipale de la Ville de Genève assurait la première partie de la formation et le centre de formation de la police la deuxième. La nouvelle formation initiale est entièrement gérée par le centre de formation de la police cantonale<sup>29</sup>, avec l'appui d'instructeurs issus de la police cantonale et municipale. La formation initiale d'un APM dure huit mois, dont deux semaines de stages en immersion. La formation théorique des APM comprend les modules suivants :

- |  |            |
|--|------------|
| • technique et tactique d'intervention (TTI) et sécurité personnelle : | 168 heures |
| • circulation routière :   | 139 heures |
| • judiciaire (contraventions, perquisitions, identités, etc.) :        | 114 heures |
| • sport :  | 82 heures  |
| • législation (LIF, LRDBHD, LVEBA, etc.) :                             | 81 heures  |
| • police de proximité :  | 70 heures  |
| • compétences psychosociales :   | 75 heures  |
| • informatique :   | 53 heures  |

Les personnes ayant suivi la formation et réussi l'examen obtiennent un diplôme cantonal « d'agent de la police municipale ». Ce diplôme, contrairement au brevet fédéral de policier, n'est pas reconnu au niveau fédéral.

L'écart de la durée de formation entre un policier cantonal et un APM s'explique principalement par les éléments suivants :

1. La durée de la formation pratique (stage) est de deux semaines pour un APM contre 12 mois pour un policier cantonal.
2. Contrairement aux APM, les policiers cantonaux disposent d'une formation en lien avec l'usage de l'arme à feu.
3. La formation en technique et tactique d'intervention (TTI) et sécurité personnelle est moins poussée pour un APM que pour un policier cantonal.

Le coût de la formation d'un APM est de 32'000 F à la charge de la commune tandis que celui d'un policier genevois (y.c. frais de repas) est de 45'500 F à la charge du canton. En sus de ces montants, les salaires des aspirants durant toute la durée de leur formation doivent être pris en compte.

### 3.5. Données financières

Selon les chiffres provenant du service des affaires communales du département de la cohésion sociale (DSC), les données financières 2017 de la **sécurité municipale** sur le canton de Genève sont les suivantes :

---

<sup>29</sup> Centre de Formation de la Police et des métiers de la Sécurité.

- Charge de fonctionnement<sup>30</sup> : 114.8 millions de F ;
- Revenus de fonctionnement<sup>31</sup> (principalement des amendes) : 15.3 millions de F ;
- Dépenses d'investissement : 0.8 million de F.

Les données précitées concernent la police municipale, mais également d'autres « tâches » décrites dans la classification fonctionnelle 11 « *sécurité municipale* » des communes genevoises du plan comptable MCH1 en vigueur jusqu'à fin 2017 : « *police municipale, frais d'habillement des agents municipaux, véhicules de la police municipale, permissions de police, amendes, vente des plaques de vélomoteurs, marchés, domaine public (en tant que police des rues, notamment sanctions liées aux procédés de réclame), patrouilleuses et patrouilleurs scolaires* ».

Afin d'avoir une vision plus précise des données financières qui concernent uniquement la police municipale, la Cour a effectué des analyses complémentaires visant à exclure des 114.8 millions de F précités entre autres les coûts liés aux contrôles du domaine public au sein de la Ville de Genève ou encore ceux liés aux patrouilleurs scolaires<sup>32</sup>. Il en ressort finalement les données financières clés suivantes pour l'ensemble des communes et pour l'année 2018 :

- Les charges de personnel des polices municipales (personnel portant l'uniforme) représentent environ 48 millions de F, soit un coût moyen par ETP d'environ 134'000 F ;
- Les autres dépenses de fonctionnement (matériel, équipement, loyers, amortissements, etc.) n'ont pu être chiffrées avec précision. Le montant total des prestations assurées par des entreprises de sécurité privées pour des tâches de proximité peut néanmoins être estimé à un peu plus de 2 millions de F.

Concernant la police de proximité cantonale, les charges de personnel portant l'uniforme représentent environ 26 millions de F en 2018, soit un coût moyen par ETP d'environ 147'000 F.

Au final, les charges de personnel portant l'uniforme du dispositif de police de proximité au sein du canton de Genève peuvent être estimées à un total d'environ 74 millions (coût moyen par ETP d'environ 136'500 F). Les prestations externalisées de police de proximité représentent quant à elles un peu plus de 2 millions.

### 3.6. Comparaison intercantonale

La comparaison intercantonale ci-dessous comprend l'ensemble des polices romandes ainsi que celles de Berne et Zurich.

#### Organisation des polices :

L'organisation des polices varie fortement d'un canton à l'autre. Certains cantons (Berne et Neuchâtel) ont fait le choix d'une police unique au niveau cantonal et n'ont donc pas de police municipale : les tâches de police sont ainsi de la compétence exclusive du canton. Ces dispositifs peuvent être complétés par d'autres acteurs de « sécurité municipale ». Par exemple, certaines communes du canton de Neuchâtel (la ville de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, etc.) emploient des assistants de sécurités publiques (ASP) pour effectuer des tâches dans la gestion de l'espace public, sans pouvoir de police.

---

<sup>30</sup> Hors imputations internes.

<sup>31</sup> Hors imputations internes.

<sup>32</sup> La nature 11 peut concerner la « sécurité municipale » au sens large du terme (patrouilleuse scolaire, pompiers, etc.). La Cour a effectué des retraitements afin d'obtenir uniquement les dépenses en lien direct avec la police municipale.

D'autres cantons ont, à l'instar de Genève, une ou plusieurs polices municipales. Certains cantons décident également de regrouper des polices municipales pour constituer des polices intercommunales (par exemple dans les cantons de Vaud, Valais et Fribourg).

#### Formation et équipements :

Certains cantons ont des polices municipales constituées obligatoirement de policiers brevetés (par exemple Vaud, Valais, Jura). À l'inverse, le canton de Zurich laisse le choix à la commune de recruter un policier breveté ou non. Autre exemple, le canton de Fribourg comprend une police cantonale et des polices municipales (appelées « polices locales »). Le brevet fédéral de policier n'est pas une obligation pour intégrer une police locale (les communes ont le choix de recruter des policiers brevetés ou non selon la typologie du poste désiré). Le port d'arme pour la police locale dépend également du choix des communes. Par exemple, la commune de Bulle dispose d'une police locale forte de six agents équipés d'armes à feu dont trois disposent du brevet fédéral de policier. Dans la ville de Fribourg, les agents de police locale ne disposent pas du brevet fédéral de policier ni d'armes à feu.

#### Tâches de police judiciaire :

En ce qui concerne les compétences de police judiciaire des polices municipales, là encore les situations varient d'un canton à l'autre. Par exemple, dans le canton du Valais et du Jura, comme à Genève, les polices municipales disposent de certaines compétences de police judiciaire. Dans le canton de Fribourg, en revanche, seule la police cantonale peut effectuer des tâches de police judiciaire.

Certains cantons ont des situations mixtes. Par exemple, dans le canton de Vaud, aucune police municipale ne dispose de compétences judiciaires à l'exception de la police municipale de la ville de Lausanne. À Zurich, les polices municipales n'ont pas non plus cette compétence à l'exception des polices municipales des villes de Zurich et Winterthur.

Le tableau ci-dessous résume la situation pour tous les cantons romands ainsi que pour les cantons de Berne et Zurich<sup>33</sup> :

Cantons	Police unique au niveau cantonal	Regroupements de polices intercommunales	nombre de polices municipales ou intermunicipales	Compétences pour tâches judiciaires pour les polices municipales	Brevet fédéral pour la police municipale	Arme à feu pour les polices municipales
Genève	non	non	17	oui	non	non
Vaud	non	oui	9	Lausanne uniquement	oui	oui
Valais	non	oui	9	oui	oui	oui
Neuchâtel	oui	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Fribourg	non	oui	8	non	choix de la commune	choix de la commune
Jura	non	non	2	oui	oui	oui
Berne	oui	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Zurich	non	non	environ 40	Zurich et Winterthur uniquement	choix de la commune	oui

Figure 5 - Synthèse de la comparaison intercantonale sur l'organisation et les compétences des polices municipales

### 3.7. Modifications législatives (en cours)

Ces dernières années, la police municipale a connu de fortes évolutions reflétées par des changements législatifs nombreux.

<sup>33</sup> Source :

- Conférence des commandants des polices cantonales ;
- Informations transmises à la Cour par les polices cantonales et municipales.

Avant l'entrée en vigueur de la LAPM en janvier 2010, les polices municipales étaient constituées d'agents de sécurité municipaux (ASM). Afin de modifier, renforcer et valoriser les missions des ASM, le Conseil d'État a présenté, le 28 novembre 2007, un projet de loi relatif aux agents de sécurité municipaux, aux contrôleurs municipaux du stationnement et aux gardes auxiliaires des communes (PL 10178). Ce projet de loi visait également à aménager un cadre pour une collaboration avec la police cantonale. Il avait, en outre, pour objectif de mieux coordonner les activités des ASM sur le terrain tout en préservant le pouvoir politique des communes. Le département des institutions indiquait, lors de son audition par la commission judiciaire et de la police, qu'il s'agissait d'indiquer dans les nouvelles dispositions légales les missions prioritaires qui devraient être attribuées aux ASM afin de pallier les carences de la loi précédente. C'est dans le cadre de ce projet de loi que la fonction d'ASM a évolué vers celle d'agent de police municipale (APM). La loi 10178 (LAPM) et son règlement (RAPM) sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Le 11 janvier 2013, le Conseil d'État a déposé le projet de loi 11104 afin de modifier la LAPM. Ce PL faisait suite au bilan des pratiques des polices municipales effectué par le département en charge de la police cantonale. Le département avait associé la commission consultative de sécurité municipale (CCSM) à ce bilan. Sur cette base, une éventuelle extension des devoirs/compétences des polices municipales avait été mise à l'étude.

Un questionnaire avait été envoyé à l'ensemble des communes genevoises qui avaient plébiscité les éléments suivants :

- 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 ;
- Le statu quo en matière de contrôle du stationnement.

En outre, de manière quasi unanime, les communes se sont prononcées en faveur d'une extension des horaires des APM tout en rejetant une harmonisation de ceux-ci. En revanche, les communes se sont opposées très majoritairement à l'extension des compétences matérielles des APM dans le domaine des infractions à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), comme à l'affectation d'APM à la CECAL pour traiter les appels émanant des polices municipales. Les aspects sur lesquels les communes n'ont pas souhaité de changements n'ont ainsi pas donné lieu à des modifications.

L'exposé des motifs du PL 11104 annonçait également la future réorganisation de la police cantonale<sup>34</sup>. Le PL précisait que cette réorganisation à venir aurait une incidence sur les activités des polices municipales. Le PL 11104 précisait à ce propos que 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. [...] 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.* ».

En fin de compte, la LAPM a été modifiée afin de notamment étendre les missions des polices municipales aux tâches de polices judiciaires pour les infractions relevant de leurs compétences. La

---

<sup>34</sup> Organisation concrétisée dans le cadre de la LPol entrée en vigueur en mai 2016.

nouvelle LAPM précisait que les polices municipales pouvaient procéder à des auditions et qu'elles étaient également chargées de la répression des contraventions à la législation sur les stupéfiants ainsi que du maintien de la tranquillité publique (art. 5 missions – LAPM).

En outre, concernant la compétence territoriale (art. 9 – LAPM), les modifications apportées introduisent le fait que : « *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.* »

Au moment de l'audit de la Cour, plusieurs projets de loi sont en suspens devant la commission judiciaire et de la police :

- PL 10920 déposé le 6 février 2012 (la sécurité : l'affaire de tous !) : il propose d'équiper les APM d'armes à feu. Le rapport de la majorité de la commission indique que les auteurs de ce PL estiment que les APM sont vulnérables dès lors que leurs uniformes font mention du terme « police ». Ils doivent par conséquent être en mesure de se défendre. Le rapport de majorité « *considère qu'il ne se justifie pas d'octroyer une arme à feu aux APM. Certains députés considèrent même que cela serait de nature à mettre en danger les APM.* »
- PL 11032 déposé le 25 septembre 2012 (suppression de la police municipale) : ce PL propose de fusionner la police municipale et la police cantonale de proximité. Il demande également d'ouvrir aux APM « *les portes de la formation débouchant sur le brevet fédéral de police* ». Le rapport de la majorité de la commission précise notamment que les syndicats d'APM et les communes sont opposés à la fusion proposée et qu'il serait prématuré de fusionner ces forces de police. Ce rapport indique également qu'il est nécessaire d'évaluer le fonctionnement de la police cantonale et de la police municipale jusqu'à la fin de la décennie avant d'entamer de nouvelles réformes.
- PL 11129 déposé le 26 février 2013 (port non systématique de l'uniforme) : propose de permettre à la police municipale d'opérer, selon les besoins des missions, en tenue civile. Le rapport de majorité indique que « *les auteurs du PL justifient cette mesure par le besoin des APM de pouvoir observer certaines situations en toute discrétion et d'appréhender des malfrats en flagrant délit.* » La majorité de la commission « *estime que ce PL a pour effet de s'immiscer dans le domaine opérationnel et qu'il ne répond à aucun besoin avéré des APM au regard de leurs missions. En effet, ces derniers ne sont pas chargés d'effectuer un travail d'enquête, mais des tâches de proximité.* »
- PL 11333 déposé le 9 décembre 2013 (pour une police municipale titulaire du brevet fédéral de policier) : les auteurs du PL estiment que les APM doivent être au bénéfice du brevet fédéral de policier pour les motifs suivants notamment :
  - Les APM, à Genève, contrairement à d'autres cantons, ne sont pas titulaires du brevet fédéral de police ;
  - Depuis le 1er septembre 2013, les tâches des APM ont été étendues afin de décharger la police cantonale ;
  - N'étant pas au bénéfice du brevet fédéral, les APM sont confinés dans le canton de Genève ;
  - Si pour des raisons personnelles ou familiales, un APM doit changer de canton, il lui est impossible de faire valoir des équivalences.

Les auteurs expliquent également que « *cela n'engendrerait pas l'octroi d'une arme à feu aux APM, dans la mesure où le PL 11333 ne concerne que la question de la formation.* »

Outre les projets de loi précités, il convient également de mentionner le projet de loi 12180 (l'angélisme coupable de Genève : assez !) qui a pour objectif d'armer les polices municipales ainsi que de les équiper de véhicules de service avec « gyrophare bleu et sirène » identiques à ceux de la police cantonale.

## 4. ANALYSE

La Cour a réalisé son audit en tenant compte des spécificités du canton de Genève (taille du canton, frontières, autonomie communale, etc.). Son analyse concernant le dispositif global de police de proximité est présentée dans les sous-chapitres suivants :

- Rôle des polices municipales dans le dispositif de police de proximité (sous-chapitre 4.1) ;
- Coordination des polices cantonale et municipales (sous-chapitre 4.2) ;
- Surveillance du dispositif de police de proximité (sous-chapitre 4.3).

Le chapitre 5 suivant regroupera l'ensemble des constats et recommandations sous la forme d'une recommandation conclusive.

### 4.1. Rôle des polices municipales dans le dispositif de proximité

#### 4.1.1. Contexte

##### ***Directive du Procureur général aux polices municipales***

Comme mentionné au chapitre 3.3.2, les bases légales (LAPM et RAPM) prévoient que les polices municipales effectuent en priorité de la sécurité de proximité, soit de la prévention des incivilités et de la délinquance par une présence régulière et visible sur le terrain de jour comme de nuit. Le travail des polices municipales concernant les tâches de police judiciaire est encadré par la *directive aux polices municipales* (D6) du Procureur général. Elle précise notamment que « *lorsque des agents de la police municipale (APM) exécutent des tâches de police judiciaire, ils ne peuvent recevoir des instructions que du Ministère public ou de la police* » et qu'ils « *ne peuvent pas, notamment pour des motifs d'opportunité ou de politique communale, décider de ne pas poursuivre certaines infractions sur le territoire de leur commune (art. 7 CPP).* » En outre, elle indique que lorsque « *des APM en service ont connaissance d'un crime ou d'un délit ne relevant pas de leur compétence, ils ont l'obligation, si l'infraction est punissable d'office, de la dénoncer à la police ou au Ministère public (art. 33 LaCP).* »

##### ***Formation, moyens de défense et équipements***

Comme mentionné aux chapitres 3.4.3 et 3.4.4, les moyens à disposition des APM diffèrent de ceux de la police cantonale. En effet, les polices municipales ne sont pas équipées d'arme à feu, ne disposent pas de véhicules prioritaires (« sirènes et feu bleu ») et ne sont pas au bénéfice du brevet fédéral policier.

##### **Répartition des activités des APM**

L'organisation des polices municipales n'étant pas unifiée (voir constat 3) il n'est pas possible, à moins de déployer des moyens disproportionnés dans le cadre de cette mission, de réaliser un comparatif de la répartition des heures de travail des APM des différentes polices municipales. La Cour présente ci-dessous, à titre indicatif, la répartition des heures des APM à la suite des réquisitions de la CECAL<sup>35</sup> en 2018 ainsi que les heures effectuées par les APM de la Ville de Genève<sup>36</sup> pour l'année 2018 (plus de 50 % des effectifs totaux des APM du canton). Les réquisitions de la CECAL ne représentent qu'une petite partie des activités des polices municipales. Toutefois, les données de la CECAL permettent de donner un aperçu des activités effectuées par les polices municipales à la demande de la police cantonale.

---

<sup>35</sup> Source : police cantonale.

<sup>36</sup> Source : police municipale de la Ville de Genève.

### Réquisitions totales de la CECAL (jour et nuit)

Réquisitions de la CECAL en 2018	Police de proximité cantonale		Polices municipales									%
	Nombre de réquisitions de policiers de proximité cantonaux	%	Nombre de réquisitions des APM									
			CAROUGE	GENEVE	LANCY	MEYRIN	PLAN-LES-OUATES	THONEX	VERNIER	Autres APM	Total	
contrôles personnes / véhicules	546	21%	85	418	78	28	26	27	69	117	848	12%
conflits	286	11%	43	77	27	4	2	5	21	14	193	3%
vols	248	10%	12	20	17	7	2	7	10	23	98	1%
affaires de circulation	189	7%	266	1859	160	100	51	47	178	281	2942	42%
dommages à la propriété	185	7%	3	4	10	0	0	2	2	5	26	0%
cambriolages	152	6%	6	3	4	0	4	0	2	13	32	0%
accidents de la circulation	146	6%	41	118	44	21	17	12	45	65	363	5%
interventions dans un lieu public	134	5%	96	457	69	22	24	13	50	105	836	12%
social	117	5%	17	68	15	4	1	4	15	15	139	2%
interventions dans un lieu privé	115	4%	22	95	19	4	2	6	16	19	183	3%
bruit	77	3%	94	567	65	3	25	11	21	48	834	12%
disparitions	57	2%	17	29	14	8	2	4	9	29	112	2%
autres	320	12%	52	158	65	24	21	11	49	81	461	7%
<b>Total</b>	<b>2 572</b>	<b>100%</b>	<b>754</b>	<b>3 873</b>	<b>587</b>	<b>225</b>	<b>177</b>	<b>149</b>	<b>487</b>	<b>815</b>	<b>7 067</b>	<b>100%</b>

Figure 6 – Réquisitions totales de la CECAL pour l'année 2018

Les policiers de proximité cantonaux sont le plus fréquemment réquisitionnés par la CECAL (à raison de 21% de tous les cas qu'ils ont traités) pour effectuer des contrôles de personnes ou de véhicules. Les policiers de proximité cantonaux sont aussi régulièrement sollicités pour des conflits (bagarres, insultes, etc. – 11% des réquisitions) et des vols (10% des réquisitions). Ces deux thématiques ne concernent respectivement que 3 % et 1 % des réquisitions qui ont été adressées par la CECAL aux APM. Par ailleurs, 42% des cas dans lesquels la CECAL sollicite les APM concernent des affaires de circulation (véhicules gênants, conflits d'automobilistes, voitures sans plaque, etc.). En sus des affaires de circulation, les APM sont principalement réquisitionnés pour :

- des contrôles de personnes ou de véhicules ;
- des interventions dans un lieu public : (consommateurs de stupéfiants dans la rue, groupe de personnes alcoolisées, etc.) ;
- du bruit.

Comme présenté dans le graphique ci-dessous, 20% des réquisitions des APM concernent des interventions de nuit (entre 22h et 7h) :

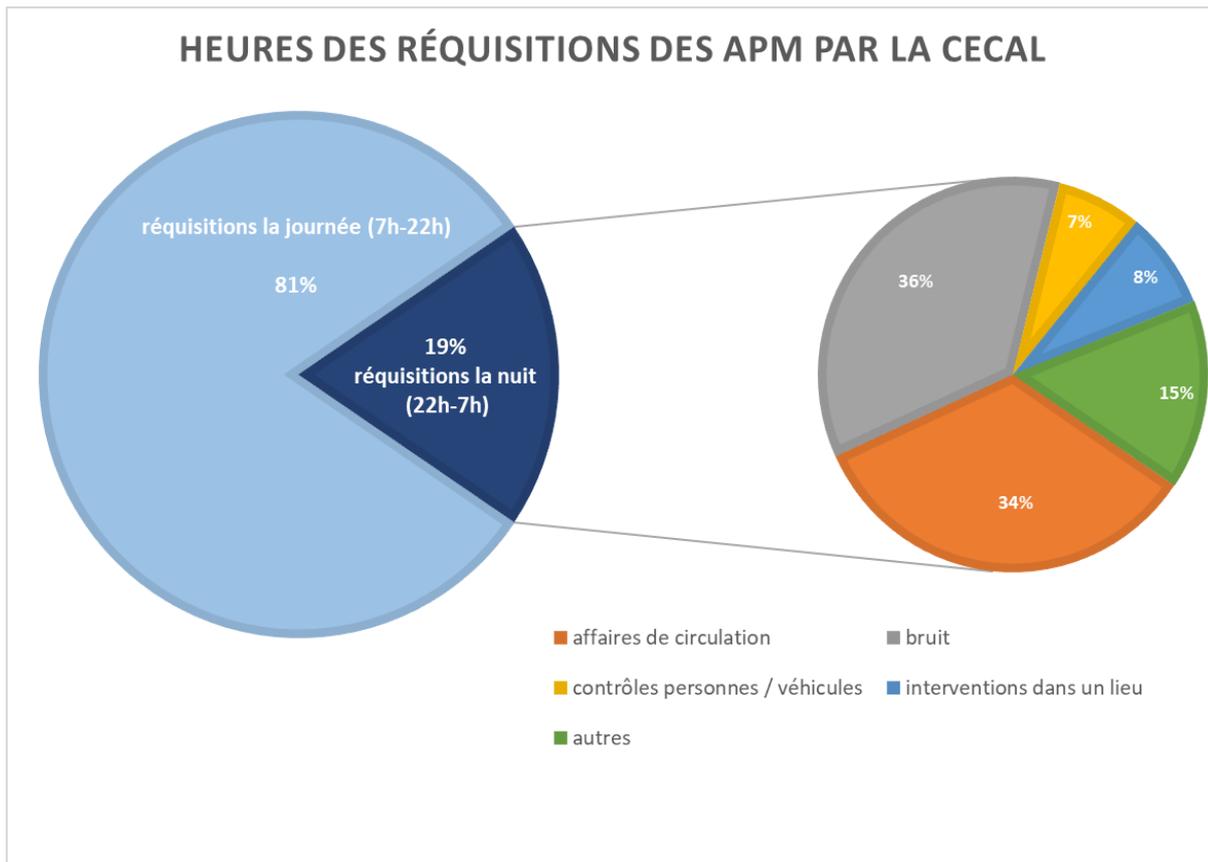


Figure 7 – Heures et domaines des réquisitions des APM par la CECAL en 2018

## 4.1.2. Constats

### **Appréciation générale**

Les bases légales actuelles prévoient un dispositif principalement axé sur une juxtaposition de la police de proximité cantonale et des 17 polices municipales, avec une forte autonomie de ces dernières. Les missions et tâches respectives de ces 18 polices de proximité ne sont pas suffisamment délimitées et les moyens des polices municipales ne sont pas toujours en adéquation avec leurs activités. De plus, le cadre légal ne permet pas de structurer le dispositif de police de proximité autour d'une doctrine uniforme et appropriée précisant les rôles, tâches et modes d'action des différents acteurs ainsi que leur interaction avec les autorités communales, cantonales et la population.

#### **Constat 1 : Une délimitation peu claire des missions**

Bien que les bases légales définissent les missions des polices de proximité cantonale et municipales et que la politique de sécurité de proximité, son concept de mise en œuvre ainsi que certains avis ou propositions de la CCSM y apportent des précisions, leurs tâches et missions respectives demeurent en réalité mal délimitées. Il en découle une hétérogénéité des prestations fournies aux citoyens selon les communes ainsi qu'une absence de clarté concernant les tâches et activités des polices de proximité cantonale et municipales, ce qui engendre des incompréhensions, voire des tensions entre elles ainsi que des inefficiences. À titre d'illustration, la Cour observe en effet que :

- La politique de sécurité de proximité indique que les polices municipales assurent l'îlotage. Cependant, dans la pratique, il n'y a actuellement pas de vision commune de ce qui constitue

l'ilotage ni de quelle manière les tâches y relatives doivent être coordonnées avec la police cantonale.

- La CCSM a proposé, lors de sa séance du 30 juin 2016, que les polices municipales ne prennent pas en charge les accidents de la route (avec ou sans blessés). La CCSM motive cette prise de position par le travail administratif important que la prise en charge de ces accidents génère pour les polices municipales. Cette situation est peu cohérente étant donné le fait que la circulation routière est de la compétence des polices municipales selon les bases légales. En outre, dans les faits, il arrive que la CECAL envoie des APM sur des accidents routiers afin d'inciter les personnes concernées à dresser un constat « amiable » ou pour gérer la circulation en renfort de la police cantonale<sup>37</sup>. Si les personnes concernées ne le souhaitent pas, les APM appellent à nouveau la police cantonale afin qu'elle gère le cas. Cette situation est peu efficace et peu compréhensible du point de vue du citoyen, en particulier.

### **Constat 2 : Des moyens pas toujours adaptés aux missions des polices municipales**

Il ressort des analyses de la Cour que les moyens mis à disposition des polices municipales ne sont pas toujours adaptés à leurs activités, ce qui peut avoir des conséquences sur leur efficacité opérationnelle et, dans certains cas, remettre en question leur propre sécurité. En effet, la Cour observe que :

- **Moyens de défense** : les APM ne sont pas toujours équipés de moyens de défense permettant de gérer les risques inhérents à leurs activités de manière adaptée. En effet, les APM sont amenés à être confrontés à des situations considérées comme potentiellement dangereuses. Il s'agit par exemple des contrôles d'identité dans la rue ou des contrôles routiers, du fait des inconnues que ces contrôles comportent (la dangerosité de la situation n'est souvent pas connue avant le contrôle). À noter que, selon les experts consultés, les armes à feu jouent principalement un effet dissuasif afin d'éviter qu'une situation ne se péjore. Un récent sondage<sup>38</sup> mené au sein des polices municipales (février 2019) fait ressortir que plus de 50 pour cent des APM sondés ne se sentent pas en sécurité lors de l'accomplissement de leur mission, et que près de 80 pour cent estiment que leur équipement n'est pas adapté et souhaitent être équipés d'une arme à feu. Par ailleurs, environ 37 pour cent des APM sondés estiment avoir été confrontés à une situation nécessitant d'être équipé d'une arme à feu.
- **Véhicules prioritaires** : les polices municipales ne sont pas en mesure d'assurer tous leurs devoirs en matière de la loi fédérale sur la circulation routière. En effet, les polices municipales sont dans l'obligation d'arrêter provisoirement et de conduire au poste toute personne surprise en flagrant délit (art. 217, al.1 CCP). Or, en l'absence de véhicules prioritaires, et dans l'obligation de respecter les règles de la circulation au même titre qu'un autre usager, les polices municipales peuvent se trouver dans l'impossibilité d'intervenir pour de potentiels délits en matière de circulation (par exemple art. 90 al.2 et art. 91 al.2 LCR). À titre d'illustration, la Cour fait part de l'exemple rapporté par une patrouille de police municipale qui a indiqué avoir dû se contenter de suivre pendant plusieurs minutes un véhicule dont le conducteur était manifestement sous l'emprise de l'alcool jusqu'à ce qu'il s'arrête finalement de lui-même à un feu rouge. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'elle a pu interpellé le conducteur.
- **Systèmes d'information** : les travaux de la Cour font ressortir que les polices municipales n'ont pas un accès aisé à certaines informations. Par exemple, l'accès au module ABI de l'application P2K s'effectue dans les locaux de la police cantonale sous la supervision d'un policier cantonal, afin de s'assurer que l'APM ne consulte que des données qui concernent sa municipalité. Autre exemple : les polices municipales n'ont pas accès à distance à l'application « journal des violons » qui permet la gestion des personnes privées de liberté par la police et les mises en cellule de détention. Dès lors, les polices municipales possédant leur propre salle de détention

---

<sup>37</sup> Comme illustré à la figure 6, 5% des réquisitions des APM par la CECAL en 2018 concernaient des accidents de la circulation.

<sup>38</sup> Sondage anonyme réalisé par la CCPMCG auprès des APM du canton avec un taux de réponse de près de 75%.

ne les utilisent pas, faute d'accès à cette application. Plusieurs projets informatiques sont en cours afin de remédier à cette situation, mais la date de fin de ces projets n'était pas connue au moment de l'audit.

- **Formation** : il est incontestable que la formation des polices municipales a été améliorée par le centre de formation de la police et des métiers de la sécurité. Toutefois, le dispositif de formation actuel présente encore des lacunes. En effet, selon les témoignages oraux recueillis, certains APM expriment des craintes, faute de formation suffisante, à exécuter certaines tâches (par exemple les contrôles de véhicules tard le soir) de peur pour leur intégrité physique ou d'éventuelles suites judiciaires liées à une faute professionnelle. Un sondage mené par le syndicat de la police municipale de la Ville de Genève en 2018 fait ressortir qu'environ 80 pour cent des sondés s'estiment insuffisamment formés et environ 50 pour cent indiquent craindre les répercussions judiciaires d'une erreur commise dans le cadre de leur fonction. En outre, la Cour relève que les connaissances en matière de police judiciaire font défaut chez une partie des APM, plus particulièrement dans certaines communes. Cet état de fait découle principalement d'un manque de pratique régulière dans ce domaine qui peut être exacerbé par des délais plus ou moins longs entre la formation initiale et le traitement des cas sur le terrain. À titre d'illustration, selon l'analyse précitée, 50 pour cent des APM avaient réalisé moins de 3.3 pièces administratives<sup>39</sup> en 2017, ce qui est insuffisant pour maintenir des connaissances appropriées en matière de procédure judiciaire. Finalement, si l'on considère la formation dans sa globalité, le canton de Genève dispose de deux formations distinctes, l'une pour la police cantonale et l'autre pour les polices municipales, ce qui pose la question de la cohérence du dispositif de police de proximité face aux évolutions des exigences.

### **Constat 3 : Un dispositif inadapté pour assurer la cohérence de l'ensemble des polices municipales**

Compte tenu du cadre légal actuel, chaque commune peut organiser sa sécurité municipale de manière autonome. Dans les faits, chaque commune gère sa sécurité de proximité de manière différente, sans vision du dispositif global. Outre les potentiels problèmes d'efficacité et de cohérence, ceci a pour conséquence une hétérogénéité dans la prise en charge de la sécurité de proximité des communes, et donc une inégalité de traitement des citoyens, leur sécurité n'étant pas assurée de la même manière selon la commune où ils habitent. Par ailleurs, cette situation engendre également une efficacité opérationnelle moindre si l'on considère le dispositif à l'échelle du territoire cantonal, la proximité ne devant pas faire perdre la vision d'ensemble. Les exemples ci-après illustrent ce constat :

#### Une organisation hétérogène

La Cour observe que 41 communes ont soit :

- créé une police municipale (48 millions de F de charges de personnel en 2018);
- financé la mise à disposition d'APM d'une autre commune (environ 750'000 F de charges en 2018<sup>40</sup> représentant près de 5 ETP) ;
- recouru à des sociétés privées de sécurité (2 millions de F en 2018 pour toutes les communes);
- cumulé l'un ou l'autre des éléments ci-dessus.

Les quatre communes restantes (Céligny, Cartigny, Soral et Presinge) n'ont aucune dépense en matière de sécurité de proximité et se reposent uniquement sur la police cantonale.

La carte ci-dessous illustre cet état de fait<sup>41</sup>. Les communes disposant d'une police municipale y sont indiquées en bleu foncé et celles finançant la mise à disposition d'APM appartenant à une autre

---

<sup>39</sup> Rapport d'arrestation, PV d'audition, rapports de renseignement, etc.

<sup>40</sup> Ces charges sont également des revenus pour les communes qui mettent à disposition leurs APM.

<sup>41</sup> Le DLS n'informe pas sur les interventions de la police de proximité cantonale par commune.

commune en bleu clair. La carte présente également le nombre d'APM<sup>42</sup> sur chaque commune (en équivalent temps plein). Enfin, les ronds verts indiquent les dépenses<sup>43</sup> des communes relatives à des prestations fournies par des sociétés privées de sécurité. Pour rappel, les dépenses des communes pour des prestations de sociétés privées de sécurité ont représenté 2 millions de F en 2018 contre 48 millions de F pour les charges de personnel pour les APM sur la même période<sup>44</sup>.

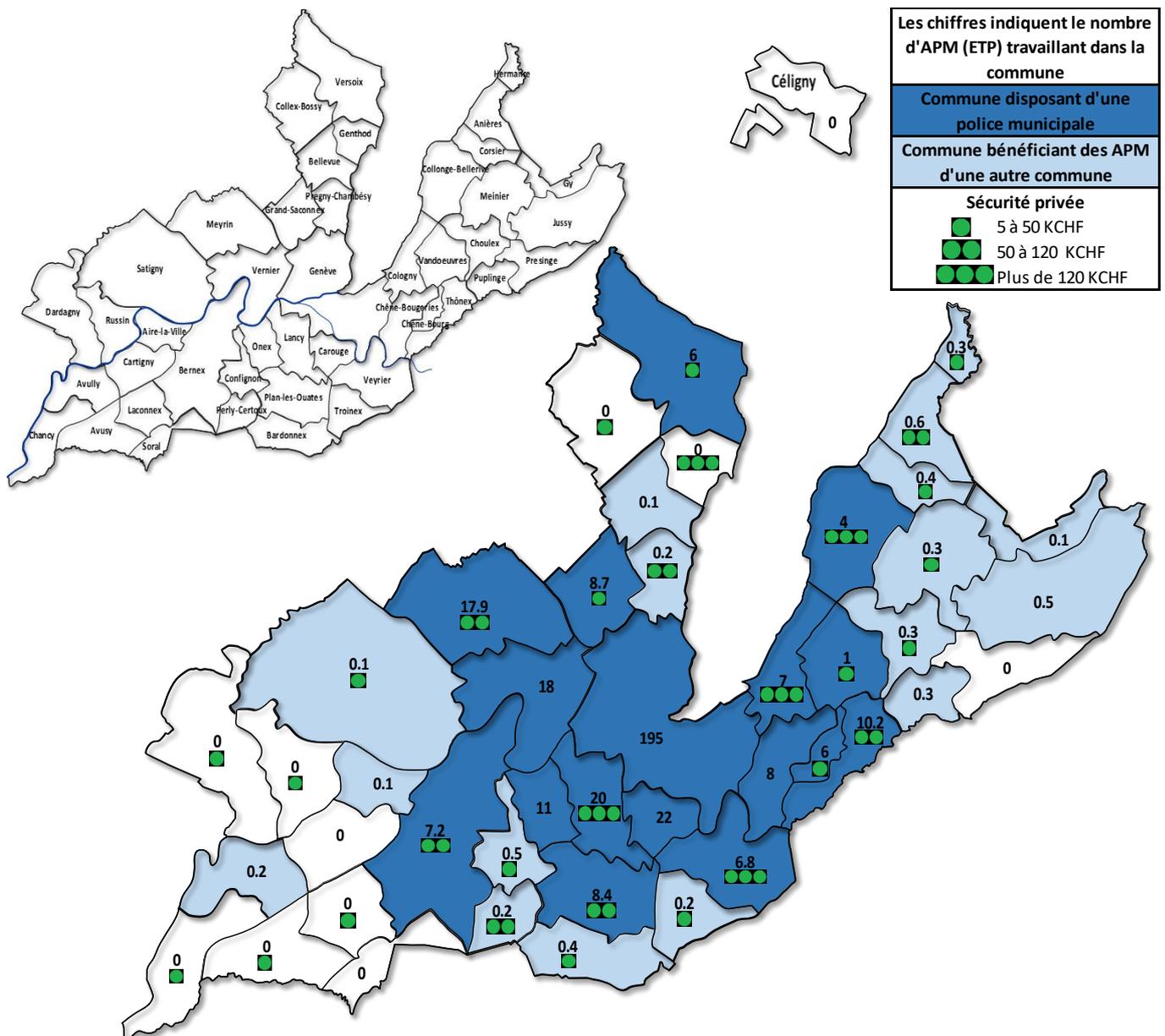


Figure 8 - Carte représentant l'organisation des communes genevoises pour leur prise en charge de la sécurité de proximité

<sup>42</sup> Les données proviennent du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (décembre 2018) et des conventions intercommunales transmises à la Cour par les communes.

<sup>43</sup> Les données proviennent de la comptabilité des communes ou ont été directement communiquées à la Cour par les communes.

<sup>44</sup> Seules les dépenses pour des tâches de police de proximité (patrouilles, lutte contre le vandalisme, etc.) ont été prises en compte. Les dépenses pour les autres tâches, telles que par exemple l'ouverture des barrières de douanes, le recours sporadique à de la sécurité privée pour un événement très particulier (ex. fanzone), n'ont pas été prises en compte.

## Des variations sensibles dans les effectifs par rapport au nombre d'habitants

Contrairement à la police cantonale<sup>45</sup>, aucune loi ou règlement cantonal n'indique l'effectif optimal à appliquer pour l'ensemble des polices municipales en fonction de la population. Seule une police municipale a indiqué à la Cour que les effectifs d'une police municipale devaient répondre, d'une manière générale, aux ratios suivants<sup>46</sup> :

- a. zone urbaine ou à forte activité commerciale : 1 APM pour 1'000 - 1'200 habitants ;
- b. zone suburbaine : 1 APM pour 1'300 - 1'500 habitants ;
- c. zone rurale : 1 APM pour 1'800 - 2'000 habitants.

Par ailleurs, la Ville de Genève a estimé, dans son règlement de police municipale, qu'un effectif de 200 agents est adéquat au regard des missions dévolues et de la taille de la commune (art. 2, al. 2 du règlement sur la police municipale LC 21 411), sans définir un ratio lié à la population<sup>47</sup>.

Dans la pratique, bien que la détermination des effectifs des polices municipales ne se fonde pas sur une méthodologie commune, reconnue, et formalisée, le nombre d'APM correspond relativement bien aux ratios théoriques décrits ci-dessus, sauf pour les trois communes suivantes :

- la police municipale de Vernier qui dispose de 18 APM (entre 24 et 27 APM si l'on appliquait cette règle) ;
- la police municipale de Versoix qui compte 6 APM contre 9 à 10 selon cette règle ;
- la police municipale de Cologny qui a un effectif de 7 APM contre 3 si l'on appliquait cette règle.

Par ailleurs, si l'on appliquait cette règle à l'ensemble des communes, les effectifs globaux des APM seraient d'environ 390 APM (contre 362 actuellement), soit un ratio de 7.8 APM pour 10'000 habitants. Ce calcul est toutefois purement théorique puisqu'il fait abstraction des effectifs cantonaux à disposition (180 ETP correspondant à 26 millions de F de charge de personnel en 2018), ce qui n'est pas approprié, le dispositif devant être considéré dans son ensemble (canton et communes).

La carte ci-dessous présente cette situation. Le nombre d'APM par habitant est précisé sur chaque commune. Plus la couleur est foncée, plus la commune dispose d'un nombre d'APM important, rapporté à sa population.

---

<sup>45</sup> Selon l'art. 4 du ROPol, l'effectif optimal de la police de proximité cantonale est de 8.5 ETP par tranche de 10'000 habitants, soit environ 420 policiers armés.

<sup>46</sup> Ces ratios se fondent sur l'expérience professionnelle du responsable de la police municipale concernée ainsi que sur sa revue de la littérature du domaine.

<sup>47</sup> Si l'on applique le ratio « zone urbaine », la police municipale de la Ville de Genève devrait être dotée d'un nombre d'APM entre 169 et 202.



Carouge, il est uniquement possible de payer des amendes d'ordre, de déposer des objets trouvés et d'obtenir des informations générales, alors que dans un des postes de police municipale d'Onex, il est notamment possible d'effectuer toutes les démarches administratives pour renouveler sa carte d'identité, d'effectuer des changements d'adresse, d'obtenir une attestation de résidence, d'acheter une carte journalière CFF, de louer un emplacement de marché ou d'acheter une médaille pour chien.

### Absence de cohérence opérationnelle en matière d'équipement

L'équipement des polices municipales peut varier d'une commune à l'autre sans réelle cohérence opérationnelle d'ensemble. Par exemple, certains de leurs véhicules sont munis de bouées de sauvetage alors que d'autres véhicules des polices de communes lacustres n'en sont pas équipés. Par ailleurs, certains véhicules de police municipale disposent d'extincteur ou de trousse de secours et d'autres non. Finalement, la Cour observe qu'une police municipale a acquis un bouclier de maintien de l'ordre alors que ce moyen est disproportionné par rapport aux activités des APM.

### Des activités répressives variant d'une commune à l'autre

La production de pièces administratives en lien avec les compétences judiciaires<sup>48</sup> est également très variable d'une police municipale à l'autre, sans que les réalités du terrain ne le justifient pleinement. Une analyse réalisée par la police cantonale<sup>49</sup> fait ressortir que certaines polices municipales ont été très actives sur cette période en matière judiciaire alors que d'autres n'ont réalisé aucune tâche judiciaire. Par exemple, chaque APM de la police municipale de Vernier avait produit sur cette période une moyenne de 12.7 pièces alors que les APM de Veyrier et Vandoeuvres n'en avaient produit aucune. La moyenne du nombre de pièces administratives réalisées par APM, toute police municipale confondue, est de 5.7 durant cette période.

Par ailleurs, le nombre total de rapports de contravention établis varie d'une police municipale à l'autre. À titre d'illustration<sup>50</sup>, les polices municipales de Cologny et Veyrier disposent chacune de sept APM, mais la première a établi 119 rapports de contravention en 2018 alors que la seconde n'en a dressé que 11, soit une différence de plus de 1 à 10. Les communes de Chêne-Bourg et Versoix disposant chacune d'une police municipale dotée de six APM ont établi respectivement 60 et 9 rapports de contravention en 2018, et la police municipale de Vandoeuvres, avec un unique APM en a établi 7 sur la même période. En 2018, la police municipale de Meyrin a dressé 101 rapports de contravention avec 18 APM et celle de Carouge 431 rapports avec 22 APM, soit 6 rapports par APM pour Meyrin contre 20 pour Carouge.

En sus de la variation du nombre de rapports de contravention effectués par APM, les domaines concernés varient également, parfois dans des communes similaires. À titre d'illustration, en 2018, alors que 22% des rapports de contravention établis par la police municipale de Cologny concernaient la sécurité, la tranquillité et la salubrité, celle de Vandoeuvres n'en a établi aucun dans ce domaine. Dans la commune de Grand-Saconnex, 84% des rapports de contravention effectués en 2018 sont en lien avec la LCR alors que ce sujet ne concerne que 16% des rapports de Meyrin qui se focalise davantage sur la loi sur les chiens (39% contre 3% pour Grand-Saconnex) ainsi que sur la sécurité, la tranquillité et la salubrité (38% contre 7% pour Grand-Saconnex). Enfin, la police municipale de Chêne-Bourg a établi 73% de ses rapports de contravention pour des infractions en lien avec la sécurité, la tranquillité et la salubrité alors que ce sujet ne concerne que 19% des rapports de contravention de

---

<sup>48</sup> Rapport d'arrestation, PV d'audition, rapports de renseignement, etc.

<sup>49</sup> Le rapport porte sur la période allant du 1<sup>er</sup> mars 2016, date de la mise en application effective des nouvelles compétences judiciaires pour les polices municipales, au 31 août 2018.

<sup>50</sup> Les chiffres présentés ci-après ont été communiqués par les polices municipales des communes concernées.

Chêne-Bougeries qui se concentre davantage sur la LCR (46% des rapports contre 12% pour Chêne-Bourg).

Les variations des activités répressives précitées ne peuvent s'expliquer uniquement par les différences organisationnelles et d'horaires de chaque police municipale.

#### Des axes prioritaires et objectifs non cohérents

Les 17 communes ayant une police municipale ont défini des axes prioritaires ainsi que des objectifs. Néanmoins, ces axes prioritaires et objectifs ont été définis sans tenir suffisamment compte de la cohérence de l'ensemble du dispositif de police de proximité sur le canton. En effet, des communes ayant des caractéristiques sociodémographiques similaires ont défini des axes prioritaires et des objectifs pour leur police municipale très différents. À titre d'illustrations, Cologny a défini des axes prioritaires concernant la surveillance et la préservation du territoire et du patrimoine communal ainsi que la prévention et la communication, tandis que les axes prioritaires de Vandoeuvres concernent essentiellement la lutte contre les incivilités, les troubles à la salubrité et les infractions en matière de LCR. Thônex a comme objectifs de renforcer et développer le lien avec les résidents, les partenaires et d'assurer une présence visible sur le terrain, tandis que Chêne-Bougeries met l'accent sur la diminution des incivilités routières, du trafic de stupéfiants et des incivilités dans l'espace public. D'un point de vue opérationnel, ces différences sont difficilement compréhensibles et péjorent la capacité de traiter les problématiques de manière efficace et efficiente, des actions non concertées pouvant provoquer des effets indésirables d'un territoire communal à l'autre<sup>51</sup>.

### 4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et d'image** découlent des axes prioritaires qui ne sont pas toujours cohérents si l'on considère le dispositif dans son ensemble. Ils tiennent également aux moyens à disposition des polices municipales qui ne sont pas forcément adaptés aux missions réalisées.

Les **risques de conformité et de contrôle** tiennent notamment aux potentielles violations des dispositions explicitées dans la directive 6 du Procureur général, en particulier, les art. 7 CPP et 33 LaCP.

Le **risque d'image** tient à l'absence de cohérence et d'efficacité du dispositif.

---

<sup>51</sup> Par exemple, en mettant l'accent sur la lutte contre le bruit de manière non coordonnée, il est possible de déplacer, non seulement les nuisances sonores d'une commune à l'autre, mais également d'autres problèmes sous-jacents tels que du trafic de stupéfiants qui n'ont pas été détectés de manière appropriée.

## 4.2. Coordination des polices municipales et cantonales

### 4.2.1. Contexte

#### *Le groupement des chefs de corps des polices municipales des communes genevoises (CCPMCG)*

Certaines initiatives ont été prises par les polices municipales afin d'améliorer leur coordination, telle la création du CCPMCG. Ce groupement réunit les responsables des 17 polices municipales du canton de Genève. Son objectif est de coordonner et d'harmoniser les pratiques et doctrines des polices municipales. Ce groupement a également pour objectif de promouvoir une bonne coopération entre la police cantonale et les polices municipales. Le CCPMCG n'a pas de reconnaissance officielle (ce comité n'est institué dans aucune base légale ou réglementaire). Ses décisions ne sont pas contraignantes. Il se réunit mensuellement et un PV est systématiquement établi. Le CCPMCG a notamment donné son opinion sur l'harmonisation des uniformes des polices municipales.

#### *Effectifs à Genève*

Les effectifs de la police cantonale sont définis à l'art. 4 du règlement sur l'organisation de la police (ROPol). Les effectifs idéaux de la police cantonale s'appuient sur l'effectif policier de la ville de New York (42 pour 10'000 habitants). Le choix de la ville de New York à titre comparatif avait été considéré adéquat pour Genève pour les raisons suivantes<sup>52</sup> :

- 28% de la population travaillant à New York habite à l'extérieur de la ville, contre 23% à Genève.
- New York abrite le premier siège mondial des organisations internationales et non gouvernementales, Genève occupant le deuxième rang en la matière.
- La composition de la population est sensiblement la même, puisque 36% de la population new-yorkaise est étrangère (exception américaine), contre 40% à Genève (exception suisse).
- New York est un poumon économique aux États-Unis comme Genève peut l'être en Suisse et en France voisine.

En conséquence, les effectifs optimaux de la police cantonale à Genève sont d'environ 42 policiers cantonaux par tranche de 10'000 habitants. Ce ratio est relativement élevé en comparaison internationale. En effet, un rapport de l'ONU de 2010<sup>53</sup> indique que dans le monde, le nombre médian de policiers par tranche de 10'000 habitants est de 30. En outre, en décidant de prendre comme point de comparaison New York City, le canton de Genève se compare avec une ville ayant un des taux de policiers les plus élevés des États-Unis<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> PL 11228

<sup>53</sup> Douzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, 2010, A/CONF.213/3

<sup>54</sup> Selon le rapport « Local Police Departments, 2013 : Personnel, Policiers, and Practices » du département de la justice américain, la police de New York est la plus grande police locale des États-Unis en termes d'effectif absolu et, parmi les 50 polices locales les plus importantes en termes d'effectif policier, elle se place en 6<sup>e</sup> position pour le nombre de policiers par habitant, après Washington DC, Baltimore, Chicago, Atlanta et Philadelphie.

Dans le ROPol, le ratio de 42 policiers cantonaux pour 10'000 habitants est réparti sur les différents services de la police cantonale de la manière suivante<sup>55</sup> :

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| a. police-secours :           | 6 postes par tranche de 10'000 personnes constituant la population du Grand Genève ;       |
| b. police judiciaire :        | 3.5 postes par tranche de 10'000 personnes constituant la population du Grand Genève ;     |
| c. police de proximité :      | 8.5 postes par tranche de 10'000 personnes constituant la population résidante du canton ; |
| d. police internationale :    | 8.5 postes par tranche de 10'000 personnes constituant la population résidante du canton ; |
| e. police routière :          | 2.5 postes par tranche de 10'000 personnes constituant la population diurne du canton ;    |
| f. direction des opérations : | 200 équivalents temps plein au maximum ;   |
| g. services d'appui :         | 60 équivalents temps plein au maximum.   |

Les effectifs ci-dessus ne prennent pas en compte les APM qui s'ajoutent aux policiers cantonaux.

### ***Circulation de l'information***

Toute police se doit d'être dotée d'un système de communication des informations utiles au pilotage et à la surveillance de ses activités. Une information et une communication adéquates sont en effet essentielles non seulement à son bon fonctionnement, mais également à son efficacité opérationnelle (en particulier pour le renseignement). L'information peut concerner des aspects aussi bien quantitatifs que qualitatifs. Elle doit être pertinente et communiquée clairement, en temps utile et aux bons destinataires.

En l'état actuel du dispositif, qui repose sur 18 entités indépendantes et peu coordonnées, la circulation de l'information n'est pas adéquate. Les polices municipales n'ont pas accès à certaines informations ou applications qui seraient utiles au bon déroulement de leurs missions.

## **4.2.2. Constats**

### ***Appréciation générale***

Les analyses de la Cour font ressortir une coordination insuffisante tant entre les polices municipales entre elles qu'avec la police de proximité cantonale, générant ainsi des inefficiences et des tensions.

### ***Constat 4 : Un manque de coordination entre les polices municipales engendrant une absence de vision globale des activités***

Les lacunes de coordination entre les différentes polices municipales ne permettent pas d'avoir une vision globale des activités effectivement réalisées par celles-ci. Ceci est principalement dû à la multiplicité des mains-courantes informatiques des polices municipales ainsi qu'à l'absence de doctrine uniforme s'agissant

---

<sup>55</sup> La somme des ratios ne fait pas 42, mais lorsque l'on prend en compte les différents bassins de population pris en compte pour chaque service (population du Grand Genève, population résidente du canton, etc.), au final, l'effectif total est bien d'environ 42 policiers cantonaux pour 10'000 habitants.

de la saisie des données. Une analyse succincte menée par la Cour sur un échantillon de mains-courantes des communes montre que la majorité d'entre elles ne permettent pas de les mettre en commun afin d'en extraire aisément des informations utiles. Par exemple, certaines communes saisissent les heures effectuées par les collaborateurs alors que d'autres introduisent uniquement les événements estimés comme « importants ». En outre, les thèmes, catégories, etc. utilisés ne sont pas uniformes entre les communes, ce qui rend ardue toute mise en commun pertinente des informations disponibles.

#### ***Constat 5 : Une répartition territoriale des postes de police sans logique opérationnelle appropriée***

Les travaux de la Cour font ressortir que l'emplacement des postes de police municipaux et cantonaux ne repose pas sur une logique opérationnelle. En effet, l'implantation sur le territoire des postes municipaux s'est souvent effectuée en fonction de la disponibilité des locaux administratifs et sans tenir compte de l'emplacement des postes de police de proximité cantonale. Cet état de fait est illustré, entre autres, par les 25 postes de police municipale et les 11 postes de police de proximité cantonale présents sur le territoire. Si l'on considère, par exemple, la Ville de Genève, le poste de police municipale des Grottes est situé à 350 mètres à pied du poste de police de proximité de la gare Cornavin. Une situation similaire se trouve à Versoix où le poste de police de proximité cantonale est distant de 120 mètres du poste de la police municipale. Enfin, dans les communes de Lancy et d'Onex, sur un rayon d'environ un kilomètre se trouvent quatre postes de police municipale (qui ne se situent pas dans des mairies) ainsi qu'un poste de la police de proximité cantonale. À l'inverse, certaines zones du canton, notamment dans les communes de Chancy, Dardagny ou Jussy, sont à plus de 10 km du poste de proximité le plus proche.

La répartition territoriale des postes, qui est un des fondements de la police de proximité, n'est actuellement pas appropriée. En outre, cette situation engendre des coûts qui pourraient être évités avec une vision globale de la situation, l'ouverture d'un poste de police impliquant de nombreux coûts fixes (locaux, personnel d'accueil, équipement, etc.).

La carte ci-dessous présente cette situation. Les postes de police de proximité cantonale et les postes de police municipale sont présentés pour chaque commune concernée. Les communes disposant d'une police municipale sont indiquées en bleu, la Ville de Genève est en gris.

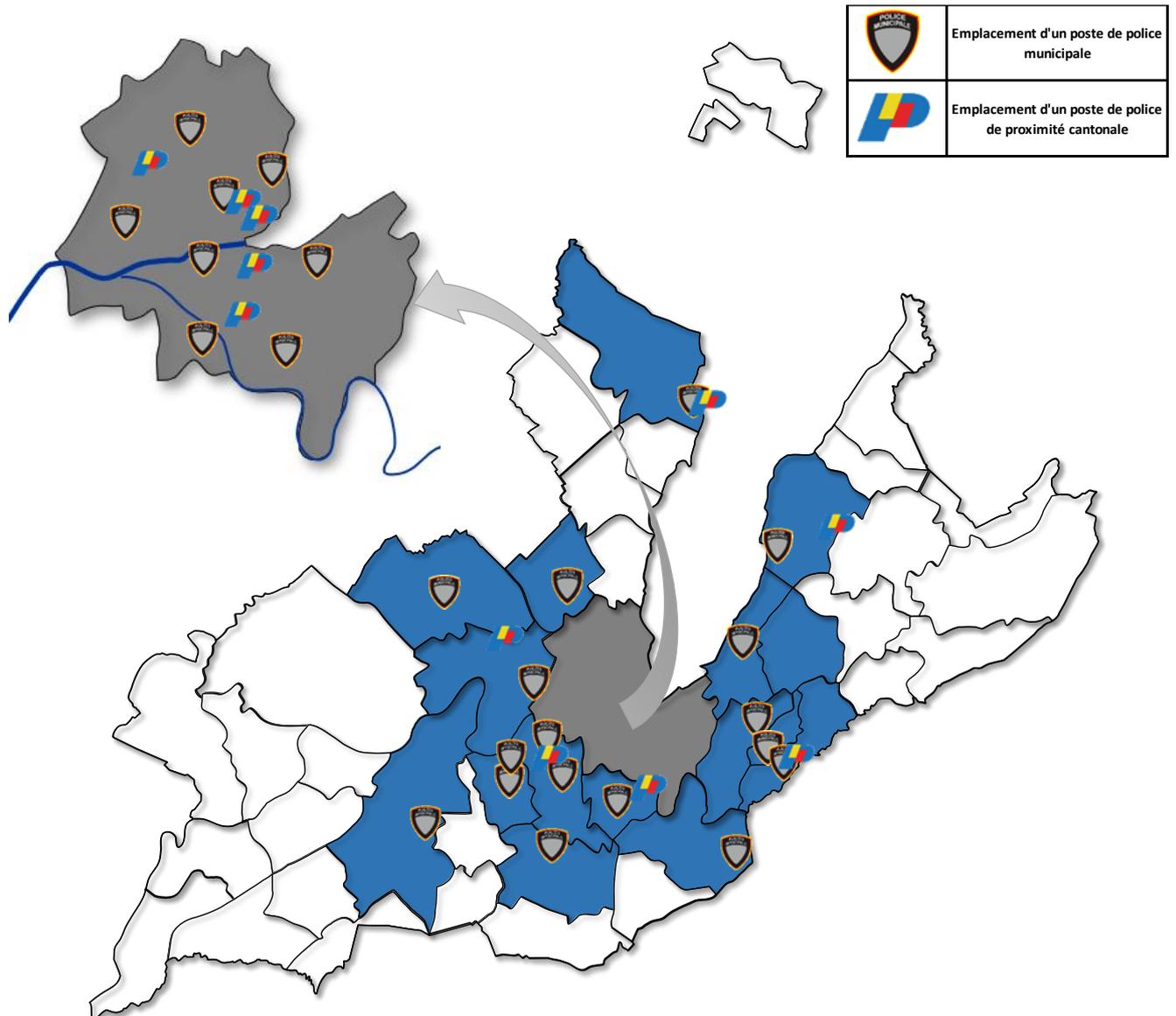


Figure 10 - Carte représentant la répartition des postes de police de proximité cantonale et de polices municipales

**Constat 6 : Des effectifs déterminés selon des logiques différentes et sans vision d'ensemble**

Selon l'art 4 du ROPol, l'effectif optimal pour assurer la police de proximité est de 8.5 policiers armés par tranche de 10'000 habitants, soit environ 420 policiers de proximité pour tout le canton. Dans les faits, le dispositif actuel compte 180 policiers cantonaux de proximité et 362 APM, soit 542 acteurs de police de proximité. Le canton et les communes déterminent leurs effectifs sans se consulter, il existe un décalage entre les effectifs sur le terrain et les besoins identifiés selon le ROPol. Ceci a des conséquences sur l'efficacité du dispositif dans son ensemble ainsi que sur son efficacité (absence de commandement unique et moyens pas toujours adaptés aux missions des polices municipales).

## **Constat 7 : Une coordination et une collaboration insatisfaisantes entre les polices municipales et la police cantonale**

En l'absence de commandement centralisé et malgré la bonne volonté de la majorité des différents acteurs, la coordination et la collaboration entre les polices municipales et la police cantonale ne sont pas satisfaisantes et sont également source de tensions. Les points ci-dessous illustrent ce constat :

### Évènements importants

L'art. 7 LAPM prévoit un engagement des APM sous commandement cantonal lorsque des évènements majeurs le nécessitent (visites de chef d'État, manifestations de grande envergure, etc.). La réquisition des APM sous commandement de la police cantonale requiert une décision du Conseil d'État qui doit solliciter « préalablement l'accord des communes [...] sauf en cas d'urgence », ce qui n'est pas efficient, 17 communes devant être sollicitées. Les communes ne disposant pas de la vision d'ensemble de la gestion de l'évènement, ces demandes suscitent régulièrement des tensions et incompréhensions. À titre d'illustration, lors de la venue du Pape François en 2018, la demande du canton s'est heurtée à de nombreuses oppositions, en particulier :

- certaines communes n'ont pas répondu aux demandes du Conseil d'État ;
- un exécutif communal a contesté la répartition du nombre d'APM réquisitionnés entre les communes ;
- au final, tous les APM désirés n'ont pas pu être obtenus et l'énergie dépensée par la police cantonale pour mobiliser les APM a été disproportionnée.

Des problèmes similaires ont eu lieu lors de la Saga des Géants en 2017 ou lors de manifestations sportives en 2019.

Cet état de fait a pour conséquence que les APM ne peuvent pas être mobilisés d'une manière efficiente et efficace lors d'évènements d'importance et est de nature à péjorer les relations entre les différentes polices.

### Prévention

La police cantonale a mis en place une Brigade d'éducation et de prévention (BEP) qui intervient dans le domaine de la prévention, notamment dans les écoles et auprès des aînés. Or, les polices municipales effectuent également de la prévention auprès des mêmes publics cibles, sans concertation appropriée avec la police cantonale. Le BEP n'est pas forcément informé de ces interventions ni du contenu de celles-ci.

Par ailleurs, les policiers cantonaux de la BEP suivent tous un cursus de formation pédagogique spécifique en collaboration avec la haute école pédagogique de Lausanne et des conseillers pédagogiques du département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP). Les APM, eux, ne disposent pas toujours de la même formation.

Cette situation peut ainsi engendrer, dans le meilleur des cas, une redondance dans les actions de prévention et, dans le pire des cas, la transmission de messages divergents.

### Radars routiers

Actuellement, les radars de contrôle routier sont tous sous la responsabilité de la police cantonale. Leur renouvellement, en tenant compte des besoins pour l'ensemble du territoire, a été examiné par le Grand Conseil dans le cadre d'un crédit d'investissement<sup>56</sup>. L'emplacement des radars se fait principalement en fonction d'une analyse des zones accidentogènes. Une partie des radars est également disposée sur demande des exécutifs communaux, selon les accords négociés dans les CLS.

---

<sup>56</sup> PL 12240.

Or, certaines communes souhaitent mettre en œuvre leur propre contrôle radar, en sus de la démarche cantonale. Ainsi, une commune disposant d'une police municipale a inscrit à son budget, de manière unilatérale, l'acquisition d'un radar de contrôle routier, et d'autres polices municipales ont des projets dans ce sens. Ces projets communaux sont réalisés sans demande formelle en amont ni concertation appropriée avec la police cantonale. Or, ces acquisitions auront des implications directes allant bien au-delà du contrôle routier et induiront des tâches supplémentaires pour les services cantonaux : calibrage et maintenance du radar, visionnage des images, recherche de l'identité du conducteur du véhicule, contravention et recouvrement, etc. Cette situation est source de tensions entre les différents acteurs au niveau communal et cantonal et est une illustration supplémentaire des effets négatifs du manque de gouvernance contraignante et centralisée.

### Une circulation insatisfaisante de l'information

De manière générale, tant la police cantonale que les polices municipales ne sont pas satisfaites de la circulation de l'information (à l'exception des échanges bilatéraux sur le terrain). La Cour observe entre autres que :

- les APM doivent aller dans les postes cantonaux pour effectuer la saisie informatique des affaires judiciaires (il s'agit du module journal de l'application P2K), car ils ne disposent pas d'un accès à distance pour le faire (un projet est en cours pour modifier cela, mais la date de livraison n'est pas encore connue). Ainsi, les polices municipales souhaitant suivre les affaires judiciaires effectuent des nouvelles saisies dans leurs propres mains-courantes, ce qui n'est ni efficient ni efficace, les données n'étant pas introduites de manière harmonisée. Par ailleurs, le module de la main-courante cantonale ne permettant actuellement pas une gestion des droits d'accès par commune, un policier cantonal doit rester à côté du policier municipal afin de garantir que ce dernier n'accède pas à des données non autorisées.
- dans la pratique, la police cantonale n'a pas accès aux mains courantes des communes.
- une fois par semaine (« rapport hebdomadaire »), un représentant de la Ville de Genève ainsi qu'un représentant des autres polices municipales participent à une séance conjointe d'échange d'informations avec la police cantonale portant par exemple sur les nouveaux phénomènes observés ou sur les événements particuliers : bagarre annoncée entre des bandes, regroupements réguliers de jeunes avec des incivilités, trafic de stupéfiants, etc. Les polices municipales ne sont pas tenues de fournir des informations à la police cantonale dans le cadre de cette séance<sup>57</sup>. Ainsi, les informations transmises par les communes varient fortement tant du point de vue de la qualité (utilité) que de la quantité, certaines communes ne transmettant pas régulièrement ou peu d'informations. A contrario, les polices municipales reçoivent le PV du rapport hebdomadaire.

### ***Constat 8 : deux centrales d'alarme, une situation ne se justifiant pas***

La situation actuelle des centrales d'appel sur le canton n'est pas efficiente (CECAL et CEGAP). En effet, la Cour observe que les deux centrales fonctionnent avec des systèmes d'information différents, ce qui implique notamment des doubles saisies des réquisitions de la CECAL par la CEGAP et complexifie l'engagement des ressources pour la CECAL, cette dernière devant passer par la CEGAP pour obtenir l'appui des APM de la Ville de Genève. La police municipale de la Ville de Genève justifie cette situation par le fait qu'elle souhaite garder le contrôle de l'engagement de son personnel afin de toujours savoir quand, où et pourquoi un APM est engagé. Elle souhaite également, au travers de ce mode de fonctionnement, garantir une réserve d'engagement, ses priorités pouvant différer de celles

---

<sup>57</sup> Afin de faciliter la transmission hebdomadaire de l'information, la police cantonale a établi une fiche d'information standardisée.

de la police cantonale. Cette distinction implique qu'aucune des deux centrales n'a de vision globale et fiable, à un moment donné, de l'ensemble des ressources disponibles sur le terrain en Ville de Genève.

Outre le cas particulier de la Ville de Genève, la Cour constate que la CECAL n'a pas de vision des activités de terrain des autres polices municipales, même pour les communes ayant conclu des CLS, chaque police municipale fonctionnant de manière autonome. Cette situation rend plus difficile une coordination efficiente des ressources par rapport à des problématiques du ressort de la police de proximité.

### 4.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et financiers** tiennent à des effectifs définis sans méthodologie éprouvée. Ils découlent également d'une absence de coordination et de collaboration suffisante ainsi que d'une répartition territoriale des postes sans réelle logique opérationnelle appropriée. Finalement, ils résultent également de l'usage de deux centrales d'appel, l'une couvrant l'ensemble du canton et l'autre étant limitée à la seule Ville de Genève.

Le **risque d'image** tient à l'absence de cohérence et d'efficience du dispositif.

## 4.3. Surveillance et coordination des polices de proximité

### 4.3.1. Contexte

#### *Surveillance*

D'une manière générale, l'objectif principal de la surveillance est de préserver le bon fonctionnement de l'organisation. Une surveillance appropriée nécessite une transmission adéquate des informations afin que les instances dirigeantes puissent évaluer l'atteinte ou non des objectifs qui ont été fixés par rapport aux axes prioritaires définis. Pour ce faire, les missions et activités attendues en matière de police de proximité doivent être clairement définies. Afin de pouvoir s'assurer qu'elles sont bien mises en œuvre, il est nécessaire d'associer aux axes prioritaires et objectifs des indicateurs et valeurs cibles mesurables.

Une surveillance appropriée permet de détecter les éventuels problèmes, par exemple de cohérence, et de prendre les décisions et mesures correctrices en temps opportun. En outre, elle est un moyen de responsabiliser les acteurs concernés et permet d'améliorer en continu la performance opérationnelle. Une surveillance adéquate est essentielle dans le contexte d'un dispositif complexe tel que celui des polices de proximité cantonale et municipales.

### 4.3.2. Constats

#### **Appréciation générale**

Le dispositif ne prévoit aucune instance contraignante de surveillance des polices de proximité dans leur ensemble.

L'ensemble des polices municipales ainsi que la police de proximité cantonale ont établi des objectifs. Plusieurs de ces objectifs doivent toutefois encore être complétés d'indicateurs et de valeurs cibles permettant de les suivre plus aisément.

#### **Constat 9 : Absence de surveillance du dispositif de police de proximité**

Il n'y a pas de surveillance du dispositif de police de proximité. Cet état de fait résulte du cadre légal qui ne prévoit pas d'instance contraignante supra-communale pour gouverner, coordonner et surveiller les polices municipales. Il s'agit d'une faiblesse conceptuelle que ni la *politique de sécurité de proximité du canton de Genève*, ni le *concept de mise en œuvre de la politique de sécurité de proximité du canton de Genève*, ni les avis ou propositions de la CCSM ou encore les CLS ne permettent de compenser.

Par ailleurs, la police cantonale n'a pas les moyens de connaître, pour un moment donné, le nombre d'APM sur le terrain ni leurs missions en cours. De même, ni le département, ni une instance intercommunale, ni la police cantonale n'ont de vision fiable et globale des tâches réellement effectuées par les différentes polices municipales sur le territoire cantonal, par exemple en termes d'ilotage, de renseignement ou encore de prévention (ces terminologies pouvant d'ailleurs recouvrir des conceptions et des actions très différentes). Toute volonté de dresser une image globale de la situation se heurterait à une difficulté majeure, les règles de saisie des informations dans les différentes bases de données n'étant pas harmonisées.

### **Constat 10 : Indicateurs et valeurs cibles lacunaires**

Toutes les communes ayant une police municipale ont fixé des axes prioritaires et des objectifs à leur police municipale. En revanche, peu de polices municipales ont défini des indicateurs et valeurs cibles permettant de les suivre plus aisément. Par exemple, une police municipale s'est fixé comme objectif de « réduire, voire éliminer les incivilités routières ». Cependant, elle n'a pas défini le nombre d'incivilités routières à ne pas dépasser par année afin de considérer l'objectif comme atteint. L'absence d'indicateurs et de valeurs cibles augmente la difficulté de planifier, prioriser et suivre les axes prioritaires et objectifs, ce qui ne contribue pas à une gestion efficace et efficiente des ressources. Il en va de même des objectifs établis par la police de proximité cantonale, qui sont fixés dans des feuilles de route annuelle par secteur, mais ne sont pas complétés par des indicateurs liés à des valeurs cibles.

#### **4.3.3. Risques découlant des constats**

Les risques de **conformité, de contrôle, opérationnels et financiers** sont avérés et tiennent à l'absence de surveillance appropriée du dispositif dans son ensemble.

## 5. CONCLUSION

À titre liminaire, la Cour tient à relever la motivation et l'engagement des différentes forces de police rencontrées dans le cadre de cet audit. Ces qualités personnelles ne permettent cependant pas de pallier les défauts conceptuels du dispositif de police de proximité tels qu'ils apparaissent dans les constats du présent rapport.

L'absence de cohérence globale du dispositif et l'autonomie communale en matière de police municipale ont pour conséquence que les trois grands principes directeurs<sup>58</sup> sous-tendant les activités d'une police de proximité ne peuvent être mis en œuvre de manière appropriée. En effet, le dispositif genevois est complexe et repose essentiellement sur la bonne volonté de l'ensemble des acteurs, soit les 17 polices municipales, la police cantonale de proximité, les exécutifs communaux et le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé. Si cette forte autonomie permet à l'échelle d'une commune de mener certaines actions de proximité très ciblées (par exemple en termes de prévention), elle conduit toutefois à des faiblesses d'efficacité opérationnelle. En effet, les actions sont menées selon une logique de frontières communales et non en fonction du périmètre des problèmes de sécurité et des besoins opérationnels dans leur ensemble, ce qui réduit l'efficacité dans la résolution des problèmes et la responsabilisation des communautés, du fait notamment d'un fort cloisonnement de l'information (y compris du renseignement). En outre, la complexité du dispositif augmente sensiblement la difficulté d'adapter l'ensemble des polices municipales aux enjeux posés par les changements de la criminalité et les évolutions sociétales.

La Cour considère dès lors que des réformes stratégiques doivent être entreprises par le canton sur le dispositif dans son ensemble. Il est impératif que tous les acteurs réalisent qu'il ne s'agit pas de considérer séparément chaque pièce du puzzle que constituent les différents acteurs de la police de proximité, mais de prendre conscience qu'elles s'imbriquent mal et qu'il n'est actuellement pas possible d'en avoir aisément l'entière vision. À défaut, il est hautement probable que l'on favorise, dans le meilleur des cas, la mise en place de polices à plusieurs vitesses et que l'on génère des problèmes de cohérence et d'efficacité opérationnelle de plus en plus marqués. La recommandation de la Cour vise à unifier et harmoniser le dispositif tout en préservant une proximité appropriée et un maillage territorial efficace. Pratiquement, la Cour propose ainsi un ensemble de mesures, au Conseiller d'État en charge du DSES, à implémenter afin d'y parvenir. Ces mesures visent à :

- Mettre en place un système avec une gouvernance claire, des missions ciblées et des processus communs assurant la coopération entre les différents acteurs et l'efficacité de l'ensemble ;
- Intégrer les 18 différentes polices de proximité dans un système structuré ;
- Éliminer les redondances et inefficiences ;
- Augmenter les compétences et la reconnaissance de la police de proximité ;
- Obtenir un équilibre approprié entre la centralisation et la proximité ;
- Maintenir des liens adéquats entre la police de proximité et les autorités politiques cantonales et communales.

La mise en œuvre de la recommandation de la Cour permettrait une optimisation des ressources, ce qui générerait des gains d'efficacité tout en augmentant notablement l'efficacité opérationnelle du dispositif dans son ensemble. Deux modèles organisationnels présentés ci-dessous sont a priori envisageables :

- a) **La police intégrée** : dans ce système, le degré d'intégration des polices communales et cantonale peut varier. Dans le contexte genevois, il conviendrait, afin de faire évoluer la

---

<sup>58</sup> Maillage territorial et déconcentration, résolution de problème et responsabilisation des communautés (voir chapitre 3.2.1).

situation, que les APM soient employés par les communes, mais que leur engagement sur le terrain soit régi par des processus communs et soumis au commandement opérationnel de la police cantonale. Il s'agirait également de s'assurer que les missions, équipements et moyens de défense soient harmonisés avec ceux de la police de proximité cantonale (obtention du brevet fédéral, véhicules prioritaires et armes à feu). Il serait par ailleurs opportun d'encourager la mise en place de polices intercommunales afin de diminuer le nombre d'acteurs, entre autres. Un nombre minimum d'APM pourrait être défini au-dessous duquel il ne serait pas permis de créer une police (inter)municipale, par exemple 8 (nombre recommandé pour la mise en place de CLS avec le canton dans le concept de mise en œuvre de la politique de sécurité de proximité du canton de Genève). En tous les cas, une force de police comprenant un seul policier devrait être proscrite conformément aux bonnes pratiques opérationnelles en la matière. Il faut cependant savoir que la mise en œuvre d'une police intégrée serait très complexe et ne résoudrait pas nécessairement l'ensemble des problèmes soulevés par la Cour de manière appropriée, notamment du point de vue des systèmes d'information.

- b) **La police unique** : dans le système de la police unique, les polices municipales sont abolies et leurs missions sont accomplies par la police de proximité cantonale. Cette solution permettrait de résoudre l'ensemble des lacunes du dispositif actuel : formation, équipements, moyens de défense, accès aux informations, clarté des missions. La difficulté principale de ce modèle réside dans la mise en œuvre des mesures transitoires permettant de faire évoluer le dispositif à moyen terme, notamment l'évolution d'APM vers le statut de policier breveté et armé. En dehors des frais liés à la transition (passage au brevet fédéral de policier, coûts de la prévoyance professionnelle, etc.), la mise en place d'une police unique permettrait de générer des économies en comparaison avec la situation actuelle. En effet, actuellement les 180 policiers de proximité cantonaux et 362 APM représentent environ 74 millions de F par an de charges de personnel (voir chapitre 3.5). Si l'on retient l'effectif optimal du ROPol, la police de proximité unique du canton devrait compter 420 policiers de proximité, ce qui représenterait une charge annuelle de personnel d'environ 61 millions de F, en se basant sur le coût actuel moyen d'un policier de proximité (voir chapitre 3.5). La mise en place de la police unique de proximité comprenant 420 policiers permettrait donc de générer une économie de 13 millions de F par an sur les charges de personnel.

Quel que soit le modèle retenu, un commandement unique permettrait de résoudre plusieurs problématiques importantes :

- un engagement cohérent et coordonné de l'ensemble des forces de police ;
- une uniformisation des doctrines et pratiques des polices ;
- une optimisation des moyens (équipements, procédures et ordres de marche, maillage territorial des postes) ;
- une meilleure flexibilité des forces policières, notamment en cas d'urgence ou d'événements majeurs ;
- une égalité de traitement des citoyens dans la prise en charge de la sécurité de proximité.

La mise en place d'une police intégrée ou unique nécessite de résoudre des questions importantes en matière de ressources humaines, en particulier. En effet, compte tenu des exigences de formation certifiante plus élevées, la transition vers une force de police composée de policiers au bénéfice d'un brevet fédéral ne pourra vraisemblablement pas être couronnée de succès pour l'ensemble des agents de police municipaux actuels qui souhaiteraient bénéficier de cette évolution. Il s'agira donc de trouver des solutions, d'une part en termes d'effectif optimal à atteindre et, d'autre part, en termes de reclassement. En effet, certains APM n'obtiendront pas le brevet ou ne souhaiteront pas évoluer vers cette nouvelle fonction.

Le choix du modèle organisationnel (police de proximité intégrée ou police de proximité unique) est une décision stratégique qui incombe au pouvoir politique.

## 5.1. Observations de l'association des communes genevoises (ACG)

Une évolution fondamentale du dispositif requiert des modifications de la législation cantonale, raison pour laquelle la Cour adresse sa recommandation au département de la sécurité, de l'emploi et de la santé. Vu les enjeux importants en matière de police de proximité, la Cour a tenu à présenter ses travaux à l'ACG, ce qui a été fait le 6 mai 2019. Bien qu'il n'appartienne pas à l'ACG de se positionner formellement sur une recommandation qui ne lui est pas adressée, la Cour lui a laissé l'opportunité de faire part de ses observations qui sont reproduites intégralement ci-dessous.

*« À titre liminaire, nous avons été étonnés que la Cour oriente principalement son audit sur la situation des polices municipales et ne procède pas à un examen plus approfondi du fonctionnement de la police cantonale de proximité, sous l'angle notamment de ses compétences, des priorités opérationnelles données à ses agents, des effectifs déployés sur le terrain, des horaires accomplis par ceux-ci ou encore de leur répartition sur le territoire cantonal, ce qu'une analyse complète du dispositif genevois de police de proximité aurait, à notre sens, commandé.*

*Nous tenons ensuite à souligner ici la qualité et l'importance du travail de proximité accompli par les agents de police municipale (ci-après : APM) dans les différentes communes genevoises qui recourent à ces derniers. Si les prérogatives incombant aux APM ont beaucoup évolué ces dernières années, avec pour conséquence négative de les éloigner de leur mission première consistant à prévenir la commission d'incivilités, nous considérons que la lutte contre la petite délinquance n'en demeure pas moins une tâche régaliennne de première ordre.*

*Or, à nos yeux, une telle mission ne peut être l'apanage que d'une police de proximité, proche du terrain et entièrement dévouée à l'accomplissement de son objectif. Malheureusement, nous ne pouvons que constater aujourd'hui que les nouvelles tâches de police judiciaire que le législatif cantonal a souhaité confier aux APM ont eu pour effet de détourner fondamentalement ceux-ci de leurs actions d'ilotage auxquelles ils étaient initialement destinés.*

*Un tel constat pose naturellement la question des moyens à disposition des APM, évoquée dans votre rapport sous « Constat 2 : Des moyens pas toujours adaptés aux missions des polices municipales ».*

*En effet, qu'il s'agisse de l'obtention du brevet fédéral de policier, de l'équipement de moyens de défense supplémentaires, à l'exemple d'une arme à feu, ou de l'acquisition de véhicules prioritaires, ces moyens nous apparaissent en inadéquation avec les prérogatives originelles des APM et, de manière plus générale, avec l'approche de proximité souhaitée par les communes dans la gestion sécuritaire de leur domaine public.*

*Considérant ce qui précède, nous estimons qu'une redéfinition claire des tâches des APM apparaît indispensable en ce sens qu'elle apportera une réponse circonstanciée aux constats de votre Cour sur la question de l'inadaptation des moyens en mains des polices municipales.*

*Ceci précisé et sans développer davantage nos remarques quant aux autres constats de la Cour que nous ne partageons pas singulièrement, à tout le moins en partie, il nous semble essentiel de revenir sur les recommandations contenues dans votre rapport et, en particulier, sur les deux modèles organisationnels proposés pour l'avenir.*

*En lien tout d'abord avec le modèle de **police intégrée**, à teneur duquel les APM seraient, en substance, rémunérés, formés et équipés par les communes mais soumis au seul commandement opérationnel de la police cantonale, un*

tel scénario n'est simplement pas acceptable pour les communes. Il équivaudrait à soustraire les agents à l'autorité du maire ou du conseil administratif, tout en voyant les communes continuer de supporter la charge des APM dont elles ne disposeraient plus. Non seulement cette solution n'irait pas dans le sens préconisé du développement de polices intercommunales, mais elle serait, de surcroît, de nature à dissuader les communes d'engager des APM pour privilégier le recours à des agences de sécurité privées, avec le risque d'entraîner, à terme, la disparition complète de ce corps de métier.

S'agissant ensuite du modèle de **police unique**, à teneur duquel les polices municipales seraient absorbées par la police de proximité cantonale, soit la solution plébiscitée par la Cour, sa finalité comme les contours de sa mise en œuvre nous laissent très perplexes.

Premièrement, nous estimons que la réalisation d'un tel scénario impliquerait, pour la majeure partie de la population genevoise, la perte de tout lien sécuritaire de proximité. En effet, la centralisation de la police de proximité ne pourrait avoir pour effet que d'assujettir celle-ci à une seule stratégie cantonale, dont les priorités consisteront à répondre à des besoins uniformes sur certaines parties du territoire, sans aucune prise en compte des réalités locales. Une telle conséquence serait également de nature à favoriser, dans certaines communes, le recours à des agences de sécurité privées pour pallier, par exemple, des risques sécuritaires accrus.

En outre, et sans développer en détail les conséquences financières d'une transition forcée des APM vers un statut de policier cantonal breveté, dont les coûts se chiffrent vraisemblablement en dizaines de millions, une telle évolution aurait des conséquences potentiellement dramatiques sur le personnel qui constitue aujourd'hui les différents corps de polices municipales. En effet, comme vous le relevez à juste titre, les exigences de formation élevées liées à l'obtention du brevet fédéral de policier ne permettraient pas à l'ensemble des APM de se voir délivrer un tel diplôme, à tout le moins pour ceux qui souhaiteraient entreprendre une telle formation. Il convient de rappeler ici que de nombreux APM se sont précisément présentés aux examens d'entrée de la police municipale suite à l'échec de ceux permettant d'intégrer la police cantonale. Dès lors qu'un reclassement de ce personnel dans d'autres fonctions de l'administration communale ne serait pas aisé, compte tenu des postes à pourvoir et des spécificités toujours plus poussées que doivent remplir les profils recherchés, il faudrait probablement compter sur des licenciements par dizaine des APM n'ayant pas réussi leur transition dans la police cantonale.

Enfin, nous avons été très surpris de lire que si ce modèle devait être retenu par le canton, « un système de financement de la police de proximité par les communes devra être établi ». L'on voit en effet mal pourquoi les communes devraient prendre à leur charge le coût de la police cantonale de proximité si les polices municipales devaient être abolies et la délégation de pouvoir de police en leur faveur supprimée. Au demeurant, vous conviendrez que les critères qui seraient utilisés, le cas échéant, pour déterminer la participation de chaque commune serait très difficile à établir. Par ailleurs, il nous semble que la seule représentation des communes au sein d'un comité stratégique chargé de définir la politique de sécurité de proximité ne justifierait en aucun cas la prise en charge de tout ou partie du financement d'un service de la police cantonale. Cette conclusion s'impose d'autant plus que le risque de voir les effectifs de police de proximité être finalement utilisés à d'autres fins - en fonction des besoins que la police cantonale dans son ensemble pourrait exprimer - aurait de grandes chances de se concrétiser, à l'instar de celui qui verrait ces effectifs ne pas ou peu intervenir dans les territoires de certaines communes qui financent aujourd'hui des agents de police municipale.

Pour le surplus, nous nous interrogeons sur le fait que, parmi les modèles organisationnels présentés, celui qui proposerait une police de proximité uniquement en mains des communes n'ait pas été évoqué par la Cour. À notre sens, une telle solution serait de nature à répondre à la plupart des mesures préconisées par vos soins, soit la mise en place d'un système clair, cohérent et structuré, sans redondances avec les tâches de répression de la criminalité du seul ressort du canton, une reconnaissance plus forte de la police de proximité et un fort développement des compétences afférentes. Elle permettrait aussi la conservation d'une organisation décentralisée propre à donner une réponse de proximité appropriée aux besoins sécuritaires de la population.

Les éléments susmentionnés nous incitent à penser qu'il conviendrait prioritairement de redéfinir, par le biais d'une modification légale, les attributions des APM, de manière à ce que celles-ci correspondent davantage

aux besoins identifiés de prévention des infractions, notamment par l'abandon définitif de toutes tâches de police judiciaire.

Un tel exercice, à mener de concert avec le Conseil d'Etat, représenterait, à notre sens, la réponse politique la plus à même de concilier les constats de votre rapport avec la nécessité de maintenir une police de proximité cohérente et efficace dans notre canton. »

### Position de la Cour relative aux observations de l'ACG

La Cour remercie l'ACG de ses observations. Elle prend acte du fait que l'ACG ne remet pas en question les constats de la Cour en évoquant de nouveaux éléments factuels, mais diverge sur les solutions à apporter aux problèmes avérés. L'ACG propose en effet de revenir au système qui prévalait avant la réforme de 2013, à savoir de supprimer les tâches de police judiciaire confiées aux APM et de recentrer l'activité de ces derniers sur la prévention des incivilités et des infractions. Ainsi qu'il sera exposé ci-dessous, la position de l'ACG ne résiste pas à l'appréciation professionnelle de la Cour qui repose sur un examen approfondi et documenté de la situation. La Cour maintient donc sa recommandation fondée sur les critères de contrôle propres à son activité de surveillance, soit en particulier la pertinence et l'efficacité des moyens à disposition (art. 40 al.2 LSurv).

### Concept de police de proximité

L'ACG souhaite supprimer les « prérogatives » actuelles des APM en matière de police judiciaire, tout en leur demandant de « prévenir les incivilités » et de lutter « contre la petite délinquance » ; elle ne souhaite améliorer ni la formation, ni les équipements afin d'être plus en adéquation avec l'approche de proximité souhaitée par les communes. Cette position va à l'encontre de ce que doit être un concept de police de proximité qui, rappelons-le, a pour objectif de garantir la mise en œuvre appropriée de trois grands principes directeurs : maillage territorial et déconcentration, résolution de problème et responsabilisation des communautés. Ces principes devront servir de fondement au futur concept de police de proximité unique.

Loin de conduire à de quelconques améliorations, la création d'une forme de police « au rabais », si elle répond aux souhaits des exécutifs communaux représentés par l'ACG, péjorerait l'efficacité des APM dans leur mission de lutte contre les incivilités et la délinquance, leurs « prérogatives », équipements et formation étant déjà considérés comme insuffisants aujourd'hui. Une telle solution les déconnecterait encore plus des informations pertinentes nécessaires pour accomplir un véritable travail de police de proximité et les forcerait à recourir fréquemment à la police cantonale pour prendre en charge nombre de situations pour lesquelles ils n'auraient plus les compétences d'intervenir.

### Perte de proximité

Vu la petite taille du canton et la nature même des problèmes de sécurité actuels, il n'est pas raisonnable de se référer aux frontières des communes pour définir un maillage et une déconcentration territoriale pertinents. La question d'une probable perte du lien sécuritaire n'est pas fondée, le déploiement d'une police de proximité tenant compte de l'ensemble du territoire cantonal ne pouvant qu'améliorer la mise en œuvre des principes directeurs communément admis en matière de police de proximité, en particulier en ancrant les ressources policières de manière à identifier et traiter les problèmes d'incivilités et de délinquance de manière appropriée.

## Transition des APM

La transition des APM est une problématique qui doit être abordée, quel que soit le modèle choisi, sous l'angle des ressources humaines, et afin de doter les forces de police de tous les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une véritable police de proximité répondant aux enjeux sociétaux et criminels de manière appropriée.

La Cour regrette l'appréciation peu encourageante de l'ACG quant aux qualifications et à la capacité d'évolution professionnelle de ses propres forces de police municipale, estimant que *de nombreux APM se sont précisément présentés aux examens d'entrée de la police municipale suite à l'échec de ceux permettant d'intégrer la police cantonale*. Cette appréciation est pour le moins inquiétante et peu cohérente avec le souhait de les voir effectuer un véritable travail de proximité. En effet, une police de proximité appropriée repose sur des policiers bien formés, autonomes sur le terrain et capables de faire remonter les renseignements pertinents. Seule une formation adéquate permet de répondre à ces exigences.

## Police de proximité en main communale

La constitution de deux corps de police (police cantonale et police de proximité sous l'autorité des communes), hiérarchiquement indépendants, contribuerait très certainement à aggraver les problèmes de collaboration et de coordination, et donc de cohérence du dispositif de police de proximité. Ce modèle organisationnel pourrait même générer des rivalités, voire un développement peu souhaitable vers une « guerre des polices ». En outre, l'ACG souhaitant réduire les compétences des agents de la police municipale, la mise en œuvre de cette vision organisationnelle aggraverait sur le court terme le phénomène de polices à plusieurs vitesses. La Cour vise à considérer les intérêts de toute la population genevoise, que doit servir le dispositif de police de proximité, et à éviter des inégalités de traitement entre citoyens selon leur commune de résidence.

## Financement

L'ACG semble penser que les résidents communaux ne bénéficieraient plus de prestations de police de proximité si elles venaient à être délivrées par la police cantonale, raison pour laquelle les communes n'auraient pas à les financer. Or, un résident communal est forcément un résident cantonal. La question des modalités de financement du futur dispositif de police de proximité devra donc être discutée entre le canton et les communes.

L'ensemble des coûts d'une police unique ne peut aujourd'hui pas être estimé, les modalités de la transition de l'organisation n'étant pas encore définies (possibilités de passerelles - institut suisse de police, etc.). Il convient toutefois de souligner que le coût actuel des polices municipales est important (coût moyen d'un APM = 134'000 F versus 147'000 F pour un policier cantonal), alors que les prestations fournies ne sont de loin pas identiques à celles de la police cantonale, et que cette inadéquation entre les charges financières et les prestations rendues se trouverait encore renforcée si l'on suivait les propositions de l'ACG.

Enfin, comme relevé précédemment dans le rapport, la mise en place d'une police unique de proximité basée sur un effectif de 420 policiers devrait permettre de générer à terme une économie de 13 millions de F par an sur les charges de personnel.

Ainsi, sur la base des travaux d'audit qu'elle a menés, la Cour réfute les griefs formulés par l'ACG ainsi que sa solution de retour à la situation d'avant la réforme de 2013, lesdits griefs reposant essentiellement sur une appréciation politique de la situation.

## 5.2. Recommandation de la Cour

Au regard des critères de contrôle de la Cour des comptes, notamment de l'efficacité et des moyens à disposition (art. 40, al.2 LSurv), **la Cour recommande la mise en place d'une police de proximité unique**. À cet effet, il s'agira de supprimer la délégation de pouvoirs de police en faveur des communes. Un contingent de forces de polices municipales approprié et formé sera intégré à la police cantonale qui devra organiser la police de proximité de manière à garantir une implantation locale appropriée. Cette option permettra de définir des « secteurs de proximité » dont les problématiques sécuritaires sont similaires en se détachant de la notion de « délimitation communale ». Les effectifs policiers de chaque secteur seront définis en fonction de facteurs sociodémographiques et criminogènes, entre autres. Dans ce scénario, un système de financement de la police de proximité par les communes devra être établi. Un comité stratégique composé notamment de représentants des communes, du canton et du ministère public pourra être instauré afin de déterminer la politique de sécurité de proximité en spécifiant notamment les axes prioritaires, objectifs, indicateurs et valeurs-cibles.

Le passage à une police de proximité unique est un projet majeur nécessitant la mise en œuvre des mesures suivantes :

- mettre en place un plan permettant de passer à terme du diplôme cantonal d'APM au brevet fédéral de policier. Ce plan devra notamment prévoir les possibilités de transition pour les agents des polices municipales actuelles qui le souhaitent, en collaboration avec les communes. Cette montée en compétence permettra de bénéficier de tout ou partie de l'expérience des APM actuels afin de compléter les effectifs de la police de proximité cantonale ;
- revoir la répartition territoriale des postes de police afin qu'ils répondent à des critères opérationnels (assurer une présence appropriée sur le terrain) et d'efficacité. Il s'agira à cet effet de se baser sur une analyse globale tenant compte notamment des facteurs sociodémographiques, criminogènes du territoire ainsi que du nombre et de la typologie de situations traitées par policier afin de s'assurer que ces derniers soient en mesure de les appréhender avec professionnalisme ;
- prévoir un plan de reprise des données pertinentes des différentes bases de données communales dans le système d'information de la police cantonale ;
- supprimer la CEGAP au profit de la CECAL. Ceci permettra notamment de faciliter la communication opérationnelle ainsi que la gestion des données. Il conviendra de déterminer le nombre de ressources nécessaires pour gérer le volume des appels ainsi que le mode de fonctionnement.

Une fois les éléments précités mis en œuvre, il s'agira d'améliorer le pilotage du dispositif de police de proximité en établissant des axes prioritaires et objectifs avec des indicateurs et valeurs cibles permettant de les suivre. Il s'agira de définir à qui et selon quelle périodicité ils devront être communiqués.

### 5.3. Observations du département

Recommandation:  acceptée  refusée

*Le DSES est reconnaissant à la Cour des comptes d'avoir, par l'important travail réalisé, mis en évidence les contextes particuliers et procédé aux constats pertinents à l'analyse des activités et des missions souhaitables de la police de proximité cantonale et des polices municipales.*

*Ces missions doivent impérativement être définies, non pas en fonction de ce qu'elles sont, ou de la représentation que s'en font les autorités qui les mettent en œuvre, mais des nécessités de la population genevoise, qui est, faut-il le rappeler, communale et cantonale à la fois.*

*Dans ce débat, dont il est impératif de prendre en compte l'émotion bien compréhensible qu'il suscite, c'est bien l'efficacité des prestations, et leur adéquation avec la nécessité d'offrir une présence sécuritaire attendue par la population et calibrée aux besoins d'une société changeante, qui doit guider le choix des objectifs souhaitables. Il conviendra par ailleurs de s'assurer que le modèle choisi apporte également une plus-value en termes de perspectives professionnelles pour les agents de police municipaux.*

*Ceci étant rappelé, et même si des étapes transitoires s'imposeront à l'évidence, le DSES considère, tout comme la Cour, que seule une police de proximité unifiée serait à terme capable de garantir les objectifs fixés, à savoir la cohérence, l'efficacité et l'efficience des actions des communes et du canton en matière de sécurité.*

*Les problématiques actuelles, dont la population fait les frais, ne trouveront pas de réponse satisfaisante, si la cohérence des missions et du commandement n'est pas revue globalement, ce qui implique également une réflexion sur le rôle exact de la police de proximité cantonale.*

*A n'en point douter, à terme, le modèle de police de proximité unique s'imposera, conformément à la recommandation retenue par la Cour des comptes. Toutefois, ce modèle serait difficilement imposable aux communes sans passer par au moins une étape intermédiaire, qui serait celle d'une police municipale intégrée, l'autre alternative proposée par la Cour des comptes.*

*Cette solution serait certes une solution imparfaite et transitoire, mais elle serait réalisable rapidement et acceptable par les communes. D'autres expériences du même type, plus particulièrement les multiples tentatives de réforme des sapeurs-pompiers depuis le début des années 90, mettent en évidence cette réalité et la nécessité d'avancer progressivement.*

*Actuellement, dans le cadre de la répartition des tâches entre le canton et les communes, ces dernières sont soumises à de multiples tentatives de l'Etat de leur confier des tâches sans toujours leur en donner les moyens financiers.*

*Ainsi, la réussite de cette mutation ne pourra passer que par des solutions pragmatiques et réalistes qui devront être construites avec tous les partenaires concernés et dans le respect qui leur est dû, et en particulier les communes, car les impacts financiers seront à l'évidence un obstacle à surmonter.*

*Le DSES acceptant la recommandation de la Cour des comptes, il définira, d'entente avec les partenaires, d'ici à l'automne, un calendrier et une feuille de route, afin de fixer les jalons nécessaires à la réalisation de cette réforme, qui devrait être aboutie d'ici la fin de la législature.*

## 6. TABLEAU DE SUIVI DE LA RECOMMANDATION ET DES ACTIONS

Rapport N° 148 – Audit de légalité et de gestion – Dispositif de police de proximité	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque <sup>59</sup>	Responsable	Délai au	Fait le
<p>La Cour recommande la mise en place d'une police de proximité unique.</p> <p>Le passage à une police de proximité unique nécessite la mise en œuvre des mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mettre en place un plan permettant de passer à terme du diplôme cantonal d'APM au brevet fédéral de policier. Ce plan devra notamment prévoir les possibilités de transition pour les agents des polices municipales actuelles qui le souhaitent, en collaboration avec les communes. Cette montée en compétence permettra de bénéficier de l'expérience de tout ou partie de l'expérience des APM actuels afin de compléter les effectifs de la police de proximité cantonale ;</li> <li>• revoir la répartition territoriale des postes de police afin qu'ils répondent à des critères opérationnels (assurer une présence appropriée sur le terrain) et d'efficacité. Il s'agira à cet effet de se baser sur une analyse globale tenant compte notamment des facteurs sociodémographiques, criminogènes du territoire ainsi que du nombre et de la typologie de situations traitées par policier afin de s'assurer que ces derniers soient en mesure de les appréhender avec professionnalisme ;</li> <li>• prévoir un plan de reprise des données pertinentes des différentes bases de données communales dans le système d'information de la police cantonale ;</li> <li>• supprimer la CEGAP au profit de la CECAL. Ceci permettra notamment de faciliter la communication opérationnelle ainsi que la gestion des données. Il conviendra dans ce cadre de déterminer le nombre de ressources nécessaires pour gérer le volume des appels ainsi que le mode de fonctionnement.</li> <li>• une fois les éléments précités mis en œuvre, il s'agira d'améliorer le pilotage du dispositif de police de proximité en établissant des axes prioritaires et objectifs avec des indicateurs et valeurs cibles permettant de les suivre. Il s'agira de définir à qui et selon quelle périodicité ils devront être communiqués.</li> </ul>	3	DSES	Fin de législature	

<sup>59</sup> Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

## 7. DIVERS

### 7.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

**1) Les risques liés aux objectifs opérationnels** relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

**2) Les risques liés aux objectifs financiers** relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa profitabilité entraînant l'approbation du projet.

**3) Les risques liés aux objectifs de conformité** (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;

- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles.

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

**4) Le risque de contrôle** relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

**5) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

**6) Le risque d'image** (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix ;
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

## 7.2. Remarques

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'État de Genève et des communes qui lui ont consacré du temps, notamment les membres de la police cantonale et des polices municipales.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

Genève, le 25 juin 2019

Isabelle TERRIER  
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI  
Magistrat suppléant

Frédéric VARONE  
Magistrat suppléant

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève  
tél. 022 388 77 90  
[www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)  
[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch)

