

Date de dépôt : 15 décembre 2009

Rapport

de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'organisation et le personnel de la prison (LOPP) (F 1 50)

Rapport de M. Olivier Jornot

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire et de la police a examiné le PL 10526 lors de sa séance du 10 décembre 2009, sous la présidence de M. Frédéric Hohlfeld. Elle a bénéficié des lumières de Mme Isabel Rochat et de M. David Hiler, Conseillers d'Etat, ainsi que de l'appui de M. Bernard Duport, secrétaire général adjoint, et de Mme Sahra Le yvraz-Currat, secrétaire adjointe au département de la sécurité, de la police et de l'environnement.

Présentation du projet de loi

Le PL 10526 a été déposé par le Conseil d'Etat le 28 août 2009. Il porte modification de la loi sur l'organisation et le personnel de la prison (LOPP), du 21 juin 1984 (F 1 50). Dans son exposé des motifs, le gouvernement indiquait que son projet de loi s'inscrivait dans le cadre des négociations menées avec la section prison du syndicat de la gendarmerie (UPCP).

En fin d'année 2008, le personnel de la prison de Champ-Dollon avait mené des actions vigoureuses, allant jusqu'au blocus de la prison, pour protester contre la détérioration des conditions de travail des gardiens résultant de la surpopulation carcérale. En janvier 2009, un accord provisoire avait été trouvé, le syndicat renonçant à ses actions en échange du paiement d'une indemnité de surpopulation calculée en fonction de l'effectif des détenus. Sur ce point, on notera que depuis lors, la situation sur le front de

l'effectif carcéral s'est détériorée, si bien que c'est toujours la prime maximale qui a été versée tout au long de l'année 2009.

En marge de cet aspect, les négociations ont également porté sur une réorganisation de la hiérarchie et sur la fixation des traitements et indemnités. En résumé, le PL 10526 portait donc, dans son état au moment de son dépôt, sur trois volets :

- Le premier volet portait sur l'organisation du personnel de la prison. Il s'agissait de supprimer la mention de l'effectif maximal des gardiens et celle de l'effectif maximal de chaque fonction hiérarchique. Tant la direction de la prison que le Conseil d'Etat estimaient en effet légitime de suivre la proposition du syndicat, qui estimait aberrant de figer dans la loi le nombre maximal de gardiens-chefs adjoints et de gardiens sous-chefs.
- Le deuxième volet portait sur la fixation des traitements et indemnités. A la différence de la loi sur la police, la LOPP contient toujours une échelle des traitements. Il s'agit de mettre fin à cet anachronisme, en transférant au Conseil d'Etat, comme pour le reste de la fonction publique, la compétence de déterminer cette échelle. En outre, il s'agit également de transférer au Conseil d'Etat la compétence de déterminer le montant des indemnités.
- Le Conseil d'Etat précisait dans son exposé des motifs que le but de cette modification n'est pas de modifier le montant des traitements ni celui des indemnités, en sorte que la réforme n'aurait pas d'impact financier.
- Enfin, le troisième volet concernait la période d'épreuve et de nomination. Le Conseil d'Etat constatait que la formulation de la loi concernant la qualification du contrat de travail durant la période d'épreuve n'était pas satisfaisante. Il s'agissait de se calquer sur le régime général de la LPAC.

A. Audition du Conseil d'Etat

Quelques jours avant sa séance du 10 décembre 2009, la commission a été « invitée » par le Conseil d'Etat à traiter le PL 10526 toutes affaires cessantes.

Mme Isabel Rochat, en charge du département rapporteur, indique que des négociations ont actuellement lieu avec l'ensemble des syndicats de police, et qu'une issue favorable se dessine. Or, le personnel de la prison ne doit pas être oublié, alors qu'il connaît aussi des conditions de travail difficiles, en raison de la surpopulation carcérale endémique. Le PL 10526 doit, dans ce contexte, constituer un signal fort des autorités politiques.

Dans le détail, Mme Isabel Rochat rappelle quels sont les grands axes du projet de loi. Pour l'essentiel, il s'agit d'assouplir les règles d'organisation de la prison et de transférer au Conseil d'Etat la compétence de fixer les traitements et indemnités. A cet égard, Mme Isabel Rochat indique qu'il s'agit de rapprocher les gardiens de prison du reste de la fonction publique.

M. David Hiler annonce que la conclusion d'un protocole d'accord avec les syndicats de police devrait intervenir le 16 décembre 2009 et se traduire immédiatement dans le budget 2010, qui sera discuté par le Grand Conseil le 18 décembre 2009. Il est dès lors extrêmement urgentissime que la commission adopte sur-le-champ le projet de loi, en sorte que ses travaux puissent faire l'objet d'un rapport oral avant la session des 17 et 18 décembre 2009, le projet de loi devant être adopté par le Grand Conseil avant le vote du budget.

Un commissaire (S) demande si le projet de loi ne concerne que les gardiens de la prison de Champ-Dollon, ou s'il s'appliquera à l'ensemble du personnel pénitentiaire genevois. Mme Sahra Leyvraz-Currat indique que l'intention du Conseil d'Etat est d'unifier le statut de l'ensemble du personnel pénitentiaire, alors qu'aujourd'hui les gardiens de la prison de Champ-Dollon sont soumis à la LOPP tandis que les surveillants des autres établissements sont soumis à la LPAC. Toutefois, le PL 10526 ne concerne que les gardiens de la prison de Champ-Dollon, comme l'indique d'ailleurs la proposition de modification du titre de la loi.

Pour ce qui concerne l'avenir, Mme Sahra Leyvraz-Currat indique qu'un nouveau projet de loi concrétisera l'unification du statut des agents de détention. Toutefois, aujourd'hui déjà, le personnel nouveau est engagé sous l'empire de la LOPP, même s'il est destiné, à terme, à fonctionner dans le cadre de l'établissement Curabilis. Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, l'engagement par anticipation du personnel de ce futur établissement permet aujourd'hui de soulager la prison de Champ-Dollon.

M. David Hiler ajoute que le nouveau Conseil d'Etat a modifié sa stratégie par rapport à l'ancien (note du rapporteur : la commission a siégé trois jours après la prestation de serment du Conseil d'Etat). Le prédécesseur de Mme Isabel Rochat souhaitait traiter l'un après l'autre le dossier de la police et celui des gardiens de prison : le Conseil d'Etat entend désormais régler simultanément le cas de l'ensemble de ces personnels.

Sur le plan financier, M. David Hiler indique que la modification des statuts des policiers et gardiens de prison occasionnera un coût annuel de F 13 millions. Ce coût sera d'ailleurs partiellement compensé par la fiscalisation des indemnités. En outre, un montant unique de F 60 millions

sera comptabilisé en 2009 pour l'incidence de la réforme des rémunérations sur la caisse de pension, étant rappelé que les policiers et les gardiens de prison sont tous affiliés à la CP.

Un commissaire (L) indique qu'il n'est pas prêt à voter les dispositions du projet de loi qui portent sur l'organisation de la prison sans avoir procédé à des auditions. Il demande si une simple entrée en matière sur le projet de loi suffirait au Conseil d'Etat. M. David Hiler ayant répondu par la négative, le président suggère que la commission ne vote que les articles indispensables à la réforme des rémunérations, le Conseil d'Etat étant invité à revenir par la suite avec un projet d'organisation.

Le commissaire (L) indique que son groupe acceptera de procéder ainsi, tout en regrettant que le Conseil d'Etat force la main du parlement en ne lui permettant pas de travailler conformément à sa procédure usuelle, qui aurait en l'occurrence impliqué l'audition des personnes concernées, et notamment du syndicat.

B. Examen de détail du projet de loi

L'entrée en matière est votée à l'unanimité (2 S, 3 Ve, 1 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC, 2 MCG).

- *Intitulé de la loi*

Un débat ésothérique (et intra-libéral) s'engage sur l'opportunité de modifier le titre de la loi. La commission décide de s'en tenir au principe selon lequel elle ne modifie que les dispositions indispensables pour la réforme des rémunérations, étant précisé que par nature, la LOPP règle l'organisation de la prison de Champ-Dollon, que son titre le précise ou ne le précise pas. Le nouveau titre est refusé par 12 non (2 S, 3 Ve, 1 PDC, 2 R, 2 L, 2 MCG) contre 1 oui (1 L) et une abstention (1 UDC).

- *Art. 3 et 6*

Ces deux articles sont refusés à l'unanimité (2 S, 3 Ve, 1 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG).

- *Art. 21*

M. Bernard Duport fait état d'un amendement du Conseil d'Etat. Actuellement, seules quelques dispositions de la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (LTrait), du 21 décembre 1973 (B 515), s'appliquent aux gardiens de prison. Le PL 10526 proposait d'assujettir les gardiens à la LTrait, tout en réservant des conditions particulières fixées par le Conseil d'Etat.

L'amendement consiste à biffer la mention de ces conditions particulières, le Conseil d'Etat n'entendant pas déroger à la loi, sous réserve des dérogations contenues dans la LOPP elle-même.

L'article 21 amendé est accepté à l'unanimité.

- ***Art. 22***

L'actuel article 22 concerne l'échelle des traitements. Le PL 10526 proposait de remplacer ces dispositions par un article portant sur les indemnités. Finalement, le Conseil d'Etat propose un amendement remplaçant cette nouvelle disposition par une abrogation pure et simple, les indemnités faisant l'objet d'un nouvel article 26A. Cette abrogation est adoptée à l'unanimité.

- ***Art. 23***

Il en va de même de l'abrogation de l'article 23, qui porte aujourd'hui sur l'augmentation périodique des traitements.

- ***Art. 24***

L'actuel article 24 concerne l'indemnité pour inconvénients de service. Le PL 10526 le maintenait. En séance, le Conseil d'Etat propose un amendement destiné à tenir compte des négociations qui ont entre-temps eu lieu pour la police. Il propose dès lors de faire référence à une indemnité pour les risques inhérents à la fonction.

Cet amendement est adopté à l'unanimité.

- ***Art. 26 A***

Le Conseil d'Etat propose un amendement introduisant un nouvel article 26A lui donnant la compétence de déterminer par règlement le montant des indemnités.

Cet amendement est adopté à l'unanimité.

- ***Art. 2***

Comme on l'a indiqué plus haut, le Conseil d'Etat est parvenu à la conclusion, depuis le dépôt du projet de loi, qu'il convient dans toute la mesure du possible de rapprocher le statut des fonctionnaires de la prison de celui de l'ensemble de la fonction publique, sous la réserve naturellement des particularités inscrites dans la LOPP. C'est la raison pour laquelle il a proposé en séance deux amendements, modifiant respectivement le champ d'application de la LPAC et celui de la LTrait.

Les modifications de ces deux lois sont adoptées à l'unanimité.

- **Art. 3**

La disposition relative à l'entrée en vigueur de la loi est adoptée à l'unanimité.

C. Vote final et conclusion

Mis au vote, le projet de loi amendé est adopté à l'unanimité (2 S, 2 Ve, 1 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG).

Avant de conclure ces quelques lignes, le rapporteur fait observer ce qui suit :

- Si la Commission judiciaire et de la police a accepté de traiter de toute urgence le PL 10526, c'est en raison de l'importance de ce texte pour l'amélioration des conditions de travail des gardiens de la prison de Champ-Dollon. En ce sens, la commission a salué l'attitude du nouveau Conseil d'Etat, qui n'a pas voulu dissocier le statut des gardiens de celui des policiers et a souhaité trouver un accord d'ensemble sur la revalorisation de leurs statuts respectifs.
- En l'état actuel de la loi, la LOPP ne porte que sur l'organisation de la prison de Champ-Dollon, et non sur celle des autres établissements pénitentiaires genevois. Si, comme c'est le cas, le Conseil d'Etat entend soumettre l'ensemble du personnel pénitentiaire à la LOPP, il devra obtenir à cet effet l'aval du Grand Conseil et présenter clairement les conséquences d'une telle réforme en termes de coût et de conditions de retraite. La situation actuelle (engagement des nouveaux surveillants en tant que gardiens) est insatisfaisante et ne peut dès lors revêtir qu'un caractère strictement provisoire.
- Le refus de la commission de voter les dispositions relatives à l'organisation de la prison ne signifie pas qu'elle les rejette, mais simplement qu'elle n'entend pas voter une réforme de ce type sans avoir pris le temps de l'étudier. Le Conseil d'Etat est dès lors invité à déposer un nouveau projet de loi portant sur la réforme de l'organisation de la prison de Champ-Dollon, respectivement sur la question du statut des gardiens en période probatoire, thème que la commission n'a tout simplement pas pu examiner dans le délai de 60 minutes qui lui était imparti...

Au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission judiciaire et de la police vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à voter le projet de loi tel qu'issu de ses travaux.

Projet de loi (10526)

modifiant la loi sur l'organisation et le personnel de la prison (LOPP) (F 1 50)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'organisation et le personnel de la prison, du 21 juin 1984, est modifiée comme suit :

Art. 21 Traitements (nouvelle teneur)

Les fonctionnaires de la prison sont soumis à la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, et à ses dispositions d'exécution, sous réserve des dispositions particulières de la présente loi.

Art. 22 (abrogé)

Art. 23 (abrogé)

Art. 24 Indemnité pour risques inhérents à la fonction (nouvel intitulé et nouvelle teneur)

Les fonctionnaires de la prison n reçoivent une indemnité pour les risques inhérents à la fonction.

Art. 26 A Indemnités (nouveau)

Le Conseil d'Etat détermine par règlement le montant des indemnités auxquelles ont droit les fonctionnaires de la prison conformément à la présente loi.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (LPAC), du 4 décembre 1997 (B 5 05), est modifiée comme suit :

Art. 1, al. 2 (nouveau, les anciens al. 2 à 4 devenant 3 à 5), al. 5 selon la nouvelle numérotation, lettre d (abrogée)

² La présente loi s'applique aux fonctionnaires de la prison, sous réserve des dispositions particulières de la loi sur l'organisation et le personnel de la prison, du 21 juin 1984.

* * *

² La loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (LTrait), du 21 décembre 1973 (B 5 15), est modifiée comme suit :

Art. 1, al.1 (nouvelle teneur), al. 3 (nouveau, l'ancien al. 3 devenant l'al. 4)

¹ La présente loi concerne la rémunération des membres du personnel de l'Etat de Genève, y compris le personnel des établissements publics médicaux et les fonctions qui relèvent de la loi sur l'instruction publique et de la loi sur l'université.

³ Les fonctionnaires de la prison sont soumis à la présente loi, sous réserve des dispositions particulières de la loi sur l'organisation et le personnel de la prison, du 21 juin 1984.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.