

Date de dépôt : 31 octobre 2018

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur le rapport de la Commission d'enquête
parlementaire instituée par la motion 2252 chargée de faire rapport
au Grand Conseil sur les dysfonctionnements ayant conduit à la
mort d'Adeline M.**

Mesdames et
Messieurs les députés,

Mesdames et
Messieurs les Députés,

En date du 26 avril 2018, le Grand Conseil a approuvé le rapport cité en titre et renvoyé les recommandations dudit rapport aux autorités concernées, soit le Conseil d'Etat.

A titre liminaire, le Conseil d'Etat entend réitérer ses regrets et ses excuses à la famille de Mme Adeline M. pour la survenance de ce drame.

Le Conseil d'Etat salue l'important travail accompli pour reconstituer non seulement le déroulement des événements précédant le drame, mais également l'historique institutionnel relatant les différentes décisions et actions de l'administration dans la gestion du parcours de l'auteur de ce crime.

Notre Conseil salue également le désir d'objectivité exprimé dans ce document au travers du préambule dédié notamment au « biais rétrospectif » inévitable dans une investigation de cette ampleur et qui est menée à chef aussi longtemps après les faits.

Il a par ailleurs pris bonne note du fait que la commission d'enquête parlementaire (ci-après : CEP) partage l'essentiel des conclusions du rapport Ziegler, à l'inverse de celles des rapports Chappuis et Lador.

Notre Conseil a pris acte également des recommandations de la CEP et prie le Grand Conseil de prendre connaissance tant des avancées réalisées par l'administration cantonale et les Hôpitaux Universitaires de Genève (ci-après :

HUG), eu égard aux recommandations formulées, que de la position de notre Conseil sur certaines d'entre elles.

Pour faciliter la lecture du présent rapport, les références des recommandations du rapport de la CEP sont reportées ci-dessous dans l'ordre des chapitres adopté par ce document.

10.1.1.1 – *Une procédure doit être mise en place afin de s'assurer que les modifications législatives soient transmises et appliquées sans délai par les entités concernées. Un rapport annuel est rendu au Grand Conseil.*

Le Conseil d'Etat prend bonne note de cette recommandation. Il considère que la mise en application de la législation fédérale et cantonale doit continuer de relever de la responsabilité de chaque département en lien avec la/les politique(s) publique(s) dont il a la charge. Une centralisation d'un suivi nécessiterait des ressources supplémentaires au sein de la Chancellerie qui endosserait alors un nouveau rôle, soit celui de « surveillant » des départements. Le Conseil d'Etat considère que la centralisation d'une telle procédure n'est ni prioritaire ni nécessaire.

La veille législative et juridique est un aspect important de l'activité de chaque département qui nécessite des ressources au sein tant des secrétariats généraux que des offices.

Dans le cas particulier, depuis le drame, il sied de mentionner que le département de la sécurité a créé une direction juridique au sein de l'office cantonal de la détention (ci-après : OCD), renforçant et structurant ainsi le soutien juridique de l'office, ce qui permet d'assurer une veille juridique organisée et suivie en lien avec les prérogatives de cet office.

Le Conseil d'Etat réfléchit à l'opportunité d'un rapport et à la manière dont il pourrait être rendu au Grand Conseil.

10.1.1.2 – *La compétence de l'évaluation de la dangerosité doit être clairement attribuée, ne pas être déléguable, ni susciter une interprétation quant à l'autorité qui l'exécute.*

Le 23 septembre 2016, le Grand Conseil a adopté une modification de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (LaCP; E 4 10). Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Cette modification portait, entre autres, sur l'article 5, alinéa 1, lettre d, et alinéa 5 LaCP, qui concernent la compétence de l'évaluation de la dangerosité des détenus.

L'article 5, alinéa 5 LaCP permet ainsi la délégation de cette compétence, à condition que l'exercice de cette prérogative par un service du département soit soumis à l'approbation de l'entité administrative supérieure pour les détenus ayant commis des infractions au sens de l'article 64 du code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0). Ces dispositions ont été concrétisées par l'article 11, alinéa 2, du règlement sur l'exécution des peines et mesures (REPM; E 4 55.05), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Ce texte prévoit que l'évaluation de la dangerosité est déléguée au service de l'application des peines et mesures (ci-après : SAPEM) et que les décisions prises concernant les détenus ayant commis des infractions au sens de l'article 64 CP nécessitent l'approbation de la direction générale de l'office cantonal de la détention (ci-après : DG OCD).

Ces textes législatifs et réglementaires ont dès lors clarifié la délégation et l'exercice de la compétence d'évaluer la dangerosité des personnes détenues ayant commis des infractions prévues par l'article 64 CP. Il n'existe donc pas d'interprétation possible quant à l'autorité qui effectue l'évaluation de la dangerosité.

10.1.2.1 – *Compte tenu de l'évolution du droit fédéral, le Conseil d'Etat doit s'assurer que les victimes soient informées du droit à l'information prévu à l'art. 92a du Code pénal suisse. Il appartient aussi au Conseil d'Etat de veiller à ce que les droits des victimes soient mis en œuvre.*

Le centre de consultation LAVI informe les victimes sur l'existence de l'article 92a CP, mais pas de manière systématique. L'essentiel des consultations s'opère dans la phase de prise en charge immédiate, soit juste après l'infraction subie. La priorité consiste alors à fournir une assistance psychologique, juridique, sociale, médicale et/ou matérielle à la victime et à expliquer les droits de la victime issus de la LAVI (par ex : pas de confrontation avec l'agresseur en cas d'agression sexuelle, possibilité d'avoir une personne de confiance, etc.).

En règle générale, l'article 92a CP n'est pas un sujet de préoccupation au début de la procédure pénale. Par contre, dans le cadre de la préparation au procès, la victime est alors informée de ce droit car elle a souvent besoin d'être rassurée sur les conditions de sortie de l'auteur. Les intervenants LAVI informent donc la victime sur ce droit en pesant avec elle les avantages (par ex : la victime souhaite garder un lien continu avec l'auteur), mais aussi les inconvénients d'une telle démarche (par ex : le lien avec l'auteur est maintenu alors qu'elle ne veut plus rien savoir et a décidé de tirer un trait sur l'infraction subie).

S'il est à ce stade prématuré de tirer un premier bilan de l'application de l'article 92a CP, les quelques victimes qui ont accompli cette démarche se sont montrées satisfaites de disposer d'éléments précis (par ex : lieu d'incarcération, dates de sortie). Enfin, le centre de consultation LAVI souligne l'importance que les droits de la victime (y compris l'art. 92 a CP) soient rappelés à tous les stades de la procédure pénale, et en particulier lors du jugement.

10.1.2.2 – *Dans tous les cas, les anciennes victimes doivent faire l'objet d'une protection appropriée.*

Le Conseil d'Etat relaie la position du centre de consultation LAVI, qui est favorable au fait que les anciennes victimes soient protégées, mais n'est pas en mesure de se prononcer, à ce stade, sur les modalités de protection. Le centre de consultation LAVI souhaite aussi que l'article 152, alinéas 1 et 3 CPP soit plus utilisé par la police et le Ministère public.

10.1.2.3 – *Lors d'un transfèrement, s'assurer que le dossier du détenu soit complet, que la peine et les mesures du jugement rendu dans un pays étranger soient effectivement reprises, appliquées, évaluées et suivies.*

En cas de transfèrements, selon l'article 79 LaCP, les autorités compétentes sont le Ministère public et le Tribunal d'application des peines et des mesures. L'obtention du dossier complet, qui contient les documents prévus par l'article 103 de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, du 20 mars 1981 (EIMP; RS 351.1), est donc du ressort de ces autorités pénales.

Une fois le jugement étranger exécutoire, le dossier est transmis au SAPEM pour mise en application de la peine ou de la mesure. A ce stade, le SAPEM n'a pas de compétence pour requérir des documents complémentaires de la part des autorités étrangères.

10.1.3.1 – *Uniformiser le traitement, le classement, l'accès et la conservation des données des détenus. S'assurer que ces pratiques s'appliquent à tous les lieux de détention.*

En matière de traitement et de classement des données relatives aux détenus, l'OCD dispose d'une application de gestion intégrée (Papillon). Celle-ci a fait l'objet de nombreux développements et améliorations intervenus depuis 2015 conformément aux orientations du schéma directeur du système d'information de l'office. Grâce à une revue complète des processus de saisie couplée à des formations internes, cet outil est aujourd'hui utilisé par tous les établissements et services de l'OCD, leur garantissant ainsi un accès sécurisé, structuré et partagé de l'ensemble des données utiles.

10.1.3.2 – *S'assurer que la gestion informatisée des détenus (application Papillon) ait été mise en œuvre conformément aux recommandations de l'Inspection cantonale des finances (rapport ICF 12-32 du 7 novembre 2012)*

S'agissant des observations formulées par le SAI dans son rapport n° 12-32 relatif au système d'information de l'OCD, il sied de relever que treize recommandations sur quatorze ont été réglées suite à un contrôle de l'auditeur. Par ce biais, le SAI a pu s'assurer que la gestion informatisée des détenus a correctement été mise en œuvre par l'OCD. La dernière observation encore ouverte à ce jour consiste à étudier la mise en place d'une solution informatique en matière de gestion de la planification (horaire) du personnel de surveillance. Afin de clore définitivement cette dernière recommandation – qui ne concerne pas la gestion de détenus –, un cahier des charges a été élaboré et validé le 26 septembre 2018.

10.2 (10.2.1.1 à 10.2.2.2.3)

La disparition d'Adeline M. a suscité une très vive émotion au sein des HUG. Cette émotion reste perceptible tant cette collaboratrice était appréciée et les circonstances de sa disparition tragiques. Pour les équipes des HUG, le traumatisme subsiste ; il nourrit une vigilance accrue et une préoccupation quotidienne : celle de veiller à la sécurité de tous les collaborateurs quel que soit leur lieu de travail.

Dans les soins apportés aux personnes les plus vulnérables de notre société, souffrant de troubles d'ordre psychiatrique, cela a modifié les comportements et les attitudes. Des mesures ont ainsi été prises :

- pour renforcer les dispositifs d'alerte en cas de menace ou d'agression;
- pour sécuriser des accès;
- pour lutter contre la violence en psychiatrie, aux urgences et également dans d'autres services en développant notamment des actions de formation.

Le conseil d'administration des HUG a pris connaissance des recommandations faites à l'attention des HUG avec tout l'intérêt que représente ce travail approfondi mené par la commission d'enquête parlementaire.

En date du 28 mai 2018, il a demandé au comité de direction des HUG de procéder à leur mise en œuvre.

Plus concrètement, vous trouverez ci-après le détail des réflexions menées et en cours aux HUG devant permettre à nos institutions de fonctionner et de remplir les missions qui leur sont confiées par le législateur.

Dans les mois qui ont suivi le drame de la Pâquerette, une réorganisation du dispositif de soins aux détenus les plus dangereux a été engagée et les activités sociothérapeutiques suspendues avant d'être supprimées.

Le conseil d'administration des HUG a été particulièrement attentif au reclassement des collaborateurs touchés par la suppression de la sociothérapie; il a veillé à ce que la direction des HUG suive chaque situation et offre à chacun-e de nouvelles perspectives professionnelles en adéquation avec leurs compétences.

A plusieurs reprises, le conseil d'administration des HUG s'est également saisi du dossier :

- création d'un service de médecine et de psychiatrie pénitentiaires;
- désignation d'un responsable médical après l'ouverture de la prison Curabilis et changement du rattachement de cette structure;
- examen du premier bilan de fonctionnement et des propositions d'évolutions apportées aux prises en soins.

Aujourd'hui, deux structures coexistent : le service de médecine pénitentiaire et le service des mesures institutionnelles. Elles ont fait l'objet de décisions prises par le Conseil d'Etat quant à leur rattachement.

S'agissant des nominations, celle du directeur médical de Curabilis a été approuvée par les deux conseillers d'Etat en charge de la santé et de la sécurité après un préavis favorable de l'office cantonal de la détention.

10.3.1.1.1 à 10.3.4.3.6 – *Les recommandations liées à la sociothérapie pénitentiaire sont traitées globalement ci-dessous.*

Le Conseil d'Etat n'entend pas recréer une nouvelle unité de sociothérapie dans un lieu séparé ou distinct sous la forme d'une communauté thérapeutique indépendante, telle que pratiquée précédemment à la Pâquerette. En effet, les événements survenus par le passé au centre précité conduisent le Conseil d'Etat à considérer qu'une prise en charge socio-thérapeutique pourra être envisagée pour certains détenus en exécution de peine, uniquement si les principes sécuritaires et les processus décisionnels s'avèrent strictement identiques à ceux appliqués aux autres détenus exécutant une peine en milieu fermé. Ainsi, un détenu bénéficiant d'une approche socio-thérapeutique, par le biais d'une thérapie de groupe par exemple, sera soumis aux critères d'évaluation usuels et devra remplir les conditions requises pour bénéficier d'un éventuel allègement. Dans cette optique, la sociothérapie en tant que discipline n'est pas proscrite en soi, mais devra être intégrée au dispositif de prise en charge multimodal du nouveau concept de réinsertion et de désistance de l'OCD, qui est prévu pour

la gestion du parcours carcéral en exécution de peine. Elle ne saurait ainsi se déployer de manière autonome, comme cela fut malheureusement le cas par le passé.

10.4.1.1 – *Assurer une formation de base obligatoire pour les directeurs et directrices actuels et futurs des établissements pénitentiaires. Celle-ci sera suivie d'un programme de formation continue.*

La formation dédiée aux directions d'établissements pénitentiaires intègre un cadre fixé dans une directive prévoyant un cursus de formations opérationnelles défini. Ce dispositif s'articule selon un processus de développement déterminé en trois grands axes, à savoir : la conduite opérationnelle, des formations spécifiques au régime de détention dédié et, enfin, le management (formation CAS). Les prérequis évoluent selon le degré d'avancement dans le processus de formation, visant à respecter une progression des compétences et des acquis. Des partenaires internes et externes participent à ces formations, tel que le centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP). Ces formations permettront ainsi de préparer les collaborateurs à l'exercice de leur future fonction dans les meilleures conditions possibles.

10.4.1.2 – *Tous les professionnels en contact avec des détenus doivent bénéficier de supervision.*

Des supervisions existent au sein de l'OCD, où des membres du personnel socio-éducatif peuvent en bénéficier de manière régulière. Pour autant, ce type de supervision ne s'étend pas systématiquement à l'ensemble des professionnels en contact avec des détenus. Aussi, une collaboration entre l'OCD et la police est en cours de réalisation, afin de mettre en place un service psychosocial commun, créant ainsi des synergies en termes de déploiement institutionnel. Ces perspectives d'amélioration nécessiteront cependant des moyens supplémentaires.

10.4.1.3 – *Offrir au personnel des espaces de parole et des séances d'intervision. Mettre en œuvre les procédures de signalement et de traitement des incidents et événements indésirables graves. S'assurer de la mise en œuvre des mesures décidées.*

Des procédures de signalement et de traitement des incidents et des événements graves ont été élaborées au sein de l'OCD. Qu'il s'agisse de directives en matière d'astreinte à un service de « piquet » ou d'ordres de service en lien avec les mesures urgentes à prendre, les établissements et les

services disposent d'un cadre normatif interne adéquat. A ce titre, les processus en place prévoient qu'un rapport d'incident soit systématiquement rédigé et transmis par voie hiérarchique, lorsqu'un événement indésirable survient. De plus, les collaborateurs ayant été exposés à des situations difficiles ont la possibilité de s'entretenir avec une psychologue de l'OCD en vue d'un « débriefing ».

10.4.1.4 – *Assurer la confidentialité des données personnelles des professionnels et des autres intervenants à l'égard des détenus.*

La confidentialité des données personnelles des professionnels et intervenants est garantie, d'une part, par le secret de fonction et le devoir de réserve auxquels doit se soumettre tout collaborateur; et, d'autre part, par une séparation stricte des accès aux informations au sein d'un établissement. En effet, le secteur dit « cellulaire » dans lequel évoluent les détenus ne dispose d'aucun accès aux données personnelles et administratives.

10.4.1.5 – *Assurer une brève formation portant sur les spécificités du milieu carcéral à tous les intervenants professionnels externes.*

Les règles pénitentiaires doivent être appliquées par toute personne accédant à un établissement de détention. Dans ce sens, le personnel carcéral habilité oriente les intervenants externes ou les visiteurs occasionnels en fonction des risques sécuritaires identifiés. Au besoin, le personnel de détention assure la sécurité en accompagnant les personnes ne disposant pas d'une formation suffisante. A titre d'exemple, le personnel médico-soignant travaillant dans un site pénitentiaire reçoit une formation d'intégration visant à le familiariser aux aspects de sécurité personnelle, aux alarmes et à la sécurité incendie.

De même, les membres du personnel Auxilia (association d'enseignants bénévoles en détention) et FEP (fédération nationale d'enseignants en prison rémunérés par l'OCD sur une base concordataire) suivent une brève formation dispensée par le service de probation et d'insertion (ci-après : SPI) sur les spécificités du milieu carcéral. Ces enseignants sont aussi soumis à la formation en sécurité dispensée par les responsables de sécurité des établissements dans lesquels ils sont amenés à intervenir.

10.4.2.1 – *S'assurer que les dossiers des détenus et les plans d'exécution de la sanction (PES) soient complets et mis à jour.*

En décembre 2014, une mise en conformité des dossiers a été réalisée au SPI, consistant en une revue de tous les dossiers en traitement et en une mise à jour des pièces manquantes recueillies auprès des différentes instances judiciaires. Suite à cette démarche, des processus de transmission des pièces utiles aux dossiers des personnes suivies ont pu être formalisés avec la direction générale des greffes du pouvoir judiciaire. Ainsi, un formulaire uniformisé de requête de pièces manquantes a pu être mis en œuvre en collaboration avec le pouvoir judiciaire, permettant aux intervenants en charge des dossiers de solliciter l'envoi de la documentation judiciaire manquante dans leurs dossiers, ceci sans devoir en justifier systématiquement le besoin. Ces échanges sont cadrés par voie de directive interne (SPI) sur l'ouverture et la constitution des dossiers des personnes suivies.

La mise à jour des plans d'exécution de la sanction (ci-après : PES) est réalisée dans le cadre des phases de progression validées par le SAPEM. A noter que l'accès à la documentation judiciaire étrangère n'est pas systématiquement garanti, car dépendant des autorités judiciaires étrangères.

10.4.2.2 – *Mettre en place un PES (plan d'exécution de sanction) pour chaque détenu conformément à l'art. 75 III CPS et l'art. 17 REPM (E 4 55.05). Toute modification du PES doit être argumentée et documentée avant sa mise en œuvre.*

Depuis décembre 2016, le plan de rattrapage des PES de l'OCD a permis de résorber les retards dans l'élaboration de ces plans. La moyenne de taux de réalisation des PES, pour les 6 premiers mois de 2018, s'élève à 85,64%. En outre, toute modification du PES est argumentée et documentée dans le cadre des bilans de phases prévus et des avenants éventuels aux PES.

10.4.2.3 – *Lors de transfèrements, les dossiers complets (jugements, expertises, équivalent du PES du pays étranger) des détenus doivent préalablement être transmis aux Offices cantonaux concernés.*

Tel que déjà mentionné en réponse à la recommandation 10.1.2.3, en cas de transfèrements, selon l'article 79 LaCP, les autorités compétentes sont le Ministère public et le Tribunal d'application des peines et mesures. L'obtention du dossier complet, qui contient les documents prévus par l'article 103 de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, du 20 mars 1981 (EIMP; RS 351.1) est donc du ressort de ces autorités pénales.

Une fois le jugement étranger exécutoire, le dossier est transmis au SAPEM pour mise en application de la peine ou de la mesure. A ce stade, le SAPEM n'a pas de compétence pour requérir des documents complémentaires de la part des autorités étrangères.

10.4.2.4 – *Allouer les moyens nécessaires au traitement et à l'actualisation des PES.*

Des effectifs, à hauteur de 9,3 ETP ont été alloués spécifiquement à l'OCD pour la réalisation des PES et pour le rattrapage du retard qui avait été accumulé dans ce domaine par le passé. En outre, un secteur dédié à l'évaluation criminologique et à la rédaction des PES a été constitué au sein du SPI et cela, dès janvier 2014.

10.5.1.1 – *Dans le processus de décision, tenir compte des recommandations des experts médicaux et justifier les exceptions au respect de ce principe.*

Un tableau d'évaluation décisionnel (ci-après : TED) répertorie, en fonction de la dangerosité des personnes suivies par le SAPEM, les documents à réunir avant de statuer sur les différents allègements. Chaque décision est prise en tenant compte de l'ensemble de ces éléments portés au dossier. Lors de chaque prise de décision par le SAPEM, une fiche de contrôle accompagne le dossier et, en fonction des antécédents et de la situation actuelle de la personne suivie, une ou plusieurs signatures sont portées à la fois sur la décision rendue et sur ladite fiche. Toute absence de document doit être motivée par la personne chargée de la constitution du dossier. Cette dernière sera alors sollicitée sur les raisons de l'absence des pièces indiquées et sur leur importance dans la détermination des décisions prises à la fois par la direction du SAPEM et par la DG OCD, lors de la pesée des intérêts. Ces principes généraux s'appliquent également aux recommandations des experts médicaux.

10.5.1.2 – *Les rapports médicaux de suivi clinique ne peuvent en aucun cas servir de rapports d'expertise médicale.*

Les rapports médicaux et les expertises médicales sont identifiés et clairement différenciés dans le TED et dans les fiches de contrôle documentaire. Ainsi, les rapports médicaux sont utilisés pour formaliser le suivi d'un traitement médical (thérapie), tandis que les expertises médicales indépendantes servent à l'évaluation globale et à l'examen des perspectives d'évolution.

10.5.1.3 – *S'assurer de la bonne compréhension des termes usités, le cas échéant, les faire préciser par les experts.*

Dès 2015, un secteur dédié à la gestion des dossiers « 64 et Mesures » a été créé au sein du SAPEM.

De nombreuses formations et séances d'échanges sur la compréhension des troubles mentaux et le langage spécifique à la psychiatrie ont été organisées par le service des mesures institutionnelles (ci-après : SMI), les HUG et le SAPEM, lesquelles donnent satisfaction.

A titre illustratif, une formation spécifique sur le langage psychiatrique utilisé par les experts a été effectuée le 31 août 2017 avec le concours du SMI et des HUG. Cette formation a réuni l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du SAPEM confrontés à ce type de questionnements et en particulier le secteur « 64 et Mesures ».

Ce secteur, chargé des dossiers les plus complexes, que ce soit sur un plan humain, sociétal ou administratif, se trouve en effet régulièrement confronté à des pathologies multiples et à l'expression de ces dernières dans un langage médical très spécifique et, de prime abord, réservé aux professionnels de la santé.

En outre, le SAPEM, toujours avec le précieux concours du SMI, a mis en place depuis début 2017 plusieurs séances de formations interactives animées par le directeur du SMI, ainsi que des colloques et échanges interdisciplinaires sur les pratiques professionnelles.

10.5.2.1 – *Assurer aux personnels, aux cadres et aux autorités concernées l'accès permanent aux données du détenu nécessaires à l'exécution de leurs tâches respectives.*

La présente recommandation évoque l'accès aux données du détenu. Il convient ici de clarifier le périmètre avec des niveaux de granularité différents selon les personnes concernées :

– Premier niveau : le personnel du SAPEM

Le personnel du SAPEM a accès en tout temps au dossier physique et informatique de la personne suivie. L'accès à ce dossier est uniforme, sans restrictions. En avril et juin 2018, l'arborescence réseau du service et la structure informatique des dossiers des personnes suivies ont été intégralement remaniés (projet MISEFI : migration des systèmes de fichiers). Ceci a eu pour incidence d'harmoniser les méthodes de classement et de les communiquer afin que chaque membre du personnel du SAPEM, acteur principal de la constitution des dossiers, puisse savoir à la fois où classer un document quel

qu'il soit et où le trouver. Cette méthode de classement est également valable pour la constitution physique des dossiers.

– Second niveau : la DG OCD et les établissements de détention

La DG OCD a également accès, mais en lecture seule, aux répertoires des dossiers des condamnés. Un répertoire spécifique permet en outre à la commission d'évaluation de la dangerosité de trouver immédiatement les éléments des dossiers qui lui sont confiés en vue d'un préavis.

Les établissements de détention et le SPI, quant à eux, ont accès aux principales informations des condamnés via la gestion électronique des documents (ci-après : GED) déployée par l'application Papillon (progiciel commun utilisé par l'ensemble des membres du personnel de l'OCD).

Plusieurs projets sont à l'étude afin de constituer un dossier commun inter-établissements et services et de déployer une GED plus performante.

– Troisième niveau : les partenaires

L'accès des partenaires de l'OCD (tels que l'office cantonal de la population et des migrations, la police, les HUG et le Ministère public) aux données des personnes condamnées est le troisième niveau de granularité. Il représente des problématiques différentes, plus complexes, qui ont été évoquées dans le schéma directeur informatique de l'OCD. Pour résumer, la volonté est, dans ce cas, de généraliser l'accès aux données et de permettre aux partenaires de l'OCD de pouvoir prendre les bonnes décisions au bon moment. Il s'agit aussi d'éviter une saisie répétée d'informations afin de pouvoir gagner à la fois du temps et réduire les erreurs, en généralisant, si possible, des interfaces automatisées entre les systèmes informatiques. Les problématiques relatives à la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD; A 2 08), sont également prégnantes et certaines données (liées à la sécurité ou au dossier médical de la personne suivie) sont considérées comme sensibles, ce qui complique parfois la fluidité en matière d'échange d'informations.

10.5.2.2 – *Mettre en place une méthodologie de classement unifiée des données des détenus qui s'applique à tous les établissements pénitentiaires genevois.*

Le SAPEM a mis en place une structure harmonisée de classement. Celle-ci existe également au SPI et dans les établissements de détention. La volonté est de créer un dossier commun itinérant. La GED de Papillon répond déjà à ce besoin, mais de manière relativement large. A noter également que l'outil Papillon bénéficie de règles de saisies très précises et harmonisées qui

permettent d'ores et déjà d'accéder à des données cruciales et de donner une première lecture des dossiers très importante.

10.5.2.3 – *Assurer la synchronisation des mises à jour des dossiers des détenus dans tous les services et établissements pénitentiaires concernés.*

La synchronisation des mises à jour des dossiers des détenus est assurée via l'outil commun et partagé, Papillon. Celui-ci permet à tous les établissements et services de disposer en temps réel des informations saisies par n'importe quel utilisateur habilité à alimenter le dossier d'un détenu.

10.6.1.1 – *S'assurer que la CED dispose des moyens nécessaires à son bon fonctionnement. S'assurer que les membres de la CED disposent des formations, des compétences et des moyens nécessaires à l'exercice de leur fonction.*

Conformément à l'article 4, alinéa 1, du règlement de fonctionnement de la commission d'évaluation de la dangerosité, du 16 janvier 2014 (RComED; E 4 10.15), le secrétariat de la commission est assuré par la DG OCD. Du personnel administratif de la DG OCD, sous la supervision du président de la CED et d'un commissaire membre de la DG OCD, assure l'organisation et la préparation des séances, la diffusion des dossiers avant les audiences, ainsi que la tenue des procès-verbaux.

Le budget courant de la DG OCD permet d'assumer des frais de fonctionnement ponctuels et les frais occasionnels d'interprètes.

Du point de vue de la composition de la commission, le nombre de 16 commissaires (dont 7 suppléants) permet actuellement de faire face au nombre de séances d'audition et aux cas de récusation.

Quant à la formation des commissaires, elle correspond aux exigences des fonctions qu'ils occupent et en raison desquelles ils ont été nommés par le Conseil d'Etat pour siéger dans cette commission. A cela s'ajoutent des formations continues en criminologie suivies par divers membres de la commission, des visites annuelles d'établissements et des présentations régulières en lien avec l'exécution des sanctions pénales.

10.6.1.2 – *S’assurer que la CED applique des méthodes reconnues pour la préparation de ses dossiers, l’évaluation des risques, l’établissement et la formulation de ses décisions.*

La seule méthode reconnue pour le traitement des dossiers par la CED est l’approche interdisciplinaire prévue par l’article 62d, alinéa 2 CP.

En pratique, les préavis de la CED sont rendus sur la base d’un dossier complet, qui contient des évaluations criminologiques et des plans d’exécution de la sanction établis par des psycho-criminologues diplômés, appliquant les méthodes standardisées et reconnues d’évaluation des risques. Ces évaluations orientent la commission sur des risques statistiques de récidive, avec des indications sur des facteurs plus protecteurs ou favorisant au contraire une possible récidive. Le dossier contient aussi divers éléments sur le déroulement de la détention, une évaluation des allègements déjà octroyés, un point sur le suivi thérapeutique et/ou de nouvelles expertises psychiatriques, ainsi que les projets de réinsertion.

La commission s’est d’ailleurs dotée d’une directive sur son organisation et le traitement des dossiers qu’elle a adressée aux autorités qui la saisissent et à laquelle ils doivent se conformer, contenant en particulier une liste de documents à fournir à la CED au moment de la saisine.

La méthode appliquée par la commission consiste à confronter les éléments du dossier complet avec une audition systématique des personnes condamnées et à pouvoir ainsi évaluer le positionnement de l’intéressé sur les enjeux de l’allègement et tester dans un lieu neutre sa réelle motivation de désistance. L’audition des condamnés présente en outre l’avantage d’assurer un suivi dans la progression des personnes condamnées au fil des allègements prévus par la planification de l’exécution de leur sanction pénale.

Les délibérations de la commission se font directement à la suite de ces auditions (cf. principe de l’immédiateté dans l’administration des preuves). Le préavis, rendu à l’unanimité, indique à l’autorité si l’allègement considéré constituerait ou non un danger pour la collectivité et quelles précautions supplémentaires pourraient être prises pour diminuer le cas échéant ce risque. Il constitue un outil d’aide à la décision des autorités.

10.6.2.1 – *Engager une harmonisation des pratiques de la CED genevoise avec celles des autres cantons. Etudier sans délai avec les autres cantons romands l’instauration d’une CED concordataire.*

Se fondant sur les principes régissant l’exécution des sanctions pénales en Suisse¹ adoptés par la Conférence des directrices et directeurs de justice et police (CCDJP), les présidents des CED des cantons concordataires se rencontrent depuis la fin de l’année 2016 à raison de deux séances par année.

Une conférence latine des présidents des commissions cantonales d’évaluation de la dangerosité a été créée le 25 avril 2018. Celle-ci a adopté des standards communs et un règlement, qui seront publiés dans le courant de l’automne 2018 à l’attention des autorités d’exécution et des autorités judiciaires des cantons membres du concordat latin.

Ces standards ont notamment pour objectif d’harmoniser les modes de travail et les pratiques des commissions cantonales, de définir les notions centrales dans l’évaluation de la dangerosité, de fixer les standards communs de cette évaluation et de fonctionnement des commissions.

Les travaux de la conférence se poursuivent sur un rythme bisannuel pour étoffer les standards et échanger sur les problématiques rencontrées dans le cadre de l’évaluation de la dangerosité. La conférence sera également impliquée dans la mise en œuvre d’un processus latin harmonisé d’exécution des sanctions pénales orientée vers les risques (PLESOR).

L’instauration d’une commission concordataire d’examen de la dangerosité se heurterait à des difficultés réelles, liées en premier lieu au nombre de dossiers soumis à chacune des commissions cantonales². Le nombre accru des examens par les commissions cantonales romandes s’explique précisément par le renforcement des processus d’évaluation des risques de récidive criminelle, à la suite de plusieurs affaires dramatiques. En outre, du personnel devrait être dédié par chaque canton uniquement à la commission concordataire, ce qui serait particulièrement ardu s’agissant des membres psychiatres et des représentants du Ministère public (nécessaires selon l’article 62d, alinéa 2 CP). De plus, au niveau logistique il serait très compliqué d’organiser les auditions centralisées d’autant de personnes condamnées. Enfin, il est reconnu que l’exécution des sanctions pénales étant un processus itératif, une évaluation par une autorité distante ne pourrait que difficilement mettre en perspective les

¹ Approuvée par la CCDJP le 13 novembre 2014.

² Le canton de Genève examine une centaine de dossiers par année, les cantons de Vaud et de Fribourg également, ce qui impliquerait l’examen de plusieurs centaines de cas par année, alors que les commissions concordataires suisses alémaniques en examinent au total moins de 100 par année.

progrès ou au contraire l'absence de progrès de la personne condamnée. La qualité des avis spécialisés en pâtirait certainement.

Dès lors, les démarches déjà entreprises par les CED romandes, ainsi que les travaux à venir dans le cadre de la conférence latine des présidents de CED suffisent à harmoniser les pratiques et rendent inutile la création d'une commission d'évaluation de la dangerosité concordataire.

Le Conseil d'Etat a également consulté le Ministère public sur la teneur des recommandations qui lui ont été adressées par la commission d'enquête parlementaire en regard de l'avenir de la CED. Celui-ci y a répondu de la manière suivante :

Le Ministère public observe que, comme la CEP l'a remarqué, le cas de Fabrice A. n'a jamais été soumis à l'appréciation de la CED (paragraphe 9.5.7). Il en résulte que toutes les considérations émises en relation avec le fonctionnement de cette dernière sont hors sujet, ce qui devrait en soit suffire à clore le débat.

Cela étant, le Ministère public rappellera pour mémoire que selon l'article 62d CP, la commission instituée par cette disposition est composée de représentants des autorités de poursuite pénale, des autorités d'exécution et des milieux de la psychiatrie. A teneur de l'article 4, alinéa 3 LaCP, la commission est composée de trois magistrats du Ministère public, désignés par le procureur général, de trois fonctionnaires rattachés à l'office cantonal de la détention, nommés par le Conseil d'Etat, et de trois psychiatres, nommés par le Conseil d'Etat. Selon l'alinéa 4 de cette disposition, la commission siège dans la composition d'un magistrat du Ministère public, d'un fonctionnaire rattaché à l'office cantonal de la détention et d'un psychiatre.

C'est donc le choix du législateur genevois que d'avoir exigé que les représentants des autorités de poursuite pénale soient des procureurs, choix identique à celui des législateurs vaudois et fribourgeois, par exemple.

Dans ce contexte, la proposition de mutualiser sur le plan romand l'évaluation de la dangerosité appelle de la part du Ministère public les remarques suivantes :

Contrairement à ce qui peut être le cas dans certains cantons de moindre taille, notamment en Suisse alémanique, le canton de Genève dispose largement de la taille critique lui permettant de faire fonctionner une CED. Le nombre de détenus condamnés à l'une des infractions prévues à l'article 64, alinéa 1 CP et la variété des situations susceptibles de lui être soumises (congé, travail extérieur et libération conditionnelle, notamment) engendrent un nombre largement suffisant de saisines.

La notion de professionnalisation prônée par la CEP en relation avec la notion de « CED concordataire » (paragraphe 9.6.4) doit être appréhendée de façon nuancée : assurément, la CED doit disposer d'un appui professionnel comprenant des criminalistes et des juristes rédacteurs. En revanche, le principe même selon lequel elle est composée de représentants de divers milieux impose que ces derniers fonctionnent en miliciens et non en professionnels. Ainsi, il est par exemple impératif que les psychiatres ne soient pas à 100% employés par la CED, mais qu'ils aient par ailleurs une vie professionnelle active.

La chose est particulièrement importante pour les représentants des autorités de poursuite pénale. Si l'on veut que ces représentants soient des magistrats, leur taux d'engagement doit rester largement annexe en regard de leur activité principale. En d'autres termes, professionnaliser les représentants des autorités de poursuite pénale aurait pour effet d'empêcher des procureurs d'être membres de la CED, au profit de collaborateurs scientifiques. Outre que cela imposerait un changement de la loi, il résulterait d'une telle évolution une perte importante en termes qualitatifs.

La création d'une CED romande, outre qu'elle ne s'impose aucunement en terme de taille critique, comme indiqué ci-dessus, aboutirait au même résultat : si l'on devait additionner la totalité des situations concernant les détenus romands, on aboutirait à une CED devant siéger très fréquemment, et de surcroît souvent hors du canton de Genève. Il en résulterait également une augmentation de la charge de travail pour les procureurs qui serait incompatible avec l'exercice de leur fonction de magistrat. On aboutirait aussi à une professionnalisation de fait, qui imposerait le remplacement des magistrats par d'autres représentants.

En résumé, le Ministère public est éminemment favorable à un renforcement net de l'importance accordée par le département de la sécurité au bon fonctionnement de la CED, notamment en termes de professionnalisation de l'appui apporté à ses membres. En revanche, il est formellement opposé à la professionnalisation de la commission et à la création d'une CED romande, qui aboutiraient dans les faits à en évincer les magistrats.

10.7.1.1.1 et 10.7.1.2.1 – Mettre en place une veille institutionnelle d'un futur établissement de sociothérapie pénitentiaire par l'instauration d'évaluations continues (structures, procédures et processus) et de certifications régulières.

Comme évoqué supra, le Conseil d'Etat n'entend pas recréer d'établissement dédié à la sociothérapie pénitentiaire sous la forme d'une communauté thérapeutique dans un lieu ou une unité qui lui seraient spécifiquement attribués. Il admet par contre la possibilité d'effectuer des prises en charge socio-thérapeutiques pour des détenus en exécution de peine, incluant des personnes condamnées pour des crimes visés à l'article 64 CP, et qui s'intégreront au suivi carcéral prévu dans le concept de réinsertion et de désistance de l'OCD, progressivement déployé depuis le début de cette année.

* * *

Mesdames et Messieurs les Députés, vous constaterez ainsi que notre Conseil et les administrations concernées par le drame de la mort de Mme Adeline M. et ayant conduit à la constitution d'une commission d'enquête parlementaire ont immédiatement pris des mesures correctrices qui se voient aujourd'hui confortées, a posteriori, par les conclusions et les recommandations du rapport de la commission.

Notre Conseil relève par contre que sur le plan du contrôle parlementaire exercé par la commission des visiteurs officiels (CVO) dans le domaine pénitentiaire, et en dépit de ses obligations légales (art. 230 LRGC), cette dernière ne livre plus de rapport annuel depuis 2013, privant ainsi le Conseil d'Etat, le pouvoir judiciaire et l'administration cantonale de son précieux regard critique sur des établissements et des services par ailleurs très contrôlés.

Compte tenu des griefs et recommandations adressés légitimement à l'ensemble des institutions concernées par ce terrible drame, le Conseil d'Etat souligne respectueusement qu'il conviendrait sans doute que le parlement ne s'exonérât pas de ses propres devoirs.

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 :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS