

*Date de dépôt : 10 octobre 2018*

## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la pétition MENACE sur la zone agricole de Puplinge**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

En date du 27 avril 2018, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une pétition dont le libellé est le suivant :

### 1 - Tous ensemble protégeons notre nature et sa biodiversité

*Dans le cadre d'un projet carcéral gigantesque, une zone agricole de 107 934 m<sup>2</sup>, longeant la Seymaz, va être anéantie pour laisser place à la plus grande infrastructure pénitentiaire d'exécution de peine en Suisse. Cette zone composée de champs, de cultures et de jardins, riche en arbres, dont certains centenaires (chênes, arbres têtards, hêtres rouges, conifères, fruitiers, etc.), abrite une incroyable faune (blaireaux, chevreuils, renards, lièvres, hérissons, chauve-souris, etc.), sans oublier la grande variété d'oiseaux, de batraciens, d'amphibiens et de serpents. Protégeons notre nature, refusons de la sacrifier, elle le mérite. C'est notre oxygène et celui de nos enfants.*

### 2 - Tous ensemble refusons ce projet démesuré et dévastateur

*Ce projet de prison, de plus de 10 hectares, s'étendrait dans le prolongement des prisons existantes, Champ-Dollon, Favra, La Brenaz (1 et 2) et Curabilis. Ces quatre lieux de détention ont déjà fait l'objet d'un intense défrichage et déboisement sur la commune de Puplinge. Cet imposant édifice transformerait notre commune en une véritable cité carcérale. Près de 2000 personnes vivraient au sein de ces établissements, soit autant que les habitants du village de Puplinge.*

3 - Tous ensemble refusons le coût de 227 millions de francs pour la prison des Dardelles

*Il ne faut pas omettre d'ajouter à ces 227 millions le coût de fonctionnement annuel de 64 millions ainsi que la rénovation prévue de la prison de Champ-Dollon pour un budget annoncé de 190 millions. Tout cela est absolument démesuré, tant en SUPERFICIE qu'en MILLIONS.*

4 - Tous ensemble refusons que la campagne de Puplinge devienne une vaste cité de détention pénitentiaire et disons NON à une 5<sup>e</sup> prison sur le territoire genevois

*Des terrains déclassés, libres de construction, existent dans d'autres cantons romands et pourraient accueillir ce projet pour la construction d'une prison INTERCANTONALE.*

*En signant cette pétition, vous faites savoir au Grand Conseil de l'Etat de Genève que vous êtes en désaccord avec ce projet carcéral et que vous êtes pour la sauvegarde de notre environnement.*

*N.B. 2285 signatures  
M<sup>me</sup> Jocelyne Augsburg  
Rue Peillonex 35  
1225 Chêne-Bourg*

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

### Préambule

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter la pétition 2025, car l'établissement Les Dardelles est la pierre angulaire de la planification pénitentiaire genevoise, permettant à l'Etat de remplir sa mission régalienne d'exécution de la sanction pénale en milieu fermé et d'y déployer pleinement les actions de réinsertion au profit des détenus, dans le respect des droits humains. Cet établissement permet en effet de répondre au besoin de places de détention en milieu fermé, alors que les infrastructures existantes sont largement insuffisantes.

C'est ainsi que la « Planification pénitentiaire, de la détention et de l'accompagnement 2012-2022 » du Conseil d'Etat genevois du 14 novembre 2012 prévoit la construction d'un établissement d'exécution des peines de 450 places, afin de rattraper le retard considérable du canton en matière de construction d'établissements d'exécution des peines.

Le 29 novembre 2013, le Grand Conseil a adopté le projet de loi ouvrant un crédit d'étude de 16 500 000 francs en vue de la réalisation et de l'équipement d'un établissement fermé d'exécution de sanctions pénales (loi 11254) sur le site pénitentiaire rive gauche. Il y est mentionné que l'implantation prévue sur les parcelles situées entre Champ-Dollon, Curabilis et la route de Jussy doit permettre de faciliter la mobilité sur ce site et de répondre à un objectif d'efficience afin de favoriser les synergies entre les établissements.

Le projet Les Dardelles prévoit 450 places de détention, dont 25 places dédiées aux femmes en exécution de peine, 15 places pour la prise en charge par l'unité de soins psychiatriques intermédiaires et 10 places réservées aux détenus particulièrement vulnérables.

Ce projet répond à un besoin de places établi et constaté par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). En effet, le groupe technique « Monitoring des capacités de privation de liberté » (institué par la CCDJP), publie son premier rapport en juillet 2016 sur les données relevées en 2015, qui inclut le projet de création de 450 places d'exécution de peine pour Genève, démontre qu'il est urgent de créer les 697 places planifiées par les cantons concordataires romands (450 GE; 180 VD; 40 FR; 27 NE), mais qu'il manquerait encore 45 places pour satisfaire les besoins. Le développement du droit des sanctions s'oriente vers davantage de courtes peines privatives de liberté, ainsi que plus de conversions

de peines pécuniaires en peines privatives de liberté, ce qui accroît encore le nombre de personnes en détention.

La Conférence latine des chefs des départements cantonaux de justice et police (CLDJP) exprime également son plein soutien au projet de construction de l'établissement Les Dardelles, afin que le canton de Genève rattrape son retard en termes de dotation de places carcérales. Les cantons latins ont par ailleurs confirmé qu'il n'existait aucune perspective concrète de construire sur leur territoire une nouvelle infrastructure dédiée à l'accueil de détenus genevois.

La prison de Champ-Dollon, établissement de détention avant jugement, est marquée par une situation de surpopulation carcérale, dont le pic le plus aigu a été constaté en août 2014, avec 903 détenus pour alors 370 places. L'année 2016 a vu une stabilisation de l'effectif à environ 580 détenus pour 390 places, dont 295 en exécution de peine. Au 31 décembre 2017, les établissements genevois d'exécution de peine en milieu fermé accueillent 405 détenus, auxquels il convient d'ajouter 62 détenus sous autorité genevoise placés hors du canton dans des établissements d'exécution de peine, soit 467 détenus. Au 30 juin 2018, l'effectif moyen à Champ-Dollon se situait à 648 détenus, après être monté à un pic de 687 détenus en mai, soit une moyenne sur les 6 premiers mois 2018 de 661,6 détenus.

La surpopulation de cet établissement engendre un problème majeur en termes de respect des droits de l'homme des personnes détenues, en particulier par rapport à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants (art. 3 CEDH). Le Tribunal fédéral a relevé cet état de fait au mois de février 2014, en parvenant à la conclusion qu'il y avait eu violation de l'article 3 CEDH, notamment sur la question de l'espace de vie insuffisant dans les cellules et sur celle de l'enfermement des détenus 23 h sur 24 h. Cette jurisprudence a été confirmée depuis lors, tant par le Tribunal fédéral que par les juridictions cantonales. De la même manière, ces conditions de détention rendent le travail des agents de détention particulièrement pénible et risqué, au vu du contexte hautement tendu de l'établissement. A cela s'ajoute l'état de vétusté avancé de la prison en termes d'infrastructures. Le bâtiment n'a en effet jamais fait l'objet d'une rénovation conséquente depuis son ouverture en 1977, la situation se péjorant drastiquement et de manière exponentielle, si bien que les interventions ponctuelles qu'opère l'office des bâtiments ne permettent pas de résoudre l'usure des façades, des cellules et de toutes les installations techniques, dont la plupart doivent impérativement être remises aux normes. La proximité immédiate de l'établissement Les Dardelles permettra le lancement des travaux de rénovation de Champ-Dollon par phases, grâce aux places ainsi libérées.

C'est pour répondre à ces préoccupations que le Conseil d'Etat souhaite réaliser l'établissement Les Dardelles et qu'il a déposé le 28 mars 2018 un projet de loi ouvrant un crédit d'investissement (PL 12303).

### **Protection de la nature et biodiversité**

Par son implantation, le nouvel établissement Les Dardelles permettra de préserver la plaine agricole de La Seymaz, lieu de grandes cultures agricoles, ce qui n'était pas le cas lors de la première variante de ce projet. La trame arbustive et arborée existante est caractéristique des paysages agricoles genevois, composée de structures bocagères, de chemins bordés d'arbres remarquables et de haies. Ces structures paysagères périphériques sont réutilisées dans le concept du projet. En effet, la configuration proposée tend à minimiser l'impact sur le patrimoine arboré composé de chênes et de saules têtards remarquables, en concentrant au maximum l'emprise fonctionnelle de l'établissement pénitentiaire le long de la Seymaz. Au nord-est, le prolongement de la trame forestière de La Brenaz jusqu'au périmètre du projet Les Dardelles renforcera la fonction de corridor écologique. En effet, le merlon boisé ceinturant le centre pénitentiaire de La Brenaz jusqu'au sud des Dardelles est une plus-value pour la faune et la flore vis-à-vis du milieu écologique actuel et redonnera un aspect bocager au paysage.

Le merlon boisé sera composé à terme de deux strates de végétation; une première composée d'arbustes allant jusqu'à 5 mètres et une seconde constituée d'arbres majeurs atteignant 20 mètres à maturité de croissance. L'écran végétal mis en place sera efficace toute l'année grâce à une palette végétale indigène et variée. Elle sera composée pour un tiers par des espèces persistantes. Cette caractéristique permettra de créer une structure opaque durant la période hivernale. Le reste des végétaux, caducs, évolueront au fil des saisons en apportant au milieu écologique une végétation en perpétuelle évolution (couleurs, fleurs, fruits). Le merlon boisé créé sera utilisé par la faune endémique comme zone de refuge et de développement. Les plantations seront agencées de manière à augmenter la hauteur du filtre végétal vis-à-vis de la commune de Puplinge. La plantation du merlon sera réalisée dès le démarrage du chantier pour bénéficier de la croissance des végétaux pendant le chantier afin qu'ils puissent assurer leur rôle dès la mise en service du centre pénitentiaire des Dardelles.

Une attention particulière a été portée sur la conservation, l'intégration et la renaturation des chemins existants.

Un sentier sera créé en raccordement de ces chemins existants, permettant une promenade piétonnière le long du cordon boisé et en périphérie de

l'ensemble projeté. Ainsi, deux liaisons piétonnières connecteront Puplinge à la Seymaz par le nord et par le sud du site pénitentiaire.

En contrepartie de la perte de surface agricole et de la plus-value réalisée grâce à la mesure de déclassement considérée, les propriétaires privés des parcelles concernées devront s'acquitter d'une taxe de compensation conformément aux articles 30C et suivants de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (LaLAT). Cette compensation alimentera pour partie le fonds de compensation agricole, lequel permet notamment le financement des mesures structurelles et sociales en faveur des exploitations agricoles.

### **Projet nécessaire et mesuré**

Le périmètre du projet représente une surface d'environ 10,7 ha, dont environ 7,1 ha en surface d'assolement, en respect de l'article 30, alinéa 1bis, lettres a et b, de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (OAT). Conforme au Plan directeur cantonal 2030 (PDCn 2030), l'objectif de ce projet d'intérêt public majeur visant à pallier la surpopulation carcérale ne peut être judicieusement atteint sans recourir aux surfaces d'assolement. Considérant le besoin avéré du projet et les synergies avec le site pénitentiaire déjà réalisé (centre médical, cuisine en commun), l'intérêt cantonal justifie les emprises sur la zone agricole et les surfaces d'assolement, celles-ci ayant en outre été limitées par la variante choisie, opérant une densité plus importante du projet et démontrant le caractère optimal de l'utilisation prévue du sol.

Cette recherche d'économie de surface, tout au long du processus de projet, a permis de réduire l'emprise du projet sur la zone agricole. D'ailleurs, un des critères déterminants retenus lors de l'appel d'offre était la réduction de l'emprise du projet par le choix d'implantation, la densité proposée et le concept des circulations internes au projet. Ainsi, l'évolution du périmètre de ce projet s'est déroulée de la manière suivante :

- surface selon la loi du crédit d'étude (loi 11254) (novembre 2013) : environ 15,3 ha;
- surface suite au travail avec la commune de Puplinge (mars 2014) : environ 14,2 ha;
- surface selon l'appel d'offres (mars 2015) : environ 13,89 ha;
- surface selon le Plan directeur cantonal 2030 et l'enquête technique 2015 : environ 13,1 ha, dont environ 9,1 ha de surfaces d'assolement;
- surface selon le projet lauréat (novembre 2016) : environ 11,5 ha;

- surface selon le projet final (janvier 2017) : environ 10,7 ha, dont environ 7,1 ha de surfaces d'assolement.

### **Coût d'investissement maîtrisé**

Le coût total des investissements, travaux et acquisitions foncières est de 258 500 000 francs; une subvention fédérale est prévue à hauteur de 69 500 000 francs, sous réserve de la décision d'octroi devant être prise par l'autorité fédérale compétente. Le coût d'investissement net pour le canton sera dès lors de 189 000 000 francs. Ce montant, qui figure dans le projet de loi d'investissement déposé au Grand Conseil (PL 12303), est issu d'une recherche d'économie, qui guide le Conseil d'Etat depuis le début de ce projet.

Vu la future capacité d'accueil de l'établissement qui devra comporter plusieurs secteurs différenciés et vu les exigences d'encadrement préconisées par la Confédération, une dotation de 340 postes exprimés en ETP est nécessaire. Dans ces ETP sont inclus le personnel de l'établissement (la direction, l'administration, les agents de détention et les responsables d'ateliers), ainsi que les postes du service social assuré par le service de probation et d'insertion (SPI).

Environ 71% des ETP sont déjà intégrés dans les effectifs de l'office cantonal de la détention (OCD) et les nouveaux postes prévus se montent à 100 ETP à partir de 2025.

Contrairement au chiffre de 64 millions de francs avancé par la pétition, les charges financières récurrentes pour une année complète représentent 9 470 000 francs, soit 3 780 000 francs d'intérêts (nature 34) et 5 690 000 francs d'amortissements (nature 33) au terme du projet. Les charges de personnel (natures 30 et 36) supplémentaires se montent à partir de 2025 à 20 800 000 francs par an, soit 13 500 000 francs pour l'office cantonal de la détention (OCD) (+100 ETP) et 7 300 000 francs pour les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) (54,6 ETP). Le coût récurrent des dépenses de biens et services (nature 31) pour exploiter le bâtiment s'élève à 3 600 000 francs, dont 450 000 francs pour les consommations énergétiques et fluides, ainsi que 3 150 000 francs pour le contrat de Facility management. A cela s'ajoutent 280 000 francs de maintenance annuelle pour les infrastructures informatiques et 100 000 francs pour les charges hospitalières. L'augmentation des dépenses générales (nature 31) de l'OCD, soit 15 930 000 francs concerne principalement les frais directs liés aux détenus (nourriture, pécules, ateliers, épicerie, cafétéria, fournitures pour le nettoyage et l'hygiène, etc.), dont une partie sera couverte par des revenus supplémentaires (ventes aux détenus, participation aux frais et produits de la cafétéria, etc.). Par ailleurs, il sied de mentionner que cette augmentation des charges nettes est partiellement

atténuée par des synergies (ex : mutualisation des cuisines) issues de la disparition d'autres établissements. Au total, les charges de fonctionnement récurrentes induites par la mise en service de cet établissement se monteront à 50 180 000 francs par an à l'horizon 2025. Celles-ci interviendront progressivement dès la livraison de cet établissement prévue à partir de mi-2022, sachant que le bon fonctionnement des installations nécessitera environ 6 mois de tests et vérifications. Dès lors, le transfert des détenus provenant d'autres établissements aura lieu par étapes successives entre 2023 et 2024. Il résulte de ce qui précède que les coûts de fonctionnement annuels sont certes importants, mais sont inférieurs à la somme mentionnée par la présente pétition. A nouveau, le Conseil d'Etat a recherché, dans la mesure du possible, des économies et des optimisations, afin de réduire la charge financière annuelle représentée par l'établissement. Il sied toutefois de souligner qu'au vu de la situation de pénurie actuelle de places de détention et du retard pris par le canton de Genève, qui n'a construit aucun nouvel établissement d'exécution des peines avant le début de la mise en œuvre de la planification pénitentiaire 2012-2022, l'investissement financier est désormais incontournable.

### **Complexe pénitentiaire compact**

Le projet Les Dardelles est certes l'un des plus grands établissements pénitentiaires de Suisse avec l'établissement de Pöschwies à Zurich (426 places) et le futur complexe pénitentiaire qui verra le jour dans la plaine de l'Orbe (410 places).

Toutefois, l'emplacement prévu a été choisi afin de pouvoir réaliser des synergies et de réduire l'impact, au niveau du territoire cantonal global, des infrastructures pénitentiaires. Le projet Les Dardelles s'inscrit dans un système de régime pénitentiaire qui comportera sur le même site : un établissement pour la détention avant jugement (Champ-Dollon), un établissement pour l'exécution des mesures thérapeutiques selon l'article 59, alinéa 3, du code pénal suisse (Curabilis), un établissement dédié à la détention administrative (La Brenaz) et, enfin, un établissement pour l'exécution des peines (Les Dardelles). En effet, l'établissement de Favra sera déconstruit. Le total des effectifs dans ces 4 établissements sera alors de 1 115 détenus, ce qui dépassera les 1 014 détenus incarcérés le 15 août 2014 sur le site de Puplinge. L'augmentation n'est donc pas massive et la mise à disposition de ces nouvelles places permettra une prise en charge adéquate d'un point de vue juridique et humain.

Les bruits émis depuis les établissements seront supprimés au moyen de caissons acoustiques, de sorte que les habitants de la commune ne subiront plus les nuisances actuelles. Ces dispositifs ont déjà fait leurs preuves à La Brenaz

et sur l'aile est de Champ-Dollon; ils seront installés non seulement aux Dardelles, mais également sur les ailes nord et sud de Champ-Dollon dans le cadre de la rénovation complète de cet établissement, qui interviendra rapidement après la mise en service de l'établissement Les Dardelles.

Les nuisances lumineuses seront quant à elles traitées par la mise en œuvre des dernières technologies en matière d'éclairage et par la présence du cordon boisé qui vient border l'ensemble du site pénitentiaire.

En conclusion, l'installation de l'établissement Les Dardelles sur le site concerné réduit au maximum l'impact global des infrastructures pénitentiaires sur le territoire de notre canton, tout en limitant spécifiquement les nuisances pour la commune de Puplinge et ses habitants.

Afin de répondre enfin aux attentes légitimes envers Genève en tant que promoteur des droits humains, la construction de l'établissement Les Dardelles est donc indispensable.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport et à classer la pétition 2025 sans suite.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Michèle RIGHETTI

Le président :  
Antonio HODGERS