

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. Pierre Bayenet, Léna Strasser, Dilara Bayrak, Boris Calame, Pierre Eckert, Badia Luthi, Sylvain Thévoz, Jocelyne Haller, Jean Batou, Xhevrie Osmani, Diego Esteban, Emmanuel Deonna, Ruth Bänziger, Yves de Matteis, Nicole Valiquier Grecuccio, Alessandra Oriolo, Yves de Matteis, Helena Verissimo de Freitas, Claude Bocquet, Jean-Charles Lathion, Marta Julia Macchiavelli, Marjorie de Chastonay, Christina Meissner

Date de dépôt : 30 avril 2021

Proposition de motion

pour l'évaluation du recours au travail d'intérêt général (TIG), et pour l'augmentation de la proportion des sanctions exécutées sous cette forme

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

- l'art. 79a du Code pénal suisse ;
- l'arrêt du Tribunal fédéral 145 IV 10, du 29 janvier 2019 ;
- le règlement sur l'exécution des peines sous la forme du travail d'intérêt général, adopté par la Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures, le 30 mars 2017 ;
- le règlement sur l'exécution des peines sous la forme du travail d'intérêt général (RTIG, E 4 55.09),

invite le Conseil d'Etat

- à rendre rapport sur les causes du faible recours au travail d'intérêt général dans le canton de Genève, comparativement au reste de la Suisse ;

- à mettre en œuvre des mécanismes visant à augmenter la part des sanctions pénales exécutées sous la forme du travail d'intérêt général ;
- à intervenir auprès de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP) pour supprimer les conditions réglementaires intercantionales d'accès au travail d'intérêt général qui ne sont pas imposées par le droit pénal fédéral ;
- à modifier le règlement sur l'exécution des peines sous la forme du travail d'intérêt général (RTIG) pour en supprimer les conditions d'accès au travail d'intérêt général qui ne sont pas imposées par le droit pénal fédéral ;
- à procéder à une évaluation scientifique de l'évolution du nombre de TIG à Genève, de l'efficacité des mécanismes visant à augmenter ce nombre et de l'efficacité des TIG pour lutter contre la récidive.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Historique du travail d'intérêt général

Le 1^{er} juillet 1971, un nouvel article 397bis du Code pénal est entré en vigueur. Aujourd'hui abrogé, il prévoyait à son alinéa 4 que le Conseil fédéral pouvait autoriser des méthodes d'exécution des peines non prévues par le code, ceci à titre d'essai et afin d'améliorer le régime d'exécution.

Sur la base de cette disposition, l'ordonnance (3) relative au CPS (RS 311.03), adoptée le 16 décembre 1985, permettait, à son article 3a, l'introduction du *travail d'intérêt général* en tant que forme d'exécution de peines privatives de liberté fermes dont la durée ne dépasse pas un mois. Depuis les années 1990, plusieurs cantons suisses ont expérimenté le travail d'intérêt général (TIG) à titre de forme particulière d'exécution de peine, grâce à des autorisations spéciales du Département fédéral de justice et police.

Durant la phase d'introduction des TIG en Suisse, plusieurs études avaient été menées, dont une sous le contrôle de l'Institut suisse de police scientifique et de criminologie (*Le travail d'intérêt général dans le canton de Vaud, Rapport sur le TIG avec une comparaison entre un groupe expérimental et un groupe-témoin randomisé*, Prof. Martin KILLIAS, ISPSC, octobre 1997 [ci-après, l'étude]). Il ressort de cette étude :

- que les « TIGistes » sont plus confiants, à l'issue de leur peine, dans leur capacité à ne pas récidiver (pp. 23 et ss de l'étude) ;
- que les « TIGistes » ont une meilleure perception de la justice et des juges ; qu'ils ont l'impression d'avoir été traités de manière plus juste (p. 25 de l'étude) ;
- et, surtout, que le TIG fait diminuer la récidive plus efficacement que la détention (tableaux pp. 33 à 36 de l'étude).

Il faut noter que, selon les auteurs de l'étude, le nombre restreint de cas (130 environ) limite la fiabilité statistique de ces résultats.

Les auteurs de l'étude concluaient que « *le travail d'intérêt général influence le comportement ultérieur des condamnés encore plus positivement que la peine privative de liberté. Cette supériorité du TIG par rapport à la courte peine privative de liberté est significative au niveau des affaires traitées par la police* » (étude, p. 46).

Une nouvelle version l'ordonnance (3) relative au CPS entra en vigueur le 1^{er} janvier 1996, et étendit considérablement le champ d'application du TIG, en tant que forme particulière de l'exécution des peines ne dépassant pas trois mois.

Entre 2007 et 2018, le TIG n'était plus une forme d'exécution, mais une sanction en lui-même, qui était prononcé par le juge du fond qui pouvait choisir entre privation de liberté, peine pécuniaire et TIG. Puis, le 1^{er} janvier 2018, le TIG est redevenu une forme d'exécution des peines : le juge du fond condamne l'auteur de l'infraction à une peine privative de liberté, et il appartient au condamné de demander au SAPEM l'exécution sous la forme du TIG.

La faible utilisation du TIG à Genève

L'Office fédéral de la statistique a produit des tableaux comparatifs qui démontrent de manière consternante à quel point notre canton fait une utilisation insuffisante de cet instrument.

TABLEAU OFS T.19.04.13 (EXTRAIT)

Travail d'intérêt général selon le canton et l'année

	ZH	BE	VD	GE
2009	994	1310	192	132
2014	974	1321	57	77
2019	1039	1011	186	17

Il faut mettre ces chiffres en regard avec le nombre total de condamnations prononcées dans ces quatre cantons les mêmes années.

TABLEAU OFS T.19.03.02.02.02.01.02 (EXTRAIT)

Adultes condamnés pour un délit ou un crime, selon le canton et l'année

	ZH	BE	VD	GE
2009	14 041	10 793	10 628	5882
2014	15 099	13 555	15 099	11 941
2019	13 180	14 034	13 180	10 820

Selon l'Office fédéral de la statistique (tableau OFS T 19.04.02.01), sur 13 252 condamnations prononcées en Suisse en 2019, 3872 ont été exécutées sous la forme de TIG, soit 29%, alors que Genève, en 2019, est à 0,16%. Autant dire que ce résultat peut être qualifié d'extrêmement médiocre.

On constate donc que le reste de la Suisse, et en particulier les cantons de Zurich et Berne, parvient à utiliser les TIG pour une proportion importante des condamnés.

Il est frappant de constater que ce résultat a non seulement toujours été mauvais, mais qu'en plus il a empiré depuis quelques années, comme le montre le tableau ci-dessous, soit le nombre de TIG effectué à Genève entre 2009 et 2019 :

2009	132
2010	126
2011	81
2012	77
2013	92
2014	77
2015	103
2016	62
2017	60
2018	49
2019	17

Avec 17 condamnés effectuant des TIG en 2019, on peut affirmer sans exagération que les TIG sont à Genève dans un état d'abandon, alors que leur succès au niveau suisse est remarquable.

Les raisons du mauvais score genevois, les pistes à explorer

Seule une analyse approfondie de la problématique par le Conseil d'Etat pourra fournir des éléments explicatifs de l'utilisation marginale du TIG à Genève. On peut toutefois déjà tirer quelques constats et esquisser quelques pistes d'action pour une plus large utilisation du TIG sur le plan cantonal.

En effet, il est relativement clair que le TIG est essentiellement accessible aux personnes qui disposent d'un lieu de résidence stable à Genève. Dès lors, parmi les possibilités pour augmenter le nombre de sanctions effectuées sous la forme de TIG dans notre canton, on pourrait envisager la création d'un foyer, qui offrirait un lieu de résidence provisoire aux personnes condamnées.

La question de l'accès au TIG pour les étrangers sans domicile à Genève se pose également sous l'angle de la formulation du règlement RTIG. En

effet, suite à l'adoption par le Tribunal fédéral de l'arrêt ATF 145 IV 10, du 29 janvier 2019, le Conseil d'Etat a supprimé l'art. 6 lit. d RTIG, qui posait l'exigence de la titularité d'un permis de séjour en Suisse pour accéder aux TIG. Pour rappel, le Tribunal fédéral avait condamné la pratique genevoise d'exclure les étrangers, en soulignant que les TIG étaient intégralement réglés par le droit pénal fédéral, qui n'impose nullement la titularité d'un permis de séjour.

Pourtant, le RTIG prévoit encore deux dispositions qui sont des freins très importants à l'accès au TIG pour les étrangers : l'art. 6 lit. e, qui exclut les condamnés qui font l'objet d'une mesure d'expulsion pénale, et l'art. 8 al. 2 qui impose à la personne de nationalité étrangère de remettre au SAPEM une attestation de son droit au séjour en Suisse. Il nous semble que ces deux dispositions introduisent des restrictions cantonales (voire intercantionales, puisqu'elles sont reprises du règlement de la CLDJP du 30 mars 2017 sur l'exécution des peines sous la forme du travail d'intérêt général) plus strictes que celles posées par le droit fédéral, qui ne sont donc pas admissibles.

De toute évidence, une véritable révolution culturelle sur l'application du TIG à Genève est indispensable. Si Genève parvenait à ce que 30% des sanctions prononcées dans le canton soient exécutées sous la forme de TIG, cela permettrait de réduire sensiblement la surpopulation carcérale dans notre canton, en plus de lutter contre la récidive. Il serait par ailleurs moins coûteux de construire un foyer-TIG, sans mesures de sécurité particulières, que de construire un établissement de détention.