

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°148

JUIN 2019

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

DISPOSITIF DE POLICE DE PROXIMITÉ

COMMUNES GENEVOISES

ÉTAT DE GENÈVE

SYNTHÈSE



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

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 incivilités¹ 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 »).

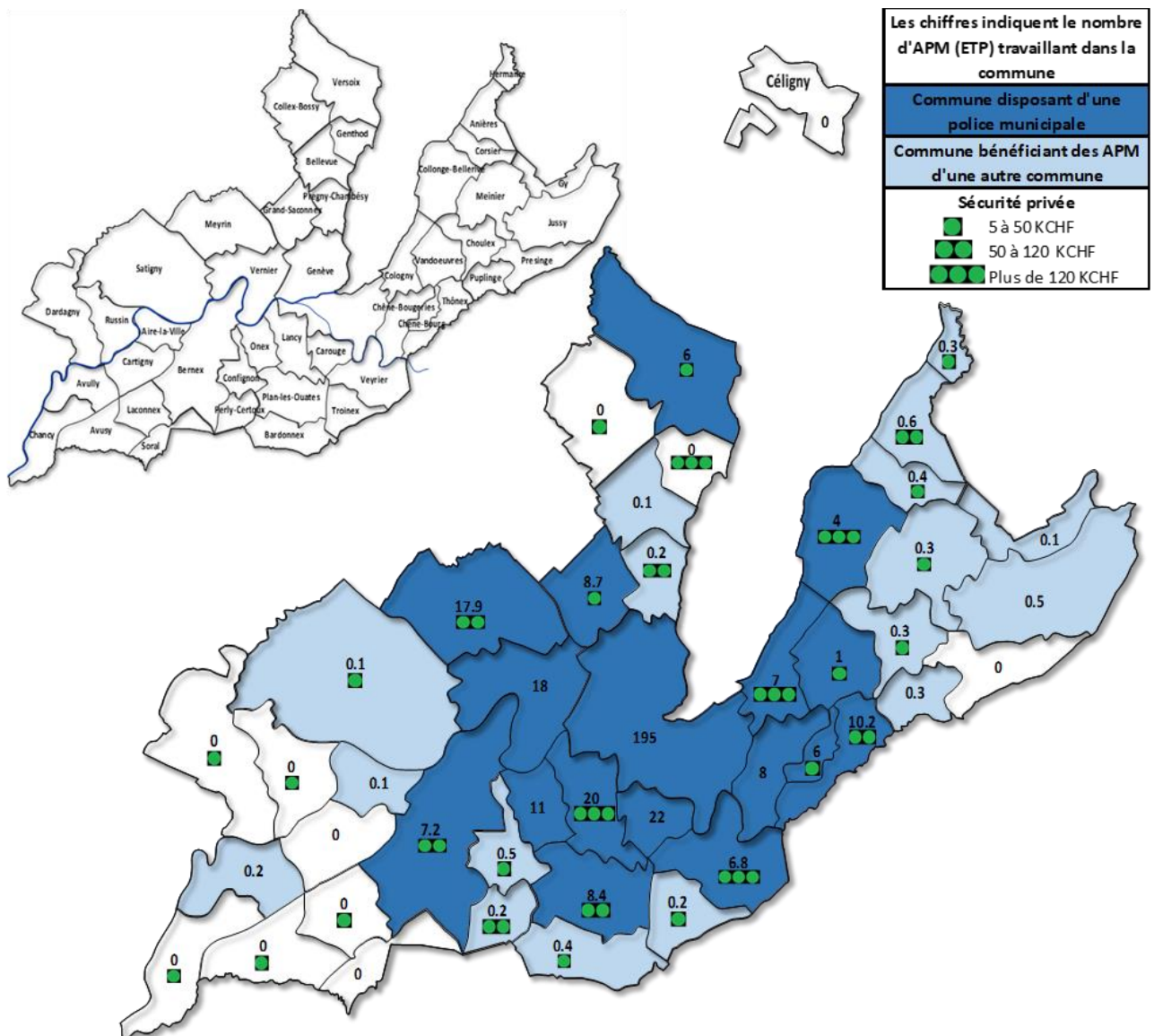
Des polices municipales aux missions et moyens hétérogènes

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

¹ « 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-incivilités-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 :

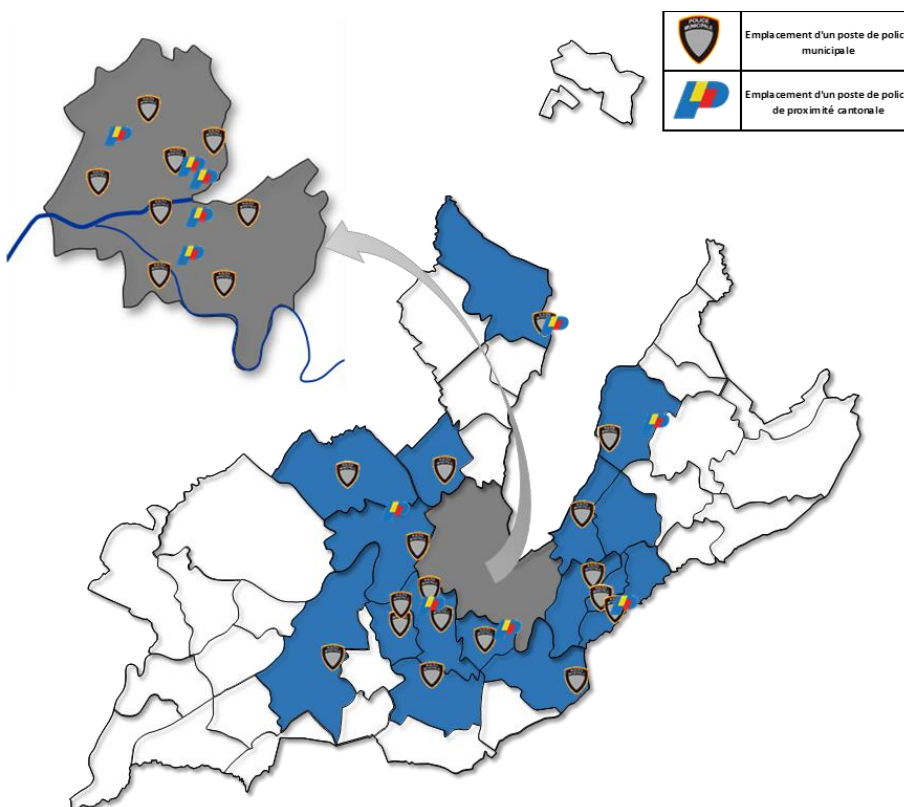


En outre, l'organisation du dispositif de police de proximité complique la tâche des APM qui n'ont pas accès à distance à certaines applications métiers clés. Lorsqu'ils en ont besoin, les APM doivent ainsi se rendre dans les locaux de la police cantonale et travailler sous la supervision d'un policier 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 proximité² 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.

² 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.

