

Date de dépôt : 20 décembre 2012

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Frédéric Hohl, Michel Ducret, Jean-Marc Odier, Gabriel Barrillier, Michèle Ducret, Jacques Follonier, Claudine Gachet, Jacques Jeannerat, Patricia Läser, Patrick Saudan et Charles Selleger demandant au Conseil d'Etat la présentation d'une planification globale et complète de la politique pénitentiaire

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 28 mai 2010, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- la surpopulation carcérale chronique à la prison de Champ-Dollon;*
- la mise en place par le Conseil d'Etat d'un comité de pilotage chargé d'étudier le projet de construction d'une nouvelle prison préventive de 500 places;*
- le dépôt du projet de loi 10418 par le Conseil d'Etat le 17 décembre 2008, ouvrant un crédit d'investissement de 108 millions de francs pour l'exécution du projet « Curabilis », prévoyant 92 places pour les détenus souffrant de graves désordres de la personnalité;*
- l'augmentation de la capacité de la Brenaz, de 206 places, prévue par la loi 9864 et exigée par la motion 1844;*
- l'existence du projet « Femina », prévoyant 60 places de détention préventive pour les femmes;*
- la nécessité absolue d'une coordination et d'une planification à moyen et long terme propres à offrir une vision d'ensemble de la politique pénitentiaire du canton,*

invite le Conseil d'Etat à présenter une planification globale et complète de la politique pénitentiaire sur les dix années à venir.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

I. Introduction

Une des premières missions de l'Etat est d'assurer la sécurité de celles et ceux qui vivent sur son territoire; les institutions lui permettant de la garantir sont la police, la justice et le secteur pénitentiaire.

Afin d'atteindre cet objectif fondamental qu'est la sécurité des citoyennes et citoyens, la solidité et la force de chacune de ces trois institutions sont nécessaires, au risque de fragiliser l'ensemble de la chaîne sécuritaire. Il est donc indispensable de coordonner étroitement leurs actions respectives et la récente convention entre le Conseil d'Etat et le Ministère public en matière de lutte contre la criminalité est la première des actions allant dans ce sens.

Le domaine de la détention et des mesures d'accompagnement souffrait d'une absence de planification à moyen et long termes et des reports successifs des réalisations prévues. Corrélée avec l'augmentation de la criminalité observée ces dernières années, cette situation provoque une insuffisance permanente de places de détention, une surpopulation chronique à la prison de Champ-Dollon et, de fait, une situation d'urgence continue.

Afin de renforcer le troisième maillon de la chaîne sécuritaire – depuis longtemps son « parent pauvre » –, le Conseil d'Etat vient d'adopter une planification de la détention et des mesures d'accompagnement pour les dix prochaines années. Cette planification a été rendue publique le 23 novembre 2012 et prévoit les mesures décrites ci-après.

II. Places de détention supplémentaires

Aux termes de la planification adoptée par le Conseil d'Etat, le nombre de places de détention pénale, de 561 à l'heure actuelle, passera à 1 019 d'ici 2017. Le nombre de places de détention administrative passera quant à lui de 20 à 168 d'ici 2017, puis à 218 en 2021.

En outre et après stabilisation, les besoins en places de détention devront être suivis sur le plan des établissements. En effet, si l'augmentation permanente de ces dernières années des besoins ne s'infléchit pas, 500 places de détention supplémentaires seront encore nécessaires à Genève en 2022.

Déclinée en trois phases, cette planification permettra au canton de se doter d'une capacité carcérale en adéquation avec ses besoins et ce, pour les quatre types de détention : exécution de peine, détention avant jugement, détention administrative et détention pour mineurs.

1. Exécution de peine

Un nouvel établissement, Brenaz III, affecté uniquement à l'exécution de peines, sera construit à l'horizon 2017. Il permettra d'absorber la part des condamnés placés par les tribunaux genevois qui exécutent actuellement leur peine à la prison de Champ-Dollon, pourtant destinée aux détentions avant jugement et présentant une importante surpopulation. Ce nouvel établissement permettra également au canton de Genève de diminuer le nombre de détenus qu'il est contraint de placer dans les autres cantons concordataires, ainsi que de remplir ses obligations concordataires vis-à-vis des cantons latins.

2. Détention avant jugement

Dès la construction du nouvel établissement d'exécution de peine de Brenaz III, la prison de Champ-Dollon sera affectée uniquement à la détention avant jugement, comme cela aurait toujours dû être le cas. Dans l'intervalle, en 2014, après déménagement du centre de sociothérapie de la Pâquerette, sa capacité passera de 376 places à 405.

3. Détention administrative

Pour l'heure gérée par le Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers, la détention administrative sera directement rattachée au nouvel office cantonal de la détention (OCD).

Le nombre de places actuel étant largement insuffisant, il sera rapidement porté de 20 à 50 début 2013, grâce à la création de 30 nouvelles places pour de la détention administrative de courte durée sur le site de Favra. Cette capacité sera ensuite portée à 80 places en 2014, avec la construction de 30 places supplémentaires sur le site de Frambois, dans le cadre d'un crédit d'investissement déjà voté par le Grand Conseil.

Dans un deuxième temps, soit d'ici à 2015, l'établissement actuel de Brenaz I (68 places) sera agrandi de 100 places. A terme, en 2017, cet établissement sera uniquement affecté à la détention administrative, avec une capacité totale de 168 places.

Cinquante places de détention administrative « *night-stop* », destinées à de la détention de très courte durée en vue d'un renvoi, seront en outre construites dans le nouveau bâtiment de la police de la sécurité internationale, sur le site de l'aéroport.

4. Détention pour mineurs

A terme, en 2018, après le regroupement de l'ensemble des places de détention administrative sur le site de Brenaz I, l'ensemble du secteur Frambois-Clairière sera affecté à la détention pour mineurs.

III. Mesures d'encadrement et alternatives à la détention

Parallèlement à cet accroissement du nombre de places de détention, un effort important sera consacré dès 2013 aux mesures d'accompagnement de la personne durant la période où celle-ci est incarcérée, à sa sortie de prison et ultérieurement.

Car construire des établissements dont le seul but est de soustraire de la société les délinquants et les criminels, sans aucune mesure d'accompagnement, de substitution ou possibilité de peine alternative, reviendrait à construire des « usines à récidivistes » et serait en contradiction avec l'intérêt à long terme de la population, ainsi qu'avec les valeurs qu'incarne le canton de Genève en matière de droits de l'Homme.

Une baisse de la criminalité sur le moyen et le long terme n'est en effet possible qu'avec un accompagnement spécifique de la population criminelle, avant jugement, durant et après, ou en lieu et place de la détention. Dans cet esprit, la conception de la peine doit être repensée.

L'accompagnement de la personne condamnée durant l'exécution d'une peine privative de liberté revêt un caractère primordial. Il convient, dans ce contexte, de développer l'accès au service social et à la formation en prison – assuré par le service de probation et d'insertion (SPI) –, de façon à faire débiter le processus de réhabilitation dès que possible.

L'élaboration du « PES » (plan d'exécution de la sanction pénale) doit également être renforcée, car elle permet d'intégrer à la démarche de pure réinsertion une réflexion sur le danger que représente le détenu et sur sa situation socio-sanitaire. En permettant ainsi une plus grande profondeur de

l'appréciation d'une situation, on diminue le risque que la personne condamnée passe à nouveau à l'acte criminel une fois libérée.

Il importe par ailleurs qu'un nombre suffisant d'assistants sociaux correctement formés (agents de probation) puisse permettre un suivi ambulatoire lors de la libération conditionnelle ou lorsqu'un sursis a été prononcé.

A côté du pur aspect carcéral, il convient également de développer la dimension « progressive » de l'exécution de la peine privative de liberté, en conformité avec les exigences posées en la matière par le Code pénal suisse et reprises par la réglementation concordataire. Ici, c'est le service de l'application des peines et mesures (SAPEM) qui est concerné et doit être doté d'effectifs supplémentaires, de façon à ce que le plan individuel de la sanction pénale puisse déployer tous ses effets.

Sous l'angle du suivi des mesures prononcées par les autorités judiciaires, l'individualisation de la prise en charge par le SAPEM, avec l'élaboration d'un « PEM » (plan d'exécution de la mesure), doit se développer également. Il est question ici notamment de l'appréciation de l'évolution du risque de récidive que présente la personne concernée durant la prise en charge. Seuls des entretiens réguliers peuvent garantir que les conclusions faites le seront avec toute la pertinence voulue. Il est également nécessaire d'intensifier la démarche de contrôle des règles de conduite prononcées en lien avec une assistance de probation.

Enfin, les peines alternatives, soit le travail d'intérêt général et les arrêts domiciliaires prononcés en lieu et place d'une courte peine privative de liberté, doivent dans toute la mesure du possible être privilégiées : à côté de l'aspect de pure sanction, elles permettent d'éviter les effets néfastes que l'on reconnaît à la privation de liberté, surtout chez les personnes condamnées qui sont normalement insérées dans le tissu social.

IV. Le personnel

Le pendant essentiel de cette planification est celui des effectifs, respectivement du recrutement, ainsi que de la formation initiale et continue du personnel pénitentiaire de toutes catégories.

Actuellement, l'office pénitentiaire compte 542 ETP (équivalents temps plein), il en comptera 930 dans un futur proche. Les nouveaux engagements concerneront toutes les entités qui composent l'office et seront marqués du sceau de la qualité et du professionnalisme. Des formations de base et continues seront proposées à l'ensemble du personnel de l'office. En effet, le

volet humain, les risques et les responsabilités de chacun ne peuvent pas être pris en compte sans une formation adéquate.

Le projet « Custodis » visant à unifier le statut du personnel des établissements de détention n'ayant pas été validé par le Conseil d'Etat, il a ainsi été décidé que les nouveaux engagements du personnel des établissements de détention, hors celui de la prison de Champ-Dollon, se feront dès 2017 selon les dispositions de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) et non plus de la loi sur l'organisation et le personnel de la prison (LOPP). Le personnel actuel de la prison de Champ-Dollon continuera, quant à lui, d'exercer sous le statut LOPP.

En parallèle, le Conseil d'Etat a adopté un nouveau règlement fixant les indemnités pour la direction et le personnel de surveillance des établissements de détention (F 1 50.09) qui harmonise partiellement les prestations salariales du personnel de la prison de Champ-Dollon et des autres établissements de détention du canton de Genève.

Cas échéant, l'office engagera une nouvelle réflexion sur un statut unifié, en dehors du statut LOPP, pour le personnel sous le statut LPAC.

V. Impacts financiers

Les estimations des coûts des travaux induits par la planification s'élèvent à 421 millions de francs. Les subventions à percevoir sont estimées à 114 millions de francs, d'où un coût d'investissement net pour le canton de Genève de 307 millions, sous réserve de décisions fédérales.

Le coût de fonctionnement de l'office cantonal de la détention, dans son ensemble, revient aujourd'hui à 99 millions de francs en charges, pour 542 ETP (équivalents temps plein) et 561 places de détention, soit un coût de 485 F par jour et par détenu. Ce coût, à terme, sera de 172 millions de francs pour 930 ETP et 1 225 places de détention, soit un coût de 385 F par jour et par détenu.

La planification permettra donc de réduire le coût unitaire de fonctionnement de 20%, ainsi que le taux d'encadrement, pour atteindre le taux cible de 0,77.

VI. Conclusion

Au final, cette planification répond à un besoin urgent en places de détention. La population carcérale du canton de Genève a en effet connu une augmentation moyenne de 6% par an depuis 2006, sans que la capacité

carcérale ne suive cette évolution. Cet état de fait a créé un problème de surpopulation chronique et d'urgence permanente, particulièrement à la prison de Champ-Dollon, climat qui péjore les conditions de détention, induisant un risque élevé de récidive, et qui nuit à l'environnement de travail du personnel.

En adoptant cette planification de la détention et des mesures d'encadrement 2012-2022, le Conseil d'Etat se donne les moyens de mener une politique de sécurité cohérente, efficace, permettant d'assurer la sécurité de la population, tout en garantissant l'adéquation des conditions de travail du personnel d'encadrement concerné, ainsi que des conditions de détention dignes.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Charles BEER