

Date de dépôt : 13 décembre 2015

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite de Mme Jocelyne Haller : Prisons genevoises : portes ouvertes à des entreprises privées ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 4 décembre 2015, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite ordinaire qui a la teneur suivante :

Selon une enquête de la RTS¹, les cantons romands auraient de plus en plus recours à des sociétés de sécurité privées pour le transfert de prévenus, mais aussi pour la surveillance dans les prisons.

Il s'agit notamment du programme « Jail Train System » (JTS), mis en place en 2001 et ayant pour but la privatisation du transport de prisonniers entre cantons, qui n'a cessé de voir ses activités augmenter. Ainsi, après avoir assuré le déplacement de 10 104 personnes l'année de son lancement, le JTS en a convoyé plus de 16 000 en 2012. Un marché qui rapporte 7,3 millions de francs aux agences de sécurité privées.

A l'intérieur des lieux de détention, plusieurs cantons romands soustraiteraient une partie de la surveillance ainsi que d'autres missions, tel par exemple le transport des prisonnier-e-s, à des entreprises de sécurité privée. Des hommes et des femmes employés par des entreprises privées exerceraient des missions, notamment de surveillance, dans l'enceinte de certains lieux de détention, parfois portant des armes à feu.

¹ Ref. RTS, 13 février 2013, <http://www.rts.ch/info/regions/4658991-la-securite-privée-gagne-des-parts-du-marche-des-prisonniers-.html> (dernière consultation le 19 novembre 2015).

Outre de favoriser l'enrichissement d'entreprises privées aux frais des contribuables, ce choix permet notamment aux départements concernés d'employer du personnel supplémentaire sans que cela ne soit comptabilisé comme une augmentation des postes de travail. Ces interventions figureraient en effet dans les budgets sous le titre de « frais de surveillance, prestations de service par des tiers, etc. ».

La sous-traitance de tâches relatives à la détention à des entreprises privées est d'autant plus problématique qu'elle se fait sans cadre juridique formel. Bien qu'ils se comportent comme des agents de police, d'un point de vue juridique les agents de sécurité privée n'ont pas plus de droit à user de la force qu'un citoyen lambda.

De plus, le niveau de formation des agents employés peut ne pas se révéler à la hauteur de la tâche, ni être d'ailleurs vérifié par l'Etat. A titre d'exemple, il y a lieu de rappeler que trois employés de l'entreprise PROTECTAS, à laquelle l'Hospice général a confié la tâche de surveiller le Foyer des Tattes ainsi que d'autres lieux d'hébergement pour requérants d'asile, font actuellement l'objet d'une procédure relative à la pertinence de leur intervention lors de l'incendie du 16 novembre 2014, ayant causé la mort d'une personne et généré plusieurs blessés.

Compte tenu de ce qui précède, Il est impératif que le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil :

- 1. *Quels sont les missions en lien avec la détention confiées à des entreprises privées par le département de la sécurité et de l'économie ou par ses services ?***
- 2. *Pour chaque mission précisément :***
 - 2.1 Quelles sont les entreprises de sécurité privée ayant reçu un mandat par le canton de Genève au cours des cinq dernières années ?*
 - 2.2 Quelle est la base légale permettant de confier ces mandats à des entreprises privées ?*
 - 2.3 Quelles sont les bases légales qui encadrent le travail des agents de sécurité privée ?*
 - 2.4 Quelles sont les conditions posées par l'Etat pour confier le mandat à une entreprise privée ?*
 - 2.5 En particulier, quelle est la formation exigée pour les agents participant à la mission ?*
 - 2.6 De quelle manière le niveau de formation des agents de sécurité privée est vérifié par l'Etat ?*

2.7 *Quels sont les coûts annuels générés pour chacun de ces mandats au cours des cinq dernières années ?*

3. *Pour quelles raisons de telles tâches sont confiées à des entreprises privées alors qu'elles pourraient être exécutées par des fonctionnaires de l'Etat ?*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Remarques générales

La question posée concerne les mandats confiés à des entreprises privées pour la surveillance des établissements de détention et le convoyage des détenus. Ces thèmes sont effectivement importants, ce dont le Conseil d'Etat est tout à fait conscient, et ils font l'objet d'une attention particulière.

Ainsi, dans son rapport n° 29 du 3 juin 2010 concernant l'audit de légalité et de gestion relatif aux honoraires et prestations de service de tiers, la Cour des comptes a constaté que certaines activités liées à la surveillance des établissements de détention (hors Champ-Dollon) étaient exercées par des entreprises privées. A cet égard, la Cour des comptes a en particulier relevé que le mandat relatif à la surveillance nocturne des établissements du Vallon, de la Clairière et de Montfleury a été attribué en 2001 suite à un appel d'offres sur invitation, puis renouvelé d'année en année et de gré et gré avec la même société. A ce propos, la Cour des comptes a recommandé (recommandation n° 4.2.4) que des appels d'offres soient mis en place, sous conduite de la centrale commune d'achats (CCA), afin de respecter l'accord intercantonal sur les marchés publics, du 25 novembre 1994 / 15 mars 2001 (AIMP ; L 6 05).

La Cour des comptes a également constaté que des surveillances diurnes étaient exercées par des sociétés privées à la Clairière, en raison d'absences de longue durée et du manque de personnel. Elle a en outre invité le département alors chargé de la sécurité (anciennement le DSPE) à externaliser la surveillance nocturne des établissements de Villars, Riant-Parc, Favra et La Brenaz (ce qui allait permettre une économie de l'ordre de 0,2 million par année).

Les recommandations de la Cour des comptes ont été mises en œuvre par le DSPE, puis par le département de la sécurité et de l'économie (DSE), qui a effectivement lancé des appels d'offres en 2010, sous la conduite de la CCA. Des contrats concernant la surveillance de plusieurs établissements ont été conclus, respectant en tous points l'AIMP et la législation cantonale sur les marchés publics.

Lesdits contrats ont été conclus pour une durée de 5 ans et de nouveaux appels d'offres ont été lancés durant l'année 2015, pour les mandats de surveillance dès 2016.

En ce qui concerne le convoyage des détenus, une entreprise privée a été mandatée en appui au détachement de convoyages et de surveillance (DCS). Dans le cadre de ce mandat, les mêmes conditions d'appel d'offres ont été appliquées que celles mentionnées ci-dessus. L'entreprise privée effectue les convoyages motorisés sous la conduite et en coordination avec le DCS, que ce soit pour les transferts de détenus ou pour les surveillances en milieux hospitaliers, et ce 24 heures sur 24.

A noter que le *Jail Train System* (JTS), mentionné dans la question posée, est une structure au niveau fédéral, qui n'a aucun lien avec le mandat octroyé par l'Etat de Genève.

Réponses aux questions

Question 1

Il existe deux types de missions en lien avec la détention confiées en partie à des entreprises privées : a) la surveillance nocturne (à titre exceptionnel diurne) et b) le convoyage de détenus.

a) *Surveillance*

- Contrats de surveillance des établissements de détention :

Les prestations du mandataire privé (Protectas SA) consistent en une présence dans l'établissement (pas spécifiquement de rondes), généralement les nuits, soit en faveur d'établissements qui ne sont pas dotés d'agents de détention (Montfleury, Le Vallon), soit d'établissements qui ne disposent pas d'agents de détention la nuit (La Clairière). Enfin, les entreprises privées peuvent également intervenir en renfort dans des circonstances particulières dans les établissements de Favra, La Brenaz et Villars (ainsi que dans l'ancien établissement pour femmes de Riant-Parc, désormais fermé).

Cette prestation est réalisée depuis plusieurs années (depuis 2002 par Protectas SA à la Clairière par exemple) et l'office cantonal de la détention (OCD) n'a pas eu à déplorer d'incidents concernant les agents de sécurité privée.

- Autres contrats non liés à la détention :

A noter également que la société Protectas SA réalise également des prestations de surveillance dans l'établissement de détention administrative de Frambois. Etant donné son statut spécifique, régi par le concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers, du 4 juillet 1996 (CEDA; F 2 12), cet établissement concordataire ne fait pas formellement partie des lieux de détention sous autorité du DSE et n'est donc mentionné ici que par souci d'exhaustivité.

Par ailleurs, la société Protectas SA assure également des patrouilles de surveillance nocturne des structures d'hébergement (foyers) du service de probation et d'insertion (SPI), rattaché à l'OCD. Ces lieux ne sont pas des établissements de détention. Etant donné que la question posée ne vise que les missions en lien avec la détention, ces contrats ne sont donc mentionnés que pour mémoire.

Enfin, d'autres agences de sécurité sont intervenues pour la surveillance des chantiers de construction des établissements de Curabilis et de La Brenaz. Ces missions étaient exclusivement dévolues à de la surveillance périmétrique et ne concernaient pas la détention au sens propre. Elles ne seront donc pas examinées plus avant.

b) Convoyage

Les prestations du mandataire privé (Securitas SA) consistent à :

- convoier des détenus entre les différents établissements pénitentiaires genevois, les autorités de poursuite pénale et les tribunaux du canton de Genève;
- convoier des détenus entre les différents établissements pénitentiaires, les autorités de poursuite pénale et les tribunaux de Suisse romande;
- convoier des détenus entre les différents établissements pénitentiaires genevois et généralement les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), ainsi qu'à assurer la surveillance des détenus sur place durant toute la durée de la visite médicale;
- surveiller des détenus hospitalisés aux HUG.

Question 2

Question 2.1

Les entreprises de sécurité ayant reçu un mandat de l'Etat de Genève sur les 5 dernières années, soit de 2011 à 2015, sont les suivantes :

a) Surveillance

La seule entreprise à laquelle des tâches de surveillance ont été confiées est Protectas SA. Sa sélection a fait l'objet d'un appel d'offres selon l'AIMP, piloté par la CCA. Le contrat signé avec le DSE à l'issue du processus de sélection est entré en force le 1^{er} janvier 2011.

b) Convoyage

La seule entreprise à laquelle des tâches de convoyages ont été confiées est Securitas SA. Un premier contrat entre l'Etat de Genève et Securitas SA a été signé en août 2011. Après un appel d'offres respectant l'AIMP et la réglementation cantonale en la matière, un nouveau contrat a été conclu en août 2013 pour une durée de 5 ans. Deux avenants complétant l'offre initiale ont finalement été signés en août 2014 et respectivement en septembre 2015.

Question 2.2

La base légale permettant de confier ces mandats à des entreprises privées est l'AIMP et le règlement sur la passation des marchés publics, du 17 décembre 2007 (RMP; L 6 05.01).

Question 2.3

Le travail des agents de sécurité privée est encadré par :

- le concordat sur les entreprises de sécurité, du 18 octobre 1996 (CES; I 2 14);
- la loi concernant le concordat sur les entreprises de sécurité, du 2 décembre 1999 (L-CES; I 2 14.0);
- le règlement concernant le concordat sur les entreprises de sécurité, du 19 avril 2000 (RCES; I 2 14.01);
- le code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0).

Au surplus, le travail des agents de sécurité est encadré de manière précise par le contrat conclu entre l'entreprise de sécurité et l'Etat de Genève, qui contient de nombreuses injonctions sur la manière d'exécuter les tâches qui leur sont confiées. Ces exigences servent d'ailleurs également de critère de sélection lors des procédures d'appel d'offres.

Question 2.4

Les conditions posées par l'Etat pour confier le mandat à une entreprise privée sont précisées dans les documents de soumission, publiés dans la Feuille d'avis officielle (FAO) et sur le site Internet www.simap.ch (qui regroupe tous les marchés publics en Suisse).

A titre de conditions préalables, l'entreprise doit être à jour avec ses obligations en matière d'assurances sociales, elle doit être soumise à la CCT de branche des services de sécurité privés, elle doit s'engager à respecter les conditions minimales de travail et de prestations sociales en usage à Genève dans le secteur de la sécurité, elle doit être à jour avec ses obligations en matière d'impôts à la source et doit respecter le principe de l'égalité entre femmes et hommes.

De plus, l'entreprise doit présenter toutes les garanties commerciales usuelles (inscription au registre du commerce, absence de poursuites, stabilité financière de l'entreprise, références, respect du développement durable, etc.).

Enfin, l'entreprise doit disposer de l'autorisation du DSE, délivrée en application des bases légales mentionnées dans la réponse à la question 2.3.

La sélection est ensuite effectuée sur la base de la qualité des services offerts en fonction du cahier des charges déterminé par l'Etat de Genève, ainsi qu'au regard du rapport qualité-prix, en coordination avec la CCA.

Questions 2.5 et 2.6

Les entreprises de sécurité privées sont titulaires d'une autorisation, délivrée par le DSE sur préavis de la police cantonale (service des armes, explosifs et autorisations, SAEA). Cette autorisation n'est délivrée que si le chef de l'entreprise a réussi l'examen portant sur la connaissance de la profession et de la législation applicable en la matière (art. 8, al. 1, lettre f, CES). L'autorisation est délivrée pour 4 ans en principe (art. 12A CES).

Les employés desdites entreprises sont formés par leur employeur, notamment pour les tâches de sécurité au sens propre, ainsi que les principes applicables en matière de surveillance par rondes ou de surveillance permanente, pour la protection de la santé (premiers secours) ou encore les techniques de gestion des conflits. Les documents attestant de l'existence et de la qualité de ces formations doivent être fournis lors de la soumission dans l'appel d'offres et font l'objet d'un examen minutieux. En cas de conclusion d'un contrat, la formation des employés fait donc partie des engagements pris par l'entreprise.

Les agents participant à la mission doivent ainsi posséder le niveau de formation précisé dans le contrat.

A noter enfin que le SAEA exerce un contrôle sur les entreprises de sécurité, puisqu'il peut procéder à des contrôles dans les locaux des entreprises de sécurité, de leurs succursales et de leurs centrales d'alarme (art. 14A CES et art. 4, lettre n, RCES).

Question 2.7

Les coûts annuels de ces mandats de 2011 à 2015 (5 dernières années) sont les suivants :

a) Surveillance

Le contrat signé en 2010 avec Protectas SA pour la surveillance des établissements telle que mentionnée dans la réponse à la question 1 (lettre a) a engendré les coûts suivants :

2011	2012	2013	2014	2015
1'263'811 F	1'121'664 F	1'608'018 F	1'359'539 F	1'346'274 F

A noter que l'augmentation des coûts en 2013 était liée au fait que de nombreux nouveaux stagiaires engagés dans les établissements de détention ont dû suivre leur formation durant l'année en question au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire à Fribourg et qu'ils ont donc dû être remplacés temporairement par des agents de sécurité privée.

b) Convoyage

Le contrat signé avec Securitas SA pour le convoyage des détenus a engendré les coûts suivants :

2011	2012	2013	2014	2015
1'906'823 F	4'365'930 F	4'716'896 F	4'273'285 F	3'183'842 F
août à décembre				janvier à octobre

Question 3

a) Surveillance

Ces mandats visent à assurer de manière efficace une tâche qui demande une grande flexibilité. En effet, l'activité est exercée simultanément par un nombre de collaborateurs très restreint et les entreprises privées permettent d'assurer en continu les remplacements en cas d'absences, ce qui ne serait pas le cas si des fonctionnaires étaient affectés à ces tâches.

Par ailleurs, les tâches demandées sont accomplies sur des tranches horaires qui limitent au maximum les contacts avec les personnes détenues (notamment la nuit).

Etant donné le contexte financier actuel, ces contrats permettent également de diminuer les coûts pour l'Etat, ce qui était d'ailleurs l'un des objectifs préconisés par la Cour des comptes en 2010. Ainsi, le but visé par ces contrats n'est pas « *l'enrichissement d'entreprises privées aux frais des contribuables* », comme l'écrit l'auteur de la présente question.

b) Convoyage

L'entreprise privée est principalement chargée des tâches pour lesquelles une importante flexibilité est requise, comme les missions nocturnes et durant les week-ends. Ainsi, d'importants effectifs supplémentaires seraient nécessaires si des fonctionnaires de l'Etat de Genève devaient assurer toutes les tâches de convoyage. Par ailleurs, ces contrats permettent également de diminuer les coûts pour l'Etat puisque la différence entre le prix facturé et le coût des mêmes prestations effectuées par des collaborateurs de l'Etat est d'environ 30%.

Ainsi, à nouveau, le recours à une entreprise privée complète les prestations réalisées par les agents du DCS et permet d'assurer une meilleure efficacité.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP