

POLICE CANTONALE TESSINOISE

AUDIT 2006

Table des matières

	Page
1. Préambule	3
2. Rappel du mandat	7
3. Déroulement du mandat	8
4. Amélioration de la présence et de l'efficacité des patrouilles sur le territoire	10
5. Temps d'intervention	14
6. Niveau de préparation et degré de rapidité	17
7. Couverture du territoire	20
8. Activité et organisation du reparto del traffico	23
9. Contacts avec la gendarmerie territoriale	25
10. Contacts avec les polices municipales	28
11. Contacts avec le Ministère public	30
12. Contacts avec le Corps des gardes-frontière	32
13. Satisfaction du personnel	34
14. Conclusion	36

Ils : troisième personne du pluriel, souvent réduite à une seule lettre (« Y vont encore nous embêter longtemps avec tous leurs trucs ? ») et adoptée par les Français pour désigner l'origine de tous leurs maux : députés, percepteurs, communistes, fascistes, piétons, automobilistes, fonctionnaires, gouvernement, Américains, Russes, etc. Tout est la faute de cette troisième personne. Jamais de la première.

Pierre Daninos

1. Préambule

Le processus d'audit du corps de police du canton du Tessin a été pour l'auteur mandaté l'occasion de rencontres multiples et variées caractérisées par la qualité des contacts et des échanges.

Le fédéralisme helvétique, faut-il le rappeler, est constitué de particularismes cantonaux et locaux, associés en vue de la recherche du bien commun. Et à ce titre, l'occasion donnée à un ancien commandant de police d'analyser une structure semblable à celle dont il a eu la responsabilité durant 10 ans lui permet de confronter les spécificités de l'une et de l'autre en examinant avec attention ce que chacune d'entre elle comporte de positif et, le cas échéant, ce qui pourrait être réinvesti avec profit de part et d'autre.

Les polices cantonales ont, à bien des égards, conservé l'empreinte des caractéristiques de la vie locale, tant au plan politique que juridique et social, acquises au fil du temps et influencées tantôt par des modèles de grands voisins, tantôt par le quotidien et les habitudes du lieu. Le « bras armé » de la République et canton du Tessin ne fait pas exception à cette approche et ses deux cents ans d'histoire et de tradition ont joué le rôle de creuset attendu. L'analyse de ses structures et de ses fonctionnements a révélé sa singularité, occasionnellement surprenante pour un Suisse romand pétri de traditions françaises.

Se « compter » ...

La géographie cantonale, à la fois tourmentée et cloisonnée, explique éventuellement certains aspects du fonctionnement des structures observées. L'auteur du rapport a été très sensible au fait que l'appartenance politique des policiers est très bien connue des cadres et joue sans aucun doute un rôle dans l'expression d'un fréquent souci de proportionnalité correspondant à celle illustrant la vie politique cantonale. Il est certain que si de nombreux collaborateurs et collaboratrices de la police cantonale ne se réclament d'aucune étiquette partisane lors de leur admission dans ses rangs, ils et elles ont progressivement, mais comme tout citoyen y est amené, fait un choix. Il existe donc une tendance à se « compter » dans la perspective de vérifier si, dans le corps, la proportionnalité résultant des urnes lors d'élections est respectée.

La question de l'appartenance politique, même sans affiliation formelle, s'inscrit très certainement aussi dans ce qu'il convient de considérer comme une constante historique suisse ayant pour objectif un contrôle démocratique de l'autorité. Le citoyen est toujours très réticent à céder une partie de ses compétences à un quelconque pouvoir. L'histoire du Tessin le montre tout particulièrement. Et même si l'organisation de la police s'est progressivement éloignée de ses anciennes références militaires traditionnelles, l'existence d'un commandement, d'une fonction de commandant et d'une structure hiérarchique forte est de nature à susciter occasionnellement des démarches privilégiant le contrôle démocratique et un fonctionnement très visible des instances ayant vocation d'y procéder.

Sans être à même d'analyser complètement la situation des cadres, le processus de désignation des officiers ayant eu lieu en été 2002, incluant dans la commission d'évaluation des représentants des divers partis politiques, illustre ce souci constant de ne pas donner l'image d'un quelconque favoritisme que pourraient pratiquer le chef de département ou le commandant. De ce fait, force est de constater que leur désignation passe par un filtre considéré comme une garantie d'objectivité par le directeur, comme une présence du politique dans un domaine qui ne le concerne guère par les policiers. A l'intérieur du corps, l'autorité politique, aussi bien exécutive que législative, est perçue comme très présente et très influente dans les processus de désignation et de promotion. Les membres du corps intègrent cette dimension mais elle surprend à bien des égards l'observateur extérieur. Il convient cependant de dire que ces désignations étaient les premières et qu'elles avaient donc une importance toute particulière pour la suite des travaux de réforme entrepris.

L'examen de la situation, un an après la mise en œuvre du processus visant à la réorganisation de la gendarmerie tessinoise, est révélateur de ces fonctionnements.

Les forces politiques et syndicales en présence influencent en permanence les projets du commandement et ces apports tant intérieurs qu'extérieurs sont de nature, il faut le dire très clairement, à rendre l'ensemble de la rénovation entreprise plus difficile qu'elle ne le serait dans un autre canton.

En effet, le fonctionnement institutionnel dont il a été fait état plus haut conduit fréquemment à des oppositions interpersonnelles basées davantage sur l'appartenance politique et sur les divergences qui en découlent que sur des événements ou des décisions nécessitant et justifiant l'ouverture du débat.

Les syndicats...

L'existence de trois syndicats du personnel marqués politiquement illustre un des aspects de la situation. Et à ce propos, voir débattre sur un plateau de la télévision régionale les trois présidents des syndicats de police représentatifs des principales forces politiques et le commandant de la police cantonale a quelque chose de très surprenant pour un ancien policier ayant systématiquement agi de manière à occulter toute appartenance politique dès lors qu'il n'avait pas été choisi en fonction d'un tel critère. Entendre dans le cadre mentionné un de ces présidents revendiquer une meilleure représentation de sa tendance politique chez les cadres supérieurs de la police dépasse l'entendement. En effet, imaginer que la police d'une république puisse être à ce point le lieu d'enjeux liés à l'appartenance partisane de ses cadres ne constitue peut-être pas une situation satisfaisante tant sur le plan de la démocratie que sur celui de l'accomplissement de la mission impartie à la police.

Un des éléments les plus significatifs des premiers contacts que l'auteur du rapport a eus avec la police cantonale tessinoise et avec ses partenaires réside dans le fait qu'il a rencontré les délégations des syndicats du personnel considérés comme des éléments ayant un rôle à jouer dans les processus décisionnels. Cette rencontre a été très révélatrice de la traditionnelle résistance au changement que peut véhiculer un organe corporatif dès lors que ses fonctionnements habituels risquent d'être battus en brèche mais elle a révélé aussi le rôle que jouent les syndicats de police tessinois, qui dépasse largement le cadre propre aux conditions de travail du personnel qui lui est usuellement attribué.

L'influence du monde politique et ses effets...

L'auteur de ce rapport fait peut-être preuve d'un brin d'angélisme en tenant pour certain que la police ne peut et ne doit être le lieu de la recherche d'équilibres politiques. Mais considérer qu'il pourrait en aller ainsi naturellement serait peut-être excessif. La police a vocation d'exercer la force publique selon les attentes et les directives de l'Autorité, quelle que soit son orientation politique, n'ayant pour mission essentielle et prioritaire que de préserver l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens.

Et force est de constater que le processus d'audit entrepris par le Conseil d'Etat est ressenti par d'aucun comme l'expression des usages décrits ci-dessus, imprégnés de soucis politiques au moins autant que de préoccupations portant sur l'efficacité administrative et organisationnelle. Cette perception, fondée ou non, est de nature à rendre encore plus difficile qu'il ne l'est naturellement l'exercice bien compris du commandement dans la mesure où des interférences venues des bancs du législatif dont certains membres sont, semble-t-il, régulièrement alertés par les organes syndicaux limitent la sérénité dont devraient bénéficier les garants de l'ordre public, au service simultané de l'autorité exécutive et des autorités de poursuite pénale.

Tous ces éléments conduisent à dire que les intentions des autorités comme celles du commandement et des syndicats sont constamment susceptibles de regards orientés politiquement et qu'elles créent souvent la suspicion réciproque en laissant imaginer au concurrent politique qu'il y a calcul. Il n'en existe probablement pas autant que les uns et les autres paraissent le craindre, mais les habitudes sont installées et celles-ci rendent le fonctionnement institutionnel parfois difficile.

Les observations et remarques formulées dans les chapitres suivants ont une base objective, découlant des visites, des entretiens et des discussions conduites par le soussigné. Mais, considérant ce qui précède, il y a de bonnes raisons de craindre que les oppositions interpersonnelles et les usages politiques rendent leur prise en considération difficile.

Cet assez long propos introductif ne doit pas être perçu comme l'expression d'un constat d'impuissance à rapporter sur les faits observés. Néanmoins, les particularismes cantonaux sont une réalité et il aurait été difficile de les occulter dès lors qu'ils influencent significativement certains fonctionnements et qu'ils déterminent une partie des orientations choisies par les autorités comme par le commandement. La présence politique et syndicale à certains niveaux de l'administration constitue sûrement une richesse que d'autres cantons ont perdue au fil du temps. L'analyse et la description auxquelles il a été procédé sont peut-être incomplètes voire insuffisantes, mais il a été considéré comme nécessaire d'en faire état afin de mettre en évidence une spécificité dont les acteurs mêmes ne sont pas toujours totalement conscients.

2. Rappel du mandat

Par une décision du 14 juillet 2006, le Conseil d'Etat de la République et canton du Tessin définissait les objectifs suivants au mandat d'audit :

(Verificare...)

- a. l'efficacia della riorganizzazione in rapporto agli obiettivi fissati dal Comando della Polizia cantonale al momento della messa in vigore dei reparti mobili e della polizia territoriale con particolare attenzione, per quanto concerne la polizia mobile
 - I. alla maggiore e più efficace presenza di pattuglie sul territorio ;
 - II. ai tempi d'intervento ;
 - III. al grado di prontezza ;
 - IV. alla copertura del territorio ;
 - V. ai contatti con la gendarmeria territoriale ;
 - VI. ai contatti con le Polizie comunali ;
 - VII. ai contatti con il CGC
- b. attraverso contatti diretti, rispettivamente con le organizzazioni del personale, il grado di soddisfazione e di motivazione degli agenti ;
- c. i rapporti con le Polizie comunali principali, con il Ministero Pubblico, con il Corpo delle Guardie di Confine e eventualmente con altri partner (pompieri, servizi sanitari, protezione civile).

3. Déroulement du mandat

La prise des informations nécessaires s'est déroulée au cours de trois phases distinctes.

3.1 Lecture et analyse :

- des documents décrivant le processus de réforme ;
- des rapports et des décisions politiques ayant précédé la mise en œuvre de la réforme ;
- des ordres émis par le commandant de la police cantonale.

3.2 Visites :

- des reparti mobili I et II
- du reparto del traffico
- de la gendarmerie territoriale
- de la centrale opérative
- de la police judiciaire
- de la police municipale de Lugano

3.3 Entretiens avec :

- Me Bruno Balestra, procureur général
- M. le col Fiorenzo Rossellini, commandant du secteur des gardes-frontières
- M. le major Roberto Torrente, commandant de la police municipale de Lugano et ses officiers
- M. Dimitri Bossalini, commandant de la police municipale de Paradiso
- M. Ivano Beltraminelli, commandant de la police municipale de Bellinzona
- les cadres de l'EM de la police cantonale et les officiers de gendarmerie concernés
- une délégation des cadres et du personnel de chacun des deux reparti mobili
- une délégation des cadres et du personnel du reparto del traffico
- une délégation des cadres et du personnel de la gendarmerie territoriale
- une délégation du personnel de la centrale opérative

➤ les délégations des syndicats du personnel

Dans l'impossibilité de citer nommément toutes les personnes avec qui des entretiens ont eu lieu, l'auteur soussigné tient à remercier chacun de ses interlocuteurs de l'amabilité et de la courtoisie dont il a fait preuve à son égard.

Il entend relever avec gratitude la bonne volonté permanente affichée par le personnel de la police cantonale face à un francophone ne maîtrisant pas la langue italienne et saluer avec chaleur les capacités linguistiques élevées de la presque totalité de ses interlocuteurs.

Pour la suite du rapport, et pour chaque chapitre, trois approches sont présentées. Tout d'abord une « Appréciation générale » mentionnant à la fois ce qui peut être considéré comme satisfaisant et ce qui apparaît comme problématique. Ensuite, une rubrique intitulée « Questions à examiner » se veut un catalogue des éléments méritant que le commandement de la police cantonale les examine dans la perspective de corrections visant à une amélioration de la situation décrite. Enfin, une troisième partie intitulée « Propositions » est constituée de quelques suggestions relatives aux pistes à explorer dans la perspective d'améliorations du système.

Le lecteur doit considérer que le contenu de ce rapport d'audit ne se veut en aucun cas un exercice de complaisance à l'égard de la réforme de la police cantonale tessinoise. Ce qui fonctionne à satisfaction et ne mérite pas d'observations est le plus souvent occulté au profit de commentaires aussi précis que possible portant sur ce qui est susceptible de révisions ou de corrections.

Néanmoins, et de façon lapidaire, les objectifs fixés peuvent être considérés comme globalement atteints dans les divers domaines énumérés ci-après.

- **Perception de l'activité de la police par les citoyens.**
- **Présence accrue et plus visible de la police cantonale**
- **Amélioration globale des prestations fournies à la population (délais d'intervention, disponibilité)**
- **Augmentation de l'activité à caractère préventif**
- **Amélioration des conditions de travail du personnel de la police cantonale**
- **Organisation et structure des organes de commandement**

4. Amélioration de la présence et de l'efficacité des patrouilles sur le territoire

4.1 Appréciation générale

L'organisation nouvelle visant à séparer les processus de proximité et d'intervention a atteint son but principal. Les objectifs de progression des performances tant opérationnelles que préventives sont également atteints. Le nombre des arrestations, la spécialisation des détachements et leur implantation territoriale ont contribué à des gains de productivité tout à fait évidents.

Il convient de relever ici que la plupart des corps de police ont procédé ou procèdent actuellement à des aménagements de leur organisation portant sur une telle option. Les spécificités propres aux organisations apparaissent dans chaque cas de figure, mais la nécessité d'organiser une structure affectée à l'intervention d'urgence à côté d'une organisation territoriale ou de proximité constitue une constante avérée. Pour la police tessinoise, la réforme projetée comporte une dimension supplémentaire ayant trait à une complète réorganisation permettant de passer des quatre secteurs de police disposant de l'ensemble des structures opérationnelles à une organisation unique et centrale. Il est important de mentionner ce changement essentiel car, l'analyse du système mis en place le révèle, il existe un besoin évident de renforcer l'esprit de corps nécessaire à la gendarmerie pour qu'elle fonctionne de manière satisfaisante et unitaire.

Dans le cadre structurel défini, on ne perdra si possible jamais de vue que l'action de la police, même lorsqu'elle a séparé ses processus d'intervention et de proximité, doit conserver son caractère unitaire. C'est-à-dire que l'exercice de sa mission, de la prévention à la répression, s'inscrit dans une chaîne de production que son organisation interne ne saurait rompre. Pour l'usager, le plaignant, la victime, comme pour l'auteur interpellé ou le témoin, l'action policière ne saurait souffrir de quelque différence de perception que ce soit selon le niveau où l'on se trouve.

Les statistiques portant sur le nombre des interventions effectuées par les reparti mobili mettent en évidence leur progression significative et, conséquemment, une amélioration de la présence policière sur le territoire cantonal.

Dès août 2005, on constate que le volume des interventions effectuées va croissant. Celles effectuées dans le Sopraceneri étant légèrement inférieures en nombre absolu à celles effectuées dans le Sottoceneri.

En comparaison, le travail effectué par le reparto del traffico se maintient dans des volumes constants, malgré la restructuration.

Pour ce qui a trait à la meilleure visibilité des patrouilles des reparti mobili, celle-ci ne fait aucun doute. Nous y reviendrons plus loin.

L'organisation en deux structures localisées au nord et au sud du Monte Ceneri correspond à la géographie du territoire et elle permet de mettre en œuvre la meilleure organisation qui soit.

Le second aspect de la question, relatif à l'efficacité, est moins satisfaisant car plusieurs facteurs ont des effets négatifs altérant la qualité de l'intervention.

4.2 Questions à examiner

La réserve essentielle porte sur les aptitudes professionnelles spécifiques nécessaires aux intervenants. La réorganisation a entraîné une séparation de la gendarmerie en deux entités selon des critères liés à l'âge et, consécutivement, à l'expérience professionnelle acquise. Ce facteur a pour conséquence principale que les collaborateurs et collaboratrices les plus âgés, ceux de la gendarmerie territoriale, ont parfois tendance à considérer que le travail réalisé par les plus jeunes, actifs à la gendarmerie mobile est occasionnellement un peu superficiel.

Les patrouilles se rendent aussi vite que possible sur les lieux où elles sont requises, mais les engagements et les travaux d'enquêtes se limitent parfois, malgré les consignes, à leur plus simple expression. Cet engagement, défini par le commandement dans la perspective essentielle de conserver constamment la plus large liberté de manœuvre, a peut-être pour origine la mission de la gendarmerie mobile, ordonnée également, consistant à effectuer aussi souvent que possible des contrôles impromptus dans une perspective de visibilité accrue.

Et si cet objectif contribuant clairement à l'amélioration de la sécurité subjective des usagers est atteint, il est vraisemblable que les éléments prioritaires dont la police a besoin dans l'exercice de sa mission de police judiciaire pour établir des faits et enquêter font occasionnellement défaut.

La gendarmerie territoriale exprime elle-même cette difficulté en mentionnant que, fréquemment, des usagers se présentent dans les postes pour porter plainte après une intervention de la mobile qui n'a pas fait démarrer l'enquête et les a priés, s'ils le jugeaient utile, de se déplacer le lendemain au poste de gendarmerie régional ou local.

Il y adonc bien nécessité de développer une culture commune visant à rapprocher les deux entités, mobile et territoriale, dans la perspective d'une vision unique de l'activité développée au profit de la sécurité publique.

Il est utile de rappeler ici que lors d'un constat effectué par la police, de quelque nature qu'il soit, il est essentiel de stabiliser immédiatement tous les éléments nécessaires au déroulement ultérieur de l'enquête et en particulier la fixation des lieux, l'audition des auteurs interpellés ou pris en flagrant délit ainsi que des victimes et des témoins ou encore l'établissement d'un premier rapport de constat. L'intervention parfois trop sommaire et trop rapide de la gendarmerie mobile suivie plusieurs heures plus tard, voire le lendemain seulement, de la reprise des faits par la gendarmerie territoriale ou par la police judiciaire peut avoir pour conséquence la perte d'éléments et d'informations essentielles qu'un travail immédiat sur les lieux aurait pu préserver ou conserver. Ces mesures préalables de préservation des traces et des indices, même si la certitude de leur utilisation n'est pas connue, constituent une règle à laquelle la police doit s'astreindre.

L'observation du fonctionnement et de l'engagement opérationnel des groupes de la gendarmerie mobile met également en évidence l'impossibilité, pour leurs chefs, de travailler sur le terrain aux côtés de leurs subordonnés lorsque la situation l'exige.

Immobilisés dans des centrales régionales créées à Camorino et à Noranco, les chefs de groupe sont condamnés à piloter l'action de leurs patrouilles depuis l'arrière alors même que leur place est au front, là où ils pourraient influencer l'action et assurer par leur exemple et leur expérience la formation nécessaire à leurs jeunes collaborateurs.

L'existence et le développement de ces centrales régionales ont été rendus nécessaires en raison du manque de moyens attribués à la centrale opérative. Nous y reviendrons également plus loin. Mais il y a là, malgré le contexte technique rendant cette organisation pratiquement indispensable, un échelon de conduite dont on pourrait faire l'économie et qui immobilise des forces de travail expérimentées qui font défaut au front.

4.3 Propositions

En résumé, la réponse à la question posée est tout à fait positive pour ce qui a trait à l'amélioration de l'efficacité si l'on se place sur le plan de la visibilité de la police cantonale, du nombre de ses interventions et de l'effet préventif ainsi créé. Elle est en revanche un peu plus mitigée sur le plan des résultats obtenus dans la perspective de la répression et sur celui de la part que les reparti mobili prennent au succès global de l'action de la police cantonale tessinoise au profit de la sécurité publique.

La réserve qui précède conduit à s'interroger sur la validité du choix consistant à réserver l'activité dans les postes de la gendarmerie territoriale aux membres du personnel les plus expérimentés. Ce savoir-faire et ces compétences seraient à coup sûr mieux investis et plus rentables dans le domaine délicat de l'intervention. Cependant, les arguments portant sur le besoin de bénéficier d'horaires de travail plus réguliers et moins exigeants au fur et à mesure que l'on avance en âge sont également pertinents. A cet égard les choix opérés sont tout à fait favorables à l'exercice de la profession et tiennent compte de façon très satisfaisante de sa pénibilité.

Une des réponses à ce problème pourrait se situer dans un processus conduisant à la mise en place de stages réguliers des collaborateurs de la gendarmerie mobile dans les postes de la gendarmerie territoriale où ils renforceraient leurs compétences professionnelles, mais également en affectant progressivement les nouveaux collaborateurs brevetés aussi bien à la mobile qu'à la territoriale.

Mais il y a également lieu de donner aux intervenants de la gendarmerie mobile des éléments de formation continue leur permettant d'améliorer la qualité de leurs interventions. Une telle mesure serait d'ailleurs de nature à réduire un certain nombre de frustrations exprimées par certains collaborateurs et collaboratrices de la gendarmerie mobile, portant sur la brièveté et le caractère sommaire de certaines interventions.

Les directives émises par le commandant de la police cantonale sont très précises et ne nécessitent pas de modifications. Mais leur contenu pourrait être complété par une description exhaustive des mesures à prendre lors de l'action initiale en ayant pour objectif, comme déjà mentionné : la fixation des lieux, l'audition des auteurs, des victimes et des témoins et l'établissement d'un premier rapport de constat destiné aux organes qui poursuivront l'enquête, la gendarmerie territoriale ou la police judiciaire.

Dans ce domaine, l'établissement d'un dialogue continu entre les entités permettra progressivement de réduire l'étendue de la zone grise existant actuellement entre les directives claires et suffisantes émises par le commandant de la police cantonale et ce que l'activité quotidienne de terrain révèle.

5. Temps d'intervention

5.1 Appréciation générale

Une analyse précise est pratiquement impossible en raison de l'absence de moyens techniques permettant de mesurer les temps d'intervention des patrouilles.

Il est donc nécessaire d'identifier les besoins dans ce domaine et de déterminer quels équipements font défaut à la police cantonale si elle entend mener à bien sa mission.

La question du contrôle des interventions relève essentiellement des équipements de télécommunications et des appareillages techniques nécessaires à la centrale opérative.

Lorsque l'on observe le cheminement de l'alarme, force est de constater que plusieurs éléments sont totalement insatisfaisants et mettent même en péril les possibilités d'alarmer et d'engager tous les moyens requis si un événement de nature catastrophique devait survenir. Les éléments à améliorer sont le réseau radio et l'équipement informatique dont dispose la centrale opérative.

S'agissant de ce qui devrait être le cerveau, la voix et les yeux de la police cantonale, la centrale opérative est pratiquement aveugle et dans l'incapacité de conduire avec une sécurité suffisante quelque événement que ce soit avec les moyens mis à disposition de ses opérateurs.

5.2 Questions à examiner

Aucun moyen de journalisation automatique d'un événement, enregistrant instantanément l'heure de l'appel, et celle de toutes les transmissions subséquentes n'existe. Cette absence d'outils entraîne l'impossibilité de définir les temps d'intervention et, par conséquent, de dire s'ils sont satisfaisants ou non. Plus grave, si une enquête devait être ouverte afin de déterminer pourquoi une intervention n'a pas été ordonnée à temps, les moyens techniques propres à la centrale ne permettraient vraisemblablement pas d'établir quoi que ce soit car si l'ensemble des appels entrants et sortants est journalisés, leur nature et leur lien avec un événement est impossible à déterminer.

L'alarme des sapeurs-pompiers est insatisfaisante en raison essentiellement de son caractère disparate. Pour ne citer qu'un exemple, lorsqu'un feu est signalé via le numéro d'urgence 118, par exemple, sur le territoire desservi par les sapeurs-pompiers de Biasca, la centrale opérative doit appeler la centrale sanitaire 144 à Lugano. Cette dernière rappelle à son tour Biasca en indiquant que des informations relatives à un feu doivent être prises à la centrale opérative de Bellinzona.

Par ailleurs, les opérateurs de la centrale opérative ne sont pas en mesure de localiser avec précision les patrouilles de la gendarmerie mobile qu'ils sont censés alarmer et engager. Si l'équipement des véhicules au moyen d'un système GPS peut apparaître comme un certain luxe, il constitue pourtant une des conditions essentielles garantissant une optimisation de l'engagement des forces de police.

Le nombre des appels reçus par la centrale a triplé depuis la réforme, mais aucun moyen nouveau n'a été mis à disposition.

5.3 Propositions

Les travaux relatifs à la préparation d'un rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil en vue de l'acquisition du réseau de transmission radio POLYCOM sont en cours. Cette étape constitue un pas important dans la perspective de la mise en œuvre de moyens de conduite performants.

Mais elle n'est pas la seule. L'ensemble des moyens dont dispose la centrale opérative doivent également être mis à jour afin de lui donner la capacité de conduire tout engagement de la police cantonale, que ce soit dans l'urgence ou au cours d'une opération planifiée.

Si les projets antérieurs consistant à construire un bâtiment affecté au commandement de la police cantonale pouvaient être réactivés, ceux-ci permettraient de revoir complètement l'équipement de la centrale et le concept d'engagement de ses moyens.

La logique voudrait alors que la réflexion porte sur la mise en place d'une structure tricéphale, réunissant les centrales d'alarme et d'engagement de la police (117 et 112), des sapeurs-pompiers (118) et les urgences médicales (144 et 112).

Les équipements techniques pourraient être revus de façon fondamentale, incluant la mise à disposition d'éléments tels que :

- un logiciel d'aide à l'engagement générant une journalisation automatique des événements;
- un système GPS équipant l'ensemble des véhicules d'intervention ;
- la fonction de leader du réseau POLYCOM permettant en tout temps de mettre en contact les intervenants des divers services réunis pour gérer un événement.

6. Niveau de préparation et degré de rapidité

6.1 Appréciation générale

Comme mentionné plus haut, le principal problème que connaît la gendarmerie mobile résulte du manque d'expérience de son personnel. La liberté de choix laissée au personnel au début du processus de réforme quant à la mission que chacun souhaitait remplir a constitué un des éléments déterminant ayant permis sa mise en œuvre. Il n'y a donc pas lieu de le remettre en cause. Ce choix consistant à affecter à cette mission les classes d'âge les plus jeunes et donc celles ayant accumulé le moins de savoir-faire est sans aucun doute optimal pour ce qui a trait à leur motivation et à leur dynamisme.

Il n'en va pas de même pour tous les aspects de l'engagement requérant une expérience professionnelle et une pratique de longue durée.

Considérant les préparatifs et le dispositif de base, on ne saurait négliger les aspects liés à la densité du trafic urbain. Si le positionnement initial des patrouilles est bien conçu, l'engagement en urgence d'autres éléments éloignés du lieu d'intervention lorsque les patrouilles proches sont immobilisées par une intervention est fréquemment rendu difficile en raison des caractéristiques du trafic dans les zones fortement urbanisées et sur l'A2. Celles-ci rendent les interventions difficiles, sinon aléatoires, à certaines heures de la journée ou à certaines périodes de l'année (trafic nord-sud), imposant des délais d'attente souvent très longs aux usagers ayant requis l'aide de la police. Cet aspect met en évidence la situation parfois difficile que génèrent des effectifs parfois trop limités.

Si l'on ajoute à ces quelques problèmes ceux que connaît structurellement la centrale opérative pour les raisons mentionnées sous chiffre 5 ci-dessus, on additionne les obstacles humains et techniques mettant en question la possibilité d'offrir des réponses tout à fait satisfaisantes dans ce domaine.

6.2 Questions à examiner

Une gendarmerie mobile apte à répondre à l'urgence doit encore, en plus de ses missions primaires de surveillance et d'intervention sur appel, être en mesure de mener des actions concertées et ordonnées afin d'intercepter des auteurs de délits en

fuite et dont le signalement ou le véhicule qu'ils utilisent est connu. Mais là encore, les conditions préalables telles qu'un réseau de communications radio efficace et une expérience éprouvée du terrain ne répondent pas toujours aux besoins.

Les problèmes liés aux effectifs disponibles pour l'intervention dans le terrain sont vraisemblablement encore alourdis par le fait que la structure regroupant les spécialistes de l'intervention, la brigade canine et les spécialistes de l'intervention lacustre sont regroupés en permanence à Noranco et ne sont engagés que pour les missions spécifiques auxquelles ils sont destinés.

La nécessité de disposer de ces spécialistes ne fait aucun doute, mais il conviendrait de mener une réflexion approfondie portant sur les délais dans lesquels ils doivent pouvoir être engagés et sur la fréquence de leurs missions.

Tant les conducteurs de chiens que les membres de la brigade lacustre pourraient être affectés à des postes de gendarmerie territoriale qu'ils pourraient renforcer lorsqu'ils ne sont pas engagés, pour les premiers nommés, ou en hiver pour les seconds.

Le domaine des tireurs d'élite peut lui aussi faire l'objet d'un examen. En effet, ces spécialistes ne sont pratiquement jamais requis dans l'urgence et les délais d'intervention sont généralement supérieurs à deux heures. Le concordat de police du Nord-Ouest ne comporte plus qu'un groupe localisé à Berne et celui de Suisse romande examine la question dans la même perspective.

6.3 Propositions

Le renforcement des effectifs des deux détachements de gendarmerie mobile constituerait une réponse appropriée à la difficulté permanente des déplacements en zone urbaine. Il permettrait de réduire les temps d'intervention parfois très longs que l'on constate aujourd'hui.

Pour disposer de ces effectifs, une réflexion devrait être menée dans la perspective de faire d'une partie des effectifs du repartito mobile spécial des collaborateurs permanents de la gendarmerie territoriale ou de la gendarmerie mobile ayant comme mission primaire le service normal et régulier du groupe auquel ils sont attribués. Mais ici encore, la nécessité de disposer d'un moyen de transmission et d'alarme performant constitue un préalable incontournable.

Les temps d'intervention ne sont pas définis formellement et il paraît judicieux de s'en tenir à cette approche aussi longtemps que des moyens permettant d'optimiser l'engagement ne sont pas disponibles. Il conviendrait néanmoins d'examiner sans délais certaines options permettant d'établir une statistique aussi exacte que possible. Les chiffres obtenus pourraient constituer une base réaliste influençant l'organisation et la répartition des forces des reparti mobili.

7. Couverture du territoire

7.1 Appréciation générale

La géographie du canton du Tessin ne rend pas les décisions tactiques et organisationnelles faciles à prendre. Et force est de constater que l'objectif à atteindre en terme de sécurité publique détermine les options à retenir en vue d'offrir une réponse adéquate et de contribuer au développement d'un sentiment de sécurité croissant auprès des usagers.

L'analyse a tenu compte de plusieurs facteurs :

- La densité de la population
- Le taux de criminalité
- L'accessibilité des lieux
- Les risques particuliers

La **densité de la population** conditionne la possibilité de porter aide et secours au plus grand nombre en parcourant une distance généralement courte mais dont l'objectif est d'accès difficile. Pour le canton du Tessin, dans ce domaine, les paramètres sont clairs et connus.

Le **taux de criminalité** se superpose partiellement au critère précédent, si ce n'est que la position frontière du canton du Tessin, en des temps où les migrations clandestines vont croissantes, crée une extension péri-urbaine évidente de la criminalité, de nature à augmenter l'étendue des surfaces du territoire dont la couverture par les forces de sécurité est requise.

L'**accessibilité des lieux** est naturellement limitée dès lors que l'on quitte l'axe nord-sud et les principales zones urbaines. La limitation résulte à la fois de l'éloignement et de la nature des itinéraires d'accès. La densité de population concernée est inversement proportionnelle à la distance séparant ces zones des périmètres urbains.

Les **risques particuliers** peuvent être de nature multiple. Dans le cas du canton du Tessin, l'analyse de la police tient naturellement compte des quelques éléments principaux suivants : immigration clandestine, trafic routier nord-sud, criminalité économique, criminalité transfrontalière, trafic d'êtres humains.

Le dispositif mis en place par la police cantonale tessinoise tient compte de ces facteurs et apporte des réponses adéquates.

7.2 Questions à examiner

Mais l'examen des fonctionnements révèle les limites permanentes que les effectifs disponibles imposent au reparto mobile du Sottoceneri. Cette structure remplit sa mission dans une zone très densément peuplée et connaissant une criminalité plus importante que celle constatée dans le Sopraceneri. On observe que les patrouilles disponibles sont systématiquement engagées dans le secteur central urbanisé et que les délais requis pour l'intervention de ces unités sont plus élevés que ceux du reparto mobile oeuvrant au nord du Monte Ceneri.

Un autre élément, totalement objectif, confirme cette situation. Il s'agit de la statistique des contrôles spontanés réalisés qui sont de 8 à 10 fois plus nombreux, selon les mois, dans le Sopraceneri, et qui révèlent au travers des écarts constatés la disponibilité plus grande des patrouilles de ce détachement pour l'exécution des missions préventives. La disponibilité des patrouilles du reparto mobile du Sottoceneri est à l'évidence moins importante que celle de leurs collègues du nord.

L'aptitude à intervenir dépend également des moyens de transmission à disposition des collaborateurs de la police cantonale. Aujourd'hui, le réseau radio non crypté et ses performances très médiocres a conduit chacun à faire usage de son téléphone portable pour communiquer avec le commandement. De manière opportune, un numéro vert a d'ailleurs été mis à disposition des agents, permettant d'atteindre la centrale sans frais.

Mais le réalisme commande de rappeler que l'efficacité de la police passe par la transmission de l'information simultanément à tous les groupes et patrouilles engagés sur un secteur. A tout instant, une patrouille doit entendre et savoir ce que fait sa voisine, si elle est en difficulté, si son appui est requis. A l'opposé, le commandement doit entendre l'ensemble des messages que lui adressent ses subordonnés sans avoir à décrocher un téléphone et, aspect essentiel, sans avoir à répéter une information que tous les membres du groupe sont censés avoir entendue au moment où elle est diffusée par l'intervenant se trouvant au contact.

Les cadres responsables de la conduite ont vocation d'émettre des ordres généraux dont tous leurs subordonnés ont connaissance. Dans la situation que connaît aujourd'hui la police cantonale tessinoise, la règle qui prévaut, par nécessité, est celle de l'ordre partiel, adressé à une seule patrouille, laissant même dans l'ignorance celui qui est assis à côté du destinataire du message.

Et force est de constater que, dans ces conditions, les possibilités d'influencer l'action, d'ordonner la prise de mesures, de rassembler les subordonnés, passent par des canaux beaucoup trop compliqués, altérant les possibilités de couvrir l'ensemble du territoire de façon satisfaisante. Il faut en outre rappeler qu'en cas de saturation du réseau résultant d'un événement important, les possibilités de communiquer par téléphone deviendraient tout à fait aléatoires.

7.3 Propositions

Il paraît urgent de reprendre la question du réseau de transmissions et d'éviter que perdure le système développé, qui a pour conséquence une insuffisance des moyens de conduite lors des engagements.

Les effectifs dont dispose le reparto mobile du Sottoceneri semblent se situer à la limite inférieure de ses besoins. Sans dégarnir l'unité stationnée à Camorino qui fait bien face à la situation dans son secteur, il faut songer à compléter l'autre en utilisant par exemple des effectifs devenus disponibles du fait de certaines réorganisations suggérées.

8. Activité et organisation du reparto del traffico

8.1. Appréciation générale

La question de l'activité de cette section ne figurait pas au nombre des questions à aborder dans le cadre de l'audit. Néanmoins, le caractère permanent de sa mission au moment où la création des reparti mobili est intervenue a suscité des analyses et des recherches de solution au niveau du commandement de la police cantonale.

L'histoire du reparto del traffico rend difficile une révision complète de son organisation et de ses tâches.

Néanmoins, et ce constat est général dans notre pays, la spécialisation de ces unités est de plus en plus élevée et les besoins découlant de la gestion du trafic routier vont probablement croissants.

Dans cette situation, il convient de réfléchir de façon approfondie à la nature des missions à remplir.

8.2 Questions à examiner

Dès lors que l'intervention urgente est confiée aux reparti mobili, il paraîtrait réaliste de penser que les accidents survenant sur l'ensemble du réseau routier et autoroutier du canton soient pris en charge par les patrouilles des reparti mobili.

Mais comme dit plus haut, les besoins de spécialistes vont croissants et il serait faux d'imaginer que le savoir-faire accumulé par les spécialistes du reparto del traffico soit perdu dans le cadre d'une réorganisation intégrant ces spécialistes dans les RM.

Tant le contrôle du trafic lourd que la gestion du tunnel du Gotthard et de nombreuses autres activités spécialisées (contrôle radar, transport de matières dangereuses, relevés lors d'accidents graves, contrôle des véhicules transformés, etc.) ne sauraient être abandonnés et confiés à des gendarmes ne disposant pas d'une formation complémentaire et des savoir-faire particuliers que requièrent ces engagements.

8. 3 Propositions

Les compétences dont dispose aujourd'hui le reparto del traffico devraient être préservées et même développées dans la perspective de garantir une gestion optimale de tous les aspects du trafic routier.

La spécialisation accrue des collaborateurs et collaboratrices de ce secteur pourrait se poursuivre en réduisant partiellement son effectif dès lors que les missions de bases liées à l'intervention seraient attribuées aux RM.

Une telle orientation pourrait inclure éventuellement l'abandon du service de permanence actuel en ne conservant que les exigences liées à la gestion de la centrale du tunnel sous le St-Gotthard. La plupart des autres engagements pourraient ainsi être planifiés sur 24 heures, mais en économisant de nombreuses forces de travail du fait du transfert du service de patrouille effectué sur l'A2 aux RM.

9. Contacts avec la gendarmerie territoriale

9.1 Appréciation générale

Les entretiens avec les cadres et le personnel de la gendarmerie territoriale mettent en évidence les bénéfices globaux qu'ils estiment avoir tirés de la nouvelle organisation.

Ils sont de plusieurs types.

Tout d'abord, le traitement des dossiers ne souffre plus des retards constatés antérieurement. Cette observation est largement commune à tous les postes, à l'exception de celui de Lugano, où le nombre des affaires dépasse constamment les possibilités dont l'effectif du personnel permet d'envisager le traitement.

Le personnel, constitué pour l'essentiel de la frange la plus âgée, est expérimenté et bien motivé.

Les contacts avec la population sont considérés comme bons.

Du fait de leur longue expérience, les collaborateurs de la gendarmerie territoriale bénéficient d'une bonne connaissance du terrain et du milieu dans lequel ils agissent.

Dans les communes où des postes communs à la police cantonale et aux polices municipales ont été organisés (Giubiasco, Biasca, Ascona), la proximité est encore meilleure et constitue un élément préventif supplémentaire.

La souplesse de l'organisation des horaires de travail constitue un élément positif non négligeable contribuant à l'efficacité du dispositif. Un autre aspect favorable, un peu surprenant, a été mentionné : l'âge moyen élevé des collaborateurs et des collaboratrices réduit la compétition en vue de l'avancement. Cet élément est évidemment beaucoup plus sensible dans une structure comportant de nombreux jeunes collaborateurs en début de carrière. La réalité du constat est jugée favorable à l'exercice de la mission.

Lorsque l'organisation le permet, la collaboration avec les RM est bonne. A Giubiasco où des services de nuit sont organisés en fin de semaine, la patrouille de la territoriale assiste au rapport de prise de service de 20h00 du RM1, à Camorino. De ce fait les deux entités sont orientées sur les événements attendus et sur les engagements planifiés.

9.2 Questions à examiner

Le catalogue des éléments méritant une attention particulière en vue d'une amélioration doit également être considéré avec attention.

On relève en particulier : la superposition de certaines activités du Corps des gardes-frontières et de la gendarmerie territoriale dans le Mendrisiotto ; un accroissement des missions à conduire consécutivement aux identifications réalisées au moyen des équipements AFIS sur les passages frontières.

Comme déjà mentionné, le manque fréquent de rapports de constat lorsque les RM interviennent rend la reprise des dossiers souvent difficile et aléatoire. Là encore, comme mentionné plus haut, c'est au travers de contacts directs entre cadres que des améliorations pourront être apportées.

La mission de proximité incombant à la gendarmerie territoriale n'est pas assumée avec une densité suffisante en raison d'un manque d'effectif pour y procéder. Si les rapports à traiter par cette entité ne souffrent plus de retards, force est de constater que l'effort principal porte sur ce secteur d'activité. Les missions de proximité prennent ainsi un caractère subsidiaire et ne sont entreprises que lorsque le chef de poste constate qu'il dispose du temps et du personnel nécessaire.

Les contacts entre la gendarmerie mobile et la territoriale sont assez limités. Il y a là un vraisemblable besoin auquel devra penser le nouveau chef de la gendarmerie, dans la perspective du développement, comme déjà mentionné, d'un nouvel esprit de corps propre à l'ensemble des agents uniformés. La vision à développer devra définir les nécessités et les devoirs de communiquer entre les structures, d'échanger des renseignements et de se passer la consigne entre les services. Il existe peut-être dans ce domaine certains restes de l'ancienne organisation de la police tessinoise où les secteurs bénéficiaient d'une assez large autonomie en raison des moyens dont chacun disposait. La situation pourrait être illustrée en disant que la réforme a permis de passer d'une organisation horizontale à une structure plus verticale dont il faut renforcer les liens unissant ses organes.

9.3 Propositions

Il conviendrait, dans ce domaine, de sensibiliser les jeunes gendarmes de la mobile au suivi de leurs interventions et aux attentes de la gendarmerie territoriale et de la police judiciaire dans la perspective d'un travail efficace.

Au plan de la police de proximité, si la gendarmerie territoriale a vocation d'en assumer l'essentiel, il serait utile d'examiner la manière dont on pourrait partager l'exercice de cette mission prioritaire de la sécurité publique avec les polices municipales. Les travaux en cours au plan législatif dans le cadre du projet du Conseil d'Etat visant à réviser la loi sur la police du 12 décembre 1989 vont dans un sens parfaitement adapté aux besoins de l'heure, que l'audit a révélés. Le projet, tel qu'il se présente, permettrait d'intégrer les communes dans un processus sécuritaire global dont elles constitueraient un maillon clairement défini.

Une définition précise des tâches de proximité déléguées aux communes aurait également pour effet un allègement des missions de la gendarmerie territoriale et, par conséquent, libérerait certaines forces de travail pour des secteurs aujourd'hui en difficulté en raison de leur surcharge.

10. Contacts avec les polices municipales

10.1 Appréciation générale

L'essentiel du contenu mis en évidence lors des contacts avec les polices municipales porte sur les tâches et missions respectives de ces corps par rapport à la police cantonale. L'examen de ce secteur révèle un réel manque de communication entre les deux structures. Or, la recherche de modalités de collaboration acceptables passe inévitablement par de tels échanges.

Dans l'ensemble, les avis exprimés montrent que les polices municipales, celle de Lugano comprise, et malgré un sentiment assez répandu consistant à imaginer une attitude revendicatrice, n'ont aucune volonté d'obtenir une délégation de certaines compétences judiciaires que la loi attribue à la police cantonale. Elles souhaitent devenir complémentaires à la police cantonale dès lors qu'elles obtiendraient une définition formelle de leur sphère de compétence.

Le débat et la discussion semblent donc devoir porter essentiellement sur la définition de la proximité, sur les tâches qu'elle génère et sur la manière dont elles sont exécutées.

Il existe certainement aussi une conception divergente des concepts de conduite, plus ou moins participatifs ou plus ou moins autoritaires, dont l'illustration la plus significative est sans doute celle des options différentes illustrant les approches respectives de la police municipale de Lugano et de la police cantonale. Dans ce cadre précis, un projet de collaboration accrue nécessiterait au préalable un rapprochement des visions particulières de chacun des corps, au plan de leur culture d'entreprise, portant à la fois sur la gestion du personnel et sur la vision des contacts avec les usagers.

10.2 Questions à examiner

Si les deux partenaires l'acceptaient, la définition de nouvelles manières de collaborer, portant à la fois sur la mission et sur la communication, constituerait l'axe principal des discussions à conduire. Dans ce cadre, un des points essentiels à traiter serait celui relatif à l'intégration des polices municipales dans un système d'information commun, respectivement, pour celles des villes, l'octroi d'un accès aux bases de données de la police cantonale.

Tous les événements survenant sur le territoire d'une commune et donc de nature à concerner l'action de la police municipale ne lui sont pas systématiquement communiqués. A ce sujet, la réponse à donner devrait résulter d'un examen particulièrement attentif de ce qu'une information diffusée à temps, et à l'intention des organisations concernées, peut apporter en termes d'efficacité et de confiance mutuelle.

La formation des policiers municipaux les conduit à l'obtention du brevet fédéral. Les compétences initiales identiques se perdent progressivement en raison de la limitation de leur champ d'action. Cette situation est insatisfaisante et concourt à une dévalorisation progressive de la fonction de policier municipal dont les effets ne manqueront pas de se faire sentir à moyen terme.

10.3 Propositions

Le domaine de la communication et de l'information mérite une attention toute particulière. Si l'ensemble des événements auxquels la police cantonale donne suite fait l'objet d'une journalisation, celle-ci, trop touffue et trop volumineuse, ne donne pas une image correcte de l'activité délictueuse sur le territoire cantonal. Les besoins d'information des polices municipales, mais également ceux de l'ensemble des structures de la police cantonale, pourraient être avantageusement satisfaits si un journal faisant état des interpellations et arrestations, des infractions principales au code pénal, des accidents avec blessés, mentionnant le signalement des personnes recherchées, etc... était tenu à jour en continu et rendu accessible en temps réel. Un tel document, synthétique et comportant l'essentiel des éléments nécessaires tant à la proximité qu'à l'intervention, servirait également de fil rouge à toute prise de service dans les RM ou dans les postes de la gendarmerie territoriale.

Il est nécessaire de considérer que le niveau de formation identique donne les moyens d'utiliser mieux les compétences dispensées et, dans cette perspective, il serait utile de procéder à une étude visant à définir les tâches et missions de proximité appartenant formellement aux polices municipales. Sur cette base, la définition d'un cadre de communication, lieu d'échange et de partage des informations et d'analyse de la situation satisferait aux besoins de confiance réciproque et de collaboration.

Dans ce cadre également, le projet de révision de la loi sur la police du 12 décembre 1989 envisage le développement des aspects abordés.

11. Contacts avec le Ministère public

11.1 Appréciation générale

Bien que ce domaine ne fasse pas partie des questions posées dans le cadre de l'audit, les propos tenus par Monsieur le Procureur général sont porteurs d'éléments jugés importants permettant d'apprécier le fonctionnement de la police cantonale pour ce qui relève de sa mission de police judiciaire.

Le magistrat tient, au sujet de la réforme, des propos nuancés. Il constate que le développement récent des effectifs du Ministère public n'a pas facilité la collaboration dans la période de mutation vécue par les deux institutions.

Il observe que si le projet avait pour ambition une centralisation de la police judiciaire et des organes de poursuite pénale, on a, de part et d'autre, conservé des structures partiellement décentralisées.

Il confirme l'impression exprimée par de nombreux autres partenaires, consistant à considérer que la gendarmerie mobile n'a pas ou ne prend pas suffisamment de temps pour conduire des enquêtes. De ce fait, le suivi des affaires n'est pas toujours satisfaisant et il est assez difficile de contacter l'auteur d'une intervention.

Au niveau de la communication, un rapport mensuel réunit quatre magistrats représentants du MP ainsi que le commandant de la police cantonale, le chef de la gendarmerie et le chef de la police judiciaire. Quotidiennement, un rapport réunit les responsables de permanence du Ministère public, de la police et le chef de poste de la gendarmerie territoriale de Lugano.

Globalement, la communication est jugée peu satisfaisante.

La hiérarchie est souvent court-circuitée par des collaborateurs de tout grade.

Globalement, Monsieur le Procureur général dresse un tableau un peu désabusé de la situation. Son propos, bien que très modéré, laisse apparaître plusieurs points sur lesquels il conviendrait de se pencher dans la perspective d'une amélioration de la relation indispensable devant exister entre le Ministère public et la police.

11.2 Questions à examiner

De l'énoncé général des appréciations portées par Monsieur le Procureur général, il est possible de tirer quelques éléments qui paraissent essentiels et dont l'amélioration dépend de l'organisation des services de police.

La question de la communication entre les partenaires doit faire l'objet d'un examen attentif. Si les bases sont existantes (rapport quotidien et rapport mensuel des cadres), celles-ci nécessitent des mesures de structuration.

Les objectifs opérationnels suivants doivent également être revus dans le sens d'une optimisation des performances ; identification facilitée de l'auteur d'une intervention et d'un rapport malgré le besoin d'anonymat développé progressivement par les agents de la police cantonale ; contrôle préalable par la hiérarchie de la police des rapports remis aux autorités de poursuite pénale.

11.3 Propositions

Le code de procédure pénale tessinois ne prévoyant pas que le Ministère public exerce une autorité sur la police cantonale, il convient d'envisager que les deux institutions cherchent ensemble les conditions optimales de leur collaboration.

S'agissant des éléments mentionnés ci-dessus, ceux-ci ne nécessitent pas de réformes spectaculaires des modes de collaboration. Mais les propos de Monsieur le Procureur général montrent qu'il est nécessaire de les structurer et d'en contrôler le fonctionnement.

A l'interne de la police cantonale, des directives paraissent devoir encore être émises, portant sur le contrôle du contenu des rapports destinés aux procureurs et sur l'identité des policiers intervenants. Si un certain besoin d'anonymat est parfaitement compréhensible, celui-ci n'est d'aucune façon justifié au niveau des enquêtes et de la poursuite pénale. Une mesure formelle consistant à ne mentionner que le domicile professionnel de l'agent limite assez largement les risques encourus.

12. Contacts avec le Corps des gardes-frontière

12.1 Appréciation générale

La collaboration avec le Corps des gardes-frontière est un élément tout à fait essentiel pour la police tessinoise en raison de la géographie cantonale et de la volonté constante de son partenaire de développer ses missions de sécurité en renforçant son activité orientée vers l'activité de police.

Le commandant du secteur met en évidence un élément formel portant sur le fait que les accords passés avec l'Italie mentionnent une occupation permanente du poste de Chiasso, ce que la réorganisation ne permet plus.

Si la réorganisation a permis de proposer une réponse globalement meilleure qu'auparavant, quelques aspects sont relevés portant sur :

- la connaissance assez limitée du secteur dont font preuves les collaborateurs et collaboratrices de la gendarmerie mobile ;
- un certain manque de coordination entre les corps ;
- la perte des anciennes compétences relatives aux spécificités du secteur frontière.

Mais il est également fait mention de nombreux éléments positifs comme :

- la bonne entente régnant entre les collaborateurs et collaboratrices des deux corps ;
- la bonne acceptation de l'activité policière déployée par le Cgfr ;
- l'application sans failles du contenu de la convention de collaboration ;
- la tenue régulière de rapports communs ;
- l'annonce systématique de tous les contrôles en retrait organisés par le Cgfr ;
- une bonne répartition des tâches respectives lors d'alarmes malfaiteurs ;
- une bonne perception du caractère complémentaire des missions respectives.

12.2 Questions à examiner

Dans ce domaine, la seule question qui mériterait un examen est celle du délai parfois nécessaire aux patrouilles de la gendarmerie mobile pour intervenir au profit du Cgfr lorsque le poste de Chiasso est fermé. Mais cette question présente une problématique globale examinée et présentée par ailleurs.

12.3 Proposition

La mise à disposition permanente d'un gendarme de la gendarmerie mobile affecté à la collaboration directe avec le Corps des gardes-frontière pourrait constituer une réponse appropriée sous la forme d'une patrouille mixte à même de résoudre les problèmes de terrain sans faire systématiquement appel à une patrouille de la police cantonale.

13. Satisfaction du personnel

Le mandat comportait un volet relatif à une approche du degré de satisfaction et de motivation du personnel par rapport à la réorganisation opérée.

Plusieurs éléments relatifs à cet aspect apparaissent dans les divers chapitres précédents.

Ce qu'il convient de mentionner formellement ici, c'est que l'approche assez réservée de l'un des syndicats ne se trouve jamais confirmée dans les entretiens avec le personnel.

Et si les personnes entendues font volontiers état de leurs observations, de leurs problèmes et de leurs attentes, force est de constater que leur catalogue est assez conforme à ce qu'expriment systématiquement les policiers lorsqu'ils sont interrogés sur leurs conditions de travail. Un an après la mise en oeuvre de la réforme, il est certain que les préoccupations exprimées rejoignent la moyenne de celles qui pourraient être entendues dans la majorité des corps de police de notre pays.

La liste n'est pas exhaustive, mais on relève assez fréquemment :

- le besoin de voir plus souvent les chefs perçus comme éloignés des préoccupations du terrain ;
- l'expression récurrente d'un manque d'information interne ; mais, dans ce domaine, il convient de mentionner que la présentation de projets du commandement génère régulièrement la mise en route d'un processus d'opposition conduit par les organisations syndicales qui trouvent les relais nécessaires auprès de députés ;
- une certaine résistance au changement illustrant le besoin de sécurité dans l'exercice de la profession ;
- le besoin de préserver son anonymat dans l'exercice de sa fonction ;
- l'attachement aux structures auxquelles on collabore (craintes exprimées au sujet de projet de réorganisation du reparto del traffico) ;
- les besoins en équipement et en matériel (gilet de protection personnel) ;
- l'insuffisance des effectifs.

Dans tous les entretiens comme lors de discussions informelles, les propos tenus témoignent d'une très bonne motivation de la base, qui ne relaie pratiquement jamais le discours syndical. On pourrait donc considérer que les organisations corporatives ne font qu'exercer le mandat qui est le leur, mais que leur action, même inspirée par certains propos de leurs adhérents, ne donne en

aucun cas l'impression d'être autre chose que l'expression de certains mécontentements personnels ou de propos convenus propres aux tendances politiques.

La question a déjà été mentionnée antérieurement dans ce rapport, mais il paraît utile d'y revenir. Il conviendrait de tenter de faire évoluer le rôle joué par les syndicats de police tessinois en les confirmant dans leur fonction de protection et de défense des conditions de travail du personnel, mais en le limitant à celui-ci et en définissant que la stratégie et la conduite du corps appartient exclusivement à l'autorité exécutive et au commandement.

14. Conclusion

Au terme d'un long processus visant à passer des quatre secteurs de police à une structure attribuant les processus d'intervention et de proximité à deux organisations spécialisées de la gendarmerie, le dispositif mis en place dès 2005 a globalement atteint les objectifs poursuivis.

Le système est certes perfectible dans plusieurs domaines, mais les résultats obtenus montrent à l'évidence que la solution appliquée est bonne.

L'audit n'ayant pas vocation d'établir le catalogue de tout ce qui fonctionne bien ou très bien, il se limitera dans ces propos conclusifs à un rappel des domaines dans lesquels une amélioration est souhaitable.

A l'avenir, **le dispositif pourra encore progresser si :**

- ❑ **l'action des patrouilles de la gendarmerie mobile va systématiquement au terme de ce qu'énumère le document « Ripartizione compiti fra GM e GT /versione 21.1.2005 » sous la rubrique initiale « Concetto » ;**
- ❑ **les collaborateurs et collaboratrices de la gendarmerie mobile acquièrent peu à peu l'expérience de police judiciaire qui leur fait parfois défaut à l'occasion de stages temporaires dans les postes de la gendarmerie territoriale ;**
- ❑ **le savoir-faire des gendarmes expérimentés, engagés pour la plupart dans les postes de la territoriale, passe progressivement chez leurs cadets de la mobile ;**
- ❑ **la proximité qui incombe à la territoriale est partiellement déléguée aux polices municipales dans une perspective de partage réaliste des tâches ; une extension du nombre des organisations communes comme celles de Giubiasco, de Biasca ou d'Ascona ira dans le sens souhaité ; à ce propos, le projet de révision de la loi sur la police s'inscrit dans les perspectives jugées opportunes ;**
- ❑ **les moyens de conduite techniques qui font actuellement défaut sont progressivement mis en œuvre et orientés vers un accroissement des prestations que la centrale opérative peut fournir au corps, en poursuivant l'objectif consistant à renoncer aux centrales développées par les RM ;**

- ❑ **les informations relatives aux événements quotidiens atteignent mieux le but consistant à offrir aux agents une vue globale et synthétique tant de l'activité criminelle que de l'ordre public sur l'ensemble du territoire cantonal ;**
- ❑ **une certaine économie des moyens permet de renforcer les effectifs disponibles pour l'intervention et de raccourcir ainsi les délais d'intervention dans les zones urbaines et péri-urbaines.**

Ces mesures et démarches ne nécessitent en aucun cas des remises en cause des dispositifs définis et appliqués. Comme toujours et dans la plupart des organisations, « *le diable est dans le détail.* » Il conviendrait donc de reprendre ces aspects les uns après les autres et d'envisager leur traitement dans la durée. Un processus d'échange et de discussion au niveau des cadres responsables constituerait une des conditions à satisfaire pour obtenir des résultats significatifs.

Un élément reste cependant préoccupant, vu de l'extérieur. Il s'agit de la capacité de conduite par des moyens de transmission modernes et performants. Le projet est développé, mais sa concrétisation sera de nature à doter les organes de sécurité de l'outil qui leur fait aujourd'hui cruellement défaut. L'ensemble du dispositif relatif à la protection de la population se met progressivement en place en Suisse. Il y a là peut-être une opportunité à saisir dans la perspective d'une sensibilisation des autorités compétentes pour décider de l'aménagement des structures de conduite dont disposeront à l'avenir les services de sécurité tessinois.

La réorganisation entreprise a vocation de faire de la police cantonale une structure centralisée capable de gérer la sécurité de l'ensemble des citoyens tessinois et de leurs hôtes. Il manque encore un lieu où cette vision globale pourrait être identifiée, un bâtiment attribué au commandement, à l'état-major et aux services généraux. Le projet existe, mais sa concrétisation donnerait au processus de réorganisation une assise qui lui fait encore défaut aujourd'hui.

L'appréciation portée a, encore une fois, mis en évidence les aspects méritant l'attention des autorités et du commandement de la police cantonale. Globalement, et il convient d'insister sur ce point, la réforme mise en place a renforcé la capacité de la police cantonale tessinoise à remplir la mission que la loi lui impartit.

Laurent Krügel

Cernier, le 10 décembre 2006