

*Date de dépôt : 7 août 2020*

## **Rapport**

**de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Puplinge (création d'une zone affectée à de l'équipement public située entre les chemins de Champ-Dollon, du Barot et des Dardelles)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Céline Zuber-Roy (page 1)*

*Rapport de première minorité de M. Rémy Pagani (page 186)*

*Rapport de deuxième minorité de M. François Lefort (page 198)*

*Rapport de troisième minorité de M<sup>me</sup> Nicole Valiquer Grecuccio (page 206)*

## **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

### **Rapport de M<sup>me</sup> Céline Zuber-Roy**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission d'aménagement du canton a étudié le projet de loi 12302 au cours de huit séances, réparties en deux parties : d'abord en automne 2018 (12 septembre et 10 octobre), puis durant le printemps et l'été 2019 (8 et 22 mai, 26 juin, 11 et 25 septembre et 16 octobre).

Les travaux se sont déroulés sous la présidence de M. Rémy Pagani en 2018 et de M<sup>me</sup> Beatriz de Candolle en 2019. M. Jérôme Savary, secrétaire adjoint (DT), M. Sylvain Ferretti, directeur général de l'office de l'urbanisme (DT), M. Jean-Charles Pauli, attaché de direction de l'office de l'urbanisme (DT), et M<sup>me</sup> Laetitia Cottet, architecte-urbaniste à l'office de l'urbanisme (DT), ont assisté à une partie ou la totalité des séances.

Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>mes</sup> Giulia Piermartiri et Garance Sallin, à qui nous exprimons notre reconnaissance.

## Table des matières

I.	<i>Audition de M. Pierre Maudet, président du Conseil d'Etat, les 12 septembre et 10 octobre 2018.....</i>	3
II.	<i>Audition de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, accompagné de MM. André Castella, secrétaire général adjoint (DES) et Philippe Bertschy, directeur général de l'office de la détention, le 8 mai 2019.....</i>	14
III.	<i>Audition de M. Philippe Haussauer, gardien chef principal, le 22 mai 2019.....</i>	21
IV.	<i>Présentation de M<sup>me</sup> Laetitia Cottet, architecte-urbaniste à l'office de l'urbanisme, le 22 mai 2019.....</i>	23
V.	<i>Audition de M. Gilles Marti, aire de la commune de Puplinge, le 26 juin 2019.....</i>	26
VI.	<i>Audition de MM. Marc Baudat, président UPCP, et Nicolas Allaz, président groupe Prison (UPCP), le 26 juin 2019.....</i>	29
VII.	<i>Audition de M. Jean-Pierre Duport, directeur rénovations et transformations, M. Sandro Simioni, directeur des constructions, M<sup>me</sup> Céline Latour, cheffe de projets à la direction des constructions l'OCBA et M. Claude-Alain Barraud, directeur des infrastructures et de la logistique à l'office cantonal de la détention, le 26 juin 2019.....</i>	34
VIII.	<i>Audition de MM. Olivier Jornot, procureur général, et Patrick Becker, secrétaire général du Pouvoir judiciaire, le 11 septembre 2019.....</i>	38
IX.	<i>Audition de M<sup>me</sup> Annick Pont Robert, directrice du SAPEM, le 25 septembre 2019.....</i>	42
IX.	<i>Traitement des oppositions.....</i>	47
X.	<i>Discussion et vote.....</i>	94
VI.	<i>Conclusion.....</i>	98

## **I. Audition de M. Pierre Maudet, président du Conseil d'Etat, les 12 septembre et 10 octobre 2018**

Cette audition s'est déroulée sur deux séances. Lors de la présentation, M. Jean-Pierre Duport, directeur des rénovations et transformations, M<sup>me</sup> Laetitia Cottet, architecte et paysagiste à l'office de l'urbanisme, M. Claude-Alain Barraud, directeur des infrastructures et de la logistique à l'office cantonal de la détention, étaient également présents.

M. Maudet rappelle que ce sont deux PL déposés de manière simultanée au printemps passé et validés par le Conseil d'Etat. Un des deux projets est actuellement en traitement à la commission des travaux. Il déclare qu'il a été auditionné en juin avec une visite sur place également. Cette MZ est concomitante, car ils ont besoin de ces deux éléments pour réaliser l'établissement. S'agissant du projet en tant que tel, il s'inscrit dans la planification pénitentiaire qui a été actée par le Conseil d'Etat en novembre 2012 et régulièrement actualisée. Ce projet s'inscrit dans le cadre du crédit d'études voté par le Grand Conseil en novembre 2013. Ce crédit était de 16,5 millions de francs et il a été quasiment totalement consommé. Dans l'intervalle, au mois d'août 2018, le Grand Conseil a voté un projet de loi qui visait à arrêter les travaux en matière d'études et une motion. Pour le coup, cela arrive un peu tard, car le crédit a été voté depuis cinq ans, les travaux d'études ont été faits et cela permet de présenter aujourd'hui les projets. L'établissement des Dardelles est un établissement d'exécution des peines et reste un objectif du Conseil d'Etat comme il est possible de le découvrir dans le programme de législature qui sera rendu public ce vendredi. C'est une priorité s'agissant de la gestion pénitentiaire du canton.

Le but de la séance de ce soir est de présenter les choses déjà faites. La première présentation a pour objet les besoins des utilisateurs (voir annexe 1) et la deuxième traitera de l'aménagement au sens strict et des impacts en matière de verdure (voir annexe 2). Il débute en mentionnant qu'au 31 août 2018, les établissements genevois d'exécution des peines en milieu fermé accueilleraient 414 détenus (diapositive 2 de l'annexe 1). Il convient d'ajouter 72 détenus, sous autorité genevoise, placés hors du canton dans des établissements d'exécution de peine (par exemple 10 ans ou plus). Il s'agit donc d'un espace pénitentiaire romand. Le canton de Genève exporte beaucoup, mais importe peu. Au total, il y a 486 détenus en exécution de peine. Sur ce chiffre, 244 détenus sont à Champ-Dollon. M. Maudet rappelle à ce titre que, à la base, Champ-Dollon est un établissement pour de la détention provisoire, avant jugement. Il y a des conditions particulières. Concrètement, au 31 août 2018, il y a 666 détenus pour 398 places à Champ-Dollon. Ils sont à 170% de taux d'occupation. Aujourd'hui, d'entente

avec la Confédération et selon la planification pénitentiaire, il faut disposer d'un établissement de 450 places strictement dévolu à l'exécution des peines.

En réalité, l'argument principal qui est apparu est qu'il y a un véritable problème avec Champ-Dollon. Cette prison a été mise en service il y a 41 ans. A l'époque, la durée de vie envisagée était de 50 ans. Mais comme elle a été surutilisée, il y a des soucis de nuisances sonores pour les populations alentour (diapositive 3). La rénovation complète est incontournable avant le délai des 50 ans. Puis il ajoute qu'une prison d'environ 400 places qui atteint 600 détenus ne peut pas se « vider » facilement. S'il n'y a pas un établissement à surcharger provisoirement pour pouvoir effectuer la rénovation par différentes tranches, alors il sera difficile d'avancer.

M. Maudet déclare que la prison des Dardelles est une réplique de Champ-Dollon qui pourrait être surchargée provisoirement pour que les travaux à Champ-Dollon aient lieu. Il rappelle que Champ-Dollon se compose de deux ailes anciennes et d'une aile moderne. Ce sont les ailes anciennes qui doivent être rénovées. Ensuite, il rappelle que Champ-Dollon est suroccupée à un taux de l'ordre de 160 à 180%. Par conséquent, ils sont contraints de mélanger les détenus en exécution de peines et ceux en préventive. A cet égard, les conditions de détention préventive ne sont pas respectées et les personnes en préventive ne sont pas accueillies de la bonne manière. Il rappelle que le Tribunal fédéral a qualifié ces conditions de détention d'illicites (diapositive 4 et 5). Parfois, cela a conduit à des indemnisations. Cela a également posé des problèmes de crédibilité de la politique pénale.

Ils doivent aussi prévoir des espaces en exécution de peine qui permettent d'envisager la requalification des détenus au niveau du travail. En exécution de peine, le principe est qu'il y ait un détenu pour une cellule et pour une place de travail (diapositive 6). Le détenu fait son pécule qui va rembourser une partie de ses frais et permettre également de rembourser ses victimes. Cela lui permet également de se constituer une somme pour sa sortie. M. Maudet ajoute que le but est également que ces détenus aient des connaissances pour envisager, lors de leur sortie, de se réinsérer dans la vie courante. Autrement dit, la prison des Dardelles est la concrétisation du concept de la réinsertion. Pour éviter les récidives qui causent problème et éviter les coûts – car une personne coûte 400 francs par jour à Champ-Dollon – il est bon de développer les connaissances des détenus pour éviter qu'ils ne reviennent à la prison.

Il souligne ensuite les impératifs médicaux qui plaident pour un plateau médical afin d'éviter de descendre à l'hôpital régulièrement (diapositive 7).



Dans la répartition intercantonale des cas liés aux expulsions, le but est d'affecter La Brenaz à la détention administrative.

Ce sont des personnes qui doivent être privées de liberté pour un temps très bref en vue du renvoi du pays, car il y a un risque qu'elles se soustraient aux autorités administratives. En résumé, c'est un jeu de domino. Construire les Dardelles permet de s'octroyer de l'oxygène par rapport à Champ-Dollon mais c'est aussi se donner la possibilité d'accueillir, enfin, les détenus en détention administrative. C'est aussi la promesse du reversement des 40 millions, soit 60% du coût de La Brenaz, au titre de son affectation définitive, à savoir des espaces de détention administrative.

M. Duport rappelle qu'en novembre 2012, la planification pénitentiaire a été adoptée par le Conseil d'Etat. Un an plus tard, cela a généré le vote du projet d'études de 16,5 millions par le Grand Conseil. Dès son entrée en force, ils ont commencé à élaborer des programmes destinés à établir un cahier de charge précis pour que l'acheteur public soit assez puissant face à un projet hors norme. C'est la raison pour laquelle l'OBA a innové en matière de montage et a recruté une seule offre, après en avoir analysé 5. En novembre 2016, il y a eu l'adjudication du marché de conception, de réalisation, d'entretien et de maintenance au groupement Steiner-CGC Energie. Enfin, en juin 2018, le contrat a été signé (diapositive 9). Une entreprise totale a été désignée à livre ouvert et à économie partagée sur la phase travaux. Concernant les caractéristiques principales, il y a environ 34 ateliers. Il faut une place de travail pour un détenu en exécution de peine. Il y a une dizaine de salles de classe, 4 locaux de recueillement, 1 parloir familial, 2 unités de vie familiale, 1 magasin hors enceinte, 1 zone d'accueil des familles hors enceinte et destinée à accueillir les familles qui entrent ou sortent du parloir et 1 cuisine centrale dimensionnée afin de pallier les problèmes de la cuisine actuelle de Champ-Dollon (diapositive 10). Le programme consiste à créer 450 places. Il y a 300 places pour les courtes peines, soit en dessous de 18 mois, et 150 places pour les longues peines. Il y a, en outre, une création de 25 places pour des femmes. Il y a également 10 places pour les personnes particulièrement vulnérables et 15 places pour l'unité psychiatrique.

M. Maudet ajoute que le programme a évolué au cours des cinq dernières années aussi concernant le type de détenus. En effet, aujourd'hui, il y a des détenus plus âgés et des détenus handicapés. A Genève, il est reconnu qu'il y a un problème avec la prise en charge des détenues femmes.

M. Duport affirme que différents secteurs sont créés. En effet, il y a des secteurs au mérite pour évaluer le comportement des détenus. Selon son comportement, le détenu peut avoir plus de liberté et se déplacer dans la zone

de détention. Cela peut faire évoluer la peine en un moment où la personne est censée être réintégrée dans la société. Il passe ensuite au secteur médical qui vise à réduire les transferts à l'hôpital, mais aussi à supplanter le manque de secteur médical avec des spécialistes. Cette planification pénitentiaire a permis de développer une réflexion des services obligatoires à donner aux détenus mais aussi de faire des économies d'échelle. Ce secteur médical sera aussi bien destiné à La Brenaz qu'aux Dardelles. Cela réduit les risques d'évasion, car il y a moins de transferts.

Sur l'adjudicataire, cela revient au groupement Steiner-CGC Energie (diapositive 12). Steiner est responsable de la phase études et de la phase travaux et CGC est responsable pendant 12 ans (renouvelable) de l'exploitation du bâtiment. Il y a des contrats qui sont plutôt incitatifs à faire des économies d'études et de travaux dans un premier temps. Dans un second temps, sur la phase d'exploitation, ces contrats prévoient des pénalités assez lourdes afin d'avoir un bâtiment qui, au bout de 12 ans, sera rendu dans un état optimal et fonctionnel avec le moins de manque de sûreté possible. M. Duport déclare que le projet en lui-même n'a pas de point fort au niveau architectural. Il a été souhaité que cet établissement et les autres soient isolés par un merlon forestier. Ils ont choisi ce prestataire pour avoir l'efficacité la plus fonctionnelle et la plus énergétique possible, avec un coût minimum et une rationalisation de la consommation foncière tout comme les SDA (diapositive 13).

M. Maudet ajoute qu'il y a eu une évolution forte du projet. Il souligne la diminution de 35% de SDA et surtout l'impact des discussions avec la commune sur les nuisances qui ont permis de travailler sur ces points.

M. Duport précise que, contre les nuisances sonores, il est prévu d'installer des caissons acoustiques sur toutes les zones où les détenus sont susceptibles d'être seuls. Pour finir, M. Duport déclare que le projet est fonctionnel. Il commente l'illustration figurant à la diapositive 14. En bleu, ce sont les ateliers côté Seymaz. En gris, il s'agit de la zone d'accueil des familles et administrative, soit toute l'interaction entre les différentes populations, et, en vert, les habitats qui sont bien scindés. En effet, un bloc sur deux est destiné au service médical, au gymnase ou aux différentes activités. Il y a donc un isolement des différents quartiers et la gestion des flux est plus aisée. Pour conclure, M. Duport précise que tous les aménagements extérieurs sont compris, en particulier le merlon boisé qui prévient la population de la pollution lumineuse.

M. Maudet ajoute que, pour le Conseil d'Etat, les Dardelles s'inscrivent dans une planification nationale. La détention relève de la compétence des cantons. Dans la logique du concordat latin, cet établissement joue un rôle

clé. Il est important de comprendre que, pendant des années, il a été refusé d'avoir un espace d'exécution des peines à Genève. Il faut sortir de cette logique-là, car il y a une réelle dépendance avec les autres cantons. La question s'est posée de savoir si cet établissement ne pouvait pas se réaliser ailleurs. M. Maudet déclare que, dans le canton de Vaud, ils ont un problème de manque d'espaces dans la détention préventive. Ce canton a investi pour 200 places supplémentaires à la prison du Bois-Mermet. Le canton de Vaud fait déjà un effort. Quant à Fribourg, il a refusé d'entrer en matière sur la demande genevoise. Ils ont une perspective fortement médicalisée de 50 places du côté de Bellechasse (diapositive 17).

En résumé, ne pas construire les Dardelles ne répond pas aux besoins actuels et futurs. Cela pose un problème de réhabilitation de Champ-Dollon et maintient la problématique de la surpopulation carcérale. Les conditions de détention restent illicites et le problème de places en atelier demeure (diapositive 18).

Quant à la prochaine étape (diapositive 19), le canton a un an pour convaincre sur les deux projets de lois. Dans une vision très optimiste, cela amène à avril 2022 sachant que, dès que la prison des Dardelles est construite, Champ-Dollon sera vidée provisoirement, par tranches, pour effectuer les rénovations.

Le régime définitif, avec les deux établissements qui fonctionnent, est prévu pour 2026.

M<sup>me</sup> Cottet passe à la présentation suivante (annexe 2). Elle commence par parler du site pénitentiaire qui s'est réalisé par étapes, avec Champ-Dollon qui a été ouverte en 1977, puis La Brenaz qui s'est ouverte en 2013 avec 168 places et, enfin, Curabilis en 2014 avec 92 places. Elle commente ensuite la vue aérienne du site avec, en noir, le lien de la future limite de zones soumise ce soir (diapositive 3). Elle ajoute ensuite que le projet est conformé au plan directeur cantonal (PDCn) 2030 adopté le 20 février 2013 par le Conseil d'Etat et le 20 septembre de la même année par le Grand Conseil. Le PDCn reconnaît ce secteur comme un pôle de sécurité. En effet, la fiche A12 mentionne la nécessité de développer plusieurs bâtiments (diapositive 4). Ce projet est aussi cité par l'ARE qui autorise le déclassement des zones agricoles et des SDA. Actuellement, il y a une mise à jour du PDCn. Ce projet est toujours mentionné dans cette mise à jour. La fiche A12 mentionne à nouveau le projet des Dardelles.

Quant au plan directeur communal (PDCom) de Puplinge qui est antérieur au PDCn, il a été adopté le 8 juin 2009 par le Conseil d'Etat. Le PDCom reconnaît le secteur et le site pénitencier. Il reconnaît les liaisons piétonnes

entre Puplinge et la Seymaz et reconnaît aussi les entités paysagères et agricoles de la plaine du Paradis.

Concernant les affectations (diapositive 7), elle mentionne qu'actuellement il s'agit de la zone agricole. Le site pénitencier est classé en zone 4A. Le village de Puplinge est classé en grande partie en zone de développement 4B et en zone 4B. Les propriétés publiques, donc l'ensemble des infrastructures du site pénitencier, sont aux mains de l'Etat. A proximité, il y a deux parcelles en bleu qui sont de la propriété de la commune de Puplinge (diapositive 8).

M<sup>me</sup> Cottet ajoute ensuite qu'il y a une emprise de 71 088 m<sup>2</sup> de SDA (diapositive 9). Elle passe ensuite à l'inventaire de la zone agricole (diapositive 10) qui permet de répartir les parcelles touchées. En brun, il s'agit d'une parcelle en dépôt. Puis, en rouge, c'est une maison d'habitation. Les parcelles en orange sont des week-ends et en bleu les grandes cultures. Concernant l'accessibilité et la mobilité de ce projet, l'idée est de conserver les accès routiers sur le chemin de Champ-Dollon et la route de Mon-Idée. Il y a également la ligne de bus 31 et les liaisons, demandées par la commune de Puplinge pour relier la Seymaz, sont maintenues pour permettre de contourner le site pénitencier et faire des boucles de cheminement.

Puis, elle précise que la particularité du projet des Dardelles est de travailler en synergies d'exploitation (diapositive 12). La proximité des établissements pénitentiaires permet de compléter les installations devenues obsolètes et de renouveler les équipements. Cela permet surtout de répartir les détenus selon les différentes peines. L'autre particularité est la notion de prison et donc le périmètre de sécurité qui impose d'importantes contraintes sécuritaires avec pratiquement une bande de 30 m qui doit contourner le site pour protéger l'établissement et les intrusions. Cette bande se compose de murs d'enceinte, de glacis, de fossés périmétriques et, pour finir, du merlon arboré qui sera en forme de butte (diapositive 13).

Elle déclare ensuite que le cœur du sujet est l'évolution du périmètre d'implantation (diapositive 14). Un premier périmètre a été déterminé en novembre 2013. Ce périmètre comprenait 15,3 hectares et il faisait face au village de Puplinge. Il empiétait amplement sur la plaine agricole. Suite à des discussions avec la commune de Puplinge qui a réagi, il y a eu une importante modification en mars 2014 du périmètre pour l'éloigner du village et préserver les plaines agricoles (diapositive 15). Ce périmètre a été validé par la commune et il comprenait 14,2 ha. A la suite de l'adoption du PDCn, il y a eu des discussions avec l'ARE en octobre 2015. A nouveau, il y a eu un travail d'affinage et le périmètre était de 13,1 ha dont 9,1 ha en SDA. C'est sur la base du périmètre de 2015 que l'appel d'offres a été fait. Le lauréat qui

a gagné propose un projet qui tient sur 11,5 ha. Les critères d'adjudication de cet appel d'offres étaient très clairs. En premier, il y avait une densification du site qui était demandée. Puis, il fallait également une limitation dans la consommation des surfaces agricoles, et donc des SDA, et enfin un coût d'études. Le projet retenu en novembre 2016 est celui qui consommait le moins de zone agricole, qui densifiait le plus et qui coûtait le moins cher (diapositive 17). Depuis, il y a eu un affinage du projet (diapositive 18). Entre l'adjudication et la mise au point du projet, ce programme d'affinage a permis de descendre encore le périmètre. Actuellement, le périmètre comprend 10,7 ha dont 7,1 ha en SDA et il y a 55 propriétaires touchés.

Sur la procédure de la MZ, l'adjudication a eu lieu en novembre 2016 (diapositive 19). De novembre à janvier 2017, il y a eu la mise en place du périmètre définitif. Puis, en février 2017, ils ont lancé l'enquête technique. Ils ont consulté près de 20 services qui ont eu des préavis favorables à favorables sous réserves. Au mois de mars 2017, il y a eu une résolution favorable du Conseil administratif de la commune de Puplinge qui souligne l'effort fait pour la réduction du périmètre et l'éloignement du village. Au moins de juin 2017, il y a eu l'ouverture de l'enquête publique MZ qui a deux volets. Il y a l'enquête publique standard MZ et une procédure d'opposition concernant l'utilité publique. Sur l'enquête publique au sens strict, ils ont reçu 12 lettres d'opposition et 11 lettres d'opposition sur l'utilité publique. Les griefs principaux mentionnés par les propriétaires sont le lieu de vie, de détente, de souvenirs. Il y avait aussi la notion de la perte de la diversité et le reproche formulé qui affirmait qu'il y a déjà trop de prisons.

Au mois de novembre 2017, il y a eu une délibération négative du Conseil municipal avec un vote de 15 voix contre et 1 abstention. La commune a mentionné vouloir garder son caractère rural et agricole. Entre mai et juin 2018, ils ont ouvert la procédure d'opposition à la MZ. Ils ont reçu 7 lettres d'opposition qui concernent 10 parcelles, 5 propriétaires, 1 locataire et 1 association (sachant qu'un propriétaire a plusieurs parcelles). Elle commente ensuite la carte à la diapositive 20 qui traite de l'enquête publique. En rouge, cela correspond aux oppositions à l'utilité publique et à la MZ et, en noir, uniquement les oppositions à l'utilité publique. Concernant la procédure d'opposition, elle se réfère à la diapositive 21.

Aujourd'hui, ce qui est soumis à la commission est un plan de modification de limites de zones qui comprend un projet de loi, un exposé des motifs et le plan (diapositive 22).

### ***Question des commissaires***

Le président demande si la commune de Puplinge a fait opposition ou non.

M<sup>me</sup> Cottet répond qu'ils ont eu un préavis favorable lors de la première étape et, après, ils ont eu un préavis défavorable.

Le président demande ce qu'il en est de la procédure d'opposition.

M<sup>me</sup> Cottet répond qu'elle n'est pas consultée. Elle n'a pas réagi en tant que propriétaire.

Une députée socialiste souhaite revenir en amont. Elle se réfère à la dernière séance du Grand Conseil. Elle demande s'il y a l'idée de redimensionner le projet et par conséquent le périmètre de la modification de zone ou si le département entend rester sur le projet tel qu'il est soumis. Dans ce dernier cas, alors la commission continuerait les auditions. En cas de redimensionnement, forcément le projet sera revu en consommant moins de territoire. Elle souhaite savoir en définitive s'il y a une possibilité de redimensionnement.

M. Maudet rappelle que le rapport à la base préconisait le rejet du projet de loi abrogeant le crédit d'étude. La majorité a évolué sur la question des Dardelles avec des arguments disparates. Chez certains, il y a le rejet du principe même de la construction de la prison. Pour le Conseil d'Etat, cela n'est pas acceptable, car la situation actuelle n'est plus possible à Champ-Dollon. Mais si les questions portent sur l'empiètement et le volume de places, alors il est tout à fait possible de discuter. Puis, il ajoute qu'entre 2013-2018, la commission des visiteurs a demandé un quartier pour les femmes. Du côté de la députation, il faut tenir compte de cela. Autrement dit, si c'est une remise en cause du principe en lui-même, il n'y aura pas de solution alternative. Si c'est une remise en cause de la construction à Genève, alors cela sera difficile aussi pour les raisons évoquées tout à l'heure. Si c'est une objection quant au lieu et la volonté de ne pas charger que Puplinge, alors aussi il sera compliqué, car il y a la volonté de gagner en matière de rationalisation. En revanche, si la commission des travaux et celle de l'aménagement souhaitent moins de places, par exemple 300-320 places avec la diminution de l'empiètement afférent, alors il est possible d'analyser ces points, car il s'agit de constructions modulables. En conclusion, il y a un espace possible et une possibilité de moduler le nombre de places et, en conséquence, de modifier l'empiètement.

### ***Séance du 10 octobre 2018***

M. Maudet rappelle qu'il a été convenu qu'il reviendrait pour étudier la demande de la commission sur la variante alternative. Il souhaite faire une déclaration introductive pour mettre à niveau l'information de la commission. Puis, il propose de suspendre le dossier quelques semaines. Après l'intervention d'une députée socialiste, ils ont bien compris qu'il peut y avoir, dans ce dossier des Dardelles qui fait l'objet de deux projets de lois, des questions sur le dimensionnement de l'établissement. La question centrale pour la commission d'aménagement est celle de l'empiètement sur les SDA. Pour la commission des travaux, les questions se posent sur le nombre de places prévues pour l'exécution de peines et l'articulation avec les autres ordres de détention.

Le Conseil d'Etat a considéré qu'il allait travailler essentiellement avec les équipes de l'office des bâtiments et de l'office cantonal de la détention, subsidiairement avec les personnes impliquées au niveau de l'aménagement sur une variante minimale qui impliquerait une diminution du nombre de places de l'ordre d'un tiers, ce qui conduirait à 320 places. Ils ont essayé de tenir compte de toutes les exigences demandées, notamment un quartier femmes ainsi qu'un terrain de football. Dans les semaines qui viennent, l'idée est de présenter les variantes alternatives. Ils peuvent imaginer une première variante où l'empiètement est moindre, mais cela suppose une analyse de détails sur le mur d'enceinte et sur le recul. Une deuxième variante pourrait avoir le même périmètre, mais la construction modulaire prévue se verra réduite quant au nombre de modules. Cela permettrait de prévoir la parcelle en cas de nouveaux besoins dus à une surpopulation carcérale.

M. Maudet propose de laisser quelques semaines pour évaluer ces variantes. Il a proposé cela hier soir à la commission des travaux également. M. Maudet ajoute qu'il y a un paradoxe. En effet, le vote du Grand Conseil du 30 août 2018 sur la clôture du crédit d'études complique la poursuite des études. De mémoire, le crédit d'études se montait à 13,5 millions. Cette somme est quasiment intégralement consommée. En conclusion, M. Maudet affirme qu'il y a trois possibilités. Tout d'abord, il y a la possibilité d'un refus pur et simple de l'établissement, donc de la MZ et du crédit d'investissement. Puis, la deuxième option est l'acceptation de ce qui est proposé ici. Enfin, il y a une dernière possibilité qui est celle de l'entrée en matière sur une variante alternative. En définitive, la demande formelle est d'attendre quelques semaines.

Le président demande s'ils ont l'argent pour le faire.

M. Maudet répond par la négative. Il ajoute que c'est le paradoxe. Le Conseil d'Etat n'a pas interprété le vote du 30 août comme un refus de trouver une solution à la surpopulation. Ils sont en train de trouver une solution avec l'office cantonal de la détention et avec l'OBA. Ils devraient pouvoir, en fin d'année ou en début année prochaine, sans demander un nouveau crédit d'études, présenter quelque chose.

Un député UDC demande s'il est possible de faire passer la petite somme qui reste du crédit en dépassement de crédit. En début de législature, chaque département reçoit des montants via des crédits de renouvellement. Il demande s'il est possible de compléter cette étude via le propre financement du département.

M. Maudet répond qu'il n'est pas possible de récupérer, dans un crédit de loi qui a fait l'objet d'une décision négative, de l'argent. Ils peuvent proposer une alternative sans trop de difficultés, car le projet a été pensé avec des modules. Mais, si c'est un nouveau projet qui est demandé, il faut recommencer à zéro. Le Conseil d'Etat a compris la demande de la commission d'aménagement. Il déclare qu'ils vont essayer de se débrouiller avec la situation existante.

Le président revient sur la méthodologie. Il trouve que comme proposé, de toute façon, ils devront donner le mandat à des architectes, même avec une solution de modules. Il faut que le Conseil d'Etat se donne les moyens pour faire cela. En même temps, il y a cette décision du Grand Conseil qui est de dire « stop ».

Le président a compris qu'ils mettaient fin à l'affaire par une décision formelle. Il demande quelle est l'interprétation de la décision du Grand Conseil.

M. Maudet répond qu'il y a eu un retournement de situation dû aux circonstances. Le Conseil d'Etat n'interprète pas ce vote comme un refus d'aller de l'avant dans le projet des Dardelles. Il est résolu à ce que le Grand Conseil tranche, une fois pour toutes, sur la question de la surpopulation carcérale en faveur de ce projet de loi, d'une variante ou d'un autre projet. Ne rien faire nécessiterait 10 ans avant une perspective d'amélioration, et le Conseil d'Etat ne souhaite pas attendre aussi longtemps. Le Conseil d'Etat pense que la proposition alternative semble correcte. Ils sont en train de finir une structure qui va héberger 5/24h des bus pour environ 300 millions du côté de l'aéroport, ils peuvent donc bien envisager une structure qui héberge 23/24h, pour 260 millions, 450 personnes qui sont privées de liberté.

Le Conseil d'Etat déclare qu'ils ont besoin d'un établissement pour l'exécution de peines et qu'il y a un besoin pour des raisons pratiques de



construire à cet endroit précisément. En outre, ils ont besoin urgemment d'envisager la rénovation de Champ-Dollon. Le Conseil d'Etat ne reculera pas face à ces obstacles. En conclusion, ils interprètent le vote comme l'envie du Grand Conseil de passer à la phase de décision.

Un député Vert comprend que la variante consiste à travailler sur les modules prévus dans le projet. Il aimerait des informations en termes de projection, à plus long terme, sur l'évolution des besoins de détention dans le temps par rapport aux peines purgées et par rapport à la marge de manœuvre que le Conseil d'Etat et le système judiciaire ont sur la manière de décider de faire les emprisonnements ou pas.

M. Maudet répond qu'ils ne peuvent pas donner de chiffres précis sur le nombre de détenus, mais trois éléments confirment cette tendance à une augmentation substantielle du nombre de personnes incarcérées. La première de ces tendances est un durcissement du droit des sanctions au 1<sup>er</sup> janvier 2018 sur l'abaissement des peines à partir desquelles est envisagée une peine privative de liberté. Il y a une volonté d'avoir des peines privatives de liberté pour des délits qui sont de plus en plus bas. Puis, le deuxième élément est celui relatif aux expulsions judiciaires. L'expulsion judiciaire combine une double peine. La personne doit purger sa peine et, à son terme, elle est expulsée. Cela a pour effet, dans le code pénal, d'augmenter le nombre de détentions non seulement à titre de détention provisoire mais aussi en termes d'exécution de peines et de détention administrative. En effet, une fois que la personne a purgé sa peine pénale, il faut préparer le renvoi et éviter qu'elle ne se soustraie à l'autorité. Enfin, le troisième élément est le système des jours-amendes. En mettant des peines pécuniaires, la crédibilité du système repose sur la possibilité de convertir ces peines pécuniaires en peine privative de liberté. Il y a, aujourd'hui, un nombre relativement important de personnes qui se voient convertir leur peine en jours. En résumé, ces trois éléments conduisent à une augmentation du volume d'incarcération. Genève est pointée du doigt au niveau suisse, car ce canton est considéré comme un canton qui envoie facilement les détenus en détention provisoire. Statistiquement, ils ont à peu près 400 personnes en détention administrative. Pour être complet dans la réponse, ce qui pourrait changer la donne en termes de possibilités d'action est, en Suisse, le système des bracelets électroniques. Cette possibilité n'est pas encore très au point car, notamment à Genève, il est facile de quitter le territoire. Le vrai problème est qu'en prison, à Genève, il y a plus de 70% de personnes étrangères et qui sont irrégulières. Par conséquent, ces personnes ne sont pas éligibles au bracelet électronique. Il n'est pas possible de mettre des bracelets à une personne qui n'a pas d'attaches dans le canton. Cela est identique pour les travaux d'intérêt

général, les TIG. Il y a très peu de candidats, car les gens ne veulent pas apparaître aux yeux du public. Il est possible d'imposer cela aux mineurs, mais pas aux majeurs. Enfin, il y a les décisions des tribunaux. M. Maudet déclare que la société d'aujourd'hui a de moins en moins de compréhension pour le risque. Il y a de plus en plus de jugements qui aboutissent non pas à des peines, mais à des mesures. La différence entre peines et mesures est que la peine connaît le mot fin. Un jour, la personne sort de prison. Tandis que la mesure est une évaluation psychiatrique faite à intervalles réguliers. Pour l'espace de détention Curabilis qui est censé s'occuper de personnes curables et qui pourront sortir, il y a 4 à 5 sorties par année pour 92 places, car il y a une prévention extrême de la part des juges à laisser sortir les personnes. En conclusion, il faut comprendre qu'en matière de détention, il y a à la fois un stock important et des flux peu fluides. Cette tendance est générale et observée partout en Suisse mais avec des cantons qui ont une longueur d'avance s'agissant des espaces de détention dévolus à l'exécution de peines.

L'enjeu pour le Conseil d'Etat est de faire en sorte que les personnes qui entrent en prison en sortent meilleures. Mais les conditions actuelles sont plutôt de nature à rester dans une logique criminelle. Les Dardelles permettront d'éviter les récidives. Le cas le plus extrême est une personne qui est revenue à 58 reprises à Champ-Dollon. En 2030, la situation ne sera pas meilleure qu'aujourd'hui qui présente une surpopulation de 166% avec 670 détenus pour 398 places.

## **II. Audition de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, accompagné de MM. André Castella, secrétaire général adjoint (DES), et Philippe Bertschy, directeur général de l'office de la détention, le 8 mai 2019**

M. Bertschy annonce qu'il va présenter le programme prévu par le projet de loi, les variantes sur le dimensionnement de l'établissement et leur impact financier (voir annexe 3). Le PL 12303 prévoit un concept de régimes différenciés. En exécution de peine ordinaire, une progression est prévue par le code pénal et le type de prise en charge évolue en allant vers plus de liberté et plus de responsabilisation pour le détenu. Les 450 places prévues correspondent aux besoins genevois exclusivement ; il y a actuellement 480 personnes en exécution de peine, sans prendre en compte les personnes sous mesures thérapeutiques institutionnelles qui sont sous un autre régime. La prison de Champ-Dollon est surpeuplée avec un taux de surpopulation de 164%. Parmi les 450 places, il y aura un secteur visant à la prise en charge des personnes particulièrement vulnérables (10 places), juxtaposé au secteur médical, une unité de psychiatrie intermédiaire (15 places) et un secteur femmes (25 places). Pour les secteurs femmes, il y a des besoins importants

au niveau du concordat romand ; les besoins de Genève sont en moyenne de 16 ou 17 places, ce qui en laisse pour le placement concordataire. 4 cellules mère-enfant sont prévues, cela dépasse les besoins usuels, qui sont de 2 places. Dans le concordat romand, il n'y a pas de place mère-enfant, les détenues sont envoyées dans le canton de Berne. Des magasins hors enceinte pour la vente d'objets confectionnés par les détenus, des zones pour l'accueil des familles, des locaux de visites et entretiens et des unités de vie familiale sont également prévus. Pour mettre en œuvre le concept de réinsertion et de désistance, il faut des infrastructures comme des salles de classes et de loisirs. Il y aura aussi des synergies avec les autres établissements et 38 ateliers de formation, de production ou d'intendance. Le projet des Dardelles à 450 places ne pose pas d'inconvénient majeur et répond à la majorité des problèmes. Le concordat romand manque de 750 places de détention en exécution de peine. En général, 35% des places d'un établissement pénitentiaire sont réservées pour le concordat ; cela permet dans l'idéal de transférer ailleurs des détenus qui posent problème pour leur offrir une autre chance. La planification pénitentiaire de 2012 avait fixé les Dardelles à 450 places et il s'avère que c'est cet établissement qui coûte le moins cher parmi toutes les variantes, même plus petites, en raison des subventions fédérales. C'est le projet le plus dense afin de consommer le moins de surface. Ce projet est fondamental pour l'office de la détention : un projet de 450 places permet de rénover Champ-Dollon, qui est à un degré d'obsolescence avancé, en transférant temporairement les détenus dans un autre établissement. Genève a été condamnée plusieurs fois pour des conditions de détention illicites ; le fait d'avoir un établissement pénitentiaire permettra de mettre fin à ces conditions. La construction des Dardelles permettra d'affecter totalement La Brenaz à la détention administrative et d'obtenir une subvention fédérale de 40 MF pour La Brenaz.

M. Bertschy poursuit et présente **les variantes** demandées par le Grand Conseil. Dans toutes les variantes, des éléments doivent néanmoins être maintenus : le secteur médical et son plateau technique (cela permet de limiter les transports de détenus), l'unité psychiatrique de soins intermédiaires, le secteur dédié aux personnes particulièrement vulnérables, le secteur femmes, les concepts énergétiques (THPE, photovoltaïque) et la limite du foncier avec le maintien de la connexion avec La Brenaz ; le secteur médical et les cuisines des Dardelles doivent également servir à La Brenaz. La première variante est de 350 places. Ils ont étudié avec l'appui de l'OBA la suppression d'un étage sur les bâtiments d'hébergement du régime ordinaire, qui fait réduire de 80 places, et la suppression d'un étage du bâtiment du régime évaluation, soit 20 places. Les autres bâtiments sont

techniques et complexes, c'est pourquoi ils ont axé leur travail sur l'hébergement. Ce qui serait possible pour combler les besoins, ce serait d'attribuer les autres places à La Brenaz ; au vu des obligations légales, les détenus pénaux et les détenus administratifs doivent être séparés, cela impliquerait donc des travaux pour adapter La Brenaz, estimés entre 10 et 15 millions, et la perte de subventionnement, car la Confédération subventionne la détention administrative pour les surfaces utiles à hauteur de 60% et l'exécution de peine à 35%. Les autres inconvénients de cette variante sont qu'elle ne répond pas aux besoins genevois et concordataires, qu'elle rend difficile la rénovation de Champ-Dollon, et qu'il y a une augmentation du coût global de 16% et du coût de la place de 19%.

La variante dite Barot I compte 290 places : un bâtiment serait supprimé (160 places en moins) et le programme serait maintenu sur les autres bâtiments. Il y aussi la possibilité d'investir 15 millions de plus pour affecter des places à La Brenaz, mais cela ne compense pas les 160 places en moins. Il y a les mêmes inconvénients que pour la variante précédente. Le coût pour le canton est beaucoup plus élevé ici. Sur la variante Barot II, il y aurait 290 places en exécution de peine aux Dardelles et le maintien de La Brenaz en exécution de peine : cela ferait 450 places au total, donc l'objectif serait atteint. Cela oblige néanmoins à conserver Favra et Frambois, qui nécessitent d'être réhabilités. Il y a une augmentation des coûts de 16%. Les coûts de fonctionnement ne diminuent pas de manière linéaire avec le nombre de détenus. Enfin, la variante des Grands-Prés propose 370 places en supprimant un demi-bâtiment, et laisse la possibilité de construire le solde en une deuxième fois. Il y aurait une augmentation de coûts pour le canton de 20% et du coût à la place de 17%. Cette variante ne permet pas non plus de résoudre concrètement la surpopulation carcérale à Champ-Dollon.

M. Bertschy invite la commission à regarder le tableau synoptique (voir annexe 3, page 10). Le constat est que la construction planifiée à 450 places est celle qui revient le moins cher. Quelles que soient les variantes, on ne peut pas modifier le périmètre final qui a été prévu. Il présente enfin les différentes modifications du périmètre qui ont eu lieu entre novembre 2013 et janvier 2017 (pages 11-15). Le périmètre est passé de 15,3 ha à 10,7 ha. Si le périmètre est encore réduit, ce sera trop dense et ne sera plus un lieu de vie ni pour les détenus ni pour les employés. De plus, la modification du périmètre impliquerait de recommencer tout le processus.

M. Poggia explique que, lorsqu'il a repris cette politique publique et s'est attelé à ce projet, il avait au départ les mêmes réticences sur la taille de l'établissement. 450 places c'est un nombre important, même si c'est peu dans le reste de l'Europe. La question est de savoir si l'on en a réellement

besoin et si le coût investi correspond au coût que l'on doit mettre pour ce type d'établissement. La problématique de Champ-Dollon revient souvent, tant sur le plan politique que juridique, les conditions actuelles ne sont pas acceptables et les obligations concordataires ne sont pas respectées. Les alternatives au projet ne changeraient rien sur l'emprise du sol. Concernant le nombre de 450 places, cela représente le nombre de personnes condamnées genevoises. Il y a donc un besoin de 450 places en exécution de peine. Avoir un site unique pour l'exécution de peine est une meilleure chose que la répartition sur plusieurs sites, cela permet de mettre en place une prise en charge uniforme. Toute réduction de la capacité des Dardelles devrait être compensée par La Brenaz. Cela a une double conséquence : on ne peut pas mélanger les types de détenus, donc cela implique de transformer La Brenaz avec un coût de 10 à 15 millions, et le subventionnement va baisser. Il est contre-productif de mettre de l'exécution de peine à La Brenaz. Le projet à 450 places est plus efficace, plus adapté et moins cher. La seule alternative qui pourrait convenir serait éventuellement celle des Grands-Prés. Afin d'améliorer la qualité de la prise en charge des détenus, il est impératif d'avoir des infrastructures adaptées, c'est pourquoi ce projet est important.

### ***Question des commissaires***

Le président rappelle que la question à laquelle la commission doit répondre concerne la modification de zones. Lorsque M. Maudet avait présenté le projet, la commission lui avait demandé de réduire le périmètre. Or, ils reviennent aujourd'hui avec le même périmètre.

M. Poggia répond qu'un périmètre plus petit implique moins de cellules ; l'emprise sur le sol pour les infrastructures reste de toute façon la même, peu importe les variantes.

Une députée socialiste évoque des critiques des agents de la détention quant au projet. Elle rappelle par ailleurs qu'il s'agit ici de la commission d'aménagement et qu'il faudrait donc avoir une présentation qui la concerne directement. Elle estime qu'il aurait fallu des plans montrant que l'emprise sur le sol serait la même quelles que soient les variantes. Elle demande s'il n'y a pas la possibilité de construire en hauteur et s'étonne que cette présentation ne dise rien sur l'impact sur le territoire. Elle aimerait savoir s'il y a eu depuis des contacts avec la commune de Puplinge et quel serait l'impact sur les surfaces d'assolement. Ce dernier élément aurait des conséquences sur la commission dans ses décisions sur d'autres projets.

M. Bertschy répond que la question de la construction en hauteur s'est posée ; un parking en silo ne peut pas être réalisé, car il ne faut pas de points

en hauteur à proximité d'une prison. De plus, la nappe phréatique n'étant pas loin, on ne peut pas trop charger le terrain en hauteur. Il y a aussi des problèmes de pollution lumineuse et de bruit qui ne seraient plus réduits par le couloir boisé. On ne peut pas totalement modifier le programme en raison de l'AIMP. Il insiste sur le fait que cela fait 20 ans que les collaborateurs travaillent et que les détenus vivent dans des conditions difficiles, il est temps d'agir.

M. Poggia pense que, objectivement, ce projet allie la maîtrise des coûts et la qualité de la construction. Il ajoute que rejeter ce projet ou l'une de ses variantes, c'est reporter de 20 ans la construction d'une nouvelle prison à. Il s'agit de savoir si Genève peut se le permettre. Les choix qui ont été faits relativement à ce projet découlent de nécessités. Il tient à donner à Genève une prison d'exécution attendue depuis quelques décennies.

Un député Vert comprend que la question de la rénovation de Champ-Dollon est capitale. Il demande s'il serait possible de rénover Champ-Dollon de manière phasée, en construisant par exemple la moitié des 450 places prévues.

M. Bertschy répond qu'il y a entre 660 et 680 détenus à Champ-Dollon ; si l'on enlève 450 places d'exécution de peine, cela reste bien rempli. On considère une prison comme pleine avec un taux de remplissage de 90%. 450 places permettent tout juste de faire la rénovation par phases. La rénovation de Champ-Dollon se fera en plusieurs étapes sur 5 à 7 ans, secteur par secteur.

Le député Vert demande dans quelle mesure le besoin de 450 places serait revu à la baisse si la politique carcérale ou judiciaire évoluait.

M. Bertschy constate que les peines sont souvent plus longues aujourd'hui qu'il y a une vingtaine d'années ; les votations populaires semblent aller vers un durcissement des peines et vers un élargissement du champ pénal. Il y a eu une forte augmentation de la population carcérale en Suisse en 2012-2014, mais elle est assez stable depuis. Même si le droit des sanctions a changé depuis 2018, ils ont des possibilités : ils ont décuplé le nombre de bracelets électroniques (75 bracelets – actuellement, 40 à 50 personnes par année en ont). Les bracelets ne conviennent néanmoins pas à toutes les peines, il faut remplir un certain nombre de critères.

Le député Vert souhaiterait un argumentaire plus fourni concernant la construction en hauteur.

M. Bertschy répond que, même dans l'hypothèse où ce serait réalisable, la séparation des bâtiments demeure indispensable ; seuls les bâtiments d'hébergement peuvent être surélevés. La construction en hauteur pose des

problèmes au niveau de la gestion des flux et de la sécurité en cas d'incendie. Sur les aspects plus techniques, il ne peut pas répondre.

Un député PLR pense qu'il est nécessaire que les députés puissent mesurer le problème des surfaces d'assolement. Il y a un engagement fédéral, une surface disponible faible, il n'est donc pas possible de décider de ce genre de déclassement sans avoir les chiffres globaux à jour. Aujourd'hui, ils sont à -5% de leur engagement fédéral. Ils devraient pouvoir suivre ce qui est engagé à chaque déclassement. Il souhaite que le département leur fournisse les surfaces d'assolement engagées à chaque projet de loi, sur un temps de 12 mois. Il trouve absurde d'engager des fonctionnaires cantonaux pour faire des exercices de variantes pour tenter de récupérer à peine un hectare. Il demande s'il n'aurait pas été possible de négocier avec d'autres cantons en les payant pour qu'ils reprennent les places. Pour moins d'argent que le projet, ils pourraient envoyer les détenus ailleurs.

M. Bertschy répond que cette option a été envisagée et que la question a été posée aux différents cantons du concordat de construire une prison genevoise dans l'un d'entre eux ; la réponse a été négative. Le canton de Vaud a pour sa part voté un projet de 410 places en deux phases d'ici à 2030. Même si Genève paie l'ensemble, les autres cantons n'acceptent pas.

Un député UDC comprend les enjeux du projet et que le fait de construire moins reviendrait plus cher. Il pense que la commune s'opposerait à la construction d'un étage de plus. Il demande s'il serait possible de faire un parking en sous-sol pour remédier aux problèmes que poserait un parking en silo.

M. Bertschy répond qu'un parking en sous-sol pose les mêmes problèmes.

Le député UDC évoque l'existence de parkings en silo totalement automatisés et très sécurisés qui pourraient être une solution. Il comprend qu'on ne peut pas modifier ce qui concerne l'emplacement des bâtiments, mais il se demande si le pourtour total ne pourrait pas être réduit.

M. Bertschy répond que non, car le couloir de liaison avec La Brenaz est indispensable pour assurer les transports liés aux soins et aux cuisines. Ce couloir intègre aussi les chemins de ronde et la sécurité pénitentiaire qui a des critères très stricts. On ne peut pas avoir autour d'un établissement pénitentiaire des obstacles qui cachent la vue. Les distances entre les murs d'enceinte et les premiers obstacles sont déjà minimales.

Le président pense que le projet ne va pas avancer. Les variantes sont toutes plus chères. Il pense que c'est un tort d'avoir mis cela en entreprise générale, cela verrouille le processus. Il faudrait recommencer et redéfinir un

programme plus clair avec un autre mandataire. Il revient sur le sujet des surfaces d'assolement.

M. Savary indique que le département transmet volontiers les informations sur les SDA à la commission.

Un député PDC estime qu'il serait bien de connaître les zones réservées au pourtour. Il faudrait pour cela obtenir les plans généraux.

Une députée socialiste propose d'entendre le département sur l'aspect urbanistique du projet, pour avoir notamment une confirmation de ce qui a été dit sur l'emprise sur le sol. Elle propose l'audition des agents de détention qui avaient développé des propositions quant à ce projet.

M. Ferretti indique que l'office de l'urbanisme est prêt à présenter les différents enjeux urbanistiques du projet. Il explique qu'il y a eu une commande technique pénitentiaire transmise à l'office cantonal des bâtiments. La présentation qui avait été faite la dernière fois était conjointe entre l'office des bâtiments, qui est le maître d'ouvrage, et l'office de l'urbanisme qui doit surtout préparer la modification de zones pour rendre la construction de la prison légale. Ils sont donc peu impliqués dans l'urbanisme de la prison.

La députée socialiste demande s'il y aurait besoin de recommencer la procédure si le projet d'architecture devait être modifié sans toucher au périmètre de la modification de zones.

M. Pauli répond que tous les terrains compris dans la modification de zones ont fait l'objet d'une procédure d'opposition ; donc cela ne pose pas de problème si une parcelle du périmètre est retranchée. Il faudrait néanmoins une justification pertinente de la raison pour laquelle cela a été fait.

Un député socialiste revient sur la possibilité de terrains dans d'autres cantons. Le Grand Conseil avait voté la M 2220 qui demandait à étudier en collaboration avec les cantons romands un projet de construction de prison intercantonale sur les terrains disponibles des sites pénitentiaires d'autres cantons romands. On leur avait répondu que cela n'était pas possible. Il souhaiterait avoir une réponse écrite des cantons qui refusent cette collaboration (voir annexes 4 et 5 pour Vaud et Fribourg).



### **III. Audition de M. Philippe Haussauer, gardien chef principal, le 22 mai 2019**

La présidente demande à M. Haussauer s'il représente les gardiens de prison.

M. Haussauer répond par l'affirmative. Il a commencé à la prison de Champ-Dollon en 1992. Il y a travaillé pendant plus de 25 ans, d'abord comme agent de détention en brigade, puis comme responsable de la formation. Il a été par la suite à l'état-major de la prison de Champ-Dollon, puis à la direction (dicastère des ressources humaines). Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2017, il est rattaché à la direction générale au niveau du pôle métiers.

Un député MCG demande sa fonction au sein du syndicat de l'UPCP.

M. Haussauer répond qu'il est membre de l'UPCP, mais ne représente pas le syndicat. Il est ici en tant que représentant de la prison et non du syndicat.

La présidente lui demande quelle est sa position quant au projet de loi.

M. Haussauer répond que sa position est liée à ce que vit actuellement Champ-Dollon : il y a de mauvaises conditions de détention et de travail. Le programme de réinsertion est intéressant et ambitieux mais impossible à mettre en place actuellement à Champ-Dollon. Il y a un besoin en termes de construction et de places de détention. Il est donc favorable au projet des Dardelles.

Une députée socialiste rappelle que ce dont il était question au sein de la commission, c'était le redimensionnement du projet. Elle demande si M. Haussauer a pu discuter ouvertement avec les collaborateurs de la question d'un redimensionnement. De plus, lors des premières auditions qui ont été réalisées, les gardiens avaient dit ne pas avoir été associés à l'élaboration du projet et qu'ils n'ont pas été consultés. Elle demande ce qu'il en est aujourd'hui. Enfin, les gardiens avaient fait part de la possibilité de travailler en termes de sécurité dynamique ; aujourd'hui, il y a d'autres manières d'encadrer les personnes détenues selon la gravité des faits, il n'y a pas besoin de la même sécurité selon les cas. Cela permet de réinterroger les moyens employés et leur amplitude. Elle demande si c'est une question qui a été abordée.

M. Haussauer répond que le redimensionnement n'a pas été discuté avec les collaborateurs. Les difficultés rencontrées à Champ-Dollon sont connues. Il y a plus de 300 détenus à Champ-Dollon en exécution de peine ; en ajoutant La Brenaz, on atteint environ 450 ; cela nécessite des places. Les collaborateurs veulent retrouver des conditions permettant d'accomplir leur travail convenablement. Concernant la participation au projet, lui-même n'a

aujourd'hui pas de participation active dessus, mais dans un deuxième temps, quand la construction des Dardelles va commencer, il y a aura une implication beaucoup plus forte du personnel selon ses compétences. La sécurité dynamique est en effet un élément majeur dans la prise en charge des détenus, mais il n'a pour l'instant pas d'implication particulière dans les discussions à ce sujet.

Un député MCG demande s'il est prévu une cuisine qui puisse délivrer des repas pour éviter de les externaliser et quelle est la pratique actuelle dans les établissements pénitentiaires.

M. Haussauer répond qu'il existe actuellement une cuisine industrielle capable de fabriquer un grand nombre de repas exclusivement destinés à Champ-Dollon. Cette cuisine n'a pas été redimensionnée, le nombre de places est aujourd'hui dépassé. Les autres repas viennent des HUG et sont réchauffés dans les cuisines des autres établissements. Ce qui est prévu pour les Dardelles, c'est une cuisine qui fabriquerait des repas pour l'établissement et pour La Brenaz. A terme, tous les repas seront préparés sur le site.

Le député MCG rappelle que les syndicats leur avaient indiqué qu'ils n'avaient pas été concertés et qu'il y avait dans ce projet de prison certaines incohérences au niveau de la problématique de la réinsertion des détenus : la conception ne prévoyait pas des locaux de réinsertion. Il demande s'il y a aujourd'hui une concertation pour élaborer un projet avec les gardiens de prison, qui seront en finalité les utilisateurs du futur bâtiment.

M. Haussauer répond qu'il y a aujourd'hui un véritable concept de réinsertion mis en place. Il a le sentiment à la lecture des plans que ce qui est prévu dans le projet est tout à fait adéquat et complet. Il pense que le tir a été corrigé, mais ne sait pas ce qui était prévu initialement.

Le député MCG demande si le fait d'avoir une nouvelle prison pourrait apporter un cadre de travail un peu plus agréable et réduire le taux élevé d'absentéisme. La visite de La Brenaz a montré qu'il y avait une ambiance différente, moins de stress qu'à Champ-Dollon.

M. Haussauer répond que l'absentéisme est lié à plusieurs facteurs. Avec tous les changements et départs à la direction, cela a posé des problèmes de gestion. La surpopulation de la prison, la nouvelle loi, les exigences élevées font que le personnel est mis sous pression, cela demande une implication forte, cela est usant. L'absentéisme est néanmoins un peu moins élevé à Champ-Dollon que dans les établissements voisins. Ce n'est donc pas seulement une question de gouvernance ou de surpopulation. La mobilité est une ouverture qui n'existait pas avant : cela permet aux collaborateurs de découvrir de nouveaux types de détention, d'autres environnements de

travail. Il pense que le projet des Dardelles permettrait un certain dynamisme et pourrait offrir de belles opportunités professionnelles aux collaborateurs.

Un député PLR demande si la situation est critique du point de vue des collaborateurs et quel est leur état moral. Si la commission repart dans un autre projet, cela va encore le repousser dans le temps, donc il faudrait savoir si cela constituerait pour les collaborateurs un risque majeur de ne plus pouvoir accomplir leur mission correctement.

M. Haussauer répond qu'il y a en effet un risque majeur. L'établissement est dans un état de délabrement avancé. Il y a état d'urgence pour ce projet, que ce soit au niveau des conditions de détention ou au niveau des conditions de travail.

#### **IV. Présentation de M<sup>me</sup> Laetitia Cottet, architecte-urbaniste à l'office de l'urbanisme, le 22 mai 2019**

M<sup>me</sup> Cottet explique que cette modification de zones est à la fois une commande de l'OBA et une planification par l'office de l'urbanisme. La commande de l'OBA a fait l'objet d'un appel d'offres, il y a tout un système de procédure internationale et un cahier des charges. Du point de vue du périmètre, les plots de prison ne peuvent pas être aussi bien déplacés que des plots d'habitation ; certains éléments ne sont pas superposables ou enlevables. Le programme a un fond commun et, s'il est modifié, l'appel d'offres doit être refait.

M<sup>me</sup> Cottet commence sa présentation (voir annexe 6). Le site pénitentiaire s'est réalisé par étapes. Il comporte Champ-Dollon, Favra, Curabilis et La Brenaz. Le PDCn 2030 a relevé le site comme un élément d'équipement pénitentiaire. La fiche A12 mentionne le besoin de développer ces bâtiments. Ce projet a aussi été spécifiquement cité par l'ARE qui autorisait le déclassement de zone agricole et de surface d'assolement. Dès 2013, le projet est inscrit dans la planification. Lors de la mise à jour du PDCn adoptée récemment, ces éléments sont repris avec un périmètre affiné. On retrouve les projets de cuisine des Dardelles et de plateau médical dans la fiche A12. Le plan communal de Puplinge est antérieur au PDCn (2009), il reconnaît la plaine agricole et relève des cheminements pour la mobilité douce. Au niveau des affectations actuelles, il y a une zone 4A pour l'ensemble du site pénitentiaire et le reste est en zone agricole. Concernant les surfaces d'assolement, il y a l'obligation de préserver 8400 hectares sur arrêté du Conseil fédéral. En janvier 2015, le Conseil d'Etat a fait un arrêté pour créer une cellule interdépartementale qui permet de suivre l'évolution des surfaces d'assolement. Cette cellule est constituée des offices de

l'urbanisme, des transports, de l'agriculture et de la nature, de l'eau, de l'environnement et de l'énergie. Elle a pour mission de suivre et anticiper l'évolution des SDA, d'engager des actions permettant de gagner des surfaces au bénéfice de l'inventaire des SDA et de faciliter l'émergence de solutions concertées préservant le mieux possible les SDA. La mise à jour du plan des SDA se fait une fois par an, en fin d'année. C'est un travail conséquent. Actuellement, en date de décembre 2018, il y a 8485 hectares ; le projet des Dardelles concerne 7,1 hectares devant être retranchés à ces 8485.

Une partie du projet est en surface d'assolement et une autre non (voir annexe 6, page 10), mais l'ensemble est classé en zone agricole. M<sup>me</sup> Cottet dresse l'inventaire de la zone agricole : il y a de grandes cultures, des constructions « week-ends », une habitation et un dépôt. Il y a des surfaces d'assolement avec du champ et d'autres avec des potagers ou des constructions « week-ends » (occupation illicite). Cela fait qu'il y a des cabanons et des dépôts de bois dans la surface agricole. Une série de photos (voir annexe 6, pages 13-16) montre les constructions, la faune, la végétation et la plaine agricole de cette zone agricole.

Au niveau des synergies d'exploitation, il est prévu une cuisine, un plateau médical, et de quoi produire de l'alimentation pour Champ-Dollon lorsque ce sera en rénovation. En ce qui concerne le périmètre de sécurité, le mur d'enceinte mesure 6 m de haut. Il y a un chemin de ronde extérieur, un glacis de 15 m, un fossé périmétrique anti-bélier, une clôture périmétrique de 5 m de haut. Le projet des Dardelles prévoit un merlon arboré (4 m de hauteur). Tout cela permet d'éviter les évasions et de réduire les nuisances sonores et lumineuses pour Puplinge. Le périmètre du projet a évolué : il y a eu un premier jet de 15,3 hectares en novembre 2013. La méthode la plus intéressante était de se placer le long des établissements pour travailler en peigne. Suite à des discussions avec Puplinge, il y a eu un accord pour dégager de la zone agricole (qui est rentable, produit du blé et permet un recul par rapport au village de Puplinge). Cela a réduit le périmètre à 14,2 ha. Avec le PDCn et l'ARE, le périmètre a diminué à 13,1 ha (octobre 2015), puis est passé à 11,5 ha avec le projet lauréat. Ce choix fait partie de l'appel d'offres de l'OBA, qui avait deux grands critères : le prix et la surface. Le concurrent qui faisait le moins cher et le plus dense en consommant le moins de SDA avait le plus de points. Après un 2<sup>e</sup> travail d'affinage, le périmètre est passé à 10,7 ha dont 7,1 ha de SDA. Cela concerne 55 propriétaires.

### ***Question des commissaires***

Une députée socialiste constate qu'il y a eu un appel d'offres pour un projet dimensionné avant de savoir si le Grand Conseil allait accepter la modification de zones. D'autre part, au niveau des SDA, si l'on enlève les surfaces du projet aux surfaces qui sont dues, on se situe déjà presque à la limite de ce qui est demandé par la Confédération. Elle demande si un redimensionnement du projet permettrait de perdre moins de surfaces d'assolement. La question est de savoir ce qui se passe selon les variantes du point de vue du territoire et non du projet.

M<sup>me</sup> Cottet répond que l'on ne fait plus de modification de zones sans projet, pour ne pas faire des modifications de zones « dans le vide ». Ici, c'est un cas particulier, car il s'agit d'une prison et non de logements. Les contraintes sont tout à fait différentes que pour un autre projet. Le critère de l'office était que, si le projet était le plus réduit en SDA et donc en surface agricole, il obtenait le plus de points. Il y avait de très beaux projets, mais qui consommaient énormément de SDA. Ce critère a été partagé et porté par l'OBA également.

La députée socialiste s'interroge sur l'impact sur l'utilisation des SDA que les variantes proposées pourraient avoir ou non.

M<sup>me</sup> Cottet répond qu'il y a des éléments impondérables avec les prisons ; certains lieux doivent avoir des emplacements fixes. On ne peut pas mélanger tous les détenus. Certains nécessitent des soins particuliers, par exemple de gériatrie. Il y a un parcours d'accueil quand un détenu arrive en prison : il y a une phase d'observation avant de rejoindre sa cellule « définitive ». Tout cela conduit à une organisation spatiale spécifique. Le plateau technique doit être au centre. Tous les éléments techniques et de sécurité prennent de la place. Il n'y a pas de prisons à 4 ou 5 étages pour des raisons de sécurité en cas d'incendie ou de nécessité d'intervenir rapidement en cas d'urgence médicale.

La députée socialiste retient des impondérables que, quelles que soient les variantes, il n'y a pas d'impact sur la consommation de SDA. Elle a par ailleurs l'impression que l'appel d'offres est à un état très avancé, y compris dans les contacts avec les entreprises.

M<sup>me</sup> Cottet répond que ce choix de montage n'appartient pas à l'office de l'urbanisme. Elle assure que ce projet est le plus dense de tous ceux qui ont été proposés.

La députée socialiste comprend bien que M<sup>me</sup> Cottet parle des variantes du concours, mais elle-même parle de celles proposées par l'OCD. Celles-ci n'ont pas été mesurées à l'aune des SDA.

M<sup>me</sup> Cottet confirme que les variantes du concours consommaient plus de SDA. La partie sud ne peut pas être modifiée, il y a besoin de cette largeur-là. Les impondérables ne peuvent pas être compactés ni superposés.

Un député Vert remarque que la majorité des parcelles impactées par ce projet sont privées. Il demande quelle est la stratégie du Conseil d'Etat à cet égard.

M. Pauli répond que c'est le service des opérations foncières qui est en charge de cela.

M<sup>me</sup> Cottet revient sur la procédure de modification de zones. Lors de l'enquête publique, il y a eu 12 lettres d'observation qui concernaient 22 parcelles et 12 propriétaires. Lors de la procédure d'opposition, il y a eu 7 lettres d'opposition qui concernaient 10 parcelles, 5 propriétaires, un locataire et une association communale. Sur les 55 parcelles, il y en a 10 sur lesquelles des gens se sont manifestés. Sur l'ensemble des parcelles, cela risque parfois d'être difficile. Il y a beaucoup d'occupation illicite, mais il y a aussi une maison. Les habitants de cette maison seraient d'accord de partir si on leur trouve une surface équivalente à Puplinge.

Un député UDC demande quelles procédures ont été engagées contre les constructions illicites et si les personnes mises en cause ont fait recours.

M<sup>me</sup> Cottet répond que certaines ont en effet fait recours. La question des constructions illicites en zone agricole touche l'office des autorisations de construire. Il y a parfois eu des cas de constructions « week-ends » qui sont passées en dur par la suite et sont presque devenues légalisées. L'office des autorisations de construire a actuellement engagé des gens pour travailler sur cette question d'occupation illicite de la surface agricole.

Le député UDC suggère que l'on pourrait obliger ces personnes à démolir leurs constructions pour les inciter à partir.

M<sup>me</sup> Cottet répond que cela appartient à l'office des autorisations de construire, mais elle sait qu'ils sont en train de serrer la vis par rapport à cela.

## **V. Audition de M. Gilles Marti, aire de la commune de Puplinge, le 26 juin 2019**

M. Marti résume la position de la commune en se référant à la délibération du Conseil municipal du 8 novembre 2017. Il s'est prononcé à trois reprises sur ce projet et sur la question des établissements pénitentiaires. La commune a été intégrée aux réflexions urbanistiques liées à l'évolution du projet. Avant, le projet était plus grand en termes d'emprise au sol. Le Conseil municipal avait souhaité une réflexion au niveau intercantonal sur les

questions pénitentiaires et est d'avis qu'une telle réflexion n'a pas été menée. Il y a un parking de 325 places construit sans autorisation sur une zone agricole et en partie sur des surfaces d'assolement, au nord de La Brenaz et de Champ-Dollon. Ils ont fait des réflexions à la délégation du Conseil d'Etat, le Grand Conseil avait refusé le déclassement du périmètre, et pourtant le parking est bien là en zone agricole.

Au niveau de l'emprise sur les surfaces d'assolement, il est mentionné dans le premier rapport de l'office fédéral du développement durable que l'emprise de 10,25 ha sur les surfaces d'assolement n'a pas un caractère optimal quant à l'utilisation des terres. Ils considèrent que c'est un gaspillage de surface agricole : 18 000 m<sup>2</sup> pour un parking de 325 places. L'enquête publique avait fait référence au fait que l'excédent de prisonniers à Genève pourrait être résorbé en maintenant l'affectation de La Brenaz. La commune n'est pas en mesure de prendre position par rapport à cela. Le Conseil municipal est également conscient des coûts que cela représente. Enfin, il y a aussi des questions de sécurité, notamment quant au fait que cela se situe près de la frontière et que cet ensemble pénitentiaire est le plus grand de Suisse.

### *Question des commissaires*

Une députée socialiste indique qu'il a été demandé par le Grand Conseil la possibilité que le département de la sécurité étudie un redimensionnement du projet et soumette des variantes à la commission d'aménagement et à celle des travaux. Elle lui demande si la commune a été consultée sur ces variantes et, le cas échéant, ce qu'elle en a pensé.

M. Marti répond que, postérieurement au vote du Conseil municipal, ils n'ont pas été sollicités pour les variantes. Il a entendu dire qu'il y avait une réflexion en cours par rapport à cela. Au niveau de la question de l'organisation pénitentiaire, la commune se pose des questions, mais ne peut pas se positionner. Il n'a pas plus d'information à ce sujet, mais en aura peut-être plus prochainement, car il est auditionné par M. Poggia ce vendredi.

Un député MCG demande en quelle année le parking en zone agricole a été construit et s'ils l'ont signalé.

M. Marti répond que ce parking a été réalisé comme mesure de chantier liée à la construction de La Brenaz, il y a environ 5 ans. Le parking est resté depuis et est utilisé quotidiennement par les employés. Il a écrit à l'Etat pour dénoncer cette construction illégale et a reçu jusqu'à présent un accusé de réception. Ce n'est de loin pas le seul dossier de construction illégale en zone agricole, cela fait des années qu'il dénonce cela. Il a environ une quinzaine de dossiers comme celui-ci.

Une députée socialiste demande si ces quinze dossiers concernent uniquement Puplinge.

M. Marti répond par l'affirmative. Ce sont quinze dossiers concernant des entreprises qui s'installent en zone agricole. Il sait que certains dossiers sont traités. Pour certains, il pense que des procédures d'infraction sont en cours.

La députée socialiste aimerait que la commission puisse maintenir le lien avec M. Marti, tout en respectant la confidentialité, après son audition par M. Poggia.

M. Marti ne connaît pas les teneurs de la discussion de ce vendredi, mais revient volontiers devant la commission si elle le souhaite.

Un député PDC n'a pas compris quelle était précisément l'opposition formelle de Puplinge. Il demande sur quels éléments elle porte, en plus de l'impact sur la zone agricole et les questions sur les établissements pénitentiaires.

M. Marti confirme qu'il y a l'impact sur la zone agricole et les surfaces d'assolement. Il y a aussi l'impact au niveau de la mobilité, qui est moindre par rapport au premier projet. Ils ont également des soucis en termes d'intégration paysagère dans le projet, des questions de pollution lumineuse et de nuisance sonore. Le bâtiment de Champ-Dollon nécessite de toute manière des travaux importants.

Le député PDC demande s'ils n'ont pas d'opposition formelle à la construction de la prison.

M. Marti répond que le Conseil municipal regrette qu'il n'y ait pas eu de réflexion intercantonale. Beaucoup de recrutements se font à l'extérieur de la Suisse. A Puplinge, il y a eu une augmentation exponentielle des recettes liées à l'impôt à la source ; environ 80% des emplois dans la commune sont liés à la prison, donc il y a tout de même du positif.

Le député PDC évoque le fait qu'il y ait eu un redimensionnement mais que l'empreinte reste la même. Il demande comment la commune se détermine par rapport à cela et si cela constitue un élément important.

M. Marti répond qu'il y a eu un beau redimensionnement ainsi qu'une réduction des surfaces d'assolement. La majeure partie du projet reste en surface agricole mais pas en surfaces d'assolement. L'utilisation rationnelle des sols est un élément important. Du moment qu'il y a un déclassement, autant utiliser le maximum du périmètre et ne pas laisser du vide au milieu.

Un député Vert aimerait en savoir plus sur la demande de mener une réflexion sur la politique pénitentiaire.



M. Marti répond que la demande date d'un certain temps et qu'il n'a donc pas tous les éléments en tête. A Genève, les terrains manquent, ce qui n'est pas le cas partout dans le reste de la Suisse romande. Ils s'interrogent sur la question de l'organisation pénitentiaire avec l'idée de la réaffectation des bâtiments de La Brenaz pour avoir des détentions administratives en vue d'une expulsion du territoire. Ils se demandent pourquoi ramener des gens à Genève pour les amener à l'aéroport, alors que le transfert direct serait possible. Ils pensent qu'il serait préférable de mieux utiliser les infrastructures existantes plutôt que d'en construire de nouvelles.

Le député Vert demande s'ils considèrent donc que la discussion entre les cantons n'a pas été menée suffisamment.

M. Marti répond que c'est le constat qui a été fait en novembre 2017. Depuis, ils n'ont plus de nouvelles par rapport à ce dossier.

## **VI. Audition de MM. Marc Baudat, président UCP, et Nicolas Allaz, président groupe prison (UPCP), le 26 juin 2019**

M. Baudat indique que le syndicat ne peut pas argumenter sur la partie technique du déclassement et invite la commission à leur poser des questions.

Un député UDC demande quel est leur sentiment par rapport au projet tel qu'il a été défini. Il s'agit de voir si le projet correspond aux besoins des travailleurs.

M. Baudat répond que le syndicat n'est pas favorable au projet. Ils ont communiqué un livre blanc à M. Poggia sur la planification pénitentiaire (cf. annexe 7), en indiquant leur vision à long terme et ce qu'il est possible de faire notamment au niveau des synergies. Le campus sur la rive gauche ne doit pas être des additions de prisons ; il faut mettre en place un certain nombre de synergies. Ils ont été aussi surpris par la surface au sol de l'établissement ; il lui semble que cela dépasse la surface des quatre autres prisons à côté. Le chiffre de 400-450 personnes détenues reste un chiffre ; Champ-Dollon est prévu pour 270 places alors qu'on y compte plus de 900 détenus. Enfin, ils pensent que ce n'est pas un projet suffisamment abouti. Aujourd'hui, il y a 10 agents de détention dans l'école de détention alors qu'ils en espéraient 16. Or, le projet est d'ouvrir un établissement de 450 places ; ils ont de gros doutes sur la capacité à recruter les agents pour cela. Le statut social des agents a été brutalement impacté. C'est une profession peu attractive aujourd'hui. Les ateliers de Champ-Dollon sont fermés par manque de personnel. Ils ont du mal à comprendre comment une nouvelle prison va régler ces problèmes. Ils préféreraient une vraie discussion sur les synergies qui peuvent être développées. Aujourd'hui, il n'y a pas de

tunnel entre Champ-Dollon et La Brenaz. Quand les établissements ont un problème la nuit, ils appellent la police, alors qu'il y a trois prisons à côté. La planification n'est pas d'additionner une prison à une autre, mais d'avoir une vraie vision d'ensemble.

Le député UDC demande plus d'informations sur leur surprise quant à l'emprise au sol.

M. Baudat répond qu'ils ont été surpris sans analyser en détail : cela leur paraît gigantesque, comparé au terrain occupé actuellement.

Une députée socialiste évoque le fait que, lors de leur audition à la commission des travaux, ils disaient qu'ils n'avaient pas été associés à l'élaboration du projet. Elle leur demande s'ils ont été associés à l'élaboration des variantes proposées. Elle demande quelles sont les perspectives en matière de surveillance et de sécurité dynamique qui feraient que les espaces pénitentiaires devraient être repensés autrement. De plus, il y a un nombre non négligeable de personnes qui viennent faire des jours-amendes, les sites sont finalement construits pour des personnes qui restent très peu de temps. Elle demande s'il y a un impact du type de détenus qui ferait que le dimensionnement pourrait ou non être revu.

M. Baudat répond qu'ils n'ont pas plus été consultés pour les variantes. A ce qu'il entend, tout coûterait plus cher que le projet présenté.

M. Allaz ajoute que, dans les trois plus grandes prisons du canton, il y a systématiquement des reprises du personnel sur leurs congés. Ils n'arrivent pas à mettre en place le programme de réinsertion, car il n'y a pas assez de monde. Réfléchir à construire une prison comme seule réponse, c'est ne pas saisir la problématique dans le bon sens. Il faut se concentrer sur le personnel, son environnement, ses acquis sociaux, ses compétences. Tous les jours, il y a des crimes et des délits commis en prison (drogue, violence, etc.). La capacité d'enquête est aujourd'hui très limitée, on se contente des faits, on ne se base que sur le rapport d'un accident constaté pour analyser la dangerosité du détenu. En faisant ainsi, on ne comprend pas les causes de l'acte commis. Tous les types de détenus ont le même traitement, que ce soit quelqu'un qui n'a pas payé une amende ou quelqu'un qui a commis un homicide. Cela n'a pas de sens. C'est une méthode d'il y a 40 ans, elle a tenu mais demande beaucoup de personnel. Aujourd'hui, on pourrait se tourner vers d'autres méthodes, en prenant en compte le fait que certains détenus nécessitent plus ou moins d'encadrement que d'autres. Il faut pouvoir faire remonter les informations. On constate aussi qu'en termes de synergie et de lutte contre la violence en prison, il est essentiel de pouvoir compter sur le personnel des autres prisons, car il n'y a pas un événement grave dans chaque

prison en même temps. Cette réflexion n'a pas été faite dans l'organisation des Dardelles.

Il y a aussi le problème du convoyage. Un grand nombre de personnes sont transportées vers une minorité d'autres ; cela demande des ressources importantes. De même avec les transports vers l'hôpital : les gens sont envoyés vers les hôpitaux, cela demande de fortes ressources alors que c'est souvent pour des soins mineurs. Il faut voir le problème à la source : avoir en ligne de mire l'efficacité, les synergies, la pratique. Les personnes qui ne présentent aucun risque n'ont pas à être enfermées 23/24h. Avant le projet des Dardelles, il faut faire ce genre de réflexions.

Un député Vert pense que les démarches peuvent être complémentaires. Les Dardelles visent à répondre au fait qu'il y ait plus de détenus et au besoin de rénovation de Champ-Dollon.

M. Baudat répond que cela reviendrait à mettre la charrue avant les bœufs. L'OCD devait engager 110 à 120 convoyeurs, mais n'en a pas recruté cette année. Ils ont déjà du retard sur cet aspect-là, pourtant simple.

Le député Vert demande s'ils placent le problème de la surpopulation à Champ-Dollon au même niveau que les autres problèmes évoqués.

M. Baudat répond que les gens font avec ce qu'ils ont et ce qu'ils connaissent. La surpopulation de Champ-Dollon entraîne une augmentation de la charge de travail, il y a effectivement des travaux de rénovation à faire. Ils auraient souhaité un projet global qui règle toutes les solutions. Par ailleurs, concernant le rapport de la Cour des comptes sur la police municipale, cela ne sert à rien de changer les choses tant qu'on ne sait pas qui paie quoi.

Le député Vert leur demande leur avis sur la politique pénitentiaire du procureur par rapport au nombre de détenus.

M. Baudat répond que le procureur a sa politique et sa ligne de conduite, c'est au Ministère public d'influer là-dessus. La prison préventive a normalement un cadre légal strict. Un des principaux critères pour la préventive est le statut légal en Suisse, mais Genève a un peu plus de personnes avec un défaut de statut légal. En exécution de peine, il y a deux catégories de personnes : celles condamnées par le tribunal et celles en conversions d'amende. C'est une question plus politique que syndicale quant à la pratique du Ministère public. Le fait est que les conditions de détention pour un meurtrier sont aujourd'hui les mêmes que pour quelqu'un qui n'a pas pu payer sa contravention.

Le député vert demande si, dans cette réflexion globale qu'ils souhaitent, il y aura une extension de la prison, ou si la situation actuelle peut être gérable en développant des synergies.

M. Baudat répond qu'ils ne sont pas opposés à la création d'une prison.

M. Allaz a l'impression qu'ils n'arriveront pas à aller au bout du projet, qu'il est peut-être trop ambitieux et utopique sur certains plans. Les finances publiques ne sont pas assurées, il est donc étonné qu'on débattenne d'un plan dont on n'est pas sûr du coût. Actuellement, la situation est déjà limite.

Un député MCG demande quel est l'état actuel de Champ-Dollon pour ceux qui y travaillent.

M. Allaz répond que la prison fonctionne encore mais qu'elle est vieille. Elle doit être refaite, mais les conditions sont tenables le temps nécessaire à l'élaboration d'un campus bien réfléchi. Il n'y a pas d'urgence absolue. Ils estiment ce temps à cinq ans pour commencer les travaux.

M. Baudat ajoute qu'ils ne nient pas le besoin de rénover Champ-Dollon ni le fait que, pour l'Etat, détruire puis reconstruire coûte moins cher.

M. Allaz indique que M. Mathieu Jaunin sera sans doute plus à même de les renseigner. Le bâtiment de Champ-Dollon de l'époque a été conçu pour que les réparations soient facilement faites. Les bâtiments actuels ne prévoient pas la place de faire des travaux. Il y a déjà des soucis à La Brenaz, car certains accès sont très compliqués. Une prison doit être faite pour tenir dans le temps. Il a l'impression que ces paramètres ne sont pas pris en compte dans les plans actuels. Il faut avoir conscience du fait qu'une prison ne doit pas être essentiellement jolie, mais surtout fonctionnelle.

M. Baudat rappelle que M. Dal Busco avait regretté la conception de Curabilis à l'inauguration de La Brenaz.

Un député Vert demande si les problèmes organisationnels sont un élément essentiel du livre blanc.

M. Baudat répond par l'affirmative. Ils proposent une vision globale sur ce qu'ils veulent. Ils demandent quel est le plan, où prendre les gens qui ont la compétence et l'expérience. Il faut que les choses se fassent dans l'ordre. Ils font valoir l'expérience qu'ils ont, qui est relativement récente, très riche, et beaucoup d'erreurs ont été constatées. Le rôle de l'OCD est central. Du point de vue de la cohérence générale, ils commencent seulement maintenant à prendre le pas. Ils ont mis 5 ans à commencer à avoir une vraie cohérence en matière de directives. Il est inconcevable de construire une nouvelle prison sans avoir la garantie de pouvoir engager des agents, d'avoir un organigramme existant et la garantie de pratiques transverses.

Un député PLR demande des éclaircissements quant aux postes ouverts sans suffisamment de candidats.

M. Allaz répond qu'il y avait 16 postes pour répondre aux besoins. Ils ont accepté 3 candidats, 7 autres vont probablement être acceptés, mais il en manque encore 6.

M. Baudat précise qu'ils ont eu une séance la veille à l'OCD, durant laquelle le directeur a fait un pointage sur le recrutement. Ils avaient l'ambition d'engager 16 nouveaux agents et n'en comptent que 10 aujourd'hui.

Le député PLR se demande comment cela se fait qu'ils n'arrivent pas à trouver des gens, compte tenu du taux de chômage.

M. Baudat répond qu'il y a plein de raisons ; le statut social de la profession a baissé. C'est un métier peu attractif si on ne le connaît pas. En réalité, c'est un métier complexe avec plusieurs facettes. Le problème, si le projet se fait, c'est qu'il faudra 250 agents de plus.

M. Allaz précise que ce n'est pas que cette année ; cela fait 10 ans que les classes ne sont pas pleines.

M. Baudat ajoute que 2 ans avant l'ouverture de Curabilis, il y a eu une grosse poussée de recrutement, avec 40 à 50 personnes par année pendant environ 5 ans, mais cela s'est vite dilapidé dans La Brenaz et Curabilis.

M. Allaz précise qu'il s'agissait d'une école turbo : les gens étaient formés en 3 semaines. Dans la suite de leur carrière, beaucoup parmi eux ne sont pas restés dans un établissement mais sont dans des postes qui ne sont pas en lien avec les détenus, d'autres ont changé de métier. Dans le quotidien, il y a eu une fracture entre cette génération et les autres. Certains ont l'impression de ne pas avoir eu la même formation que les autres. Des personnes très jeunes se retrouvent face à des criminels, ce n'est pas facile pour elles. C'est une mauvaise façon d'engager. Actuellement, cela a été rectifié. On est actuellement juste sur le processus de recrutement, mais c'est difficile d'avoir 250 personnes rapidement.

Le député PLR souhaite les rendre attentifs au fait que, si le projet des Dardelles est refusé, la suite ne va pas se faire dans les 10 ans et qu'il faudra être cohérent au moment venu.

M. Baudat répond qu'ils en sont conscients.

**VII. Audition de M. Jean-Pierre Duport, directeur rénovations et transformations, M. Sandro Simioni, directeur des constructions, M<sup>me</sup> Céline Latour, cheffe de projets à la direction des constructions l'OCBA, et M. Claude-Alain Barraud, directeur des infrastructures et de la logistique à l'office cantonal de la détention, le 26 juin 2019**

M. Duport rappelle l'historique du projet (voir présentation en annexe 8). Tout commence avec la planification pénitentiaire votée par le Conseil d'Etat en novembre 2012. Le PL d'étude de 16,5 millions de francs est voté par le Grand Conseil en novembre 2013 et, dès qu'il est entré en force, ils ont pu élaborer une notion de programmation précise, ce qui représente une innovation dans ce genre de projets. Ils ont également décidé d'une stratégie d'appel d'offres global pour avoir un unique interlocuteur du début à la fin. L'appel d'offres est lancé en mars 2015 et, un an plus tard, 5 offres sont reçues, jusqu'à l'adjudication du marché de conception, réalisation et entretien-maintenance au groupement Steiner-CGC Energie en novembre 2016. Le PL investissement est déposé en mars 2018. Le contrat est signé en juin 2018. En août, le Grand Conseil a abrogé le PL d'étude. Il n'y a qu'un seul contrat, qui fait 2688 pages. Au cœur de la philosophie du contrat, il y a l'engagement sur les délais de réalisation, puisque l'OCD a besoin de places d'exécution de peine depuis plusieurs années. Avoir un interlocuteur fort économiquement permet de négocier des portages de risques assez poussés pour eux et des prix forfaitaires pour la phase réalisation sur la base d'un livre ouvert à économie partagée. Cela permet une gestion budgétaire beaucoup plus planifiable. Il y a aussi un devoir de résultat basé sur trois programmes importants (architectural, technique et FM). Il s'agit de définir précisément vers quel but ils veulent aller et cela permet d'avoir un ouvrage de référence. Le but à atteindre est défini, c'est à l'entreprise de mettre les moyens pour y parvenir. L'exploitation du bâtiment est prise en compte. Ils ont voulu que les exploitants s'associent dès le départ avec le constructeur pour définir un bâtiment qui soit bien exploité avec également un devoir de résultat (ils doivent le rendre en état optimal après 12 ans).

Les principaux objectifs sont la prise en compte du site (situé en plaine agricole) et la limitation des nuisances lumineuses et sonores. La Brenaz a permis de faire l'expérience de caissons acoustiques qui fonctionnent bien. Les objectifs au niveau fonctionnel sont les 450 places d'exécution de peine, comme il y a beaucoup de manque de places, notamment pour les femmes. Il faut également une sûreté optimale et une organisation spatiale répondant aux normes pénitentiaires et européennes (avoir une douche et un lavabo dans chaque cellule, par exemple). La réflexion porte aussi sur les synergies avec La Brenaz et la modularité des locaux, pour que l'établissement puisse

s'adapter au fil de l'évolution du type de détenus. Economiquement, le cahier des charges de la Confédération oblige à respecter certaines normes précises, notamment en termes de surface, ce qui fait que l'emprise est quasiment inamovible. Il y a un coût d'exploitation forfaitaire et un coût d'exploitation maintenance qui peut déjà être intégré dans les budgets, car, s'il n'y a pas de modification de programme, ils ont budgété sur les 12 ans d'exploitation une forme de prix forfaitaire à un peu plus de 2 millions de francs par an de fonctionnement.

L'Etat de Genève est utilisateur et maître d'ouvrage. Il y a un seul appel d'offres en marchés publics pour adjuger à une entreprise totale et un facility manager. L'entreprise va ensuite recourir à des marchés privés avec des mandataires, des entreprises et des entreprises d'entretien. C'est un marché en 3 phases. La première, la conception, est en tranche ferme et les deux autres (réalisation et entretien maintenance) en tranches conditionnelles. Le marché de facility management est sur une durée de 12 ans et prend en compte un certain nombre d'exigences dans les détails. Au terme des 12 ans, l'adjudicataire doit rendre le bâtiment dans un état optimal. Les 12 ans ont été définis par des jurisprudences qui interdisent en Suisse d'avoir des marchés de plus grande durée. Au niveau du transfert des risques, l'entreprise totale et le facility manager portent le risque d'obtenir l'autorisation de construire, prennent l'engagement sur le planning et la garantie de performance énergétique.

Les exigences de l'Etat sont élevées, notamment en termes de sous-traitance. M. Dal Busco voulait mettre des clauses pour inciter l'entreprise totale à soumissionner des entreprises locales. Les appels d'offres doivent être dimensionnés pour que les entreprises locales puissent candidater. La liste des entreprises consultées doit être validée en amont par l'OBA qui peut ajouter des entreprises. Lors de l'évaluation des candidats, les critères d'aptitude concernaient la qualité de l'entreprise totale et du facility manager, les contributions au développement durable et les références de l'entreprise totale et du facility manger. Pour les critères d'adjudication, il a été décidé de baisser l'impact du prix au profit de qualités techniques et fonctionnelles et de l'impact sur le foncier et les surfaces d'asselement. Il indique que les groupes d'évaluation et d'experts comprenaient des juristes, des ingénieurs, des urbanistes ; beaucoup de domaines étaient représentés.

Un architecte programmate a travaillé pendant 2 ans sur les programmes et a élaboré un cahier des charges fourni. Les besoins sont exprimés en termes de résultats et non en termes de moyens. Le programme architectural et fonctionnel (145 pages) balaie les notions de fonctionnalités architecturales. Il définit comment les détenus et le personnel vont évoluer

dans le bâtiment. Ils établissent un schéma synoptique que l'architecte va traduire en plans. Le programme technique (241 pages) définit le respect des normes, l'évolution des normes et comprend un listing d'exigences poussées. Le programme d'entretien-maintenance (95 pages) définit les actions et met en place un temps de réalisation avec des pénalités. Le maître d'ouvrage a un rôle de contrôle et de gestion du marché ; il n'intervient pas mais juge de la qualité d'intervention. Les acteurs principaux du projet sont Steiner, CGC Energie et les architectes 3BM3 et A+A (qui a réalisé La Brenaz+100).

L'adjudicataire les a convaincus sur plusieurs points : son efficacité fonctionnelle, technique et énergétique, le coût de conception et de réalisation, la rationalisation de la consommation foncière (gain de 46 800 m<sup>2</sup> de zone agricole, soit 32% du périmètre initial), la consommation réduite des surfaces d'assolement (gain de 32 100 m<sup>2</sup>, soit 35% des SDA du périmètre initial). De plus, le facility manager a son siège social à Thônex ; l'implantation locale a donc également eu de l'importance dans leur choix. Les Dardelles sont considérées comme la clef de voûte du site pénitentiaire rive gauche. Il a été souhaité avec l'OCD pouvoir générer des synergies au niveau médical (avec La Brenaz) et de la cuisine (Champ-Dollon). Tant que les Dardelles ne sont pas construites, l'OCD installe à La Brenaz des exécutions de peine, la Confédération constate que les règles ne sont pas respectées, et les 60 millions de subvention ne sont pas versés tant que La Brenaz ne sert pas à la détention administrative. Les Dardelles permettraient aussi de rénover et de désengorger Champ-Dollon. Enfin, les points importants du contrat sont le fait qu'il y a un interlocuteur unique tout au long du projet, que les risques sont beaucoup portés par l'entreprise totale et le facility manager, que la notion d'exploitation-maintenance est impliquée dès les études, que l'entreprise totale et le facility manager sont associés et ont donc une coresponsabilité. La relation contractuelle une fois le contrat signé est un peu plus sain, car ils ont essayé d'anticiper un maximum de problèmes.

### ***Question des commissaires***

Une députée socialiste estime que cette présentation est plutôt destinée à la commission des travaux. Ce qui avait été demandé pour la commission d'aménagement était de comprendre l'impact qu'aurait un projet modifié sur la zone. Les variantes sont également étudiées. Elle demande si l'OBA a des engagements par rapport aux adjudications ou à des mandataires qui feraient qu'aujourd'hui ils défendent absolument le projet initial.

M. Duport confirme que cette présentation a été en partie déjà utilisée à la commission des travaux. Il estime qu'il est important de comprendre la



structure contractuelle du projet. Il n'y a aucun engagement de l'OBA envers un quelconque projet. Or, le projet présenté aujourd'hui est le projet qui a été adjugé. La négociation avec l'entreprise totale et le facility manager s'est bien passée. Quelle que soit la variante, ils sont prêts à la réaliser.

La députée socialiste demande si, quel que soit le dimensionnement, l'adjudicataire peut se moduler.

M. Duport répond que, dans cette structure de contrat, la moindre modification par rapport à l'offre initiale est plutôt intéressante. Dans cette phase de milieu/fin d'étude, l'impact financier a été négocié assez récemment. Il y a un impact, mais il est minimisé. Au-delà de la question contractuelle et financière, il y a un adjudicataire très motivé.

Un député PLR demande s'ils savent qui sont les actionnaires du facility manager.

M. Duport répond par l'affirmative ; ils reçoivent tous les bilans financiers des entreprises. Ils savent à qui ils ont affaire.

Un député EAG aimerait savoir s'ils ont fait une étude par rapport à d'autres prisons qui ont été construites pour comparer le prix au mètre cube en entreprise générale et en entreprise avec des mandataires. Il est contre le recours aux entreprises générales, car cela empêche d'avoir de la flexibilité et enlève de la maîtrise au maître d'ouvrage. Il demande s'ils se sont prémunis contre tout changement de programme.

M. Duport concède que c'est l'un des inconvénients des contrats avec une grosse entreprise. La moindre modification du programme permettrait d'avoir une meilleure gestion. A l'époque, ils ont présenté à MM. Hodgers, Maudet et Dal Busco une étude prenant en compte différents éléments. S'ils voulaient un bâtiment solide, le plus rapidement possible et qui puisse durer 50 voire 100 ans avec un entretien à la pointe de la technologie, il fallait s'adresser à de grands groupes. En termes de modification de programme, cela peut en effet être un piège aisé. Ce qui est important ici, c'est le livre ouvert à économie partagée. Parallèlement aux modifications de programme qui peuvent être lucratives pour l'entreprise, l'entreprise a tout intérêt à trouver des économies avec eux, car sur chaque économie 60% de ces économies iraient à l'Etat et le reste à l'entreprise. Cela ne répond pas au risque, mais permet d'avoir une relation de partenariat qui pourrait permettre de limiter les potentiels dégâts. Les conseillers d'Etat cités étaient conscients des risques et prêts à tenter l'expérience. Quelle que soit la structure, un établissement peut générer des problèmes de gestion au niveau des délais ou des finances. Il ne peut pas nier que la délégation du Conseil d'Etat a pris des risques. Concernant le prix au mètre cube, M. Duport répond qu'il y a eu un

benchmarking fait à la fois sur le canton de Vaud, en France, au Luxembourg et en Suisse allemande.

M. Barraud précise qu'avant de déposer le projet de loi d'étude, ils ont fait étude de faisabilité et se sont rendus sur site de Pöschwies à Zurich, qui a 426 places et avait coûté 270 millions à l'époque, en 1995. Le coût actuel s'élèverait à 335 millions. Ils ont eu beaucoup d'échanges avec eux, de même avec le secteur femmes de la Tuilière et la prison de Lenzburg pour le secteur des personnes particulièrement vulnérables. Ils n'ont pas estimé le coût au mètre cube, mais étaient conscients du coût du bâtiment.

M. Simioni ajoute que l'addition du PL investissement et des coûts des honoraires donne à peu près 285 millions. Concernant les prix au mètre cube, les variantes 2 et 3 selon les calculs SIA 416 sont à 610 francs/m<sup>3</sup>. Par lots séparés, cela s'élève à environ 640 francs/m<sup>3</sup>.

Un député PDC estime qu'il y a deux déceptions dans ce projet : l'emprise au sol ne change pas et plus on fait petit, plus c'est cher.

M. Duport répond que l'emprise au sol n'est pas modifiée, parce que les ratios à la place sont définis sur différentes notions (activités d'ateliers, terrains de sport, sûreté, chemins de ronde, etc.). Beaucoup d'éléments sont inamovibles. L'implantation selon les variantes présentées restera de toute façon la même. Les trois variantes ont été faites par l'entreprise générale.

## **VIII. Audition de MM. Olivier Jornot, procureur général, et Patrick Becker, secrétaire général du pouvoir judiciaire, le 11 septembre 2019**

M. Jornot explique sa position : il est nécessaire aujourd'hui, et depuis plusieurs années, de mettre à niveau l'instrument pénitentiaire genevois relativement aux besoins. Cet instrument est sous-dimensionné depuis des années et l'Etat ne remplit pas ses obligations de fournir les places de détention nécessaires. La construction de La Brenaz a marqué un premier progrès, mais la capacité reste toujours en dessous. La prison est très vieille et sa capacité répond grossièrement aux besoins en termes de détention avant jugement, mais il y a un vrai manque en places d'exécution. Champ-Dollon est utilisée de façon mixte depuis un moment ; cette situation a pour conséquences que la prison est surutilisée. Le département essaie au maximum d'exporter hors du canton le plus de détenus possibles, ce qui crée des listes d'attente infinies pour les établissements concordataires. Cette situation fait 3 catégories de victimes : tout d'abord les détenus, qui sont incarcérés dans des conditions soit illicites (la surface par détenu se situe hors des normes européennes), soit extrêmement inconfortables et indignes de l'Etat. Cela crée aussi une confusion entre les conditions avant jugement et

celles de l'exécution de peine : beaucoup de gens qui devraient bénéficier des conditions de l'exécution de peine (tournées vers la sortie, la réinsertion) continuent à avoir les conditions de la détention avant jugement. Les deuxièmes victimes sont le personnel. Celui-ci doit gérer des situations où l'infrastructure et la population carcérale ne sont pas en adéquation. Enfin, la troisième victime de cette situation est la politique pénale du canton. Pour pallier cette situation, la réparation s'est faite par des réductions de peine dans la majorité des cas, avec des rabais en mois, voire en années, pour tenir compte des conditions de détention. Le message pénal est ainsi complètement brouillé. Pour toutes ces raisons, le pouvoir judiciaire et en particulier le Ministère public sont favorables à l'adaptation de cet instrument, et dans de brefs délais afin que l'Etat puisse rapidement réaliser les travaux de rénovation de Champ-Dollon.

### ***Question des commissaires***

Un député Vert rappelle la planification pénitentiaire menée dans les années 2000 dont certains projets ont disparu avec la nouvelle planification élaborée entre 2012 et 2013, qui a introduit le projet des Dardelles. Cette nouvelle planification pénitentiaire n'a abouti à rien. Elle comprend aussi la transformation de La Brenaz en prison de détention administrative de 180 places. Il demande s'il y a un tel besoin de détention administrative à Genève et s'il pense que La Brenaz devrait ainsi être convertie pour y répondre.

M. Jornot répond que cette question le conduit à faire une observation : le rôle du pouvoir judiciaire en matière de détention administrative est très différent de son rôle pour la détention pénale. Pour la détention pénale, le pouvoir judiciaire est chargé de la poursuite pénale, il est le pourvoyeur, il va agir et proposer ensuite aux tribunaux soit la mise en détention provisoire, soit de prononcer une peine privative de liberté. Le tout s'inscrit dans la politique du Ministère public. Pour la détention administrative, ce n'est pas pareil. Le rôle des autorités judiciaires est exclusivement un contrôle légal. Les autorités qui vont agir seront la police ou l'OCPM. Les autorités judiciaires sont ici simplement récipiendaires des demandes. Le pouvoir judiciaire ne peut donc pas répondre à la question du nombre et de savoir si l'infrastructure est adaptée. Lorsqu'il y a une coordination entre l'autorité de poursuite pénale et l'OCPM lors des arrestations, il constate des cas de personnes qui devraient être renvoyées mais qui sont libérés, faute de place. Il peut donc affirmer que l'infrastructure est insuffisante, mais ignore à quel degré elle l'est.

Le député Vert lui demande si la méthode qui consiste à construire une prison de 400 places dans le but de rénover Champ-Dollon lui paraît évidente et nécessaire.

M. Jornot répond que la question de la rénovation intervient en plus, mais que l'argument principal est le besoin en nombres de places. Les 450 places permettraient de correctement séparer la détention avant jugement et l'exécution de peine. Cela est nécessaire, sans quoi on reste dans une situation de sous-capacité. Quant à la question de la gestion d'un déménagement d'établissement pénitentiaire, les mesures de sécurité imposent que la prison devra partiellement être désaffectée. Il serait donc difficile de le faire sans établissement supplémentaire, à moins d'assister à une chute du nombre de détenus. La question de la rénovation est préoccupante, mais elle ne doit pas être centrale et occulter l'objectif de faire de Champ-Dollon un centre de détention provisoire.

Le député Vert constate qu'il y a actuellement, tous types de prisonniers confondus, environ 1000 personnes détenues. Il demande s'il y a un risque que les 400 nouvelles places soient rapidement remplies et qu'il y ait ainsi 1400 personnes détenues.

M. Jornot répond que les 450 places seront immédiatement occupées si le mécanisme tel qu'il est prévu est mis en place, mais avec une réduction de la population de Champ-Dollon. Il ne peut pas prévoir la situation à l'avenir. Il affirme que les décisions prises en matière de détention ne sont jamais inspirées par la question de la disponibilité des places. Ils n'ont jamais renoncé à faire exécuter des peines en raison du manque de capacité et, à l'inverse, il n'y a jamais eu de cas où ils ont cherché à arrêter des gens parce qu'il y avait des places disponibles. La capacité n'a pas d'effet sur la politique d'incarcération.

Le député Vert rappelle qu'en 2014 une motion a proposé d'étudier un projet de prison concordataire hors du canton, qui coûterait par ailleurs moins cher. La motion a été votée le 31 août 2018. Il lui demande s'il voit d'un bon œil ce projet de centre pénitentiaire concordataire et si ce serait une solution intéressante pour Genève.

M. Jornot répond qu'en phase d'exécution de peine, les détenus ont moins affaire avec la justice qu'en détention provisoire. Sur ce point-là, éloigner géographiquement un établissement ne pose pas de problème. En échangeant avec ses collègues des autres cantons, il a appris notamment que Vaud a aussi des problèmes en termes de places de détention. Historiquement, les concordats ont servi à mettre en place des établissements pour purger de longues peines. Là, le plus grand manque concerne les peines intermédiaires.

Aujourd'hui, poursuivre cette réflexion sur un instrument concordataire pour les peines intermédiaires risque de repousser encore dans le temps la construction d'un établissement, et ce n'est pas une solution viable.

Un député PLR demande s'il existe une base de données sur le nombre d'années de détention perdues suite aux réductions de peine.

M. Jornot répond par la négative. Il ne peut pas dire combien d'années de détention ont été perdues. Le département peut néanmoins dire combien il a payé d'indemnités.

Un député PLR trouve que le problème principal ici est de pouvoir rendre justice et de pouvoir l'appliquer. Il devrait y avoir un instrument pour expliquer aux gens, en donnant des chiffres, pourquoi on construit une prison.

M. Jornot répond qu'il y a trois catégories de problèmes et que celui-ci en est une. Le vrai problème de base, c'est qu'un état de droit mette à disposition une place pour deux personnes plutôt que pour une seule. Le reste ce sont des conséquences négatives résultant d'un pic qui a conduit aux situations qu'il a évoquées plus tôt.

Un député UDC revient sur le fait que, dans la mesure du possible, ils placent les détenus hors canton. M. Maudet leur avait dit que les mesures de renvoi allaient de bon train et que la situation s'était améliorée. Il demande si c'est toujours le cas et combien de personnes à Champ-Dollon seraient susceptibles d'être renvoyées.

M. Jornot répond que les renvois sont des décisions administratives, alors que l'expulsion judiciaire qui existe depuis 2016 fait l'objet d'une décision judiciaire. Le renvoi s'exécute une fois la peine purgée. Si l'on condamne quelqu'un à une peine, il ne peut pas partir et ainsi ne pas purger sa peine.

Le député UDC demande s'il y a la possibilité que les personnes exécutent leur peine dans leur pays d'origine.

M. Jornot répond qu'il y a ce qu'on appelle le transfèrement, où ils purgent ailleurs une peine prononcée ici. Il y a des accords avec un certain nombre de pays et une activité intense de la part du SAPEM pour identifier les cas qui peuvent faire l'objet d'un transfèrement. Ce sont des démarches très compliquées faites par le Ministère public, elles aboutissent dans quelques cas seulement. Il y a eu quelques transfèremments de ressortissants de Roumanie, cela a marché au début, mais moins maintenant. Cela reste des chiffres très modestes : 2 ou 3 cas par année sont déjà considérés comme un succès.

Le député UDC demande combien de pourcentage des personnes susceptibles d'être renvoyées ces 2 ou 3 cas représentent.

M. Jornot répond qu'il faut des peines suffisamment longues. Certains Etats exigent que le condamné soit d'accord, d'autres permettent de l'obliger. C'est une proportion très faible par rapport aux populations théoriquement concernées. Même s'ils essaient d'exploiter cet instrument au maximum, cela reste en marge.

Un député PDC demande ce qu'il en est des alternatives à la détention et s'il serait possible d'appliquer une autre politique de sécurité, étant donné que cela entre dans la discussion concernant la nécessité de nouvelles places.

M. Jornot répond que les solutions alternatives à la détention ne sont pas les mêmes avant ou après jugement. Avant jugement, les autorités de poursuite pénale doivent systématiquement envisager des mesures de substitution à la détention ; si les conditions sont réunies, les mesures de substitution peuvent consister en le dépôt d'une caution, une interdiction de contact, une assignation à résidence, etc. Chaque fois que c'est possible, elles sont mises en œuvre. Certains cas sont réfractaires : soit les personnes avec aucun lien avec le pays et le canton, soit les cas où il faut empêcher le contact avec des complices. Après jugement, depuis 2018, les autorités judiciaires sont dépouillées de leurs compétences en matière de solutions alternatives à la détention : elles sont maintenant exclusivement gérées par le SAPEM. Le SAPEM dispose à la fois de la compétence de décider et de celle de surveiller. La substitution à la détention par bracelet se heurte à trois limites : d'abord une limite légale, qui fait que la peine prononcée ne doit pas être supérieure à une année. La deuxième limite est marquée par les conditions que la personne doit remplir : disposer d'une adresse et d'un travail. La troisième limite est la capacité en personnel et en matériel du SAPEM pour assurer la surveillance. Le nombre de bracelets a augmenté, il y a un effort du SAPEM pour mettre en œuvre ces solutions alternatives. Personnellement, il pense que rester chez soi n'est pas une sanction pénale. Certes, il y a des inconvénients, mais une sanction sous cette forme-là ne peut pas être considérée comme une peine privative de liberté.

## **IX. Audition de M<sup>me</sup> Annick Pont Robert, directrice du SAPEM, le 25 septembre 2019**

M<sup>me</sup> Pont Robert explique que la possibilité d'exécuter une peine avec un bracelet électronique est régie par trois strates juridiques : d'abord, le code pénal, qui pose les principes de la surveillance électronique. Ensuite, il y a le droit concordataire. Enfin, le règlement cantonal avec deux volets : l'un qui reprend le droit concordataire ; il y a obligation de reprendre dans le droit interne les règlements adoptés par les conseillers d'Etat de justice et police

des différents cantons. L'autre tient un peu plus compte des spécificités cantonales. A Genève, deux entités s'occupent des bracelets. Le SAPEM délivre les bracelets, prend les décisions les concernant, et le fait sur la base d'un préavis du service de probation et d'insertion (SPI) qui appareille les bracelets, installe le dispositif chez les gens. M<sup>me</sup> Pont Robert n'est pas sur le terrain et donc ne pourra pas répondre à toutes les questions, notamment celles d'ordre technique. Les conditions sont assez drastiques. La quotité de la peine est assez faible : elle va de 20 jours à une année. Si on a une peine d'une année et un jour, on ne peut donc pas exécuter sa peine sous bracelet. Il faut également un logement : soit un logement privatif, soit dans une chambre d'hôtel ou un EMS. Si c'est un logement privé, les personnes majeures qui vivent avec la personne condamnée doivent donner leur consentement. Si c'est une chambre d'hôtel ou un EMS, la direction de l'établissement doit être au courant. La personne doit aussi avoir un travail : cela peut être une activité rémunérée ou une formation, une garde d'enfants... Si elle n'a pas de travail, on peut également lui assigner un travail en lui demandant d'en trouver un si elle souhaite exécuter sa peine en surveillance électronique. Le corollaire de cela, c'est que pour avoir un travail, il faut une autorisation de travail, une autorisation de séjour ou par exemple une autorisation frontalière. Il faut donc être légalement en Suisse. Il ne faut pas qu'il ait été prononcé dans le jugement de la personne une expulsion judiciaire. La personne doit également accepter son plan d'exécution de la sanction : c'est une sorte de feuille de route de ce qui sera fait durant l'exécution. Les horaires doivent être réglés : la personne ne va pas sortir plus de 14 heures par jour. Dans le plan d'exécution, il est demandé d'accepter que l'autorité d'exécution se rende dans le logement sans avertissement préalable. Il faut que la personne ne soit pas susceptible de commettre une infraction ou de s'enfuir. Le code pénal dit cela. Au niveau cantonal, ils ont ajouté qu'une personne qui a commis des violences domestiques ou des attouchements sur mineurs et qui vit avec les victimes ne puisse pas exécuter sa peine avec un bracelet. Il y a également la possibilité d'exécuter la fin de sa peine sous surveillance électronique, pour une quotité de fin de peine de 3 à 12 mois. Une personne qui exécute une peine bénéficie d'allègements pour se réinsérer. Dans le dernier stade de cette peine, il y a le travail externe : la personne travaille hors de l'établissement mais y revient la nuit. La toute dernière étape (un an à 6 six mois avant la fin de la peine) est le travail et le logement externes, la personne est libre de ses mouvements, mais vient une fois par semaine à l'établissement pour faire un point de situation et la direction de l'établissement se rend chez elle.

Ces conditions rendent difficile la possibilité d'exécuter une peine en surveillance électronique. Sous l'égide du SAPEM, il y a environ 70% de personnes qui n'ont pas de statut en Suisse. Cela rend impossible le port du bracelet. Dans les 30% restants, une partie n'a pas de travail ou a des difficultés à en avoir un. En 2017, au niveau suisse (pour les peines de 20 jours à 1 an), il y a eu 6752 peines exécutées et seulement 3,5% ont été exécutées en surveillance électronique. Pour le SAPEM, en 2018, 6,86% ont été effectués en surveillance électronique et en 2019 4,14%.

### ***Question des commissaires***

Un député Vert demande combien il y a de bracelets à Genève.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond qu'il y a 60 bracelets à Genève. Les gens ne peuvent pas être appareillés tout de suite, car ils ne disposent pas d'assez de bracelets. Ils ont demandé des postes supplémentaires : plus de personnel et plus de bracelets. Les délais d'attente peuvent atteindre 6 mois ou plus. En Valais, il y a seulement 4 personnes sous le régime des bracelets électroniques, donc le service ne pouvait pas prévoir un nombre si conséquent.

Le député Vert demande où les gens éligibles au bracelet attendent de le recevoir.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que les personnes vivent chez elles en attendant d'être convoquées, elles ne sont pas en prison.

Le député Vert demande si des personnes porteuses de bracelets sont logées en EMS à Genève.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que non. Il y a quelques cas en hôtel, mais pas en EMS. Elle précise qu'elle entend EMS au sens large : pas seulement pour les personnes âgées, mais aussi pour une prise en charge hospitalière.

Le député Vert l'interroge sur la durée de sortie de 14 heures par jour.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que la personne ne peut pas sortir plus de 14 heures par journée de travail. Le travail doit être régulier et correspondre à une activité d'au minimum 20 heures par semaine.

Un autre député Vert lui demande quel est le prix, pour l'Etat, d'une journée de détention et le prix d'une journée avec bracelet.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que le prix de pension est réglé au niveau concordataire et s'élève à Champ-Dollon à 300 francs par détenu. Pour une journée avec bracelet, elle pense que cela coûte moins mais doit vérifier. Elle transmettra l'information à la commission par écrit.



Le député Vert lui demande d'y ajouter le pourcentage général de récidive à Genève et celui en Suisse romande. Il pense que le fait que la faible utilisation de bracelets électroniques à Genève est la cause du taux de récidive supérieur à celui des autres cantons.

Un député UDC demande de combien de personnes s'occupe un surveillant.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que c'est environ 10 personnes, 12 maximum.

Le député UDC demande comment se déroule la surveillance.

M<sup>me</sup> Pont Robert ne peut pas vraiment répondre à cela car c'est le SPI qui est responsable de l'aspect technique. Les surveillants regardent tous les jours comment les personnes se sont comportées, il y a des signaux électroniques qui indiquent que la personne est sortie de la zone assignée.

Le député UDC demande si une mère au foyer est considérée comme éligible au bracelet électronique.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond par l'affirmative.

Une députée socialiste demande combien il manque de bracelets électroniques.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que le SPI a demandé 70 bracelets supplémentaires, avec le corollaire en termes d'ETP (sauf erreur de sa part, 7).

Une députée PLR demande si on retrouve le taux de 1 pour 12 dans les autres cantons.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que la plupart des cantons ont beaucoup moins de bracelets.

La députée PLR demande pourquoi.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond qu'ils ont beaucoup moins de détenus. Le canton de Vaud en a peut-être un peu plus, mais c'est l'exception.

La députée PLR lui demande d'ajouter dans sa réponse écrite si le canton de Vaud a aussi ce rapport de 1 pour 12.

Un député Vert demande si les bracelets ont un GPS, car il y a eu des cas où des personnes portant un bracelet électronique s'étaient échappées et n'avaient pas été retrouvées, faute de GPS.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond qu'il n'y a que deux bracelets dotés d'un GPS, pas tout à fait au point car ils perdent parfois le signal. Jusqu'en 2016, le GPS n'était pas autorisé par la loi.

Un député EAG demande, s'il n'y avait pas de problèmes d'approvisionnement, si elle serait favorable à ce qu'il y ait plus de bracelets et d'augmenter de manière importante le nombre de personnes éligibles.

M<sup>me</sup> Pont Robert estime que, dès qu'ils peuvent mettre un bracelet, ils le font. Cela lui semble être un outil de non-désinsertion très pertinent. La loi est ce qu'elle est, ils peuvent difficilement aller plus loin. Il y a en effet des temps d'attente problématiques, cela augmente les risques que les conditions ne soient plus remplies. C'est pour cela qu'ils ont demandé 70 bracelets supplémentaires.

Le député EAG comprend qu'ils peuvent quasiment doubler le nombre de personnes éligibles.

M<sup>me</sup> Pont Robert n'en est pas certaine, car cela dépend des futurs condamnés. La tendance est plutôt vers 6%. Le SAPEM favorisera la pose de bracelets, mais compte tenu de la population, il est difficile d'aller au-delà d'un certain seuil.

Le député EAG demande quel est ce seuil.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond qu'en 2018, ils ont rendu 151 décisions : 131 octrois et 20 refus. En 2019, jusqu'à présent, 80 décisions dont 8 refus et 72 octrois.

Le député EAG explique que le problème est de savoir si l'on met de l'argent pour la prison ou pour augmenter le nombre de bracelets.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que ce sont deux choses distinctes, la population concernée par l'une ou par l'autre est très différente.

Le député EAG demande qui édicte les conditions d'éligibilité, notamment en ce qui concerne les étrangers.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que c'est le code pénal qui pose le principe d'avoir un travail et un permis de séjour. Le droit concordataire précise les conditions.

Un député PDC demande, au sujet des ETP de plus que nécessiteraient les bracelets supplémentaires, pourquoi ne pas prendre ces personnes dans le personnel pénitentiaire qui existe déjà.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que ce personnel serait déjà occupé ailleurs au niveau pénitentiaire.

Le député PDC rétorque que l'octroi de bracelets libérerait des places en prison.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond qu'il y a tout de même une surpopulation à Champ-Dollon. Il ne s'agit pas que de surveiller les gens : il faut aussi les accueillir, faire un accompagnement social.

Un député PLR demande quels étaient les critères non remplis en majorité pour les 20 personnes qui se sont vu refuser un bracelet.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond que ce n'est pas forcément la question de l'emploi. Les raisons sont assez variées. Une personne a demandé la surveillance électronique et ils ont découvert dans son casier judiciaire qu'elle avait une enquête en cours. Ils ont donc refusé sa demande. Ils essaient d'aiguiller la personne vers la bonne modalité.

Une députée PLR demande s'il faut équiper le logement pour détecter le bracelet.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond qu'il suffit d'avoir un portable. Elle n'a pas les détails techniques.

La députée PLR demande s'il y a une évolution technologique possible qui permettrait éventuellement de libérer des ETP.

M<sup>me</sup> Pont Robert répond qu'il ne s'agit pas de son domaine, mais qu'il y a une convention avec l'entreprise qui fait les bracelets. S'il y a une évolution, il y a aura une nouvelle convention.

Un député Vert lui demande de fournir par courrier le coût complet, celui des 2 types de bracelets et de tout le dispositif.

M<sup>me</sup> Pont Robert transmettra toutes les réponses demandées par écrit (voir annexe 9).

## **IX. Traitement des oppositions**

### **A la forme**

Par courrier recommandé reçu en chancellerie le 30 juin 2017, M. Cédric Asséo a déclaré former opposition à la déclaration d'utilité publique visée à l'art. 2 du présent projet de loi.

Par divers courriers datés entre le 19 juillet et le 21 août 2017, M<sup>mes</sup> et MM. Danielle Luscher, Simone Duchoud et Heidi Rickenbacher, représentées par CGI Conseils, Martine et Heidi Hänzli, représentées par M<sup>e</sup> Marie-Flore Dessimoz, Arlette Jaeger Degeneve, représentée par M<sup>e</sup> Bruno Mégevand, Jocelyne Augsburg, représentée par M<sup>e</sup> Robert Assaël, Jean-Pierre Rinaldi, représenté par M<sup>e</sup> Olivier Wehrli, Fabrice Moro, représenté par M<sup>e</sup> Laurent Strawson, Bernard, Georges et Roger Golay, l'hoirie de feu M. Eugène Garin, l'hoirie de feu M. Daniel Fuchs et

Punch SA ont également déclaré former opposition à la déclaration d'utilité publique visée à l'art. 2 du présent projet de loi.

Dans le cadre de leur opposition à la clause d'utilité publique ci-avant visée, M<sup>mes</sup> et MM. Martine et Heidi Hänni, représentées par M<sup>e</sup> Marie-Flore Dessimoz, Arlette Jaeger Degeneve, représentée par M<sup>e</sup> Bruno Mégevand, Jocelyne Augsburg, représentée par M<sup>e</sup> Robert Assaël, Jean-Pierre Rinaldi, représenté par M<sup>e</sup> Olivier Wehrli, l'hoirie de feu M. Eugène Garin, l'hoirie de feu M. Daniel Fuchs et Punch SA, se sont également opposés au présent projet de loi et au plan N° 29945-532, visé à l'art. 1.

Enfin, par courriers datés entre le 18 et le 25 mai 2018, l'association Bien Vivre à Puplinge et M<sup>mes</sup> et MM. Danielle Luscher, Simone Duchoud et Heidi Rickenbacher, représentées par CGI Conseils, Fabrice Moro, représenté par M<sup>e</sup> Laurent Strawson, Cédric Asséo, représenté par M<sup>e</sup> Mathieu Simona, Irène et Valerio Pavesi, représentés par M<sup>e</sup> Jean-Marc Siegrist, Carlos Leal et Bernard, Georges et Roger Golay ont déclaré former opposition contre le présent projet de loi et le plan N° 29945-532, visé à l'art. 1.

Conformément à l'art. 16 al. 6 LaLAT<sup>1</sup>, pendant un délai de 30 jours à compter de la première publication, toute personne, organisation ou autorité qui dispose de la qualité pour recourir contre le changement d'affectation visé par le projet de loi peut déclarer son opposition, par acte écrit et motivé, au Conseil d'Etat.

En vertu de l'art. 60 al. 1 let. e LPA<sup>2</sup>, ont en outre qualité pour recourir les autorités, personnes et organisations auxquelles la loi reconnaît le droit de recourir.

Selon l'art. 35 al. 3 LaLAT, les communes et les associations d'importance cantonale ou actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ont qualité pour recourir.

L'art. 33 al. 3 let. a LAT<sup>3</sup> prescrit que les cantons doivent reconnaître aux recourants un droit d'agir au moins aussi étendu que celui dont bénéficient les auteurs d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral.

---

<sup>1</sup> Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (RSG L 1 30 ; ci-après LaLAT)

<sup>2</sup> Loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (RSG E 5 10 ; ci-après LPA)

<sup>3</sup> Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700 ; ci-après LAT)

Pour rappel, en ce qui concerne le recours en matière de droit public, il suffit que le recourant invoque un intérêt digne de protection, juridique ou pratique. Il doit toutefois se trouver dans un rapport particulièrement étroit avec l'objet du litige et être atteint plus que quiconque ou que la généralité des administrés<sup>4</sup>.

L'intérêt digne de protection doit être personnel. Le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait – doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage pratique et non seulement théorique, de nature économique, matérielle ou idéale. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire<sup>5</sup>. L'existence d'un intérêt digne de protection présuppose que la situation de fait ou de droit du recourant puisse être influencée par l'annulation ou la modification de l'arrêt attaqué, ce qu'il lui appartient d'établir<sup>6 et 7</sup>.

S'agissant d'une opposition formée en vue de la protection d'un intérêt particulier, la qualité pour agir ne peut en principe être admise qu'à la condition que l'opposant soit propriétaire ou locataire d'un bien-fonds situé à l'intérieur ou immédiatement voisin du périmètre du plan N° 29945-532, visé à l'art. 1 du projet de loi litigieux.

En matière de construction, la qualité pour recourir est en principe donnée lorsque le recours émane du propriétaire ou du locataire d'un terrain directement voisin de la construction ou de l'installation litigieuse<sup>8</sup>. En matière de plan localisé de quartier (ci-après PLQ), la qualité pour recourir est reconnue pour le locataire d'un bâtiment sis dans le périmètre visé<sup>9</sup>. Il en va de même s'agissant d'un plan de zone<sup>10</sup>. Toutefois, s'agissant d'un recourant, tiers locataire, il convient d'apprécier l'enjeu de la procédure pour le recourant concerné en fonction de sa situation concrète, soit d'apprécier la

---

<sup>4</sup> ATF 104 Ib 245

<sup>5</sup> ATF 124 II 293, consid. 3b p. 304 ; ATF 121 II 39, consid. 2c/aa p. 43 ; ATF 120 Ib 48, consid. 2a p. 51 et les arrêts cités

<sup>6</sup> ATF 120 Ib 431, consid. 1 p. 433 ; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 5.6.2.1, p. 627

<sup>7</sup> Cf. TF 1P.70/2005, du 22.04.2005, consid. 3.2

<sup>8</sup> ATA/557/2015, du 2.06.2015 ; ATA/577/2014, du 29.07.2014

<sup>9</sup> ATA/322/2016, du 19.04.2016, consid. 2d et e ; ATA/532/2012, du 21.08.2012

<sup>10</sup> ATA/323/2016, du 19.04.2016, consid. 2d et e

gravité de l'atteinte apportée par le projet à ses intérêts<sup>11</sup>. Le Tribunal fédéral a jugé que s'il existait un moyen de droit privé, même moins commode, à disposition de l'intéressé pour écarter le préjudice dont il se plaint, la qualité pour agir fondée sur l'intérêt digne de protection devait lui être niée<sup>12</sup>. Les intérêts du locataire dans ses rapports avec le bailleur sont plus spécifiquement protégés par les dispositions spéciales du droit du bail complétées, le cas échéant, par certaines règles de droit public cantonal<sup>13</sup>.

La chambre administrative de la Cour de justice a déjà jugé de façon constante qu'en matière de qualité pour recourir des locataires, lorsque la décision litigieuse implique la démolition de locaux qui font l'objet d'un bail à loyer, le locataire ne peut plus se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation de l'autorisation de démolition, dès lors qu'il a reçu son congé. En effet, quand bien même il conteste ce dernier, la procédure ouverte à ce sujet ne peut aboutir qu'à deux solutions alternatives : si la résiliation du bail est annulée, la démolition ne peut plus avoir lieu et le locataire perd son intérêt au recours ; si, au contraire, le congé est confirmé, le locataire, qui doit quitter les lieux, n'est plus concerné par le projet de démolition et n'a ainsi plus d'intérêt pratique à recourir<sup>14</sup>.

Quant aux associations, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser qu'il ne suffit pas que les statuts mentionnent la protection de la nature ou du paysage parmi leurs buts pour qu'elles bénéficient de la qualité pour recourir. En effet, un but idéal peut parfaitement être poursuivi, mais à titre accessoire, l'objet principal de l'association étant la défense des intérêts de propriétaires et d'habitants d'un lieu donné. Dans ce cas, l'invocation du but idéal n'est pas suffisante pour conférer à l'association la qualité pour agir. Elle peut toutefois disposer de cette qualité en tant qu'association de propriétaires. Dans cette dernière hypothèse, l'association doit avoir la personnalité juridique, les intérêts invoqués doivent être protégés par les statuts de l'association, être communs à une partie importante de ses membres, et susceptibles d'être défendus par une fraction notable d'entre eux (recours corporatif)<sup>15 et 16</sup>.

S'agissant du recours d'une association, la jurisprudence admet que celle-ci, sous réserve qu'elle soit au bénéfice de la personnalité juridique, a

---

<sup>11</sup> RDAF 2001 I 344, p. 348

<sup>12</sup> ATF 101 Ib 212 ; ATF 100 Ib 119 ; TF 1P.70/2005, du 22.04.2005

<sup>13</sup> ATF 131 II 649, consid 3.4

<sup>14</sup> ATA/581/2014, du 29.07.2014 ; ATA/51/2013, du 29.01.2013 ; ATA/139/2006, du 14.03.2006

<sup>15</sup> TF 1P.595/2003, du 11.02.2004

<sup>16</sup> TF 1C.317/2009, du 15.01.2010

qualité pour former un recours. Dans cette éventualité, elle peut agir, soit directement dans son intérêt et indirectement dans celui de ses membres, soit l'inverse<sup>17</sup>.

En l'espèce, s'agissant tout d'abord des opposants à la clause d'utilité publique visée à l'art. 2 du projet de loi litigieux, à la lumière des principes évoqués ci-dessus, il ne fait pas de doute que M<sup>mes</sup> et MM. Danielle Luscher, Simone Duchoud et Heidi Rickenbacher, représentées par CGI Conseils, Martine et Heidi Hänzi, représentées par M<sup>e</sup> Marie-Flore Dessimoz, Arlette Jaeger Degeneve, représentée par M<sup>e</sup> Bruno Mégevand, Jocelyne Augsburg, représentée par M<sup>e</sup> Robert Assaël, Jean-Pierre Rinaldi, représenté par M<sup>e</sup> Olivier Wehrli, Fabrice Moro, représenté par M<sup>e</sup> Laurent Strawson, Cédric Asséo et Punch SA disposent de la qualité pour agir puisqu'ils sont tous propriétaires de terrains compris dans le périmètre concerné par la déclaration d'utilité publique.

En ce qui concerne l'opposition formée par MM. Bernard, Georges et Roger Golay, c'est le lieu de rappeler que l'art. 9 al. 1 LPA prévoit que les parties, à moins qu'elles ne doivent agir personnellement ou que l'urgence ne le permette pas, peuvent se faire représenter par un conjoint, un partenaire enregistré, un ascendant ou un descendant majeur, respectivement par un avocat ou par un autre mandataire professionnellement qualifié pour la cause dont il s'agit. Bien que M. Roger Golay, seul signataire, dispose de la qualité pour agir en tant que propriétaire de parcelles sises dans le périmètre concerné par la modification des limites de zones litigieuse et la déclaration d'utilité publique, il ne peut en principe pas représenter valablement ses frères, MM. Bernard et Georges Golay, également copropriétaires de la parcelle N° 389 de la commune de Puplinge, cette hypothèse n'étant pas visée par l'art. 9 al. 1 LPA. La question de leur qualité pour agir peut toutefois rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée au fond.

S'agissant des hoiries de feu MM. Eugène Garin et Daniel Fuchs, l'art. 602 al. 1 et 2 CC<sup>18</sup> prévoit qu'au décès du de cujus, les droits et obligations passent aux héritiers qui forment une communauté prenant fin par le partage. Ainsi, jusqu'au partage, tous les biens de la succession sont la propriété commune des héritiers, qui ne peuvent disposer de l'un ou l'autre d'entre eux, la part héréditaire ne conférant à l'héritier aucun droit direct sur un bien déterminé de la succession<sup>19</sup>. En principe et sauf cas d'urgence, les membres de la communauté doivent agir tous ensemble (action commune),

---

<sup>17</sup> Cf. André Grisel, *Traité de droit administratif suisse* II, p. 904

<sup>18</sup> Code civil suisse, du 10 décembre 1907 (RS 210 ; ci-après CC)

<sup>19</sup> ATF 99 II 21

ou par l'intermédiaire d'un représentant (art. 602 al. 3 CC), d'un exécuteur testamentaire (art. 518 CC) ou d'un administrateur officiel (art. 554 CC)<sup>20</sup>. En l'espèce, en ce qui concerne l'hoirie de feu M. Eugène Garin, seules M<sup>mes</sup> Françoise de Loriol et Lucienne Sanchez ont apposé leur signature sur l'opposition du 21 août 2017, celle de M. Gilbert Garin étant manquante. S'agissant de l'hoirie de feu M. Daniel Fuchs, seul M. Jean-Claude Fuchs est signataire de l'opposition du 19 août 2017, alors que M<sup>me</sup> Ariane Seidler et M. Charles Fuchs sont également membres de l'hoirie. Au vu de ce qui précède, leur opposition devrait donc être déclarée irrecevable puisque tous les héritiers n'ont pas apposé leur signature, la condition d'urgence n'étant a priori pas remplie. Ces questions peuvent de toute façon rester ouvertes, compte tenu de la réponse qui sera apportée au fond.

A noter que depuis le 7 février 2019, M<sup>me</sup> et MM. Ariane Seidler et Charles et Jean-Claude Fuchs sont désormais inscrits au registre foncier en tant que copropriétaires de la parcelle N° 323 de la commune de Puplinge, et non plus l'hoirie de feu M. Daniel Fuchs.

Il est encore observé que ces oppositions ont été formées en temps utile, l'opposition déposée le 30 juin 2017 par M. Cédric Asséo, bien que déposée prématurément, pouvant encore être considérée comme telle.

S'agissant ensuite des oppositions formées contre le présent projet de loi et le plan N° 29945-532, visé à l'art. 1, il ne fait pas de doute que M<sup>mes</sup> et MM. Danielle Luscher, Simone Duchoud et Heidi Rickenbacher, représentées par CGI Conseils, Fabrice Moro, représenté par M<sup>e</sup> Laurent Strawson, Cédric Asséo, représenté par M<sup>e</sup> Mathieu Simona, Valerio et Irène Pavesi, représentés par M<sup>e</sup> Jean-Marc Siegrist, et Carlos Leal, en tant que propriétaires et locataire de terrains situés dans le périmètre du plan N° 29945-532, visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, disposent de la qualité pour s'y opposer.

En ce qui concerne l'opposition formée par MM. Bernard, Georges et Roger Golay, les considérations exposées ci-avant prévalent également pour le projet de loi querellé. Ainsi, si M. Roger Golay, seul signataire de l'opposition du 24 mai 2018, dispose bien de la qualité pour agir, la question de la représentation de ses frères, MM. Bernard et Georges Golay, au regard de l'art. 9 al. 1 LPA, et partant de leur qualité pour agir, peut rester ouverte compte tenu de la réponse qui sera apportée au fond.

Quant à l'association Bien Vivre à Puplinge, l'art. 2 de ses statuts indique qu'elle a notamment pour but de « *préserver le caractère essentiellement*

---

<sup>20</sup> ATF 144 III 277



*rural de la commune de Puplinge, de promouvoir un développement harmonieux du territoire communal au regard des projets d'urbanisation menaçant l'identité et l'unité villageoise et de traiter de toute question d'aménagement ou relative à toute construction affectant la commune ou le bien-être de ses habitants* », mais également de « *recourir et utiliser tous les instruments de démocratie directe (référendum, initiative ou pétition), y compris par voie judiciaire ou administrative en vue de la réalisation de ses buts* ». A première vue, l'association Bien Vivre à Puplinge semble agir comme une association se vouant « *par pur idéal* » à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement. Néanmoins, dans la mesure où l'admission de nouveaux membres ordinaires, disposant du droit de vote, est subordonnée à la condition qu'ils soient domiciliés sur la commune de Puplinge (cf. art. 4 des statuts), et eu égard à son intitulé même, la question se pose de savoir si cette association poursuit bel et bien « *exclusivement un but idéal* », sans lien avec « *la défense des droits et des intérêts de ses membres* »<sup>21</sup> ordinaires, contrairement à ce que l'art. 35 al. 3 LaLAT requiert. En effet, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser qu'il ne suffit pas que les statuts mentionnent la protection de la nature ou du paysage parmi leurs buts pour qu'elles bénéficient de la qualité pour recourir. Un but idéal peut parfaitement être poursuivi, mais à titre accessoire, l'objet principal de l'association étant la défense des intérêts de propriétaires et d'habitants d'un lieu donné. Dans ce cas, l'invocation du but idéal n'est pas suffisante pour conférer à l'association la qualité pour agir. Toutefois, cette question pourra ici encore rester ouverte, compte tenu de la réponse qui sera apportée au fond.

Il est encore observé que les oppositions au présent projet de loi et au plan N° 29945-532, visé à l'art. 1, ont été formées en temps utile, à l'exception de celles formées dans le délai imparti pour former opposition uniquement à la clause d'utilité publique du 11 juillet au 21 août 2017, soit celles de M<sup>mes</sup> et MM. Martine et Heidi Hänni, représentées par M<sup>e</sup> Marie-Flore Dessimoz, Arlette Jaeger Degeneve, représentée par M<sup>e</sup> Bruno Mégevand, Jocelyne Augsburg, représentée par M<sup>e</sup> Robert Assaël, Jean-Pierre Rinaldi, représenté par M<sup>e</sup> Olivier Wehrli, l'hoirie de feu M. Eugène Garin, l'hoirie de feu M. Daniel Fuchs et Punch SA, qui devront être déclarées irrecevables. Elles seront néanmoins traitées sur le fond, en tant que de besoin.

A noter que certaines oppositions ont été adressées au département du territoire ou à l'office de l'urbanisme, et non au Conseil d'Etat, comme le prévoient l'art. 16 al. 6 LaLAT pour le projet de loi de modification des

---

<sup>21</sup> TF 1P.595/2003, du 11.02.2004, consid. 2.3

limites de zones et l'art. 28 al. 1 LEx-GE<sup>22</sup> pour la clause d'utilité publique visée par l'art. 2 de celui-ci. C'est le lieu de rappeler qu'en application de l'art. 64 al. 2 LPA, les actes adressés à une autorité incompétente sont réputés avoir été déposés à la date à laquelle ils ont été adressés à la première autorité, outre qu'ils sont transmis d'office à l'autorité compétente.

A la forme toujours, il sied encore de préciser que l'autorité de céans estime disposer de tous les éléments nécessaires pour statuer en connaissance de cause, sans devoir procéder à des mesures d'instruction supplémentaires (cf. art. 37 LPA).

Pour le surplus, les oppositions portent sur le même projet de loi et les motifs invoqués se recourent en partie. Il se justifie dès lors de procéder à une jonction des causes, conformément à l'art. 70 LPA, ce qui n'empêche pas que quelques griefs spécifiquement soulevés par certains opposants puissent, au besoin, être traitées de manière distincte.

## **Au fond**

### ***A) Considérations générales***

#### ***a) Conformité à la planification directrice***

De manière générale, il convient de rappeler que les autorités cantonales et communales sont tenues d'appliquer les principes et les objectifs du Plan directeur cantonal (ci-après PDCn), notamment en veillant à ce que les plans d'affectation du sol soient conformes audit PDCn et à son concept de l'aménagement cantonal (art. 11 al. 1 LaLAT).

S'agissant du canton de Genève, le PDCn 2030 a été adopté le 20 septembre 2013 par le Grand Conseil et approuvé le 29 avril 2015 par le Conseil fédéral. Une première mise à jour de ce document a été adoptée le 10 avril 2019 par le Grand Conseil. Cette mise à jour n'a pas encore fait l'objet d'une approbation par la Confédération. Elle précise les objectifs, inchangés, du PDCn 2030, fixés pour le secteur concerné par la présente modification des limites de zones.

Le projet de modification des limites de zones querellé répond aux objectifs d'aménagement détaillés dans la fiche de mesures A05 du PDCn 2030, dans sa version mise à jour, intitulée « *mettre en œuvre les extensions urbaines sur la zone agricole* », qui préconise de manière générale l'extension de la ville dense par des déclassements limités de la zone

---

<sup>22</sup> Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (RSG L 7 05; ci-après LEx-GE)

agricole, la carte n° 1 « *Principes de densification* », annexe à cette fiche, préconisant l'usage d'une densité modérée pour ce secteur particulier. Le but est notamment de réaliser des équipements publics et des espaces publics d'intérêt cantonal et communal, afin de répondre à des besoins d'intérêt général qui ne peuvent pas être uniquement satisfaits à l'intérieur des zones à bâtir actuelles.

Le présent projet répond également aux objectifs de la fiche A12 de la mise à jour du PDCn 2030, intitulée « *planifier les équipements publics d'importance cantonale et régionale* », qui vise à élaborer une planification à long terme des équipements publics d'importance cantonale et régionale, en renforçant les centralités, en recherchant des synergies d'usage par le regroupement d'équipements en grappe et en développant la coopération transfrontalière. Cette fiche pose notamment comme principe la mise en place une stratégie d'ensemble pour coordonner les différentes planifications sectorielles, afin de réserver les terrains nécessaires au bon endroit et au bon moment. Cette fiche mentionne d'ailleurs expressément, dans sa liste des projets, « *Les Dardelles – établissement d'exécution de peines* », avec un état de coordination réglée. A noter que la fiche A12 du PDCn 2030, dans sa version avant mise à jour, intitulée « *planifier les équipements publics d'importance cantonale et régionale* », prévoyait déjà « *plusieurs nouveaux bâtiments, de manière à pouvoir faire face aux besoins dans ce domaine jusqu'en 2030* », s'agissant de la planification des établissements pénitentiaires. Ainsi, figurait dans la liste des projets de cette fiche, un établissement d'exécution de peines de 450 places (à l'époque intitulé « *Brenaz III* »).

La carte du schéma directeur cantonal de la mise à jour du PDCn 2030 identifie en outre précisément ce secteur comme une extension urbaine à dominante activités et équipements, vouée à accueillir un grand équipement public, de type « sécurité », comme l'indique la carte n° 4 « *Centralités et équipements* », annexe à la fiche A12 (projet 06-02 « *Les Dardelles, établiss. d'exécution des peines, Puplinge* »).

En outre, le plan de zones visé par ce projet de loi figure logiquement (sous l'appellation « *MZ 29945 Dardelles* ») parmi ceux qui sont expressément listés en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial (ci-après ARE) du 13 avril 2015, accompagnant la décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 approuvant le PDCn 2030, et qui peuvent ainsi être adoptés « *sous réserve du respect de l'article 30 al. 1<sup>bis</sup>* ».

OAT<sup>23</sup> ». Ce plan impactera une surface en zone agricole de 107 934 m<sup>2</sup> dont environ 71 088 m<sup>2</sup> sont répertoriés par l'inventaire des surfaces d'assolement (ci-après SDA) approuvé par arrêté du Conseil d'Etat le 13 février 2019. A noter qu'à cette date le canton disposait encore de 8 485 ha de SDA. L'emprise de la mise en œuvre du plan de zones visé à l'art. 1 du projet de loi querellé aura pour effet, à terme, de soustraire environ 7,1 ha de SDA. C'est dire que le déclassement discuté ne remettra pas en question le respect du quota cantonal de 8 400 ha, fixé par le plan sectoriel des SDA adopté par le Conseil fédéral le 8 avril 1992.

S'agissant de la planification directrice communale, ce projet n'est en revanche pas prévu par le plan directeur communal (ci-après PDCom) de Puplinge, adopté par le Conseil municipal le 12 mars 2009 et approuvé par le Conseil d'Etat le 8 juin 2009. Ce PDCom, datant de 2009, doit être adapté afin d'être conforme au PDCn 2030 (art. 10 al. 9, 2<sup>e</sup> phrase LaLAT) et intégrer la présente modification des limites de zones qui en résulte, les PDCom étant tenus de respecter les orientations définies par le PDCn 2030 (art. 10 al. 1 LaLAT).

L'adoption de la zone prévue par le présent projet de loi entre donc pleinement dans les objectifs de planification directrice du PDCn 2030 et est ainsi parfaitement conforme à celui-ci.

*b) Conformité à la planification pénitentiaire et opportunité du projet de loi*

L'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal relève de la compétence des cantons (art. 123 al. 2 Cst.<sup>24</sup> et art. 372 CP<sup>25</sup>). A cet effet, ils créent et exploitent les établissements nécessaires (art. 377 CP). Les cantons peuvent également conclure des accords de collaboration (art. 48 Cst. et art. 378 CP).

Pour leur part, les cantons latins (GE/FR/VD/NE/VS/JU/TI) ont conclu, le 10 avril 2006, le Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons

---

<sup>23</sup> Ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 (RS 700.1 ; ci-après OAT)

<sup>24</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (RS 101 ; ci-après Cst.)

<sup>25</sup> Code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (RS 311.0 ; ci-après CP)

latins<sup>26</sup> (ci-après : le Concordat latin). Sur la base de cet accord intercantonal, une mutualisation des places entre les cantons est réalisée.

Dans ce cadre, le canton de Genève met à disposition des cantons concordataires de petites unités de détention spécialisées, telles que l'établissement de Curabilis, spécifiquement dédié à l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles en milieu fermé, ainsi que les établissements de détention de « basse » sécurité (Villars) ou ouverts (Le Vallon).

Le seul établissement d'exécution de peines fermé de moyenne sécurité du canton de Genève, La Brenaz, est pour l'heure principalement « réservé » pour y faire exécuter les condamnations à une sanction pénale prononcée par les tribunaux genevois, compte tenu du nombre élevé de personnes condamnées séjournant à la prison de Champ-Dollon, en attente de transfert en établissement d'exécution de peines, alors que cette prison est destinée principalement à la détention préventive et exceptionnellement à l'exécution de courtes peines (jusqu'à trois mois)<sup>27</sup>. Or, l'exécution des peines nécessite des infrastructures spécifiques, qui ne sont pas suffisamment développées à la prison de Champ-Dollon, au regard des standards en la matière.

Cela étant, s'agissant des établissements d'exécution des sanctions pénales de moyenne à haute sécurité, le canton de Genève a compté jusqu'à présent essentiellement sur ses partenaires latins et y place encore ses condamnés.

Au 31 décembre 2019, les établissements pénitentiaires genevois accueillait 406 détenus pour l'exécution de peine en milieu fermé, auxquels il convient d'ajouter 73 détenus sous autorité genevoise placés hors du canton, dans des établissements d'exécution de peine, soit 479 détenus.

S'ils entendent bénéficier des prestations versées par la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, tous les cantons doivent établir une planification pénitentiaire (art. 3 al. 1 let. a LPPM<sup>28</sup>). Ces planifications cantonales doivent être approuvées par les organes concordataires. A défaut, il n'est pas possible d'obtenir des subventions à la

---

<sup>26</sup> Concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes), du 10 avril 2006 (RSG E 4 55 ; ci-après CLDPA)

<sup>27</sup> Art. 1 al. 2 let. a du règlement sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées, du 30 septembre 1985 (RSG F 1 50.04 ; ci-après RRIP)

<sup>28</sup> Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, du 5 octobre 1984 (RS 341 ; ci-après LPPM)

construction (investissements) de la part de la Confédération. La planification pénitentiaire du canton de Genève a été établie en conséquence.

En novembre 2012, le Conseil d'Etat a adopté la planification de la détention et mesures d'accompagnement 2012-2022.

L'objectif assigné par le Conseil d'Etat a été d'éviter de planifier l'urgence avec des solutions coûteuses et peu rationnelles, mais au contraire, de construire, regrouper, rénover selon un processus maîtrisé qui soit en phase avec des besoins actuels et futurs clairement identifiés en termes de places de détention. Cette planification pénitentiaire 2012-2022 a été approuvée par la Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (ci-après CLDJP) le 16 décembre 2012.

Les axes d'amélioration proposés par la planification cantonale 2012-2022 sont :

- la rationalisation de l'exploitation et la construction d'établissements d'exécution de peines (et mesures) sur un site homogène et bien intégré dans son environnement ;
- la construction des établissements en fonction de besoins identifiés, mais qui puissent, de par leur modularité, continuer d'être utilisables si la typologie des détenus changeait ;
- l'abandon des petits établissements de détention à régimes facilités pour procéder à un regroupement et à une centralisation.

Cette planification a aussi pris en compte les infrastructures que les autres cantons latins mettent déjà à disposition, ainsi que leurs projets ou leurs réalisations en cours.

Il ressort de l'analyse effectuée que le canton de Genève ne dispose pas d'un nombre de places suffisantes pour l'exécution de sanctions pénales (peines et mesures) en milieu fermé et qu'un établissement de 450 places est nécessaire. Ce constat a d'ailleurs été souligné par trois rapports successifs, rendus au niveau national, par le groupe technique « Surveillance des capacités de privation de liberté », mandaté par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)<sup>29</sup>. Selon le dernier rapport, la liste d'attente d'une place en exécution de peines en régime fermé compte 523 personnes dans le Concordat latin, que le projet de construction des Dardelles permettrait partiellement d'absorber.

A cet égard, le canton a pu depuis longtemps bénéficier de la collaboration des autres cantons partenaires en plaçant les personnes en

---

<sup>29</sup> Voir rapports 2016, 2017 et 2018 sous : <https://www.kkjpd.ch/themes.html>

exécution de sanctions pénales dans des établissements du Concordat latin. Cette collaboration intercantonale est cependant, pour le moment, déséquilibrée, le canton de Genève plaçant plus de 100 détenus en moyenne dans les cantons partenaires et recevant en moyenne 20 détenus de ces cantons.

Les établissements d'exécution de sanctions pénales sont actuellement à 100% de leur capacité d'accueil. De ce fait, la part excédentaire de personnes condamnées doit rester dans les établissements de détention préventive/avant jugement (DAJ), en particulier à la prison de Champ-Dollon, ce qui contribue à alimenter une situation de surpopulation carcérale<sup>30</sup>. Ce phénomène n'est pas seulement genevois, mais concerne également les autres cantons concordataires. Les établissements d'exécution de peines en Suisse alémanique répondent, quant à eux, tout juste aux besoins des autres concordats.

Le Conseil d'Etat a donc décidé, dans la planification adoptée en novembre 2012, de doter le canton d'un établissement concordataire d'exécution de sanctions pénales en milieu fermé de 450 places, qui réponde complètement aux principes de l'exécution des peines selon l'art. 75 CP, tout en tenant compte de ce que les cantons partenaires au sein du Concordat latin offrent déjà.

Cet établissement permettra par ailleurs de résorber enfin la surpopulation de la prison de Champ-Dollon. En 2019, il faut rappeler qu'en moyenne 258 détenus sont incarcérés dans cette prison en régime d'exécution des peines, alors qu'elle est initialement destinée à accueillir des personnes en détention préventive. La présence de nombreuses personnes condamnées à des peines privatives de liberté contribue ainsi au phénomène de surpopulation. Avec la réalisation de l'établissement des Dardelles, il serait possible de transférer au moins 185 personnes détenues<sup>31</sup> de la prison de Champ-Dollon vers les Dardelles<sup>32</sup>.

De manière plus générale, la prison de Champ-Dollon 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 387 places. L'année 2016 a vu une stabilisation de l'effectif à 611 détenus pour 390 places, dont 284 en

---

<sup>30</sup> Le taux moyen d'occupation s'élevait à 160% en février 2020.

<sup>31</sup> Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), Monitoring des capacités de privation de liberté, Février 2019, p. 17

<sup>32</sup> Le solde des personnes condamnées reste à la prison de Champ-Dollon, au titre de l'exécution de très courtes peines.

exécution de peine. En 2019, l'effectif moyen à Champ-Dollon se situait à 639 détenus.

Depuis lors et malgré l'augmentation du nombre de places (capacité d'accueil portée à 398 places), la surpopulation que connaît l'établissement a conduit les tribunaux pénaux à réduire les peines prononcées, ce qui tend à décrédibiliser la politique pénale du canton de Genève. De même, l'Etat a dû indemniser des détenus en raison des conditions de détention illicites pratiquées dans l'établissement, confirmées par plusieurs décisions de justice.

En effet, la situation actuelle 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<sup>33</sup>). Le Tribunal fédéral a relevé cet état de fait au mois de février 2014<sup>34</sup>, en parvenant à la conclusion qu'il y avait eu violation de l'art. 3 CEDH, notamment sur la question de l'espace de vie insuffisant dans les cellules et celle de l'enfermement des détenus 23 heures sur 24. Cette jurisprudence a été confirmée depuis lors, tant par ledit Tribunal fédéral que par les juridictions cantonales<sup>35</sup>. 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, contribuant ainsi au taux élevé d'absentéisme et à un nombre important d'heures supplémentaires.

A cela s'ajoute l'état de vétusté avancé de la prison de Champ-Dollon en termes d'infrastructures, qui engendre des coûts de maintenance très élevés et récurrents. 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 cantonal 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. Des travaux de rénovation de grande envergure s'avèrent donc nécessaires, mais impliquent le déplacement de nombreuses personnes détenues dans un autre établissement. Dès lors, l'établissement des Dardelles constitue la seule alternative possible, permettant d'accueillir ces détenus et le lancement des

---

<sup>33</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 (RS 0.101 ; ci-après CEDH)

<sup>34</sup> ATF 140 I 125, du 26.02.2014

<sup>35</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 6B\_1085/2016, du 28 août 2017, consid. 3.1 (conditions de détention licites en l'état) ; Arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice, du 12 mars 2019, ATA/251/2019



travaux de rénovation de Champ-Dollon par phases, grâce aux places ainsi libérées.

Par ailleurs, il sied de préciser que l'établissement de La Brenaz compte actuellement environ 168 personnes condamnées, donc en exécution de peine<sup>36</sup>, alors qu'il devrait être affecté à la détention administrative, en exécution des mesures de contrainte de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration<sup>37</sup>, selon la planification décidée par la Confédération<sup>38</sup>. Ces condamnés doivent donc également être transférés dans le futur établissement des Dardelles.

Enfin, il en va de même des 73 détenus sous autorité genevoise placés hors du canton dans des établissements d'exécution de peine, qu'il faudrait rapatrier dans le canton. De plus, le canton a l'obligation de mettre à disposition un certain nombre de places concordataires<sup>39</sup>.

Renoncer à la réalisation de l'établissement des Dardelles aurait des conséquences financières significatives pour le canton de Genève.

En effet, l'agrandissement et l'équipement de l'établissement fermé de La Brenaz, inauguré en octobre 2015, a été réalisé dans l'optique d'une affectation à l'exécution de la détention administrative, à partir de la mise en service des Dardelles. Cet investissement de 69 954 000 francs voté par le Grand Conseil le 8 novembre 2013<sup>40</sup> sera subventionné<sup>41</sup> à hauteur de 60% des montants reconnus par la Confédération (soit 32 000 000 francs) à la condition que l'établissement soit bien affecté à l'exécution de la détention administrative. A défaut, cette importante subvention ne pourra pas être obtenue et le canton ne pourra pas non plus bénéficier de la participation de la Confédération aux frais d'exploitation en cas d'exécution de la détention ordonnée en application des mesures de contrainte prévues par la LEI.

Des solutions alternatives à la réalisation de l'établissement des Dardelles ont été recherchées. Ainsi, à la fin de l'année 2015, le Conseil d'Etat a sondé

---

<sup>36</sup> Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), *Monitoring des capacités de privation de liberté*, Février 2019, p. 17

<sup>37</sup> Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (RS 142.20 ; ci-après LEI)

<sup>38</sup> Groupe de travail Restructuration, « Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile », Rapport final, du 18 février 2014

<sup>39</sup> Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), *Monitoring des capacités de privation de liberté*, Février 2019, p. 17

<sup>40</sup> L 11272, du 8 novembre 2013

<sup>41</sup> Art. 15 k al. 2 de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers, du 11 août 1999 (RS 142.281 ; OERE)

deux cantons concordataires susceptibles d'accueillir des infrastructures pénitentiaires, afin d'envisager la possibilité de construire, sur leur territoire, un établissement intercantonal.

Les cantons de Vaud et de Fribourg, qui ont les parcs pénitentiaires les plus importants du Concordat latin, ont été interpellés. Le canton de Vaud a refusé et celui de Fribourg n'est pas entré en matière.

A cela s'ajoute que, jusqu'à présent, des besoins spécifiques de prise en charge de personnes condamnées ont été ignorés. Il s'agit désormais de permettre également une exécution de peines conforme pour les catégories de personnes suivantes : les femmes, les mères avec enfant en bas-âge, les personnes vulnérables (personnes âgées, personnes avec identité de genre différente, etc.) et les personnes présentant des besoins de prise en charge psychiatrique ponctuelle (hors mesures thérapeutiques institutionnelles ou hospitalisation à l'Unité de psychiatriques pénitentiaire à Curabilis).

En fin de compte, le projet d'établissement des Dardelles, dont la capacité d'accueil a été arrêtée à 450 places, répond de manière adéquate à un besoin de places établi et confirmé encore aujourd'hui. En effet, le dernier Monitoring des capacités de privation de liberté de février 2019 met toujours en évidence la nécessité de créer, de manière urgente, de nouvelles places pour l'exécution en régime fermé<sup>42</sup>.

L'établissement des Dardelles représente ainsi la clé de voûte de la planification pénitentiaire 2012-2022, dont la non-réalisation entraînerait également des problèmes de prise en charge d'autres catégories de la population pénale genevoise.

Sans remettre en cause le mécanisme concordataire, le canton de Genève doit donc adapter ses infrastructures, afin de pouvoir enfin faire exécuter de manière conforme les peines privatives de liberté prononcées par ses tribunaux.

En offrant des conditions d'exécution de peines conformes, l'établissement des Dardelles constituera le socle du processus de réinsertion et garantira par là même la dignité de la personne condamnée, dans le respect des droits humains.

---

<sup>42</sup> Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), Monitoring des capacités de privation de liberté, Février 2019, p. 17

## ***B) Réponses à l'argumentation des opposants***

A titre liminaire, il convient de souligner que seuls les griefs démontrant clairement une violation du droit, un excès ou abus du pouvoir d'appréciation ou, à ce stade, l'inopportunité du projet de loi sont recevables en regard de l'art. 65 LPA. Les motifs formulés de manière peu claire, prenant la forme de questions, de demandes d'information ou de documents, qui plus est sans lien étroit avec le projet de loi querellé, ne peuvent être pris en compte dans le cadre de la présente procédure d'opposition.

Il sera encore observé que les considérations générales qui précèdent ont déjà répondu aux griefs se rapportant à une prétendue violation de la planification directrice ainsi qu'à l'inopportunité du projet de loi litigieux. L'on voudra donc bien s'y rapporter pour ceux qui sont pertinents en regard de la modification de zone litigieuse discutée<sup>43</sup>.

### *I. Quant au projet de modification des limites de zones*

#### *a) Quant à la violation du droit d'être entendu et du principe de coordination*

Certains opposants allèguent que l'Etat de Genève et la commune de Puplinge n'auraient pas contacté les propriétaires concernés pour les informer de l'évolution du projet et discuter des modalités financières. Ils déplorent également un manque d'information de la part de l'Etat sur les conséquences que pourraient avoir l'adoption de ce projet de loi, notamment sur l'ampleur de l'expropriation qui pourrait en résulter et les compensations financières ou en nature qui pourraient être allouées, ce qui constituerait une violation du droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 Cst. Par ailleurs, le mandataire d'un opposant estime, de manière de toute générale, que le principe de coordination fixé à l'art. 25a LAT aurait été également violé au motif « *qu'aucune autorité n'[a été] en mesure d'éclairer [son] client sur cette problématique* ».

A teneur de l'art. 4 al. 2 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans. La participation des administrés doit intervenir dès la genèse de la planification, c'est-à-dire à un stade où celle-ci n'a pas encore de portée irréversible<sup>44</sup>. Il s'agit non seulement d'asseoir la légitimité

---

<sup>43</sup> Cf. ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5

<sup>44</sup> ATA/659/2018, du 26.06.2018, consid. 9b.

démocratique des outils de planification, mais aussi d'éviter autant que possible les diverses oppositions. En principe, toutes les personnes touchées sur le territoire concerné par la mesure d'aménagement doivent être informées, soit par le biais de séances d'information, voire par voie de publication officielle, soit par l'intermédiaire des médias. Toute personne peut par ailleurs demander des renseignements à titre individuel sans avoir à justifier d'un intérêt particulier. Le droit de participation prévu à l'art. 4 al. 2 LAT tend à éviter que les projets soient élaborés à huis clos ou que la population soit mise devant le fait accompli. Celle-ci doit disposer d'un moyen réel d'intervenir effectivement dans le processus, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre<sup>45</sup>. L'art. 4 al. 1 et 2 LAT donne ainsi un mandat législatif aux cantons, auxquels il appartient de déterminer le type d'information et les autorités compétentes<sup>46</sup>. La participation au sens de l'art. 4 al. 2 LAT comprend toute activité dont le but est d'influencer la prise de décision aux différents niveaux du système politique, sans avoir d'effet contraignant. Elle doit être distinguée des instruments de la démocratie directe – au même échelon institutionnel que l'autorité décisionnelle – et de ceux de la protection juridique – en particulier la procédure d'opposition – ; son but est en effet différent : elle permet une large pesée des intérêts et est ainsi essentielle à la garantie d'une décision conforme aux buts et principes de l'aménagement du territoire. En tant que « *garantie de qualité de la planification* », la participation, comme l'information, doit être mise en œuvre avant la fin de la pesée globale des intérêts et la prise de décision définitive relative au plan<sup>47</sup>. Enfin, de longue date, le Tribunal fédéral considère que la procédure prévue par la législation genevoise, impliquant notamment une enquête publique, un préavis du conseil municipal soumis à référendum facultatif et une procédure d'opposition, permettant aux propriétaires et associations concernés de faire valoir leurs droits, remplit les exigences de procédure minimales fixées par la LAT<sup>48</sup>.

En l'espèce, le projet de loi litigieux a fait l'objet d'une enquête publique qui s'est déroulée du 9 juin au 10 juillet 2017, laquelle a donné lieu à plusieurs lettres d'observations auxquelles le département chargé de l'aménagement du territoire a répondu. Le 30 juin 2017, une séance publique en présence des propriétaires concernés et des habitants de la commune de

---

<sup>45</sup> DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, n. 3 ad art. 4 ; Peter Hänni, Planungs, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 2016, p. 140

<sup>46</sup> ATF 135 II 286, consid. 4.1 p. 290 et les références citées

<sup>47</sup> ATA/251/2018, du 20.03.2018, consid. 5e et les références citées

<sup>48</sup> ATF 108 Ib 479, consid. 3

Puplinge a été organisée. Par la suite, la procédure d'opposition relative à la clause d'utilité publique a été ouverte du 11 juillet au 21 août 2017, puis celle relative au projet de loi querellé du 25 avril au 25 mai 2018, durant lesquelles toute personne s'estimant lésée par la clause d'utilité publique et le projet de loi querellé a pu faire valoir ses droits. C'est dire que la population et en particulier les propriétaires de parcelles sises dans le périmètre concerné, ont largement eu l'occasion de s'exprimer et faire valoir leurs positions respectives, leurs souhaits et arguments. Les opposants ont ainsi pu véritablement influencer la pesée des intérêts effectuée par l'autorité avant sa décision. Leur droit d'être entendu a, dès lors, été pleinement respecté.

Cela étant, c'est le lieu de préciser que l'art. 4 LAT ne confère pas un droit à ce que les arguments soulevés dans le cadre de l'enquête publique conduisent nécessairement, le cas échéant, à une modification du plan litigieux leur donnant une suite favorable<sup>49</sup>. Par ailleurs, contrairement à ce qui prévaut pour le PLQ, plan facultatif en zone à bâtir ordinaire, l'élaboration d'un plan de zones, d'un point de vue juridique, ne nécessite pas de processus de concertation impliquant les particuliers intéressés à développer le périmètre (cf. art. 15A LaLAT vs art. 1, al. 2 et 3 LExt<sup>50</sup>). Au demeurant, ici encore, un tel processus, lorsqu'il est obligatoire, n'implique pour autant pas que l'autorité doive nécessairement satisfaire toutes les demandes des habitants, celle-ci restant soumise à l'obligation de peser tous les intérêts en présence conformément à l'art. 3 OAT, comme a déjà eu l'occasion de le préciser la chambre administrative de la Cour de justice<sup>51</sup>.

A noter qu'une pétition intitulée « *MENACE sur la zone agricole de Puplinge* »<sup>52</sup>, signée par 2885 personnes, a été déposée le 13 décembre 2017 sur le bureau du Grand Conseil. Trois pétitionnaires, dont deux ayant formé opposition au projet de loi litigieux, ont été auditionnés le 26 mars 2018 par la commission des pétitions chargée d'étudier cette dernière. Le Conseil d'Etat y a répondu dans le cadre de son rapport P 2025-B, déposé le 10 octobre 2018 sur le bureau du Grand Conseil. Le Grand Conseil a pris acte de ce rapport dans sa séance du 22 mars 2019.

S'agissant du grief relatif à une prétendue violation du principe de coordination, l'autorité de céans n'est pas tenue d'entrer en matière sur ces

---

<sup>49</sup> Cf. ATA/659/2018, du 26.06.2018, consid. 9c

<sup>50</sup> Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929 (RSG L 1 40 ; ci-après LExt)

<sup>51</sup> ATA/1023/2019, du 18.06.2019, consid. 9c

<sup>52</sup> P 2025

critiques de nature purement appellatoire<sup>53</sup>, le Conseil de l'opposant n'apportant au demeurant aucune argumentation à l'appui de ce grief.

Il sera en outre rappelé que la présente procédure de modification des limites de zones a pour seul objet de vérifier la conformité du projet de loi de modification des limites de zones au droit public de l'aménagement du territoire et de l'environnement et non pas de traiter d'autres questions liées aux conséquences ultérieures de l'adoption de ce projet de loi, notamment les négociations en vue de l'acquisition de terrains et les compensations financières ou en nature qui pourraient être allouées, ainsi que l'ampleur d'une éventuelle expropriation et le montant de l'indemnité qui en découle.

Ceci dit, ces aspects ne sont aucunement occultés et feront bien sûr l'objet de discussions avec les propriétaires concernés lors des prochaines étapes liées au projet d'établissement pénitentiaire.

A noter que, sur leur demande, l'emprise du projet de modification des limites de zones querellé sur les parcelles de l'hoirie de feu M. Eugène Garin et de M<sup>me</sup> Arlette Jaeger Degeneve a déjà été indiquée dans les réponses du 3 octobre 2017 que le département en charge de l'aménagement du territoire a apportées à leurs observations et que la commission fait siennes. Ainsi, les parcelles n° 324 et 854, propriété de l'hoirie Garin, sont incorporées dans le périmètre du plan N° 29945-532, visé à l'art. 1, à hauteur d'environ 400 m<sup>2</sup> pour l'une et 800 m<sup>2</sup> pour l'autre, tandis que la parcelle n° 336, propriété de M<sup>me</sup> Arlette Jaeger Degeneve, y est comprise à hauteur de 4 300 m<sup>2</sup>.

Infondés, ces griefs doivent donc être rejetés.

#### *b) Quant à l'emprise sur la zone agricole et les SDA*

Les opposants allèguent ensuite que l'emprise du projet de modification des limites de zones sur la zone agricole, y compris les SDA, serait trop importante et « l'anéantirait ». Il s'agirait, plus précisément, de l'emprise des futurs bâtiments, de l'enceinte pénitentiaire et du parking. Les art. 3 al. 2 let. a et 15 al. 3 LAT et 30 al. 1<sup>bis</sup> OAT seraient dans cette mesure violés. L'utilisation optimale des SDA comprises au sein du périmètre du plan N° 29945-532, visé à l'art. 1 du projet de loi querellé, ne serait en effet pas démontrée. De plus, aucune compensation de zone agricole ne serait prévue, de sorte que le respect du quota cantonal de SDA serait remis en cause.

Tout d'abord, il sied de préciser que tout au long de l'élaboration du projet, une économie de surface a été recherchée, qui a permis, à chaque fois,

---

<sup>53</sup> TF 6B\_128/2010, du 2.07.2010 ; ATF 133 III 393, consid. 6 p. 397

de réduire le périmètre des différents avant-projets et donc, les emprises sur la zone agricole et les SDA, avant d'aboutir au périmètre retenu par le projet de modification des limites de zones discuté.

En effet, le périmètre précité est passé de 15,3 ha (projet initial selon la loi de crédit d'étude de novembre 2013<sup>54</sup>) à, entre autres, 13,1 ha (version ayant fait l'objet de la première enquête technique en octobre 2015), dont environ 9,1 ha de SDA, puis à 11,5 ha (projet lauréat de novembre 2016) et enfin à 10,7 ha aujourd'hui (projet final de janvier 2017), dont environ 7,1 ha de SDA. Ce processus a abouti en fin de compte à une réduction d'un tiers de la surface entre le périmètre initial et le périmètre du plan de zone N° 29945-532, visé à l'art. 1 du présent projet de loi.

Par ailleurs, il faut rappeler qu'en date du 13 février 2019, le canton disposait encore de 8 485 ha de SDA. Le projet de modification des limites de zones litigieux concerne environ 7,1 ha de SDA. C'est dire que le déclassement discuté ne remettra pas en question le respect du quota cantonal de 8 400 ha, fixé par le plan sectoriel des SDA adopté par le Conseil fédéral le 8 avril 1992.

En outre, le plan de zones visé par le projet de loi querellé figure parmi ceux qui sont expressément listé en pages 29 et 30 du rapport d'examen de l'ARE du 13 avril 2015, accompagnant la décision du Conseil fédéral du 29 avril 2015 approuvant le PDCn 2030, et qui peuvent ainsi être adoptés, « *sous réserve du respect de l'article 30 al. 1<sup>bis</sup> OAT* ».

Cette disposition pose comme conditions au classement de surfaces d'assolement en zone à bâtir le fait que l'objectif visé soit estimé important également par le canton et ne puisse pas être atteint judicieusement sans recourir aux surfaces d'assolement (let. a), et que les surfaces d'assolement sollicitées soient utilisées de manière optimale, selon l'état des connaissances (let. b).

En l'espèce, comme il a été exposé plus avant dans les considérations générales, le présent projet est conforme aux objectifs du PDCn 2030 mis à jour, plus particulièrement à la fiche A12, intitulée « *Planifier les équipements publics d'importance cantonale et régionale* », et s'inscrit également dans le cadre de la planification pénitentiaire 2012-2022 du canton. L'objectif visé est donc bien d'importance cantonale, pour le moins. Or, cet objectif ne pouvant être réalisé ailleurs que dans le canton et à l'emplacement retenu, il ne peut être atteint judicieusement sans recourir aux

---

<sup>54</sup> L 11254, du 29 novembre 2013, abrogée par la L 11838, du 30 août 2018

surfaces d'assolement. En conséquence, le projet de modification des limites de zones en cause respecte pleinement l'art. 30 al. 1<sup>bis</sup> let. a OAT.

Quant à l'utilisation optimale des surfaces d'assolement, exigée par l'art. 30 al. 1<sup>bis</sup> let. b OAT, elle implique en principe une densification suffisante des surfaces sollicitées. Cela, selon l'état des connaissances et en fonction des circonstances du cas d'espèce.

D'entrée de cause, il faut relever que le projet de modification des limites de zones querellé vise à permettre la réalisation d'un équipement public au caractère particulier, en l'occurrence un établissement pénitentiaire. Or, ce type d'établissement souffre de contraintes spécifiques.

En effet, les motifs de sécurité exigent des vues dégagées et donc des bâtiments de faible hauteur. Il n'est ainsi pas possible d'empiler les étages. Cela vaut aussi pour le parking, qui ne saurait donc consister en un bâtiment additionnel à proximité immédiate des murs d'enceinte, constituant par-là un point d'observation nuisible à la sécurité de l'établissement. Le parking ne peut pas non plus se situer en sous-sol en raison de difficultés techniques. Les constructions en hauteur posent également des problèmes au niveau de la gestion des flux de prisonniers et de la sécurité en cas d'incendies. Dans un tel cas, la pollution lumineuse et sonore ne serait en outre plus réduite par le merlon boisé prévu. Un tel établissement doit aussi prévoir des promenades et des terrains de sport<sup>55</sup>. Par ailleurs, pour tout établissement de détention, un périmètre de sécurité libre de toute construction est nécessaire. Au regard de ces contraintes, une densification plus importante des terrains concernés n'est pas possible.

Des variantes de programme, comprenant moins de places de détention, ont par ailleurs été étudiées par l'office cantonal de la détention (OCD), impliquant par exemple la suppression d'un étage sur certains bâtiments, ou la suppression d'un bâtiment ou d'un demi bâtiment. Cela étant, ces différentes variantes étudiées occupent en fin de compte la même surface d'implantation, car beaucoup d'infrastructures, notamment de sécurité et de circulation, sont de fait incompressibles.

En d'autres termes, les variantes envisagées ne présentent pas d'avantages particuliers, tandis que le projet des Dardelles à 450 places est celui qui répond le mieux aux problèmes et aux besoins identifiés. Ces besoins, encore une fois, ressortent de la planification pénitentiaire 2012-2022, qui a fixé comme objectif la réalisation d'un établissement d'exécution de sanctions

---

<sup>55</sup> Paragraphes 27.1, 27.4 et 27.6 des Règles pénitentiaires européennes (Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes)



pénales en milieu fermé de 450 places. Il s'avère, par ailleurs, que c'est ce projet d'établissement qui est le moins dispendieux pour le canton, parmi toutes les variantes, mêmes celles comprenant moins de places, en raison des subventions fédérales qui seront allouées, tant pour la construction de l'établissement des Dardelles que pour l'affectation de l'établissement de La Brenaz à l'exécution de la détention administrative, à partir de la mise en service des Dardelles, comme il a été exposé précédemment.

En ce qui concerne l'emprise à proprement parler des futurs bâtiments, de l'enceinte pénitentiaire et du parking, ces éléments ne sont pas fixés par le projet de loi litigieux, quand bien même ils influent sur l'ampleur du périmètre du plan N° 29945-532, visé à l'art. 1 de ce projet de loi, laquelle a été déterminée au plus juste, afin de permettre la réalisation de l'établissement pénitentiaire de 450 places précité, comme il vient d'être exposé. Ce périmètre n'apparaît nullement disproportionné en regard des objectifs et principes de l'exécution des peines privatives de liberté qui seront plus après rappelés, ainsi que des caractéristiques usuelles de construction et d'aménagement d'un établissement pénitentiaire qui seront plus loin exposés.

S'agissant des premiers, l'art. 74 CP pose comme principe général que *« le détenu et la personne exécutant une mesure ont droit au respect de leur dignité. L'exercice de leurs droits ne peut être restreint que dans la mesure requise par la privation de liberté et par les exigences de la vie collective dans l'établissement »*.

Cette disposition reprend les valeurs de base du respect des droits de l'homme que sont le respect de la dignité humaine et l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, valeurs qui sont codifiées par l'art. 3 CEDH et dans les principes relatifs à l'exécution des peines du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux art. 7 et 10 al. 3 Cst.

Plus précisément, l'exécution de la peine obéit aux principes énoncés à l'art. 75 al. 1 CP, qui stipule que *« l'exécution de la peine privative de liberté doit améliorer le comportement social du détenu, en particulier son aptitude à vivre sans commettre d'infractions. Elle doit correspondre autant que possible à des conditions de vie ordinaires, assurer au détenu l'assistance nécessaire, combattre les effets nocifs de la privation de liberté et tenir compte de manière adéquate du besoin de protection de la collectivité, du personnel et des codétenus »*.

Il ressort de ces principes juridiques que la privation de liberté constitue déjà l'entier de la peine. En conséquence, les droits des détenus ne peuvent être limités au-delà de ce qui est prévu par le cadre légal. Il n'est possible de s'écarter du principe selon lequel *« l'intérieur est égal à l'extérieur »* que pour des raisons d'ordre et de sécurité. Par ailleurs, l'exécution de la peine

privative de liberté doit s'effectuer dans une optique de réinsertion du détenu dans la société et de prévention de la récidive future.

Les autorités d'exécution et de probation doivent dès lors mettre en place des processus de socialisation, d'assistance, du moindre mal, de progression et créer des conditions d'exécution qui s'approcheront le plus possible de celles de la vie courante, pour réduire les effets néfastes de la détention. Il y a lieu aussi de tenir compte dans une mesure appropriée de la protection de la collectivité, du personnel et des codétenus, en procédant à une pesée des intérêts en jeu, conformément au respect du principe de proportionnalité, l'un des principes généraux d'exécution des sanctions pénales (art. 74 CP).

En conséquence, la construction ou la rénovation d'un établissement d'exécution de peines doit être planifiée en tenant compte de ces principes.

Comme il a été évoqué précédemment, dans ce domaine, des subventions à la construction peuvent être allouées aux cantons par la Confédération. Par le biais de l'octroi de ces subventions, la Confédération veille ainsi à l'application uniforme dans la Suisse entière des dispositions relatives à l'exécution des peines et des mesures et à la mise en œuvre des principes qui s'y rapportent (art. 1 let. a LPPM). En effet, l'octroi des subventions est soumis à des critères et conditions strictes, identiques pour tous les établissements d'une même catégorie.

Pour rappel, afin de prétendre à une subvention à la construction de la part de la Confédération, en ce qui concerne le domaine de l'exécution des peines et des mesures, la planification cantonale genevoise doit tout d'abord être intégrée dans la planification concordataire et acceptée par les autres cantons (art. 3 al. 1 LPPM). En date du 16 décembre 2012, la planification de la détention et mesures d'accompagnement 2012-2022 du canton de Genève a été approuvée par la CLDJP, autorité supérieure du Concordat latin. De plus, le dernier Monitoring des capacités de privation de liberté de février 2019 met toujours en évidence la nécessité de réaliser l'établissement des Dardelles de manière urgente. La condition de la preuve du besoin est dès lors réalisée.

Pour les établissements d'exécution de sanctions pénales, cette subvention fédérale s'élève à 35% des coûts de construction reconnus (art. 4 al. 1 LPPM). Les frais de construction reconnus sont calculés sur la base de forfaits ; la dimension et le type d'établissement doivent être pris en compte (art. 4 al. 2 LPPM).

Le système subventionnel se base ainsi sur la méthode du forfait par place. Il repose sur un établissement modèle correspondant à la moyenne de tous les établissements semblables en Suisse. En conséquence, la réalisation

d'un établissement se fondant sur cette méthode ne peut être considérée ni comme somptuaire, ni comme présentant des carences au niveau des conditions de détention.

Ainsi, l'ordonnance du DFJP<sup>56</sup> sur les subventions de construction de la Confédération aux établissements d'exécution des peines et des mesures, du 19 novembre 2011<sup>57</sup>, détermine les établissements modèles (établissements de type « fermé », « ouvert » et « prison ») et pour chacun d'eux, les secteurs (notamment : sécurité, habitat, sport, travail, atelier, etc.), les surfaces par place donnant droit à une subvention et les prix de secteur au mètre carré. L'art. 14 let. a de cette ordonnance vise les établissements de type fermé, tels que le futur établissement des Dardelles.

En effet, chaque détenu, en plus de sa cellule, utilise une certaine part des autres locaux qui constituent l'établissement. L'addition de ces divers éléments permet d'arriver à la définition d'un établissement modèle théorique, sur la base duquel on pourra déterminer les frais reconnus par place (forfait par place)<sup>58</sup>.

Il sied de relever que si tous les éléments d'un projet de construction sont réalisés conformément à l'établissement modèle, tel que celui de l'art. 14 let. a de l'ordonnance du DFJP, le forfait par place est alloué dans son intégralité. Si, en revanche, certains éléments font défaut, le forfait par place est réduit en proportion (art. 19 al. 3 OPPM<sup>59</sup>). Par ailleurs, le forfait par place alloué pour les nouvelles constructions est versé uniquement si les superficies ne sont pas inférieures aux planchers fixés par le DFJP dans son ordonnance (art. 19 al. 4 OPPM). De même, les surfaces qui dépassent les valeurs prévues pour l'établissement de référence ne sont généralement pas prises en compte. Il s'agit donc de valeurs cibles qui correspondent à un subventionnement optimal.

Par conséquent, il est important, pour la construction d'un établissement de privation de liberté, tel que celui des Dardelles, de se conformer le plus possible à ces prescriptions, déterminantes pour les surfaces de plancher à réaliser.

---

<sup>56</sup> Département fédéral de justice et police

<sup>57</sup> RS 341.14

<sup>58</sup> Ainsi, pratiquement, en additionnant les surfaces nécessaires des locaux affectés à chaque secteur, on obtient la surface totale par place spécifique à chaque type d'établissement. En multipliant ce total par le nombre prévu de places et les prix par secteur, on obtient le total des frais de construction reconnus.

<sup>59</sup> Ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, du 21 novembre 2007 (RS 341.1 ; ci-après OPPM)

Celles-ci, ainsi que les caractéristiques de construction et d'aménagement d'un établissement pénitentiaire (programme précis, organisation et aménagement des différents locaux, exigences de sécurité, etc.), sont également décrites dans le Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures<sup>60</sup> (ci-après : le Manuel), édicté par l'Office fédéral de la justice (OFJ). Ce Manuel n'a certes pas force de loi, mais il contient les recommandations pour induire une construction conforme aux valeurs cibles de subventionnement. Ces recommandations sont également le résultat du modèle type issu de la moyenne des caractéristiques techniques, architecturales et fonctionnelles de tous les établissements semblables en Suisse.

Ainsi, ces recommandations portent notamment sur la surface minimum et l'aménagement des cellules<sup>61</sup>, ainsi que sur la surface et l'organisation du service médical, pour lequel de nombreux locaux doivent être prévus<sup>62</sup>.

Les recommandations du Manuel précité portent également sur les surfaces et l'équipement des locaux de formation (salles de classe, ateliers, bibliothèque, etc.)<sup>63</sup>, ainsi que sur les normes des locaux de travail<sup>64</sup>.

Conformément au code pénal, les détenus sont astreints au travail. Le travail qui leur est attribué doit correspondre, autant que possible, à leurs aptitudes, à leur formation et à leurs intérêts (art. 81 CP). Il peut s'agir d'un travail nécessaire à la bonne marche de l'établissement, comme par exemple le nettoyage, la maintenance, la cuisine ou la gestion de la bibliothèque, etc. Des travaux de production peuvent également être prévus (travail aux pièces), ainsi que des activités artisanales (menuiserie, mécanique, couture, imprimerie, reliure, poterie, etc.) ou des activités agricoles et horticoles, ce qui correspond aux offres d'occupation classiques observées dans les établissements d'exécution de sanctions pénales en Suisse. Le travail doit permettre, dans la mesure du possible, d'entretenir ou d'augmenter la capacité des détenus à gagner leur vie après leur sortie de prison.

En outre, les détenus doivent, autant que possible, pouvoir acquérir une formation et un perfectionnement correspondant à leurs capacités (art. 82 CP). Des apprentissages et des certifications doivent être proposés

---

<sup>60</sup> Office fédéral de la justice (OFJ), Manuel des constructions dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, Etablissements pour adultes, 26 septembre 2016

<sup>61</sup> Manuel, pp. 44-45

<sup>62</sup> Manuel, pp. 35-37

<sup>63</sup> Manuel, p. 39

<sup>64</sup> Manuel, pp. 51-53

aux personnes ayant achevé une formation élémentaire. L'optique étant la réinsertion des détenus dans la société et la prévention de la récidive future.

Les recommandations du Manuel susvisé concernent aussi les surfaces et l'aménagement des secteurs relatifs à l'administration<sup>65</sup>, aux visites<sup>66</sup>, et à la cuisine<sup>67</sup>.

En outre, ces recommandations portent en particulier sur les infrastructures de sécurité intérieures (portail d'accès, porte d'entrée, sas d'entrée, poste de contrôle, centrale de sécurité, etc.)<sup>68</sup> et extérieures. Ces dernières correspondent au périmètre de sécurité au sens large, à savoir les différentes couches de sécurité successives à mettre en place autour des bâtiments et qui doivent chacune avoir une largeur spécifique, ce qui conduit à un périmètre de sécurité d'une largeur totale de 40 mètres ou plus<sup>69</sup>.

A cet égard, il ne fait aucun doute que les établissements fermés, qui accueillent des détenus susceptibles de s'évader et/ou dangereux pour la collectivité, doivent appliquer des normes de sécurité élevées en matière de protection contre les intrusions et les évasions, étendues à l'ensemble de l'établissement et de ses alentours. Les mesures de sécurité architectoniques garantissent l'ordre au quotidien. La sécurisation extérieure a pour fonction d'empêcher les incursions ou les évasions, mais aussi l'introduction ou la sortie d'objets, y compris durant la journée<sup>70</sup>.

Ainsi, pour la sécurisation extérieure, le Manuel des constructions précité prévoit plus précisément des éléments avec des caractéristiques bien définies, tels qu'une clôture extérieure ordinaire, une clôture extérieure de sécurité, une ceinture de gazon extérieure avec détection, un mur d'enceinte, une ceinture de gazon intérieure, une clôture intérieure de sécurité et une clôture intérieure ordinaire<sup>71</sup>.

S'agissant des autres espaces encore, notamment extérieurs, le Manuel contient des recommandations sur les cours de promenade<sup>72</sup> et les installations sportives (salles de sport, terrain de football, locaux à matériel,

---

<sup>65</sup> Manuel, p. 32

<sup>66</sup> Manuel, pp. 37-38

<sup>67</sup> Manuel, pp. 57-58

<sup>68</sup> Manuel, pp. 29-31

<sup>69</sup> Manuel, voir schéma p. 22

<sup>70</sup> Manuel, p. 20

<sup>71</sup> Manuel, pp. 20-21

<sup>72</sup> Manuel, p. 23

etc.)<sup>73</sup>. Ces aménagements récréatifs revêtent une importance particulière, puisqu'ils touchent au respect des droits fondamentaux des détenus.

Il s'avère que le programme des Dardelles répond ni plus ni moins à toutes les exigences posées par le Manuel, ce qui permet au demeurant l'obtention d'une subvention de construction non négligeable.

A noter que l'ordonnance précitée du DFJP sur les subventions de construction prévoit, pour les espaces extérieurs, un supplément forfaitaire de subvention pour la sécurité (art. 15), les aménagements extérieurs (art. 18) et les constructions destinées à la pratique du sport (art. 21). Les surfaces plancher de l'art. 14 let. a susvisé de cette ordonnance (établissements de type fermé) ne valent en effet que pour les bâtiments en tant que tels.

Enfin, en ce qui concerne la question du parking, certes deux lignes de transports publics desservent le site pénitentiaire, mais le parking prévu en l'état est nécessaire. En effet, les horaires des collaborateurs ne sont pas toujours compatibles avec la période de fonctionnement des transports publics. En tenant compte des moyens de transports à disposition, de la mobilité douce et de la spécificité due notamment aux horaires, une analyse des besoins en stationnement a été menée depuis l'adjudication à l'entreprise lauréate, afin de diminuer le nombre de places de stationnement (passant de 192 places extérieures pour les employés, prévues dans l'appel d'offres, à environ 120 places dans le projet retenu). Ce nombre de places ne peut pas encore être réduit. Par ailleurs, il est rappelé que pour des raisons de sécurité, une variante de parking, formant un bâtiment séparé, n'a pas été retenue. Une variante en souterrain ne peut pas non plus être réalisée, compte tenu des difficultés techniques liées à la faible profondeur de la nappe phréatique. L'emprise du parking en surface est dès lors nécessaire.

A noter que la commission d'urbanisme (CU) a délivré, le 9 février 2017, un préavis favorable au projet de modification des limites de zones querellé, indiquant qu'elle « *apprécie la réduction de l'emprise du projet ainsi que du nombre de places de parking* ».

Au vu des considérations qui précèdent, force est de constater que compte tenu du nombre de détenus à accueillir et des surfaces nécessaires dans tous les secteurs, l'emprise du futur établissement des Dardelles, et donc du projet de modification de zones, est indispensable, tant en ce qui concerne les bâtiments que les espaces extérieurs, l'enceinte pénitentiaire et le parking, puisque que dans le cadre de la réalisation d'un établissement pénitentiaire, il n'est pas possible d'ériger des bâtiments élevés. Il faut rappeler, par ailleurs,

---

<sup>73</sup> Manuel, pp. 40-41

que le présent projet de modification des limites de zones a évolué progressivement dans le sens constant d'une diminution des surfaces agricoles et de SDA, il est finalement devenu très compact, plus dense, et il n'est pas possible à présent de réduire encore plus le périmètre. En offrant ainsi des conditions optimales d'exécution des peines, déjà au stade du milieu fermé, l'établissement des Dardelles constituera le socle du processus de réinsertion et garantira par là même la dignité de la personne condamnée, dans le respect des droits humains.

Par conséquent, le présent projet de modification des limites de zones ne consacre aucune violation de la LAT, ni de l'OAT. En définitive, force est d'admettre que, selon l'état des connaissances, les surfaces d'assolement sollicitées seront utilisées de manière optimale, au sens de l'art. 30 al. 1<sup>bis</sup> let. b OAT, qui est respecté.

Les griefs soulevés à ce sujet par les opposants sont dès lors infondés et doivent être rejetés.

*c) Quant aux atteintes à l'environnement et à la violation de la LEaux-GE*

Les opposants avancent que le projet de modification des limites de zones litigieux porterait atteinte à la faune et à la flore, à la biodiversité et à l'environnement en général, puisqu'il *« prévoit de raser purement et simplement les espaces naturels, de forêt et de délaissement évoqués, sans compensation aucune »*. Il faudrait en particulier préserver le cordon boisé de chênes centenaires existant qui constitue un écran pour les habitations voisines, plutôt que de planter de nouveaux arbres et de créer un cheminement pédestre, qui ferait fuir la faune à cet endroit.

Par ailleurs, ce projet causerait *« des nuisances sonores et lumineuses aux habitants du village voisin de Puplinge et ne s'insérerait pas dans le paysage local, déjà lourdement impacté par les établissements actuels de Champ-Dollon, Curabilis, Favra et Brenaz »*. Ainsi, il *« ferait de Puplinge une véritable cité carcérale »*.

De plus, le projet de loi querellé violerait la LEaux-GE<sup>74</sup> puisqu'une partie des terrains concernés ferait partie des surfaces inconstructibles au sens de l'art. 15 LEaux-GE et que le périmètre entier se situerait dans une zone qualifiée de *« surface inondable essentielle »*.

Tout d'abord, il faut relever que le plan querellé est un plan d'affectation général au sens de l'art. 12 LaLAT, ce que les opposants semblent perdre de

---

<sup>74</sup> Loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (RSG L 2 05 ; ci-après LEaux-GE)

vue. Un tel plan n'est pas constitutif ni d'un PLQ au sens de l'art. 13 al. 1 let. a LaLAT, dès lors qu'il ne contient en soi aucune planification de détail (implantation des bâtiments, volume et destination des constructions, accès, équipements, etc.), ni d'une autorisation de construire, laquelle n'a pas à être étudiée à ce stade<sup>75</sup>.

Dans un arrêt, relatif à un recours dirigé contre une modification des limites de zones, l'ancien Tribunal administratif a eu l'occasion de développer les considérations suivantes : « *L'argumentation des recourants s'épuise en une suite de considérations sans pertinence en l'espèce, si tant est qu'ils semblent confondre le stade de la planification générale avec l'aménagement du site. Il convient au contraire de garder présent à l'esprit que l'admission du plan à ce stade n'est pas un blanc-seing donné à la réalisation des aménagements projetés, dont les détails ne sont d'ailleurs pas encore arrêtés* »<sup>76</sup>. La chambre administrative de la Cour de justice a eu l'occasion de le rappeler également dans un arrêt du 17 avril 2012<sup>77</sup>. Un tel plan ne préjuge en rien des questions de trafic, de bruit, de protection de l'air et autres qui devront être examinées dans le cadre des solutions d'aménagement de détail envisagées par les projets concrets qui feront l'objet des autorisations de construire qui en découleront et sont appelés à matérialiser les objectifs de cette zone. Les opposants auront tout loisir de s'exprimer à ce sujet dans le cadre de ces futures procédures.

C'est dire que ces arguments sont irrelevants et n'ont pas à être examinés – et ne peuvent d'ailleurs pas l'être – au-delà d'un examen *prima facie*, effectué dans le cadre de la présente procédure. Cette dernière a pour objet l'examen du bien-fondé de la seule modification des limites de zones prévue par le projet de loi litigieux, considérée pour elle-même.

Cela étant, considérant la variante de projet d'établissement retenue à ce jour, l'on peut constater que le futur établissement des Dardelles permettra de préserver la plaine agricole de La Seymaz, ce qui n'était pas le cas de la première variante de ce projet. La trame arbustive et arborée existante à cet endroit, qui ne constitue toutefois pas de la forêt au sens propre du terme, est caractéristique des paysages agricoles genevois, composée de structures bocagères, de chemins bordés d'arbres remarquables et de haies. Ces structures paysagères périphériques sont valorisées dans le concept du projet. En effet, la configuration proposée tend à minimiser l'impact sur le

---

<sup>75</sup> ATA/793/2005, du 22.11.2005, consid. 6 et 7 ; ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5 p. 7 ; ATA/286/2004, du 6.04.2004

<sup>76</sup> ATA/642/2004, du 24.08.2004, consid. 5

<sup>77</sup> ATA/219/2012, du 17.04.2012, consid. 22



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 des Dardelles renforcera la fonction de corridor écologique. En effet, il est prévu que la forêt qui a été plantée au niveau du centre pénitentiaire de La Brenaz soit prolongée par un merlon boisé jusqu'au sud des Dardelles. Il s'agit en fait de coulisser vers l'est le cordon boisé actuel pour permettre l'implantation de l'enceinte pénitentiaire. Le nouveau merlon boisé permettra ainsi d'intégrer cet établissement au contexte naturel et constituera une plus-value pour la faune et la flore vis-à-vis du milieu écologique actuel. Par ailleurs, il a également pour vocation d'assurer le rôle d'écran végétal vis-à-vis de la commune de Puplinge.

Ce 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 à 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 merlon 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.

Au vu de tous ces éléments, tant l'ancienne direction générale de l'agriculture et de la nature, devenue aujourd'hui office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN), que la commission consultative de la diversité biologique (CCDB) ont délivré, respectivement le 23 janvier 2018 et le 24 février 2017, des préavis favorables au présent projet de modification des limites de zones.

S'agissant des nuisances sonores, elles seront supprimées au moyen de caissons acoustiques fixés sur les parties ouvrantes des fenêtres, 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 la prison 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 des 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 merlon boisé qui viendra border l'ensemble du site pénitentiaire.

A cet égard, il sied de relever que la direction générale de l'environnement, devenue aujourd'hui service de l'environnement et des risques majeurs (SERMA), composée de spécialistes en la matière, a délivré, le 16 mars 2017, un préavis favorable au projet de modification des limites de zones litigieuses, confirmant ainsi que celui-ci respecte les prescriptions légales en matière de protection de l'environnement, notamment dans le domaine de la protection contre le bruit. C'est dire que les intérêts liés à la protection de l'environnement n'ont nullement été négligés à ce stade.

En ce qui concerne la question de la protection et gestion des cours d'eau, il est à noter qu'une partie du périmètre du projet de modification des limites de zones querellé est effectivement située dans la surface inconstructible de 30 mètres liée au cours d'eau, La Seymaz, définie à l'art. 15 al. 1 LEaux-GE et selon la carte des surfaces inconstructibles annexée à cette loi<sup>78</sup>.

Cela étant, rien n'interdit de classer en zone à bâtir les terrains concernés, actuellement sis en zone agricole. Ce n'est qu'au moment de l'examen des demandes d'autorisations de construire que se posera la question de savoir si concrètement une construction ou installation est prévue ou non dans la surface inconstructible liée au cours d'eau. A supposer que cela soit le cas, il faut relever que l'art. 15 al. 3 LEaux-GE permet au département chargé de l'aménagement du territoire d'accorder des dérogations dans le cadre de projets de constructions – pour autant que celles-ci ne portent atteinte aux fonctions écologiques du cours d'eau et de ses rives ou à la sécurité de

---

<sup>78</sup> La carte des surfaces inconstructibles au sens de l'art. 15 LEaux-GE est composée en tout de 115 plans. Le plan pertinent pour le présent projet de modification des limites de zones est le plan des surfaces inconstructibles au bord des cours d'eau N° 39.01 situé sur le territoire de la commune de Puplinge, adopté par le Conseil d'Etat le 2 avril 2008

personnes et des biens – en particulier pour des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination (let. a).

Par ailleurs, le périmètre du projet se situe certes en grande partie dans une surface inondable. Mais plus précisément, il se situe en zone de dangers liés aux crues du Foron, qualifiée de faible, définie à l'art. 14 al. 1 let. c LEaux-GE et selon la carte des dangers liés aux crues du Foron<sup>79</sup>.

Ainsi, contrairement aux zones de danger élevé (art. 14 al. 1 let. A LEaux-GE), où toute construction doit être interdite sauf exception, dans les zones de danger faible, les constructions peuvent faire l'objet de restrictions ou de mesures de protection particulières, et peuvent parfois être interdites si elles sont particulièrement vulnérables. Dans ces zones, les dommages matériels peuvent être réduits par le biais de surélévations de terrains, d'entrées rehaussées, de fenêtres de caves résistantes ou en rendant étanches les accès, etc. Ces mesures seront à examiner dans le cadre des demandes d'autorisations de construire.

En l'espèce, l'établissement projeté accueillera effectivement un grand nombre de personnes, mais le risque mesuré est moindre, compte tenu de la zone de danger faible dans laquelle il se trouvera et des mesures de protection qui seront réalisées (mur d'enceinte, fossé, positionnement des bâtiments en hauteur par rapport au terrain naturel).

Pour toutes ces raisons, la direction générale de l'eau, devenue aujourd'hui office cantonal de l'eau (OCEau), a délivré, le 24 janvier 2018, un préavis favorable au projet de modification des limites de zones querellé.

En d'autres termes, dans le cadre de ce projet de modification des limites de zones, les services spécialisés consultés ont implicitement considéré que les difficultés potentielles, qu'ils n'ont au besoin pas manqué de mettre en évidence, pouvaient être surmontées lors de la phase ultérieure des autorisations de construire, de manière à respecter les exigences propres à leurs domaines. Au stade du plan d'affectation général que constitue le projet de plan de zone litigieux, l'examen auquel ils ont procédé n'a en tout état pas fait apparaître d'obstacle dirimant à cet égard. Tel est le sens des préavis favorables à ce projet.

Enfin, un opposant évoque les nuisances qui résulteront de la phase de chantier. De jurisprudence constante, la question des nuisances éventuelles des futurs chantiers, ne peut être invoquée comme grief qu'au stade des

---

<sup>79</sup> Cette carte est visible en consultant le système d'information du territoire à Genève (SITG), portail de l'eau : <https://ge.ch/sitg/cartes/professionnelles>

demandes d'autorisations de construire<sup>80</sup>. Elle est dès lors irrecevable dans le cadre d'une contestation relative à un projet de modification des limites de zones. Dans tous les cas, les questions relatives aux nuisances découlant du chantier seront traitées dans l'étape ultérieure des autorisations de construire, lors de laquelle la directive sur le bruit des chantiers notamment sera dûment appliquée et il sera bien sûr tenu compte des bâtiments sis aux alentours.

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

Dans la mesure où ils sont recevables, les griefs soulevés par les opposants sont dès lors mal fondés et doivent être rejetés.

*d) Quant à la violation de la garantie de la propriété*

Un opposant, M. Jean-Pierre Rinaldi, fait grief au projet de modification des limites de zones litigieux d'être constitutif d'une restriction à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et de ne pas respecter le principe de la proportionnalité issu de l'art. 36 Cst., car la construction prévue d'un établissement pénitentiaire de 450 places apparaît « *pharaonique* ». En outre, du fait du changement de zone projeté, qui ferait passer ses parcelles (n° 1040 et 1041 notamment) en zone affectée à de l'équipement public, il y aurait expropriation matérielle et formelle.

Le projet de loi de modification est certes constitutif d'une atteinte à la propriété privée. Cette atteinte repose toutefois sur une base légale (art. 16 et 19 al. 8 LaLAT) et un intérêt public clair, le périmètre retenu apparaissant proportionné au regard des buts poursuivis, comme il a été plus avant exposé et comme il le sera encore plus après (ch. II). Cet intérêt public prime sur l'intérêt particulier des propriétaires concernés au maintien du régime des zones qui affecte leurs parcelles.

Quant à la prétendue perte de valeur implicitement alléguée par cet opposant, c'est le lieu de rappeler que « *l'obligation de verser une indemnité en cas d'expropriation matérielle n'est pas une condition de la validité d'une restriction de droit public à la propriété privée, mais la conséquence d'une telle restriction*<sup>81</sup> ; un citoyen ne saurait donc se plaindre d'une atteinte à la garantie de la propriété pour défaut d'indemnité tant qu'une voie de droit lui

---

<sup>80</sup> TF 1C\_416/2012, du 6.12.2012, consid. 5

<sup>81</sup> ATF 98 Ia 595 consid. 5

*est ouverte pour réclamer la réparation du préjudice qu'il prétend subir*<sup>82</sup> »<sup>83</sup>.

En l'espèce, il sied d'observer que la zone actuelle étant agricole, le classement prévu des parcelles concernées en zone affectée à de l'équipement public revient à donner un potentiel constructible à des terrains qui en sont en principe dépourvus, ce qui est de nature à augmenter la valeur financière des terrains concernés plutôt que de la diminuer, et cela quelle que soit la catégorie de zone à bâtir créée, y compris si celle-ci consiste en une zone affectée à de l'équipement public. Il est donc douteux que le changement de zone en soi revienne, pour le propriétaire concerné, à une perte de la valeur de son terrain, qui plus est, au point de risquer de constituer une expropriation matérielle. Au demeurant, la question d'un éventuel cas d'expropriation matérielle donnant lieu à indemnisation est encore une fois irrelevante dans le cadre de la présente procédure qui a pour seul objet de vérifier la conformité du projet de loi au droit public de l'aménagement du territoire. Quant à l'expropriation formelle, il faut préciser qu'un classement de parcelles n'équivaut pas en lui-même à une expropriation proprement dite de terrains. Il en va de même de l'adoption d'une clause d'utilité publique, comme il sera plus loin exposé.

En tout état, le projet de loi querellé respecte le principe de proportionnalité. En effet, il permettra la réalisation de l'établissement des Dardelles, qui sera certes un établissement important du point de vue de son ampleur, mais comme il a été exposé plus avant dans les considérations générales, ce projet répond de manière adéquate à un besoin de places établi et confirmé encore aujourd'hui en matière d'exécution des sanctions pénales, compte tenu de l'absence de solutions alternatives, notamment dans un autre canton.

Dès lors, le grief d'une prétendue atteinte inadmissible à la garantie de la propriété est infondé, toutes les conditions fixées par l'art. 36 Cst. étant pleinement remplies.

Infondés, les griefs de l'opposant doivent donc être rejetés.

## *II. Quant à la clause d'utilité publique (art. 2)*

Les opposants à la clause d'utilité publique visée à l'art. 2 du projet de loi litigieux allèguent, en substance, que les conditions de l'intérêt public et de la proportionnalité ne seraient pas respectées. Le détail de tous les motifs

---

<sup>82</sup> ATF 103 Ia 588, 91 I 337 consid.3 et arrêts cités

<sup>83</sup> TF P 502/81, du 26.05.1982, consid. 5, partiellement cité ATF 108 Ib 479

invoqués sera exposé ci-dessous, au fur et à mesure, afin d'éviter d'inutiles redites.

Selon l'art. 26 al. 1 Cst., la propriété est garantie. L'art. 26 al. 2 Cst. pose le principe de la pleine indemnisation en cas d'expropriation ou de mesure équivalente. Dans sa fonction individuelle, la garantie de la propriété protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire : celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner<sup>84</sup>. Cette garantie n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées par l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. Ce dernier principe se compose des règles d'aptitude, qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, de nécessité, imposant qu'entre plusieurs moyens adaptés, l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, et de proportionnalité au sens étroit, qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public<sup>85</sup>. L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque les interdictions ou prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination<sup>86</sup>. L'art. 1 LEx-GE dispose que le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être exercé pour des travaux ou des opérations d'aménagement qui sont dans l'intérêt du canton ou d'une commune (al. 1). Ce droit ne peut être exercé que dans la mesure nécessaire pour atteindre le but poursuivi (al. 2).

D'entrée de cause, il y a lieu de relever que le présent projet de loi ne contient pas de clause « expropriant », au sens juridique du terme, les terrains sis dans le périmètre concerné par le plan de modification des limites de zones. Seul le Conseil d'Etat est habilité à décréter, le cas échéant, l'expropriation des immeubles et des droits dont la cession est nécessaire à l'exécution de l'ouvrage projeté, pour autant que l'utilité publique ait été préalablement constatée par le Grand Conseil (art. 26 LEx-GE). Le projet de loi querellé, en application de l'art. 3 al. 1 let. a LEx-GE, se borne ainsi à prévoir une clause d'utilité publique à son art. 2, permettant d'envisager, en cas d'échec des négociations uniquement et à titre *d'ultima ratio*, une éventuelle mesure d'expropriation.

---

<sup>84</sup> Cf. ATF 131 I 333, consid. 3.1

<sup>85</sup> ATF 140 I 218, consid. 6.7.1

<sup>86</sup> ATF 140 I 168, consid. 4

S'agissant tout d'abord de l'exigence d'une base légale formelle fixée à l'art. 36 Cst., l'art. 2 al. 1 du projet de loi litigieux stipule que « *la réalisation d'un équipement public sur les parcelles N<sup>os</sup> 323 (pour partie), 324 (pour partie), 327 (pour partie), 335 (pour partie), 336 (pour partie), 355 (pour partie), 356 (pour partie), 366 (pour partie), 379 (pour partie), 382, 383, 384, 385, 386, 387, 389, 390, 391, 392, 398, 554, 568, 569, 603 (pour partie), 604 (pour partie), 688 (pour partie), 714, 751, 752, 757, 854 (pour partie), 862 (pour partie), 903 (pour partie), 905, 1040, 1041, 1081, 1083, 1086, 1114, 1128, 1202 (pour partie), 1451, 1452, 1454, 1455, 1540 (pour partie), 1542, 1543, 1628 (pour partie), 1629 (pour partie), 1631, dp 1645 (pour partie), dp 1647, dp 1648 (pour partie) et 1689 (pour partie), situées sur le territoire de la commune de Puplinge (feuilles cadastrales N<sup>os</sup> 10, 11 et 12), comprises dans le périmètre de la zone affectée à de l'équipement public créée par le plan visé à l'article 1, est déclarée d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933* ». Cette disposition figure dans une loi adoptée par le Grand Conseil. L'exigence d'une base légale est dès lors incontestablement remplie.

En ce qui concerne ensuite les intérêts publics en cause, les opposants allèguent que la réalisation d'un établissement pénitentiaire, qui plus est de 450 places, dans le canton, serait injustifiée. Le nombre de places prévues serait trop important, il ne serait pas en rapport avec les besoins réels ; ce serait le plus grand pénitencier de Suisse. En réalité, la surpopulation carcérale découlerait uniquement de choix politiques en matière de répression de la criminalité et d'application du CPP<sup>87</sup>, alors que l'on pourrait avoir recours à d'autres solutions, telles les peines pécuniaires ou les bracelets électroniques. En outre, ce projet représenterait un coût énorme tant pour la construction que le fonctionnement de l'établissement, au détriment d'autres politiques publiques plus importantes de l'Etat.

Il y a lieu tout d'abord de rappeler que le Grand Conseil, lorsqu'il se base sur l'art. 3 LEx-GE pour déclarer d'utilité publique la réalisation d'ouvrages dans une nouvelle zone, comme c'est le cas en l'espèce, n'est pas limité par le type de zone en cause, ni par l'objet ou l'étendue de l'expropriation<sup>88</sup>. Les autorités cantonales bénéficient d'un pouvoir d'appréciation étendu pour déterminer l'intérêt public qui dépend des besoins locaux. Il ressort ainsi de la jurisprudence du Tribunal fédéral qu'« *il appartient aux autorités qui sont*

<sup>87</sup> Code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007 (RS 312.0 ; ci-après CPP)

<sup>88</sup> François Bellanger, La déclaration d'utilité publique à Genève *in* La maîtrise publique du sol: expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle des prix, éd. Tanquerel et Bellanger, 2009

*à la tête d'une agglomération urbaine de prévoir le développement de celle-ci suffisamment à l'avance pour pouvoir mettre en tout temps à la disposition des administrés des services publics répondant à des exigences normales. Il leur appartient également de prendre assez tôt les mesures leur permettant de diriger ce développement autant que possible de manière qu'il se fasse harmonieusement et rationnellement »<sup>89</sup>.*

Selon les termes de l'art. 3 al. 1 let. a LEx-Ge, *« la constatation de l'utilité publique ne peut résulter que d'une loi déclarant de manière ponctuelle l'utilité publique d'un travail ou d'un ouvrage déterminé, d'une opération d'aménagement ou d'une mesure d'intérêt public et désignant, sur présentation des pièces mentionnées par l'article 24, les immeubles ou les droits dont la cession est nécessaire, sous réserve d'une spécification plus complète par le Conseil d'Etat dans l'arrêté décrétant l'expropriation »*. Ainsi, si l'utilité publique peut être déclarée pour un ouvrage déterminé, elle peut également l'être pour une opération d'aménagement. Il n'existe donc aucune obligation légale d'avoir un projet précis à ce stade de la procédure afin de déclarer l'utilité publique d'un projet de loi. C'est d'ailleurs ce qui a été jugé s'agissant de l'exercice du droit de préemption, qui est également une restriction de droit public à la propriété. En effet, une jurisprudence constante considère que *« l'exercice du droit de préemption par une collectivité publique en application de la LGL n'implique pas nécessairement la présentation d'un projet de construction détaillé »<sup>90</sup>*.

Comme il a été exposé dans les considérations générales, le canton de Genève ne dispose pas du nombre de places suffisantes pour permettre l'exécution, de manière conforme au droit, de sanctions pénales (peines et mesures) en milieu fermé : la présence de nombreux condamnés à la prison de Champ-Dollon, contribuant à une surpopulation carcérale critiquable, en témoigne.

A cet égard, il a pu depuis longtemps bénéficier de la collaboration des autres cantons partenaires en plaçant les personnes en exécution de sanctions pénales dans des établissements du Concordat latin. Mais les établissements d'exécution de sanctions pénales sont actuellement à 100% de leur capacité d'accueil, ce qui exerce un effet de vases communicants dans les établissements de détention préventive, en particulier à la prison de Champ-Dollon (en moyenne 258 détenus dans cette prison y sont incarcérés en régime d'exécution des peines), et contribue à la surpopulation carcérale,

---

<sup>89</sup> ATF du 18.12.1957, consid. 3

<sup>90</sup> ATA/585/2011 du 13.09.2011, consid. 4c



ce qui pose un problème majeur notamment en termes de respect des droits de l'homme des personnes détenues.

Il est rappelé que cette prison doit par ailleurs faire l'objet d'une rénovation, ce qui implique le déplacement de nombreuses personnes détenues dans un autre établissement et que l'établissement des Dardelles constitue la seule alternative possible permettant d'accueillir ces détenus pour pouvoir amorcer les travaux de rénovation de Champ-Dollon.

L'effet de vases communicants s'exerce aussi vis-à-vis de l'établissement de La Brenaz qui compte actuellement environ 168 personnes condamnées en exécution de peine<sup>91</sup>, alors qu'il doit être affecté à la détention administrative, en exécution des mesures de contrainte de la LEI, selon la planification décidée par la Confédération<sup>92</sup>.

En plus de ces détenus en exécution de peine qui se trouvent actuellement à Champ-Dollon et à La Brenaz et qui doivent donc être transférés dans le futur établissement des Dardelles, 73 détenus sous autorité genevoise placés hors du canton dans des établissements d'exécution de peine doivent également être rapatriés dans le canton.

A noter, de plus, que sur les 450 places de détention que prévoit le projet des Dardelles, 25 places sont dédiées aux femmes en exécution de peine, 15 places sont destinées à la prise en charge par l'unité de soins psychiatriques intermédiaires et 10 places sont réservées aux détenus particulièrement vulnérables (en particulier âgés ou handicapés). En effet, le canton de Genève ne dispose actuellement d'aucune place pour l'exécution de peine pour femmes condamnées, ni pour personnes condamnées nécessitant une prise en charge adaptée à leur degré de vulnérabilité.

La capacité d'accueil du futur établissement pénitentiaire a donc été arrêtée à 450 places et répond de manière adéquate à un besoin de places établi et confirmé encore aujourd'hui par le dernier Monitoring des capacités de privation de liberté de février 2019, qui met toujours en évidence la nécessité de créer, de manière urgente, de nouvelles places pour l'exécution en régime fermé<sup>93</sup>.

Ce besoin de places est loin de dépendre de simples choix politiques, comme le prétendent les opposants. En effet, la majorité des personnes

---

<sup>91</sup> Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), Monitoring des capacités de privation de liberté, Février 2019, p. 17

<sup>92</sup> Groupe de travail Restructuration, « Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile », Rapport final, du 18 février 2014

<sup>93</sup> Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP), Monitoring des capacités de privation de liberté, Février 2019, p. 17

détenues ne peuvent pas bénéficier d'allègements, c'est-à-dire de sorties ou d'un passage en milieu ouvert, en raison du fait qu'elles sont dépourvues de statut légal de séjour en Suisse, respectivement de régimes facilités, tels que les bracelets électroniques. De ce fait, le domaine pénitentiaire est fortement sollicité, avec pour corollaire une mise à contribution accrue des structures construites.

L'augmentation de la criminalité, l'évolution du profil des délinquants, le contexte économique difficile au sein de l'Europe et particulièrement dans certains pays limitrophes, et le renforcement des mesures destinées à garantir la sécurité et l'ordre public en sont les causes principales. Dans ce contexte, la mise en œuvre des peines pécuniaires et des autres peines alternatives (le travail d'intérêt général par exemple) n'ont pas atteint les objectifs imaginés et prévus. Concernant ces peines alternatives (comme le système des bracelets électroniques), elles ne peuvent, en tout état, intervenir qu'en fonction du délit commis et du type de détenu (nécessité d'une situation stable, d'une activité professionnelle, etc.), sur la base de critères bien précis<sup>94</sup>, ce qui concerne une population de condamnés relativement réduite.

Par ailleurs, la modification du 19 juin 2015 apportée au code pénal suisse (CP) et au code pénal militaire (CPM) (Réforme du droit des sanctions), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, pourrait avoir pour conséquence une augmentation du nombre des séjours en prison. C'est la raison pour laquelle il convient également d'anticiper la capacité d'accueil des établissements d'exécution de peines en milieu fermé et réaliser l'établissement des Dardelles comprenant 450 places.

Certes, ce projet sera 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, de par la mise en service de l'établissement des Dardelles, l'augmentation de la population détenue dans le canton de Genève ne sera pas massive, il s'agit essentiellement, comme il vient d'être rappelé, de procéder à une redistribution, de manière conforme au droit, des places de détention selon le type d'établissement. Autrement dit, cela revient à transférer aux Dardelles les détenus actuellement en exécution de peine à la prison de Champ-Dollon, destinée initialement à la détention préventive et marquée par une situation de surpopulation chronique, et à transférer également les condamnés séjournant actuellement dans l'établissement de La Brenaz, qui devra être affecté entièrement à la détention administrative. La mise à disposition de ces nouvelles places pour l'exécution des sanctions

---

<sup>94</sup> Voir art. 79a et 79b CP

pénales permettra ainsi une prise en charge adéquate des détenus d'un point de vue tant juridique qu'humain.

Quant au coût total des investissements, travaux et acquisitions foncières, il s'élève à 258 500 000 francs. Cela étant, 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. 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. Ces coûts de fonctionnement annuels sont certes importants, mais le Conseil d'Etat a recherché ici aussi, dans la mesure du possible, des économies et des optimisations, afin de réduire la charge financière annuelle représentée par l'établissement. Il sied par ailleurs 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.

Au vu de ce qui précède, et comme exposé dans les considérations générales, il ne fait pas de doute que l'exigence d'un intérêt public à la réalisation de l'établissement des Dardelles est remplie.

Enfin, en ce qui concerne la proportionnalité de la mesure querellée, les opposants font valoir qu'il existerait des solutions alternatives à la construction de l'établissement des Dardelles dans le canton (par exemple, la construction d'un établissement pénitentiaire dans un autre canton, la rénovation de la prison de Champ-Dollon ou l'application de peines alternatives).

Les opposants reprochent également au projet de modification des limites de zones querellé de porter presque uniquement sur des parcelles appartenant à des propriétaires privés, sur lesquelles des bâtiments ont parfois été érigés, ce qui impliquerait d'exproprier ces terrains, alors que d'autres localisations et options existeraient, notamment sur les parcelles non bâties, inexploitées, situées au nord-est du périmètre, essentiellement propriété de l'Etat.

Certains opposants invoquent encore leurs intérêts privés, voire professionnels, et des motifs d'ordre personnel, comme leur volonté de ne pas partir, de conserver leur propriété familiale et les bâtiments qui y sont érigés, dans lesquels ils ont investi parfois beaucoup d'argent, tels

qu'habitations, chalets de week-end, jardins potagers, garages, dépôts (notamment un dépôt utilisé pour l'exploitation d'une entreprise de paysagerie), bâtiments agricoles, terrains agricoles et pour l'horticulture, etc.

A noter qu'un opposant, M. Carlos Leal, est locataire d'une parcelle comprise dans le périmètre du projet de modification des limites de zones litigieuses, sur laquelle se trouverait en particulier une pépinière, qu'il utiliserait dans le cadre de son activité professionnelle de jardinier. Il ne s'oppose pas à la clause d'utilité publique, et d'ailleurs, n'est pas habilité à le faire, mais s'oppose au projet de classement et invoque des griefs similaires à certains autres opposants propriétaires, relatifs à la perte d'un terrain pour leur activité professionnelle. Les considérations qui seront développées ci-après à ce sujet pour les propriétaires valent ainsi également pour cet opposant.

Il convient de rappeler, encore une fois, que l'art. 2 du projet de loi en cause ne prévoit pas de clause d'expropriation au sens juridique du terme, pas plus qu'il ne fixe les règles et modalités de mise à disposition des terrains concernés. Le fait que ce projet de loi ne s'étende pas sur ces modalités ne signifie nullement par ailleurs que la voie de la négociation serait négligée et celle de l'expropriation favorisée. La voie de la négociation préalable, permettant d'envisager une acquisition à l'amiable, doit être privilégiée. C'est seulement si les négociations avec les propriétaires des parcelles concernées venaient à échouer que le Conseil d'Etat pourrait envisager, à titre d'*ultima ratio*, une mesure d'expropriation.

Comme il a été exposé plus avant dans les considérations générales, et s'agissant de l'intérêt public à la réalisation de l'établissement considéré, des solutions alternatives à la construction de l'établissement des Dardelles dans le canton ont été recherchées. Cependant, les recherches de places supplémentaires de détention ou d'emplacements pour la construction d'une infrastructure pénitentiaire auprès d'autres cantons du Concordat latin n'ont pas abouti, les cantons interpellés ayant répondu défavorablement.

Par ailleurs, la rénovation de la prison de Champ-Dollon, invoquée par les opposants, s'impose en raison de son état de vétusté avancé, mais elle est uniquement possible si un autre établissement de taille importante est construit auparavant. De plus, cette prison est initialement destinée à accueillir des personnes en détention préventive et le restera. Une fois rénovée, sa fonction demeura donc la même et elle ne permettra pas d'avantage d'accueillir des condamnés qu'aujourd'hui.

En ce qui concerne la mise en œuvre des peines pécuniaires et des autres peines alternatives, le contexte difficile évoqué auparavant et les critères

stricts, limitant l'accès à ces formes d'exécution de peines, ne permettent pas d'étendre leur application à une population importante de condamnés, ce qui ne résout donc pas le manque de places de détention en milieu fermé.

Ainsi, en l'absence de solutions alternatives et de possibilité de construction dans un autre canton, l'implantation du futur établissement pénitentiaire sur le site visé est celle qui répond le mieux aux critères d'efficacité et de synergies avec les infrastructures existantes sur ce site, notamment en matière de confection de repas et de prise en charge médicale. A ce titre, le plateau technique médical de Champ-Dollon est en effet confronté à une situation de surpopulation carcérale et n'est pas en mesure de prendre en charge les détenus de Curabilis, ni ceux de La Brenaz. Les Dardelles, avec un deuxième plateau technique médical, permettront de répondre davantage aux besoins du site. Dans la même dynamique, la construction de l'établissement des Dardelles permettra de faire fonctionner deux cuisines capables de se suppléer : celle de Champ-Dollon, d'une part, dont une réfection complète doit être étudiée dans le cadre du projet de rénovation générale de cette prison, et celle de l'établissement des Dardelles, d'autre part, qui permettra de couvrir les besoins de Curabilis et de La Brenaz.

L'emplacement envisagé permet également de réduire l'impact global, au niveau du territoire cantonal, des infrastructures pénitentiaires.

Quant au choix plus précis de la localisation du futur établissement essentiellement au sud des infrastructures pénitentiaires existantes, il est le fruit d'un travail de négociations avec la commune de Puplinge, qui exigeait d'éloigner au maximum le périmètre des Dardelles de la zone habitée du village. En effet, à l'origine, le périmètre du projet de modification des limites de zones se situait entièrement à l'est du complexe pénitentiaire existant, entre celui-ci et le village de Puplinge. En outre, une localisation du nouvel établissement au nord du complexe actuel, comme le suggèrent les opposants, en partie sur les parcelles non bâties de l'Etat, n'est pas possible non plus. Et pour cause, il n'y a pas suffisamment de place à cet endroit pour implanter l'ensemble des installations prévues. De plus, les autres parcelles au nord appartiennent aussi à des propriétaires privés. Les parcelles nécessaires au nord représentent en outre une surface encore plus importante en SDA. Enfin, surtout, une telle localisation se situe à peine à quelques dizaines de mètres des habitants du village de Choulex. Force est de constater, dès lors, que l'emplacement finalement retenu, principalement au sud des infrastructures pénitentiaires existantes, s'impose de lui-même, même s'il concerne presque uniquement des parcelles de propriétaires privés.

Certaines opposantes invoquent des griefs plus précis sur l'incorporation de leurs parcelles dans le périmètre du projet de modification des limites de zones litigieuses et en particulier sur la clause d'utilité publique prévue à l'art. 2 précité.

Ainsi, M<sup>mes</sup> Martine et Heidi Hänzi, propriétaires de la parcelle n° 335 de la commune de Puplinge, comprise pour partie dans le périmètre du projet querellé, font grief au projet d'établissement pénitentiaire des Dardelles de prévoir une « *imposante desserte aux dimensions d'autoroute* » à l'est du périmètre, du côté de Puplinge, sur toute la longueur du site pénitentiaire actuel et futur, notamment sur leur parcelle n° 335, alors qu'elles n'en voient pas la nécessité, vu l'accès au site pénitentiaire existant et maintenu, par le chemin de Champ-Dollon. Ainsi, l'emprise de l'enceinte pénitentiaire à cet endroit serait manifestement exagérée et ne saurait être déclarée d'utilité publique. L'emprise du projet de modification de zones prévue sur leur parcelle serait donc injustifiée et elles s'opposent à la déclaration d'utilité publique sur leur parcelle.

Une autre opposante, l'hoirie de feu M. Eugène Garin, formule des griefs similaires à l'encontre du projet de modification des limites de zones querellé : il n'y aurait pas de constructions prévues sur les parcelles n° 324 et 854 comprises pour partie dans le périmètre du projet, propriétés de l'hoirie, situées à l'est du périmètre, ou sinon tout au plus des « *aménagements à vocation récréative* » pour les détenus. Or, l'opposante considère que seule la construction des bâtiments pénitentiaires proprement dits justifierait la clause d'utilité publique sur leurs terrains, à l'exclusion de la construction éventuelle d'un parking, d'aménagements routiers ou de l'aménagement de potagers pour les détenus.

En l'espèce, des aménagements sont bel et bien envisagés dans la partie est du périmètre du projet de modification des limites de zones querellé, comprenant notamment les parcelles susmentionnées des opposantes. Il s'agit de la liaison interne au site pénitentiaire, entre l'établissement de La Brenaz et celui des Dardelles, afin de permettre des synergies entre les bâtiments des cuisines et du centre médical et pour éviter de devoir convoier les détenus concernés sur le domaine public, ce qui contribue à diminuer les risques sécuritaires. Il est certes prévu de maintenir l'accès actuel au site pénitentiaire par le chemin de Champ-Dollon, mais celui-ci constitue un accès général pour tous (détenus, employés, visiteurs et services de secours), situé à l'extérieur de l'enceinte pénitentiaire. C'est pourquoi la liaison interne au site, assumant d'autres fonctions, est nécessaire.

L'épaisseur de cette liaison est aussi dictée par le périmètre de sécurité qui est prévu avec notamment le merlon boisé, le merlon de terre, et le glacis

qui permettent également de protéger tant Curabilis que Champ-Dollon des projections d'objets depuis l'extérieur que ces établissements subissent régulièrement. Ces aménagements sont dès lors indispensables au bon fonctionnement du complexe pénitentiaire. Leur emprise, qui au demeurant a été réduite et limitée au strict nécessaire, ne porte finalement pas sur l'entier des parcelles concernées, et est donc pleinement justifiée. L'on ne saurait suivre, par conséquent, le raisonnement de l'une des opposantes considérant que seuls les bâtiments pénitentiaires à proprement parler pourraient justifier la clause d'utilité publique. Cette clause vise en fin de compte l'équipement public en entier avec ses aménagements nécessaires, y compris extérieurs et récréatifs, et non juste les bâtiments en soi. Les conditions de l'intérêt public et de la proportionnalité sont ici réunies.

Une autre opposante, l'hoirie de feu M. Daniel Fuchs, indique que le périmètre du projet de modification des limites de zones litigieuses, dans sa version de novembre 2016, correspondant au projet lauréat, n'incluait pas sa parcelle n° 323. Il n'y aurait donc aucune raison légitime pour qu'elle soit désormais comprise dans le périmètre concerné. La réalisation d'un équipement public sur leur parcelle ne remplirait pas la condition de l'intérêt public. Subsidiairement, cette parcelle située à l'extrémité nord-est du projet, ne la générerait pas et l'opposante demande de modifier le plan de zones pour l'exclure du périmètre.

Il sied de relever que la parcelle n° 323 a toujours été incluse dans le périmètre du projet en cause. Au début, entièrement, puis par la suite, pour partie. Par ailleurs, les raisons de l'inclure dans le périmètre sont les mêmes que celles qui viennent d'être exposées pour répondre aux opposantes ci-dessus. La condition de l'intérêt public est donc remplie et il n'y a pas lieu d'exclure cette parcelle du périmètre de projet de plan de zone querellé.

S'agissant des intérêts privés et professionnels invoqués par les opposants, il faut garder à l'esprit que leurs parcelles sont actuellement sises en zone agricole, là où les terrains sont en principe dépourvus de potentiel constructible. Ainsi, une grande partie des constructions existantes sur les parcelles concernées semble avoir été érigées de manière illégale. Dans certains autres cas, c'est l'utilisation qui en est faite, par exemple, pour de l'habitation, qui n'est a priori pas conforme au droit.

Certains opposants invoquent toutefois leur activité professionnelle agricole ou horticole sur ces parcelles. Il semblerait néanmoins, après une

recherche succincte, qu'il n'y ait pas, parmi eux, d'exploitants agricoles, au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural, du 4 octobre 1991<sup>95</sup>.

Au demeurant, dans l'hypothèse où des exploitants agricoles exercent leur activité sur les parcelles concernées et sont mis dans la difficulté, le chapitre 4 de la loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004<sup>96</sup>, prévoit des mesures à caractère social, dont ils pourraient bénéficier s'ils en font la demande et s'ils en remplissent les conditions.

Quoiqu'il en soit, la pesée de tous les intérêts privés et publics démontre que l'intérêt public à réaliser l'établissement pénitentiaire des Dardelles est supérieur aux intérêts privés des opposants à conserver leurs terrains.

Au vu des considérations qui précèdent, l'intérêt privé des opposants ne saurait l'emporter sur l'intérêt public à doter le Canton d'un établissement d'exécution de peines de 450 places, dont la nécessité a été démontrée plus avant.

Dans un arrêt concernant un groupe scolaire appelé à se substituer à une villa, le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'observer à ce propos qu'en tout état, « *l'avenir financier* [des opposants] *n'est pas compromis dès lors qu'*[ils ont] *droit à pleine indemnité requise par* [l'art. 26 Cst] »<sup>97</sup>. Ceci, encore une fois, uniquement dans l'hypothèse d'un éventuel échec des discussions et de prise subséquente d'une mesure d'expropriation à titre d'*ultima ratio*, étant rappelé que le montant de cette éventuelle indemnité « *pleine et entière* », au sens de l'art. 14 LEx-GE, devrait alors être fixé par un tribunal.

La mesure consistant à déclarer d'utilité publique la réalisation d'équipements dans le périmètre de la zone affectée à de l'équipement public apparaît ainsi comme une mesure parfaitement adéquate, nécessaire et proportionnée pour parvenir au but recherché.

En fin de compte, l'atteinte au droit de propriété visée par la clause d'utilité publique prévue à l'art. 2 du projet de loi querellé repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public prépondérant et respecte le principe de proportionnalité. Les conditions fixées par l'art. 36 Cst. sont donc respectées.

En outre, il y a lieu de rappeler que le 1<sup>er</sup> mai 2014 sont entrées en vigueur de nouvelles dispositions de la LAT. Ces dispositions fixent les

---

<sup>95</sup> Loi fédérale sur le droit foncier rural, du 4 octobre 1991 (RS 211.412.11 ; ci-après LDFR)

<sup>96</sup> Loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004 (RSG M 2 05 ; ci-après LPromAgr)

<sup>97</sup> TF 1P.173/1990, du 10.09.1990, consid. 2b



conditions pour que de nouveaux terrains puissent être classés en zone à bâtir (cf. art. 15 LAT). En particulier, l'art. 15 al. 4 let. d LAT impose que leur disponibilité soit garantie sur le plan juridique. Traitant de ce dernier point, l'art. 15a LAT précise que « *les cantons prennent en collaboration avec les communes les mesures nécessaires pour que les zones à bâtir soient utilisées conformément à leur affectation, notamment en ordonnant des mesures d'amélioration foncières telles que le remembrement de terrains (art. 20)* » (al. 1) et que « *le droit cantonal prévoit que, si l'intérêt public le justifie, l'autorité compétente peut imposer un délai à la construction et, en cas d'inexécution, ordonner les mesures prévues par le droit cantonal* » (al. 2). Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre d'un objectif général de lutte contre la thésaurisation, laquelle revêt un intérêt public si important que, dans le cadre de la révision de la LAT, la disponibilité juridique des terrains a été érigée en condition à la création de nouvelles zones à bâtir. Il s'agit de l'améliorer drastiquement, de manière à s'assurer que les terrains soustraits à la zone agricole (et aux surfaces d'assolement), comme il est prévu dans cas d'espèce, soient effectivement construits. Le projet de loi de modification des limites de zones querellé répond ainsi pleinement à ces exigences en prévoyant une clause d'utilité publique. Il ne pourrait en aller autrement, sauf à violer l'art. 15 LAT.

Rappelons encore une fois que cette clause n'équivaut pas, en elle-même, à l'expropriation proprement dite des terrains objets de la modification des limites de zones. Elle ne fait que la permettre, le cas échéant, selon une procédure précise. En effet, seul le Conseil d'Etat est habilité à décréter, le cas échéant, l'expropriation des immeubles et des droits dont la cession est nécessaire à l'exécution d'un travail ou d'un ouvrage déterminé, d'une opération d'aménagement ou d'une mesure d'intérêt public, pour autant que l'utilité publique ait préalablement été constatée par le Grand Conseil (art. 26 LEx-GE). Le projet de loi querellé, en application de l'art. 3 al. 1 let. a LEx-GE, se limite à prévoir une clause d'utilité publique à son art. 2, permettant d'envisager, uniquement en cas d'échec des négociations et à titre d'*ultima ratio*, une éventuelle mesure d'expropriation, au vu de l'importance de l'intérêt public supérieur poursuivi.

Par conséquent, les griefs relatifs à la clause d'utilité publique de l'art. 2 du projet de loi litigieux sont infondés et doivent être rejetés.

\*\*\*\*\*

Il résulte de ce qui précède que les oppositions formées à l'encontre du projet de loi querellé, ainsi qu'à la clause d'utilité publique, sont infondées et doivent être rejetées dans la mesure où elles sont recevables.

## **X. Discussion et vote**

Une députée socialiste rappelle qu'elle était intervenue auprès de M. Maudet, qui était alors chargé de la sécurité, pour demander l'étude d'un redimensionnement afin de tenir compte des critiques émises par les différentes parties. Le dossier a été repris dans l'intervalle par M. Poggia. Le travail de la commission d'aménagement est d'entrer ou non en matière sur la modification de zones ; cela permettrait à la commission des travaux de se prononcer ensuite. Le groupe socialiste a entendu le point de vue de la commission des visiteurs officiels, il reconnaît le besoin d'une prison pour femmes, de rénover Champ-Dollon et d'avoir un espace permettant de faire une rocade lors de la rénovation. Leur grand regret est que les variantes présentées n'ont fait que de répéter la présentation initiale, et que le seul argument évoqué a été que plus l'on fait grand, moins cela coûte. Les variantes proposées ne tiennent pas compte des propositions alternatives, notamment celles des agents de détention dans le livre blanc. La situation est la même qu'au point de départ, ce qui est regrettable, car ils ne sont pas opposés sur le principe à la construction de bâtiments pénitentiaires. Ils regrettent aussi que les propositions des agents de détention n'aient même pas fait l'objet d'une présentation. Avec des manières différentes de traiter les peines privatives de liberté et un dialogue avec le palais de justice, les efforts conjoints pourraient permettre de redimensionner le projet. Les agents de détention ont fourni un formidable travail, ce sont eux les principaux acteurs qui sont sur le terrain, et ils n'ont même pas été représentés à la commission, alors que leur travail aurait mérité d'être discuté. Elle se demande combien de personnes s'y sont réellement intéressées. Le groupe socialiste va donc refuser la modification de zones.

Un député UDC indique que le groupe UDC va soutenir la modification de zones, parce qu'il est important d'aller de l'avant avec ce projet. Il regrette cependant que le redimensionnement esquissé n'ait rien donné et qu'il y ait la même emprise au sol quelle que soit la variante. Les discussions de la commission des travaux ne sont pas terminées, il se demande s'ils ont déjà reçu le préavis de la commission des visiteurs officiels. Il est encore possible qu'une des variantes proposées soit finalement retenue au profit du projet de loi initial. Ne voulant pas couper la discussion, le groupe UDC va soutenir le

déclassement et rester attentif quant au volet du crédit d'investissement qui est à la commission des travaux.

Un député Vert annonce que les raisons pour lesquelles les Verts refuseront aussi la modification de zones ont déjà été largement évoquées par la députée socialiste. Ce projet est issu de la nouvelle planification pénitentiaire élaborée en 2012-2013, présentée en septembre 2013, puis rapidement acceptée par la majorité de l'époque et votée par le parlement. En mai 2014, une motion interpartis a été présentée par les Verts, le PDC et le PS proposait d'étudier la réalisation d'une prison intercantonale. Suite à cette motion, envoyée au Conseil d'Etat en août 2018, différentes variantes au projet des Dardelles ont été présentées ; curieusement, plus c'est petit, plus c'est cher. Cela leur laisse une certaine amertume ; ils auraient espéré que le Conseil d'Etat entende ce message pluripartite. Il faut réduire pour s'adapter aux besoins réels et non fantasmés en termes de places de détention. Une prison de 450 places représente un coût de fonctionnement avoisinant les 150 millions par an. La méthode pour rénover Champ-Dollon est d'ailleurs questionnable, les autres pays ne construisent pas forcément une nouvelle prison quand ils doivent en rénover une. Il y a un chantage moral qui leur est fait parce que la prison de Champ-Dollon ne peut pas être rénovée, mais ils auraient pu commencer à la rénover sans que cela soit lié à la construction des Dardelles. Ce n'est pas la faute de ceux qui s'opposent à cela, il y a toujours eu une majorité en faveur de ce projet pénitentiaire ; si cela est si urgent, ils auraient dû le résoudre avant. Il est possible de faire des prisons intercantionales. Or, il n'y a jamais eu de vraie volonté pour réaliser une prison intercantonale, ce qui fait qu'ils sont amenés à construire cette énorme prison coûteuse. Pour toutes ces raisons, les Verts s'opposeront à la modification de zones.

Un député PDC relève que la surface à déclasser est passée de 15,3 ha en 2013 à 10,7 ha en 2017, soit une réduction d'un tiers de la surface impactée par le déclassement. Le département a affirmé que, quelle que soit la variante choisie, le besoin en surface restait le même ; le groupe PDC espère que ces affirmations sont exactes. De plus, apparemment, les autres cantons ont déjà fait leur part et il est donc difficile de leur en demander plus. Par ailleurs, la prison de Champ-Dollon est effectivement en très mauvais état et il est compliqué de la rénover sans une nouvelle prison pour accueillir les détenus durant les travaux. Or, les conditions de détention, qui font que les tribunaux dédommagent les détenus de plusieurs centaines de milliers de francs par année, sont indignes d'un pays comme la Suisse, ainsi que les conditions de travail des employés. Ils considèrent que pour une détention efficace, il faut quatre éléments : la sanction, le soin, la formation et la réinsertion. Dans ces

conditions, le groupe PDC préconise l'option d'une prison à 290 places, l'une des variantes proposées. Ils estiment qu'il faut miser sur la qualité et non la quantité ; cela coûte certes plus cher au départ, mais cela en vaut la peine s'il y a moins de récidive par la suite. Le groupe PDC a quelques divergences sur ce sujet, mais la majorité est en faveur de la modification de zones.

Un député PLR rappelle que la surface du projet, au-delà des raisons pour lesquelles il faut construire cette prison, a été réduite de 4 ha, dont un peu plus de 2,5 de surfaces d'assolement. L'essentiel a été dit, le groupe libéral-radical soutiendra ce déclassement et souhaite qu'il se réalise rapidement, car cela fait longtemps que les employés et les prisonniers souffrent des conditions de Champ-Dollon.

Un député MCG indique que le groupe MCG votera ce déclassement, après des discussions notamment avec le personnel qui travaille dans des conditions déplorables. Même si l'on ne connaît pas la direction que va prendre la société, la prison a tendance à être surpeuplée plutôt que le contraire, et il vaut mieux prévenir que guérir. Ils sont conscients du coût que cela représente et que l'avenir financier du canton ne s'annonce pas radieux, mais la politique de sécurité est importante pour eux et ils soutiennent la construction de cette prison.

Un député EAG souhaite évoquer la politique pénitentiaire. Il relève que le canton de Bâle, pourtant dans la même situation que Genève, voit son nombre de prisonniers diminuer, et engage même des procédures pour accueillir des détenus venus d'autres cantons voire d'autres pays. A Genève, il y a eu une ouverture en séparant le pouvoir judiciaire et la distribution des bracelets, mais les bracelets ne sont accordés qu'à certains privilégiés. Il estime qu'il s'agit d'une bonne politique de ne pas désinsérer complètement les gens qui ont commis des infractions. Il trouve qu'il faut s'interroger sur la politique qui est menée en termes d'enfermement, qu'il n'y a pas de vision et que les gens sont simplement enfermés. D'autres pays ont fait d'autres démarches et ont réussi. Du point de vue de la modification de zones, la votation populaire sur le déclassement du Pré-du-Stand va bientôt avoir lieu, il y a un vrai débat sur la question de l'impact du bâtiment. Il trouve étonnant de voir les magistrats se succéder, accepter de proposer des variantes et finalement ne pas changer le projet initial. Ils ont gagné 2 ou 3 ha en quelques années plutôt que d'envisager des stratégies intelligentes. Le groupe EAG s'opposera donc à la modification de zones.

## Votes

La présidente met aux voix l'**entrée en matière du PL 12302** :

Oui :	9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Abstentions :	—

**L'entrée en matière est acceptée.**

La présidente procède au vote du **2<sup>e</sup> débat** :

Art. 1	pas d'opposition, adopté
Art. 2	pas d'opposition, adopté
Art. 3	pas d'opposition, adopté
Art. 4	

M. Pauli précise que l'art. 4 Oppositions doit être ajouté ; il traite de l'opposition à la zone elle-même et de l'opposition à la clause d'utilité publique.

La présidente met aux voix l'art. 4 Oppositions :

Oui :	9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	1 (1 EAG)
Abstentions :	5 (3 S, 2 Ve)

**L'art. 4 est accepté.**

Art. 5 nouveau pas d'opposition, adopté

La présidente met aux voix l'**ensemble du PL 12302 (3<sup>e</sup> débat)** :

Oui :	9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)
Non :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Abstentions :	—

**Le PL 12302 est accepté.**

*Catégorie de débat préavisée : II (60 minutes)*

## VI. Conclusion

Le canton de Genève n'assume pas ses responsabilités en matière carcérale. Il n'existe aucun établissement pour l'exécution de peine, menant à une surpopulation chronique de Champ-Dollon, d'un taux de l'ordre de 160 à 180%, et au mélange des détenus en exécution de peines et ceux en préventive. Ces conditions de détention ont été qualifiées d'illicites par le Tribunal fédéral, ce qui a conduit à des indemnisations ou des réductions de peine.

L'absence d'espaces en exécution de peine empêche de proposer aux détenus une requalification au niveau professionnel. En principe, en exécution de peine, un détenu devrait disposer d'une cellule et d'une place de travail individuelles. Le but est notamment que les détenus aient des connaissances pour envisager, lors de leur sortie, de se réinsérer dans la vie courante et éviter qu'ils reviennent en prison. Autrement dit, Genève manque cruellement de concrétisation du concept de la réinsertion.

De plus, Genève ne dispose pas d'établissement pour la prise en charge des femmes détenues et encore moins de cellules mère-enfant. Les installations manquent également pour l'encadrement des détenus plus âgés et des détenus handicapés.

Cette situation n'est pas digne de Genève !

Le PL 12302 vise à déclasser les terrains nécessaires à la construction d'un établissement pénitentiaire de 450 places pour l'exécution de peines, nommé « Les Dardelles ». Le périmètre situé sur la commune de Puplinge comprend 10,7 ha, actuellement en zone agricole donc 7,1 ha en SDA, et impacte 55 propriétaires. Ce projet est conformément au plan directeur cantonal et est aussi cité par l'ARE dans la liste des déclassements des zones agricoles et des SDA autorisés. Grâce à un important travail du département et du lauréat de l'appel d'offres, le périmètre nécessaire a été significativement réduit depuis le début du processus, de 15,3 à 10,7 ha. Il ne semble malheureusement pas possible de le réduire davantage en raison des contraintes liées à un établissement pénitentiaire, notamment sécuritaires, et aux mesures d'atténuation des nuisances sonores et visuelles pour le voisinage. En particulier, malgré le développement de variantes d'établissements plus petits, l'emprise au sol n'a pas pu être réduite, car beaucoup d'éléments sont inamovibles (activités d'ateliers, terrains de sport, sûreté, chemins de ronde, etc.).

L'emplacement de la nouvelle prison en prolongement des autres établissements pénitenciers du canton permettra de travailler en synergies d'exploitation. Les installations devenues obsolètes, comme les cuisines,

seront complétées et des équipements renouvelés, mais surtout les détenus seront répartis selon les différentes peines. De plus, avoir un site unique pour l'exécution de peine est une meilleure chose que la répartition sur plusieurs sites, cela permettant de mettre en place une prise en charge uniforme.

Ce nouvel établissement est indispensable pour que notre canton traite dignement ses détenus. Parmi les 450 places créées, 300 places seront pour les courtes peines, soit en dessous de 18 mois, et 150 places pour les longues peines. De plus, 25 places pour des femmes seront créées, avec 4 cellules mères-enfants, ainsi que 10 places pour les personnes particulièrement vulnérables et 15 places pour l'unité psychiatrique.

La construction des Dardelles permettra également de rénover Champ-Dollon, qui est dans un état de délabrement avancé, en transférant temporairement les détenus dans le nouvel établissement. Cet aspect implique une certaine urgence pour la construction de la nouvelle prison, afin de remédier tant aux conditions de détention qu'aux conditions de travail actuelles. De plus, la construction des Dardelles libérera la prison de La Brenaz, qui pourra être affectée totalement à la détention administrative, ce qui débloquera une subvention fédérale de 40 millions de francs par an.

Les travaux de la commission ont démontré qu'il n'existe pas d'alternative crédible à la construction des Dardelles. En particulier, l'usage des bracelets électroniques n'est pas une solution, puisque le droit fédéral limite leur usage aux peines de moins de 12 mois et, surtout, impose que la personne ait un domicile légal en Suisse, ce qui exclut 70% des détenus de Champ-Dollon qui n'ont pas de titre de séjour. De même, malgré les efforts du Conseil d'Etat, aucun canton romand n'a accepté la proposition d'un établissement pénitentiaire intercantonal. Finalement, comme déjà indiqué, un redimensionnement des Dardelles n'aurait pas d'impact sur l'emprise au sol. Le projet initial de 450 places s'avère être le moins cher parmi toutes les variantes, en raison des subventions fédérales, et est le projet le plus dense, consommant le moins de surface par place.

En résumé, ne pas construire les Dardelles ne répondrait pas aux besoins actuels et futurs. Cela poserait également un problème de réhabilitation de Champ-Dollon et maintiendrait la problématique de la surpopulation carcérale. Les conditions de détention resteraient illicites et la politique de réinsertion dramatique absente. Rejeter ce déclassement, c'est reporter la construction d'une nouvelle prison à minimum 20 ans. Pour ces raisons, la majorité de la commission d'aménagement du canton vous invite, Mesdames, Messieurs les députés, à accepter ce projet de loi.

Annexes :

1. *présentation du 12 septembre 2018 du crédit d'investissement*
2. *présentation du 12 septembre 2018 de la modification de zone*
3. *présentation du 8 mai 2019 des variantes alternatives*
4. *réponse du Conseil d'Etat vaudois*
5. *réponse du Conseil d'Etat fribourgeois*
6. *présentation du 22 mai 2019 de la commune de Puplinge*
7. *Livre blanc de l'UCPC*
8. *présentation du 26 juin 2019*
9. *réponse du SAPEM aux questions des commissaires*



## **Projet de loi (12302-A)**

**modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Puplinge (création d'une zone affectée à de l'équipement public située entre les chemins de Champ-Dollon, du Barot et des Dardelles)**

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

### **Art. 1 Approbation du plan**

<sup>1</sup> Le plan N° 29945-532, dressé par le département chargé de l'aménagement du territoire le 27 août 2013, modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Puplinge (création d'une zone affectée à de l'équipement public située entre les chemins de Champ-Dollon, du Barot et des Dardelles) est approuvé.

<sup>2</sup> Les plans de zones annexés à la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987, sont modifiés en conséquence.

### **Art. 2 Utilité publique**

<sup>1</sup> La réalisation d'un équipement public sur les parcelles N°s 323 (pour partie), 324 (pour partie), 327 (pour partie), 335 (pour partie), 336 (pour partie), 355 (pour partie), 356 (pour partie), 366 (pour partie), 379 (pour partie), 382, 383, 384, 385, 386, 387, 389, 390, 391, 392, 398, 554, 568, 569, 603 (pour partie), 604 (pour partie), 688 (pour partie), 714, 751, 752, 757, 854 (pour partie), 862 (pour partie), 903 (pour partie), 905, 1040, 1041, 1081, 1083, 1086, 1114, 1128, 1202 (pour partie), 1451, 1452, 1454, 1455, 1540 (pour partie), 1542, 1543, 1628 (pour partie), 1629 (pour partie), 1631, dp 1645 (pour partie), dp 1647, dp 1648 (pour partie) et 1689 (pour partie), situées sur le territoire de la commune de Puplinge (feuilles cadastrales N°s 10, 11 et 12), comprises dans le périmètre de la zone affectée à de l'équipement public créée par le plan visé à l'article 1, est déclarée d'utilité publique au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933.

<sup>2</sup> En conséquence, l'acquisition des immeubles et des droits nécessaires à cette réalisation peut être poursuivie par voie d'expropriation.

### **Art. 3 Degré de sensibilité**

<sup>1</sup> Conformément aux articles 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986, le degré de sensibilité II est attribué aux biens-fonds compris dans le périmètre de la zone affectée à de l'équipement public, créée par le plan visé à l'article 1.

<sup>2</sup> Les valeurs de planification devront être respectées.

### **Art. 4 Oppositions**

<sup>1</sup> Les oppositions à la modification des limites de zones formées par l'association Bien Vivre à Puplinge et M<sup>mes</sup> et MM. Danielle Luscher, Simone Duchoud et Heidi Rickenbacher, représentées par CGI Conseils, Fabrice Moro, représenté par M<sup>e</sup> Laurent Strawson, Cédric Asséo, représenté par M<sup>e</sup> Mathieu Simona, Irène et Valerio Pavesi, représentés par M<sup>e</sup> Jean-Marc Siegrist, Carlos Leal et Bernard, Georges et Roger Golay sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

<sup>2</sup> Les oppositions à la modification des limites de zones formées par M<sup>mes</sup> et MM. Martine et Heidi Hänzli, représentées par M<sup>e</sup> Marie-Flore Dessimoz, Arlette Jaeger Degeneve, représentée par M<sup>e</sup> Bruno Mégevand, Jocelyne Augsburg, représentée par M<sup>e</sup> Robert Assaël, Jean-Pierre Rinaldi, représenté par M<sup>e</sup> Olivier Wehrli, l'hoirie de feu M. Eugène Garin, l'hoirie de feu M. Daniel Fuchs et Punch SA sont déclarées irrecevables et sont rejetées en tant que de besoin, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

<sup>3</sup> Les oppositions à la clause d'utilité publique visée à l'article 2 formées par M<sup>mes</sup> et MM. Danielle Luscher, Simone Duchoud et Heidi Rickenbacher, représentées par CGI Conseils, Martine et Heidi Hänzli, représentées par M<sup>e</sup> Marie-Flore Dessimoz, Arlette Jaeger Degeneve, représentée par M<sup>e</sup> Bruno Mégevand, Jocelyne Augsburg, représentée par M<sup>e</sup> Robert Assaël, Jean-Pierre Rinaldi, représenté par M<sup>e</sup> Olivier Wehrli, Fabrice Moro, représenté par M<sup>e</sup> Laurent Strawson, Bernard, Georges et Roger Golay, Cédric Asséo, l'hoirie de feu M. Eugène Garin, l'hoirie de feu M. Daniel Fuchs et Punch SA sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables, pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'examen de la présente loi.

### **Art. 5 Dépôt**

Un exemplaire du plan N° 29945-532 susvisé, certifié conforme par la présidence du Grand Conseil, est déposé aux Archives d'Etat de Genève.

REPUBLIQUE  
ET CANTON  
DE GENEVE

## DÉPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE L'ENERGIE

Office de l'urbanisme

Direction du développement urbain - Rive gauche

## PUPLINGE

Feuilles Cadastreales : 10, 11, 12

## Parcelles N°s :

382, 383, 384, 385, 386, 387, 389, 390,  
391, 392, 398, 554, 568, 569, 714, 751,  
752, 757, 905, 1040, 1041, 1081, 1083,  
1086, 1114, 1128, 1451, 1452, 1454,  
1455, 1542, 1543, 1631 et dp 1647  
pour partie : 323, 324, 327, 335, 336, 355,  
356, 366, 379, 603, 604, 688, 854, 862,  
903, 1202, 1540, 1628, 1629, dp 1645, dp  
1648 et 1689

## Modification des limites de zones

Située entre les chemins de Champ-Dollon, du Barot  
et des Dardelles



Zone affectée à de l'équipement public  
D.S. OPB II

## PROCEDURE D'OPPOSITION

Adopté par le Conseil d'Etat le :

Visa :

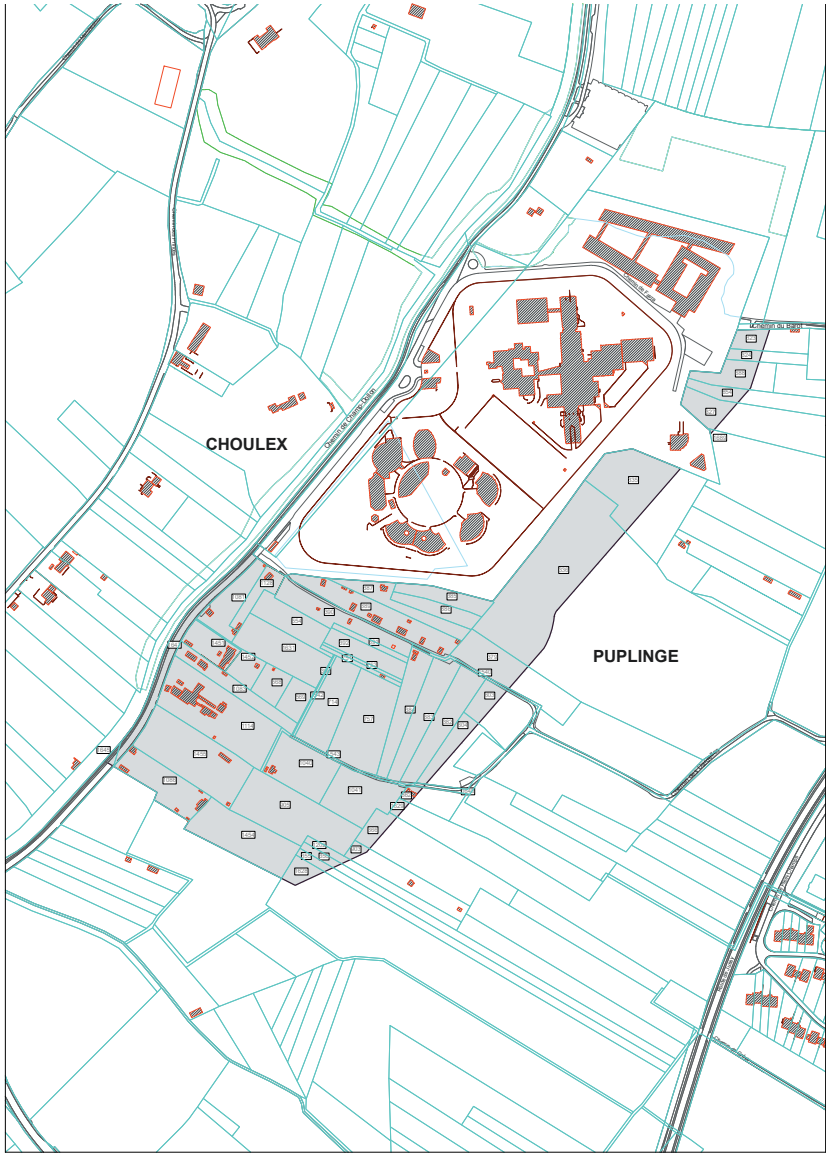
Timbres :

Adopté par le Grand Conseil le :

Loi N° :

Echelle <b>1 / 2500</b>		Date	27.08.13
		Dessin	SP / MB
Modifications			
Indice	Objets	Date	Dessin
	Evolution du périmètre	10.01.2014	SP
	Nouveau périmètre	29.01.2015	MB
	Nouveau périmètre	05.10.2015	MB
	Reprise totale du plan	16.11.16	LAC
	Modification du périmètre	17.01.17	LAC
	Correction suite à ET	04.04.17	LAC

Code GIREC	
Secteur / Sous-secteur statistique	Code alphabétique
<b>36-00-011 / 36-00-012</b>	
Code Aménagement (Commune / Quartier)	
<b>532</b>	
Plan N°	
Archives Internes	<b>29945</b>
CDU	
<b>711.6</b>	



## Commission d'aménagement du 12.09.18

PL ouvrant un crédit d'investissement de 258 500 000 F en vue de la réalisation et de l'équipement d'un établissement fermé d'exécution de sanctions pénales de 450 places  
**"Les Dardelles"**



### Un établissement aujourd'hui déjà nécessaire

- Au 31 août 2018, les établissements genevois d'exécution de peine en milieu fermé accueilleraient  
**414 détenus**, auxquels il convient d'ajouter 72 détenus sous autorité genevoise placés hors canton dans des établissements d'exécution de peine, soit **486 détenus**. Parmi ces 486 détenus:
  - 244 purgeaient leur peine à Champ-Dollon, qui affichait 666 détenus pour 398 places
  - 158 purgeaient leur peine à La Brenaz, établissement appelé à être affecté à la détention administrative selon la planification décidée par la Confédération
- Un établissement d'exécution de peine de 450 places est donc aujourd'hui déjà **nécessaire**.

## Rendre possible la réhabilitation de Champ-Dollon

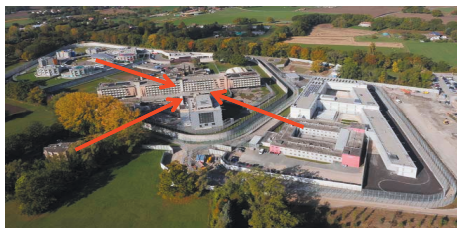
- Mise en service il y a 41 ans, la prison de Champ-Dollon a atteint son niveau d'**obsolescence**.  
Il est indispensable de réhabiliter ce bâtiment, également pour réduire ses nuisances, notamment sonores.
- Pour permettre la rénovation complète de Champ-Dollon dès 2022, la construction des Dardelles est **incontournable**.



13/09/2018 - Page 3

## Mettre un terme à la surpopulation carcérale

- Champ-Dollon demeure **suroccupée** à un taux de l'ordre de 160% à 180%.
- Elle est contrainte, faute de place ailleurs, d'accueillir des **détenus en exécution de peine**, des détenus en exécution de mesures et exceptionnellement pour des motifs de sécurité des détenus en détention administrative, alors qu'elle n'a pas été conçue à cette fin.
- Avec les seuls prévenus en détention avant jugement, Champ-Dollon est correctement dimensionnée et ne sera plus surpeuplée.



13/09/2018 - Page 4

## Remédier aux conditions de détention illicites et respecter la loi

- Pour remédier aux **conditions de détention illicites**, indignes, voire «**inhumaines**» telles que qualifiées par le TF, il faut désengorger Champ-Dollon.

- Ce faisant, l'Etat n'aura plus à défrayer des détenus en réparation de conditions de détention illicites.

- Constatant des conditions de détention illicites induites par la surpopulation à Champ-Dollon, les tribunaux ont été amenés à réduire les peines prononcées, ce qui tend à **décrédibiliser la politique pénale genevoise.**



13/09/2018 - Page 5

## Offrir des places en atelier en nombre suffisant

- Les Dardelles sont conçues comme un établissement d'exécution de peine, avec les infrastructures en conséquence, respectant les recommandations européennes.

- Il y aura suffisamment de places d'atelier:  
**1 détenu = 1 cellule = 1 place de travail.**
- Cela n'étant pas le cas aujourd'hui à Champ-Dollon, l'Etat se retrouve contraint de devoir **payer** certains détenus à **ne rien faire** (demi-pécule).
- Les infrastructures prévues aux Dardelles permettront de pleinement déployer le **concept de réinsertion et de désistance** des détenus.



13/09/2018 - Page 6

## Se doter d'une infrastructure répondant aux impératifs médicaux

- Les infrastructures médicales prévues aux Dardelles ont pour objectif de répondre sur place à la plupart des besoins médicaux des détenus, non seulement du nouvel établissement, mais également de La Brenaz.
- Ce n'est pas le cas aujourd'hui, ce qui implique de **nombreux transferts** dans des structures médicales extérieures.

13/09/2018 - Page 7

## Permettre d'affecter La Brenaz à la détention administrative

- Les 40 places actuellement disponibles à Favra et Frambois ne suffisent pas. Genève **suroccupe** déjà les places qui lui sont dévolues.
- Il est nécessaire de pouvoir disposer comme prévu de La Brenaz pour y opérer la **détention administrative**.
- Cela permettra de réclamer la subvention fédérale attendue de quelque 40 millions de francs.

13/09/2018 - Page 8



## Historique

- **Novembre 2012:** La planification pénitentiaire est adoptée par le Conseil d'Etat pour répondre à l'urgence due à la surpopulation pénitentiaire genevoise.
- **Novembre 2013:** Le PL d'étude de 16,5 millions F est voté par le Grand Conseil.
- **De Nov. 2013 à Mars 2015:** Elaboration des programmes fonctionnel, technique et Facility Manager (FM).
- **Mars 2015:** Lancement de l'appel d'offres.
- **Mars 2016:** Réception et analyse de 5 offres.
- **Novembre 2016:** Adjudication du marché de conception, réalisation et entretien maintenance au groupement Steiner-CGC Energie.
- **Décembre 2016:** Début de la mise au point du contrat avec Steiner-CGC Energie.
- **Juin 2018:** Signature du contrat Entreprise Totale (ET)/Facility Manager(FM).

13/09/2018 - Page 9

## Caractéristiques principales

- 34 ateliers permettant de mettre en œuvre la démarche de réinsertion et de désistance.



- 10 salles de classe
  - 4 locaux de recueillement
  - 1 parloir familial
  - 2 unités de vie familiale (parloirs intimes)
  - 1 magasin hors enceinte
- 1 zone d'accueil des familles hors enceinte.
  - 1 cuisine centrale conçue pour produire tous les repas de l'établissement, ainsi que ceux de La Brenaz.

13/09/2018 - Page 10

## Programme



- **450 places:**
  - 300 pour les courtes peines (<18 mois)
  - 150 pour les longues peines
  - Dont: 25 pour les femmes
    - 10 pour les personnes particulièrement vulnérables
    - 15 pour l'unité psychiatrique de soins intermédiaires (UPSI)
- **Régime progressif:**
  - secteur arrivants
  - secteur évaluation
  - secteur ordinaire
  - secteur ordinaire avec permissions (préparation à l'élargissement au régime de travail externe)
- **1 détenu = 1 cellule = 1 place de travail en atelier**
- **Secteur médical:**
  - Unité ambulatoire avec plateau technique commun avec la Brenaz pour les spécialités médicales
  - Unité psychiatrique de soins intermédiaires

13/09/2018 - Page 11

## L'adjudicataire : Le Groupement Steiner-CGC Energie



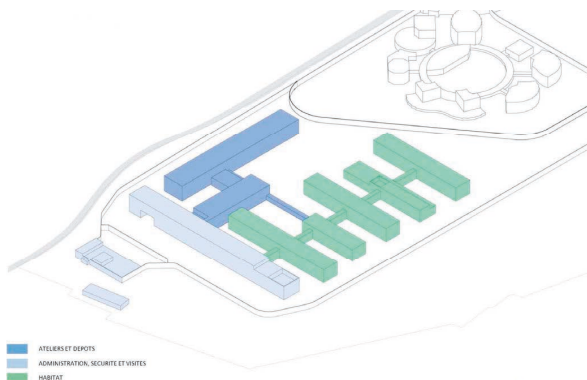
13/09/2018 - Page 12

## Les points forts de l'adjudicataire

- **Efficacité** fonctionnelle, technique et énergétique.
- **Coût** de conception et de réalisation optimum.
- **Rationalisation de la consommation foncière**, gain de 46 800 m<sup>2</sup> de zone agricole, soit 32% du périmètre initial.
- **Consommation réduite des surfaces d'assolement (SDA)**, gain de 32 100 m<sup>2</sup>, soit 35% des SDA du périmètre initial.

13/09/2018 - Page 13

## Fonctions principales



13/09/2018 - Page 14

## Conclusion



13/09/2018 - Page 15

## Gagner en autonomie

- Les Dardelles s'inscrivent dans une planification nationale; elles répondent à un **besoin concordataire planifié**.
- En construisant Les Dardelles, Genève disposera d'établissements permettant de répondre à **tous les types de détention**.
- Il réduira sensiblement sa forte dépendance vis-à-vis des autres cantons romands, dans lesquels sont en particulier placés, à grand frais, les détenus en exécution de longues peines.
- Le plein déploiement de la planification pénitentiaire permettra de **réduire le coût de fonctionnement par détenu** de 20%.

13/09/2018 - Page 16

## Construire une prison «genevoise» dans un autre canton n'est pas envisageable

- **Vaud** entreprend un effort similaire au nôtre pour remédier à sa propre surpopulation: un établissement de 210 places, agrandi de 200 places supplémentaires, est prévu dans les dix ans à venir.
- **Fribourg** a refusé d'entrer en matière sur notre demande.
- Les cantons de Fribourg, Valais, Neuchâtel et Jura offrent plus de places qu'ils n'en nécessitent pour les détenus sous leur autorité, contrairement à Genève et Vaud
- Au-delà, les coûts de transport seraient clairement prohibitifs.

13/09/2018 - Page 17

## La non-construction des Dardelles n'est pas une option

- Réponse aux besoins actuels et futurs...
- Réhabilitation de Champ-Dollon...
- Surpopulation carcérale...
- Conditions de détention illicites...
- Places en atelier...
- Besoins médicaux...
- Autonomie...
- Réinsertion...

***Quel que soit le bout par lequel on aborde la question,  
la construction des Dardelles est incontournable***

13/09/2018 - Page 18

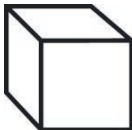
## Prochaines étapes

- **Juin 2018 à juin 2019:**
  - Etudes: validation avant-projet, projet puis autorisation de construire.
  - Débats et vote du PL investissement.
  - MZ n° 29 945 déposée au Grand Conseil le 28 mars 2018.
  - Si PL Investissement voté: acquisition des fonciers.
- **Juin 2019 à octobre 2020:** affermissement de la tranche conditionnelle 1.  
Préparation et lancement des travaux.
- **Octobre 2019 à octobre 2021:** travaux (24 mois).
- **Octobre 2021 à avril 2022:** Réception et tests des infrastructures et des éléments de sûreté avec les utilisateurs, prise de possession des locaux par les utilisateurs, gestion des retouches, tests à blanc et montée en puissance.
- **Avril 2022:** affermissement de tranche conditionnelle 2.  
Mise en exploitation – phase entretien/maintenance pour 12 années.

13/09/2018 - Page 19

***Merci de votre attention***

13/09/2018 - Page 20



ANNEXE 2

## PROJET DE MODIFICATION DES LIMITES DE ZONES

### N° 29'945 - 532 (Les Dardelles)

Commune de Puplinge  
Chemin de Champ-Dollon, du Barot et des Dardelles

Présentation à la commission d'aménagement  
Grand Conseil

12 septembre 2018



Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 1

## THÉMATIQUES ABORDÉES



- Site pénitentiaire
- Données de l'aménagement du territoire
- Particularité du projet des Dardelles
- Evolution du périmètre
- Procédure de la modification des limites de zones (MZ)



Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 2

## SITE PÉNITENTIAIRE



## CONFORMITE AU PLAN DIRECTEUR CANTONAL 2030 (projet accord ARE)



Extension urbaine à dominante  
activités et équipements

A07 / A08



Grand équipement public / en projet / réservation

E - Enseignement I - Infrastructure H - Hospitalier

L - Loisir, sport S - Sécurité, Administration

C - Culture M - Militaire

A12 / A13 /  
C09



## 1<sup>ère</sup> MISE A JOUR DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL



Extension urbaine à dominante  
activités et équipements

A07 / A08



Grand équipement public / en projet / réservation

E - Enseignement I - Infrastructure H - Hospitalier  
L - Loisir, sport S - Sécurité, Administration  
C - Culture M - Militaire

A12 / A13 /  
C09



Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 5

## PLAN DIRECTEUR COMMUNAL DE PUPLINGE (adopté 08.06.09)



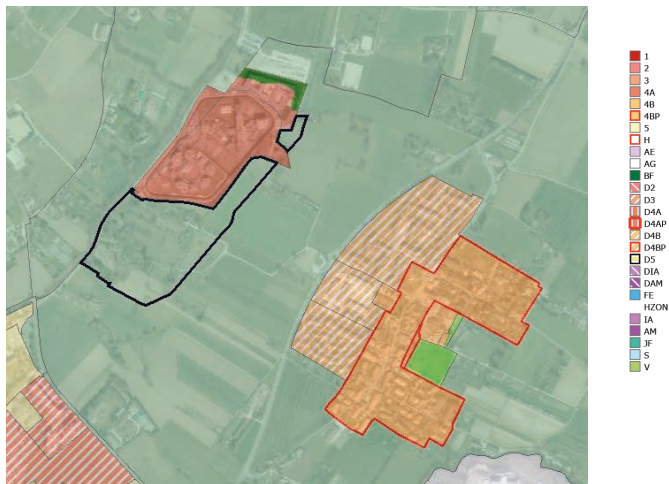
- secteur réservé à l'équipement pénitentier, Etat de Genève
- zone agricole
- zone de verdure existante
- cadastre des forêts
- structure bocagère à préserver ou à remplacer
- structure bocagère à compléter
- entité paysagère (Projet du Paradis)
- plantage à créer
- couloir écologique
- aménagement paysager de la route de Jussy
- connexion intercommunale mobilités douces à créer
- parcours mobilités douces à valoriser
- parcours mobilités douces à aménager



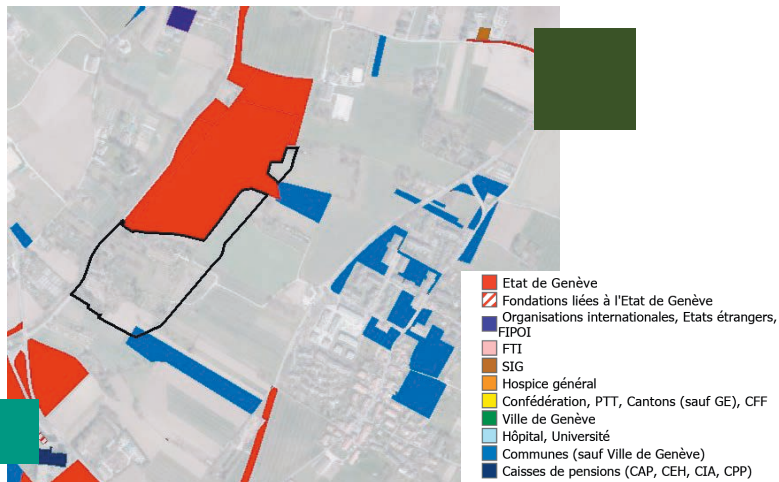
Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 6

## AFFECTATIONS ACTUELLES



## PROPRIÉTÉS PUBLIQUES



## SURFACES D'ASSOLEMENT

SDA concernées : 71'088 m<sup>2</sup>

## INVENTAIRE DE LA ZONE AGRICOLE

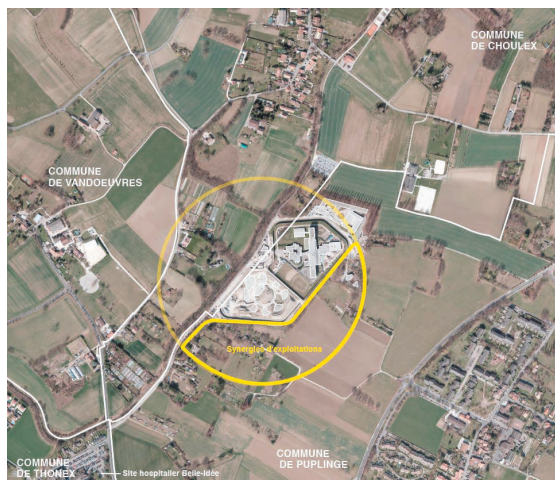


- Artisanat, industrie, dépôt, chenil, etc.
- Bois et bosquets
- Constructions agricoles, habitations d'agriculteurs
- Cultures sous tunnels plastiques
- Equipements publics/privés, installations techniques/militaires
- Grandes cultures, prés, pâturages, cultures maraîchères
- Gravières et installations
- Habitations et prolongements: pelouses, jardins
- Installations abandonnées
- Jardins familiaux
- Jardins potagers individuels
- Pépinières, floriculture
- Pépinières, floriculture
- Routes, autoroutes
- Serres
- Terrains incultes ou en friche
- Vergers intensifs
- Vergers traditionnels
- Vignes
- Week-ends

## ACCESSIBILITÉ ET MOBILITÉ



## SYNERGIES D'EXPLOITATION



Cuisine

Plateau technique du centre  
médical de La Brenaz

Répartir les détenus selon  
leur régime de détention :

**Champ-Dollon** :  
détention jugement (DaJ)

**Curabilis** : exécution  
de mesures adultes

**Dardelles** : exécution  
de peines adultes



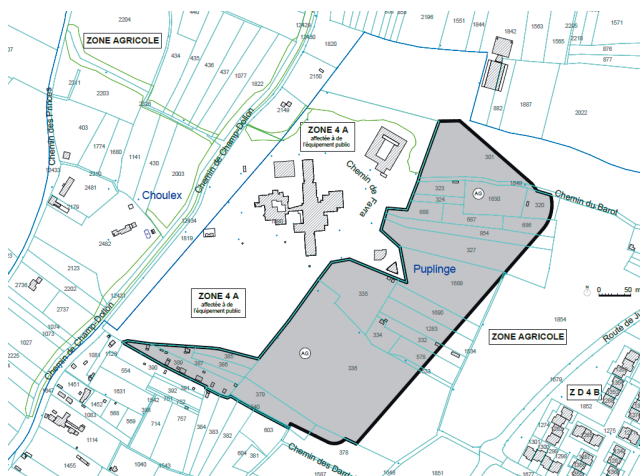
## PÉRIMÈTRE DE SÉCURITÉ



- Mur d'enceinte 6 m. de hauteur
- Chemin de ronde extérieur
- Glacis d'une largeur de 15 m.
- Fossé périmétrique anti-bélier
- Clôture périmétrique (5 m. de hauteur)
- Merlon arboré (4 m. de hauteur)



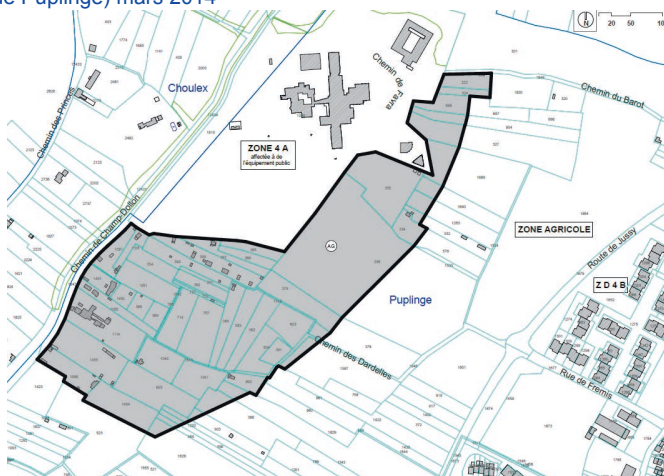
## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'IMPLANTATION : (Loi 11254) novembre 2013



15.3 ha

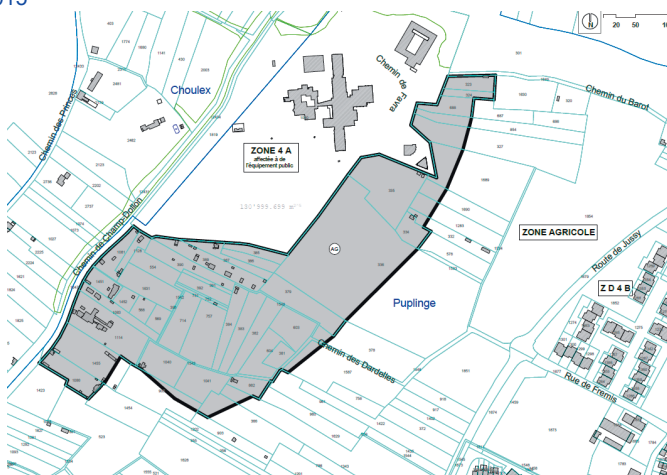


## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'IMPLANTATION (suite à discussion avec la commune de Puplinge) mars 2014



14.2 ha

## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'IMPLANTATION (PDCant + ARE), 1<sup>er</sup> ET : octobre 2015



13.1 ha  
dont 9.1 ha  
SDA

## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'ADJUDICATAIRE (lauréat) novembre 2016

**11.5 ha**



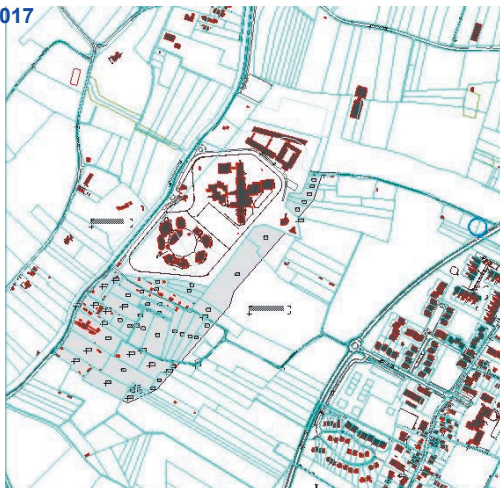
Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 17

## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'ADJUDICATAIRE (périmètre final janvier 2017)

**10.7 ha dont  
7.1 ha SDA  
55 propriétaires**

**(Pour rappel : 15.3  
ha périmètre 2013)**



Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 18

## PROCEDURE DE LA MZ



Suite à l'adjudication au consortium Steiner + CGC en novembre 2016 :

- **Novembre à janvier 2017**: Mise au point du périmètre définitif
- **03.02.17 – 03.03.17** : Enquête technique
- **08.03.2017** : résolution favorable sous réserve du Conseil Administratif
- **09.06.17 – 10.07.17** : Enquête publique MZ : 12 lettres d'observations de la part des propriétaires (sur 55 au total)
- **11.07.17 – 21.08.17** : Procédure d'opposition concernant la déclaration d'utilité publique mentionnée à l'article 2 du projet de loi : 11 oppositions.
- **08.11.2017** : délibération négative du Conseil Municipal (15 contre, 1 abstention)
- **25.05.18 – 25.06.18** : Procédure d'opposition MZ : 7 lettres d'oppositions (10 parcelles, 5 propriétaires, 1 locataire, une association)



## PROCEDURE DE LA MZ : Enquête publique



12 lettres d'observation  
22 parcelles,  
12 propriétaires





## PROCEDURE DE LA MZ : Procédure d'opposition



7 lettres d'oppositions  
10 parcelles,  
5 propriétaires,  
un locataire,  
une association communale



Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 21

[illegible]

Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 22

**PL 12302 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Puplinge (création d'une zone affectée à de l'équipement public située entre les chemins de Champ-Dollon, du Barot et des Dardelles)**

### **Variantes alternatives**

*Commission d'aménagement du canton du 8 mai 2019*



Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé  
Office cantonal de la détention

09/05/2019 - Page 1

## **Le programme prévu par le PL 12303**

- Concept de régimes différenciés
- 450 places, dont:
  - un secteur pour les personnes particulièrement vulnérables (PPV -10 places)
  - une unité de psychiatrie intermédiaire (UPSI, «psychiatrie sans mesure», 15 places)
  - un secteur femmes (25 places, dont 4 places «mère-enfant»)
- Magasin hors enceinte  
pour la vente des objets confectionnés par les détenu-e-s
- Zone hors enceinte pour l'accueil des familles (REPR)
- Locaux de visites et d'entretiens
- 2 unités de vie familiale

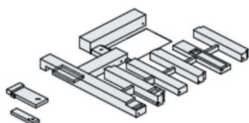
# Le programme prévu par le PL 12303

Pour mettre en œuvre le concept de réinsertion et de désistance:

- Salles de classe, salles d'activités et loisirs
- Bibliothèques
- Salles polyvalentes
- Potagers pour le contact avec la nature
- Promenades, locaux de sport et terrain de sport extérieur
- Locaux de recueillement
- Epicerie distribuée via un «kiosque»
- Synergies avec La Brenaz (repas et plateau technique médical)
- 38 ateliers de formation, de production ou d'intendance

09/05/2019 - Page 3

## Projet Dardelles PL 12303 à 450 places



Investissement: 258.5 MF  
Subvention Conf.: 69.5 MF  
**Coût pour le canton: 189.0 MF**

450 détenu-e-s  
340 ETP  
Ratio 0.75 ETP/détenu-e

### Avantages

- Répond pleinement au besoin de places en exécution de peines
- Répond pleinement au besoin concordataire
- Respecte la planification pénitentiaire 2012
- Coût par place le moins élevé
- Projet le plus dense
- Permet la réhabilitation de Champ-Dollon
- Met fin aux conditions de détention illicites à Champ-Dollon
- Permet d'affecter totalement La Brenaz à la détention administrative
- Obtention d'une subvention fédérale de 40 MF (60%) pour La Brenaz affectée à la détention administrative

### Inconvénients

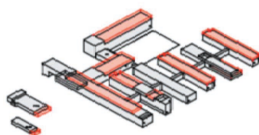
09/05/2019 - Page 4

## Variantes: Ce qui doit être maintenu

- Le secteur médical et son plateau technique
- L'unité psychiatrique de soins intermédiaires (UPSI)
- Le secteur dédié aux personnes particulièrement vulnérables (PPV)
- Le secteur femmes de 25 places et son programme spécifique afférent
- Les concepts énergétiques (THPE, photovoltaïque)
- Les limites du foncier (MZ PL 12302)
  - o Maintien de la connexion avec La Brenaz.

09/05/2019 - Page 5

### Variante «Foron» 350 places sans extension possible



- Suppression d'un étage sur les 2 bâtiments d'hébergement du régime ordinaire (-80 places)
- Suppression d'un étage sur le bâtiment hébergement du régime évaluation (-20 places)
- Réduction des surfaces au prorata des places pour les secteurs communs (sécurité, administration, personnel, socio-éducatif, ateliers, économie domestique)

#### Avantages

- Possibilité au besoin d'affecter partiellement La Brenaz à la détention administrative, moyennant travaux d'adaptation (10 à 15 MF)

Investissement: 239.42 MF  
 Subvention Conf. : 53.80 MF  
**Coût pour le canton: 185.62 MF**  
 (- 1.8 %)  
 Perte subv. Conf. BRE : 20.00 MF  
 Travaux Brenaz : 15.00 MF  
**Coût pour le canton: 220.62 MF**  
 (+ 16.7 %)

350 détenu-e-s  
 264 ETP  
 Ratio 0.75 ETP/détenu-e

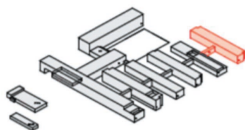
#### Inconvénients

- Ne répond que partiellement au besoin de places en exécution de peines
- Ne répond que partiellement au besoin concordataire
- Réhabilitation difficile de Champ-Dollon
- Conditions illicites potentielles durant les travaux de réhabilitation de Champ-Dollon
- Subvention plus faible (-20 MF) si La Brenaz partiellement LMC
- Coût de transformation de La Brenaz pour affectation partielle LMC très important (10 à 15 MF)
- Délai de livraison reporté de 18 mois
- **Augmentation du coût à la place de 19.1%**

09/05/2019 - Page 6

## Variante «Barot I»

### 290 places extension possible à 450 places



- Suppression d'un bâtiment d'habitation en régime ordinaire (-160 places)
- Maintien du programme original sur les autres bâtiments en prévision d'un agrandissement (un seul bâtiment à construire)

### Avantages

- Possibilité au besoin d'affecter partiellement La Brenaz à la détention administrative, moyennant travaux d'adaptation (10 à 15 MF)
- Extension de 160 places supplémentaires possible

Investissement: 239.35 MF  
Subvention Conf. : 44.60 MF  
**Coût pour le canton: 194.75 MF**  
(+ 3.0 %)

Perte subv. Conf. BRE: 20.00 MF  
Travaux Brenaz : 15.00 MF  
**Coût pour le canton: 229.75 MF**  
(+ 21.6 %)

290 détenu-e-s  
282 ETP  
Ratio 0.97 ETP/détenu-e

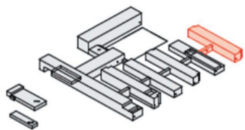
### Inconvénients

- Ne répond que partiellement au besoin de places en exécution de peines
- Ne répond que partiellement au besoin concordataire
- Réhabilitation de Champ-Dollon quasi impossible
- Coût important de l'extension
- Conditions illicites potentielles à Champ-Dollon
- Subvention plus faible (-20 MF) si La Brenaz partiellement LMC
- Coût de transformation de La Brenaz pour affectation partielle LMC très important (10 à 15 MF)
- **Augmentation du coût à la place de 43.7%**
- Objectif de diminution des frais de pension journaliers pas atteint

09/05/2019 - Page 7

## Variante «Barot II»

### 290 places extension possible à 450 places



- Suppression d'un bâtiment d'habitation en régime ordinaire (-160 places)
- Maintien du programme original sur les autres bâtiments en prévision d'un agrandissement (un bâtiment à construire)

### Avantages

- La Brenaz est maintenue en exécution de peines (courtes peines)
- Extension de 160 places supplémentaires possible
- Répond totalement au besoin de places en exécution de peines
- Répond totalement au besoin concordataire
- Permet la réhabilitation de Champ-Dollon
- Met fin aux conditions de détention illicites à Champ-Dollon

Investissement: 239.35 MF  
Subvention Conf. : 44.60 MF  
**Coût pour le canton: 194.75 MF**  
(+ 3.0 %)

Perte subv. Conf. BRE: 25.00 MF  
**Coût pour le canton: 219.75 MF**  
(+ 16.3 %)

290 détenu-e-s  
282 ETP  
Ratio 0.97 ETP/détenu-e

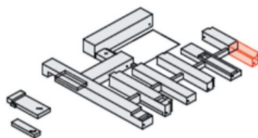
### Inconvénients

- Coût important de l'extension
- Subvention plus faible (-25 MF) si La Brenaz reste en exécution courtes peines
- Maintien de Favra et Frambois en activité
- Réhabilitation impérative de Favra et Frambois (à chiffrer)
- **Augmentation du coût à la place de 43.7%**
- Objectif de diminution des frais de pension journaliers pas atteint

09/05/2019 - Page 8

## Variante «Grands-Prés»

**370 places  
extension possible  
à 450 places**



- Suppression d'un demi-bâtiment d'habitation en régime ordinaire (-80 places)
- Maintien du programme original sur les autres bâtiments en prévision d'un agrandissement (un demi-bâtiment à construire)

## Avantages

- Possibilité au besoin d'affecter partiellement La Brenaz à la détention administrative, moyennant travaux d'adaptation (10 à 15 MF)
- Extension de 80 places supplémentaires possible

Investissement: 250.09 MF  
Subvention Conf. : 56.90 MF  
**Coût pour le canton: 193.19 MF**  
(+ 2.2 %)

Perte subv. Conf. BRE: 20.00 MF  
Travaux Brenaz : 15.00 MF  
**Coût pour le canton: 228.75 MF**  
(+ 20.7 %)

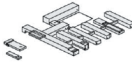
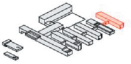
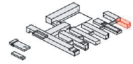
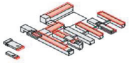
270 détenu-e-s  
312 ETP  
Ratio 0.84 ETP/détenu-e

## Inconvénients

- Ne répond que partiellement au besoin de places en exécution de peines
- Ne répond que partiellement au besoin concordataire
- Réhabilitation de Champ-Dollon difficile
- Coût important de l'extension
- Conditions illicites potentielles durant les travaux de réhabilitation de Champ-Dollon
- Subvention plus faible (-20 MF) si Brenaz partiellement LMC
- Coût de transformation de La Brenaz pour affectation partielle LMC très important (10 à 15 MF)
- **Augmentation du coût à la place de 17.7%**
- Objectif de diminution des frais de pension journaliers pas atteint

09/05/2019 - Page 9

**Tableau synoptique des variantes examinées**

	Les Dardelles	Variantes "Barot I & II"		Variante "Grands-Prés"		Variante "Foron"			
									
	450 places	290 places	-35.6%	160 places	370 places	-17.8%	80 places	350 places	-22.2%
Evolution du PL Investissement TTC		-19'150'000 F *		24'160'000 F *	-4'410'000 F *		12'010'000 F *	-19'060'000 F **	
Evolution du PL Investissement TTC (construction + 5 ans)				33'220'000 F *			16'510'000 F *		
Evolution du PL Investissement TTC (construction + 10 ans)				42'280'000 F *			21'020'000 F *		
Coût PL Investissement TTC	258'500'000 F	239'350'000 F *	-7.4%	263'510'000 F *	+1.9%	250'090'000 F *	-3.3%	262'100'000 F *	+1.4%
Subvention Confédération	69'500'000 F	44'600'000 F *	-35.8%	69'500'000 F *	+0.0%	56'900'000 F *	-18.1%	69'500'000 F *	+0.0%
Coût pour le canton TTC	189'000'000 F	194'750'000 F *	+3.0%	194'010'000 F *	+2.7%	193'190'000 F *	+2.2%	192'600'000 F *	+1.3%
Incidences (subv. Conf. Brenaz & travaux Brenaz)		35'000'000 F ***		26'510'000 F *		35'000'000 F *		35'000'000 F **	
Coût pour le canton avec incidences TTC		229'750'000 F ***	+21.6%	220'520'000 F *	+16.3%	228'190'000 F *	+20.7%	227'620'000 F **	+16.7%
Coût PL Investissement TTC (construction + 5 ans)				27'250'000 F *	+5.4%		266'600'000 F *	+3.1%	
Coût PL Investissement TTC (construction + 10 ans)				28'163'000 F *	+8.9%		27'110'000 F *	+4.9%	
Coût de la place de détention	574'444 F	825'345 F *	+43.7%	585'578 F *	+1.9%	675'919 F *	+17.7%	582'444 F *	+1.4%
Coût de la place de détention (construction + 5 ans)				626'711 F *	+5.4%		582'444 F *	+3.1%	
Coût de la place de détention (construction + 10 ans)				629'844 F *	+8.9%		602'467 F *	+4.9%	
Evolution du coût de maintenance par an TTC		-105'014 F *	-4.0%		-52'506 F *	-2.0%		-58'077 F **	-2.3%
Evolution du coût de maintenance sur 12 ans TTC		-1'260'166 F *	-4.0%		-630'076 F *	-2.0%		-686'924 F **	-2.3%
Montant du contrat de maintenance sur 12 ans TTC	31'506'416 F	30'246'250 F *	-4.0%	31'506'416 F *	+0.0%	30'878'340 F *	-2.0%	31'506'416 F *	+0.0%
Incidence sur le délai d'études				3 mois		3 mois		18 mois	

\* Précision du chiffrage: +/- 10%

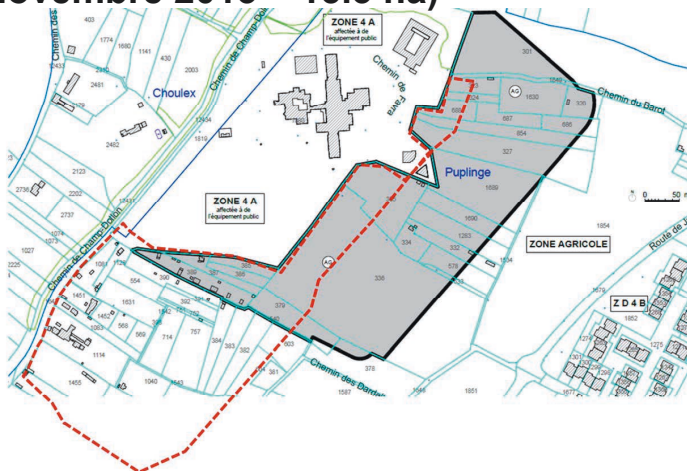
\*\*\* Variante "Barot I"

\*\* Précision du chiffrage: +/- 20%

\*\*\* Variante "Barot II"

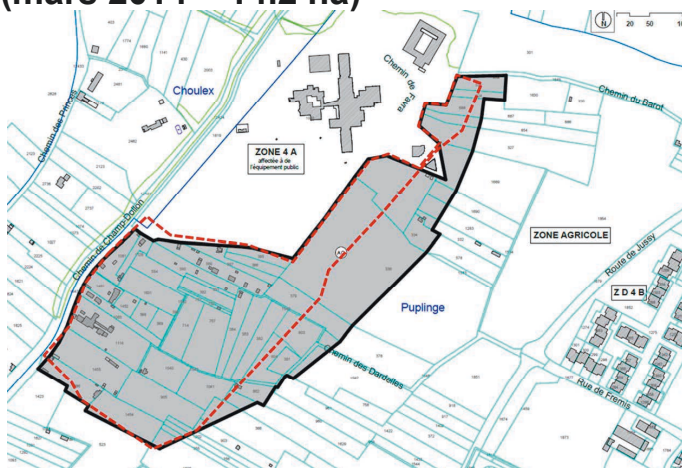
09/05/2019 - Page 10

## Périmètre: L11254 (novembre 2013 – 15.3 ha)



09/05/2019 - Page 11

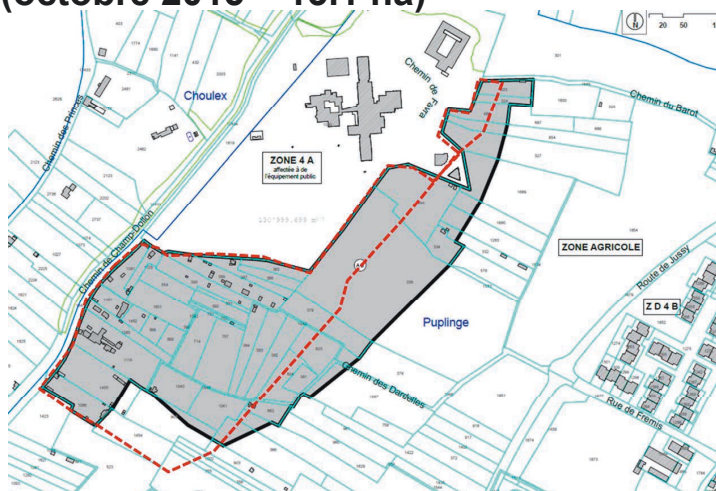
## Périmètre: après discussion avec Puplinge (mars 2014 – 14.2 ha)



09/05/2019 - Page 12



## Périmètre: selon PDCant et ARE (octobre 2015 – 13.1 ha)



09/05/2019 - Page 13

## Périmètre: selon projet lauréat (novembre 2016 – 11.5 ha)



09/05/2019 - Page 14



## Périmètre: PL12302 (janvier 2017 – 10.7 ha)



09/05/2019 - Page 15

## Les différentes variantes occupent la même surface...

- parce que la diminution de la surface d'implantation ne peut pas être linéaire:
  - terrain de sport extérieur
  - liaison avec La Brenaz
  - surfaces périmétriques de sécurité (chemin de ronde, rupture du bâti, etc.)
- parce qu'une modification du périmètre impliquerait de recommencer tout le processus:
  - enquêtes administrative et publique
  - négociation avec la commune de Puplinge et les propriétaires fonciers
- parce que le périmètre prévu est déjà très compact (réduction d'un tiers de la surface entre le périmètre initial et le périmètre présenté dans le PL 12302)

## Conclusion

- L'établissement Les Dardelles est la pierre angulaire de la planification pénitentiaire et du concept de réinsertion et de désistance. Le projet à 450 places permet:
  - Une utilisation minimale de surfaces d'assolement.
  - Une adéquation avec la vision urbanistique de Puplinge.
  - Une construction au moindre coût.
  - Une conformité de l'infrastructure au type de détention prévu.
  - La fin de la surpopulation à Champ-Dollon.
  - L'arrêt des conditions de détention illicites et donc l'extinction des indemnités versées à ce titre.
  - La possibilité de réhabiliter Champ-Dollon.

09/05/2019 - Page 17

## Merci de votre attention



**Béatrice Métraux**  
Conseillère d'Etat

Cheffe du Département des institutions et de la sécurité

Château cantonal  
1014 Lausanne

CE	AIGLE
SG	E: 409826-2014
24 DEC. 2014	
Pour info: MRI + BGI + AIA + AMA.	
Traitement:	
<input type="checkbox"/> PLP	<input type="checkbox"/> Urgent <input type="checkbox"/> TD

Monsieur le Conseiller d'Etat  
Pierre Maudet  
Département de la Sécurité et de  
l'Economie (DSE)  
Place de la Taconnerie 7  
1204 Genève

Lausanne, le 18 décembre 2014

Monsieur le Conseiller d'Etat, cher Collègue,

J'ai bien reçu votre courrier du 28 novembre dernier concernant l'exécution de peines des mineurs et majeurs. Celui-ci a retenu ma meilleure attention et je vous remercie de la confirmation apportée s'agissant des placements de mineurs sous autorité genevoise dans l'établissement de détention pour mineurs Aux Léchaires.

En ce qui concerne les constructions d'établissements pour adultes, le Conseil d'Etat a validé, dans sa séance du 11 juin 2014, une planification qui prévoit plusieurs projets de développements des infrastructures pénitentiaires vaudoises.

La concrétisation de ces projets d'infrastructures permettra une augmentation des places de détention disponibles pour lesquelles les règles concordataires et fédérales seront appliquées. Ainsi, ces nouvelles places ne seront pas dédiées uniquement à des personnes détenues sous autorité vaudoise. Toutefois, ceci ne signifie pas pour autant que ces transformations ou agrandissements sont voués à remplacer les projets genevois de nouveaux établissements, au sens des informations infondées qui ont circulé par voie de presse.

Vous souhaitant bonne réception de ces lignes, je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, cher Collègue, à l'assurance de ma considération distinguée.

La Cheffe du département

Béatrice Métraux  
Conseillère d'Etat

**Copie**

- Mme Sylvie Bula, Cheffe du Service pénitentiaire



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat  
de la République et canton de Genève  
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2  
Case postale 3964  
1211 Genève 3


*Fribourg, le 24 février 2015*

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

1483 - 2015

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

 REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE <b>CONSEIL D'ETAT</b>	
02 MAR. 2015	
<input type="checkbox"/> PLCE <input checked="" type="checkbox"/> Traitement dép. <input type="checkbox"/> Pour info.	AR : <input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non

### Votre courrier du 4 février 2015 – Etablissement de détention pour l'exécution des peines (450 places)


Monsieur le Président du Conseil d'Etat,  
Madame la Conseillère d'Etat,  
Messieurs les Conseillers d'Etat,

Nous accusons bonne réception de votre courrier du 4 février 2015, qui a retenu notre meilleure attention.


Lors de notre séance de ce jour, nous avons pris note de vos préoccupations et de la demande adressée à notre Conseil. Par ces lignes, nous vous annonçons toutefois que nous ne pouvons pas entrer en matière sur votre requête.

En vous remerciant de votre compréhension, nous vous prions de croire, Monsieur le Président du Conseil d'Etat, Madame la Conseillère d'Etat Messieurs les Conseillers d'Etat, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

  
Erwin Jutzet  
Président



  
Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat

DEPT RAPPOREUR : DSE

CO-RAPPOREUR : DF DALE

## PROJET DE MODIFICATION DES LIMITES DE ZONES

### N° 29'945 - 532 (Les Dardelles)

Commune de Puplinge  
Chemin de Champ-Dollon, du Barot et des Dardelles

Présentation à la commission d'aménagement  
Grand Conseil

22 mai 2019



Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 1

## THÉMATIQUES ABORDÉES

- Site pénitentiaire
- Données de l'aménagement du territoire
- Particularité du projet des Dardelles
- Evolution du périmètre
- Procédure de la modification des limites de zones (MZ)



Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain


17/08/2018 - Page 2

SITE PÉNITENTIAIRE




CONFORMITE AU PLAN DIRECTEUR CANTONAL 2030 (projet accord ARE)



- 

Extension urbaine à dominante activités et équipements

A07 / A08
- 

Grand équipement public / en projet / réservation

A12 / A13 / C09
- E - Enseignement

I - Infrastructure

H - Hospitalier

L - Loisir, sport

S - Sécurité, Administration

C - Culture

M - Militaire

1<sup>ère</sup> MISE A JOUR DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Extension urbaine à dominante  
activités et équipements

A07 / A08



Grand équipement public / en projet / réservation

E - Enseignement I - Infrastructure H - Hospitalier  
L - Loisir, sport S - Sécurité, Administration  
C - Culture M - Militaire

A12 / A13 /  
C09



Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 5

## PLAN DIRECTEUR COMMUNAL DE PUPLINGE (adopté 08.06.09)



- secteur réservé à l'équipement pénitentier, Etat de Genève
- zone agricole
- zone de verdure existante
- cadastre des forêts
- structure bocagère à préserver ou à remplacer
- structure bocagère à compléter
- entité paysagère (Projet du Paradis)
- plantage à créer
- couloir écologique
- aménagement paysager de la route de Jussy
- connexion intercommunale mobilités douces à créer
- parcours mobilités douces à valoriser
- parcours mobilités douces à aménager

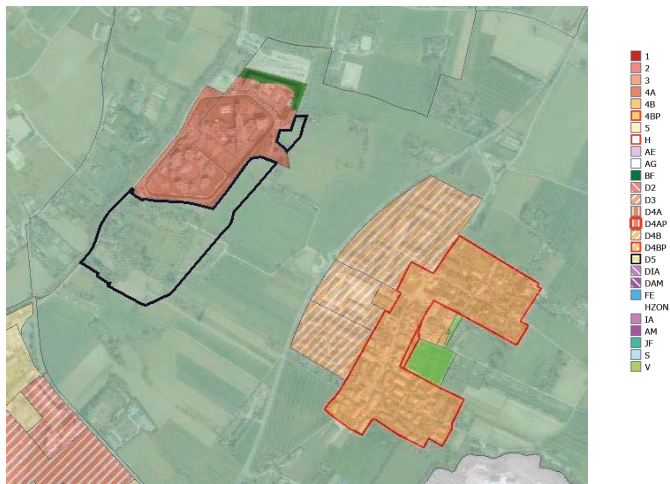


Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

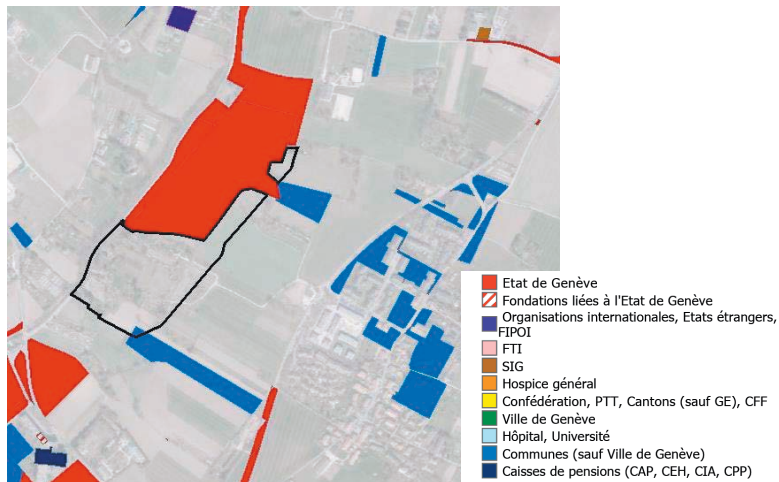
17/08/2018 - Page 6



## AFFECTATIONS ACTUELLES



## PROPRIÉTÉS PUBLIQUES





## SURFACES D'ASOLEMENT

Le Plan sectoriel des Surfaces d'assollement : art. 13 LAT entré en vigueur en 1992 sur arrêté du Conseil fédéral. Le quota minimal est fixé à 8'400 ha pour le canton de Genève.

**CELLULE INTERDEPARTEMENTALE CHARGÉE DU MONITORING DE L'ESPACE RURAL par arrêté du Conseil d'Etat (janvier 2015) : OU + OCT + OCAN + OCEau + Environnement + Energie.**

suivre et anticiper l'évolution des SDA induite par les démarches et projets en cours, en développant des outils de monitoring  
engager des actions permettant de gagner des surfaces au bénéfice de l'inventaire SDA et d'ainsi compenser en partie les pertes  
faciliter l'émergence de solutions concertées préservant le mieux possible les SDA, notamment en cas de conflits d'intérêts

**Mise à jour du Plan des SDA : 1 x par an (en fin d'année), 8'485 ha (déc. 18)**  
**SDA concernées par le projet : 7,1 ha**

## SURFACES D'ASOLEMENT

**SDA concernées : 71'088 m<sup>2</sup>**

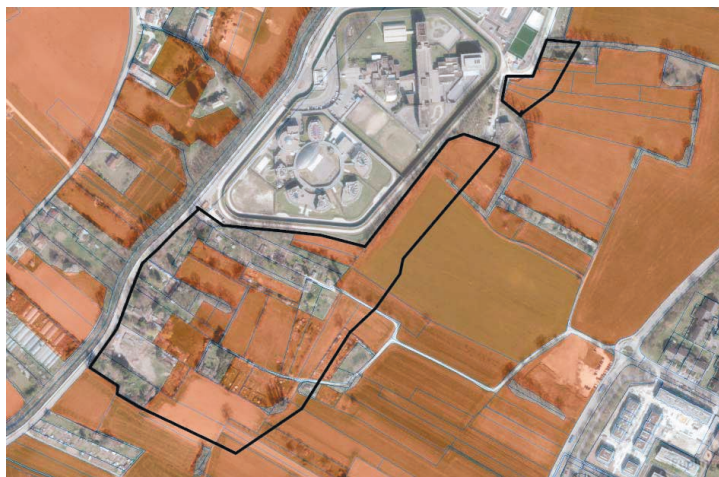


## INVENTAIRE DE LA ZONE AGRICOLE



- Artisanat, industrie, dépôt, chenil, etc.
- Bois et bosquets
- Constructions agricoles, habitations d'agriculteurs
- Cultures sous tunnels plastiques
- Equipements publics/privés, installations techniques/militaires
- Grandes cultures, prés, pâturages, cultures maraîchères
- Gravières et installations
- Habitations et prolongements: pelouses, jardins
- Installations abandonnées
- Jardins familiaux
- Jardins potagers individuels
- Pépinières, floriculture
- Pépinières, floriculture
- Routes, autoroutes
- Serres
- Terrains incultes ou en friche
- Vergers intensifs
- Vergers traditionnels
- Vignes
- Week-ends

## INVENTAIRE DE LA ZONE AGRICOLE



## INVENTAIRE DE LA ZONE AGRICOLE : construction



## INVENTAIRE DE LA ZONE AGRICOLE : animaux





## INVENTAIRE DE LA ZONE AGRICOLE : végétation de jardin



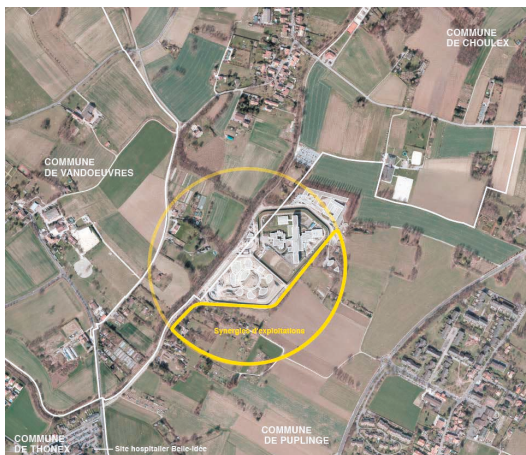
## INVENTAIRE DE LA ZONE AGRICOLE : plaine agricole



## ACCESSIBILITÉ ET MOBILITÉ



## SYNERGIES D'EXPLOITATION



Cuisine

Plateau technique du centre  
médical de La Brenaz

Répartir les détenus selon  
leur régime de détention :

**Champ-Dollon :**  
détention jugement (DaJ)

**Curabilis :** exécution  
de mesures adultes

**Dardelles :** exécution  
de peines adultes

## PÉRIMÈTRE DE SÉCURITÉ



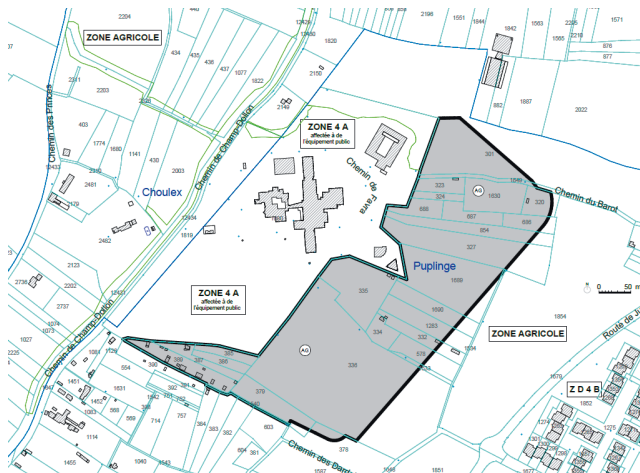
- Mur d'enceinte 6 m. de hauteur
- Chemin de ronde extérieur
- Glacis d'une largeur de 15 m.
- Fossé périmétrique anti-bélier
- Clôture périmétrique (5 m. de hauteur)
- Merlon arboré (4 m. de hauteur)

## PÉRIMÈTRE DE SÉCURITÉ



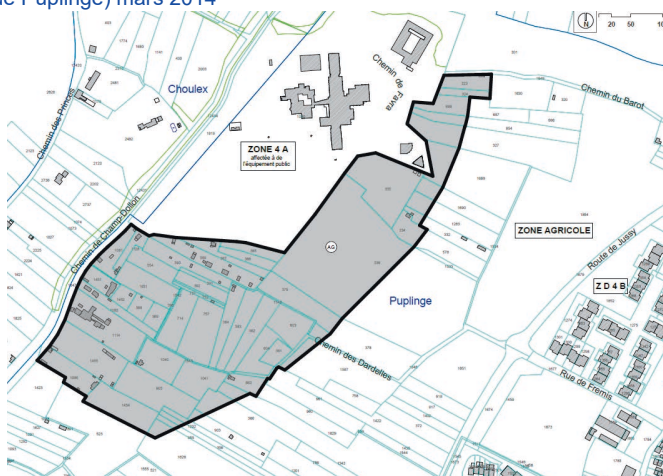
## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'IMPLANTATION : (Loi 11254) novembre 2013

15.3 ha



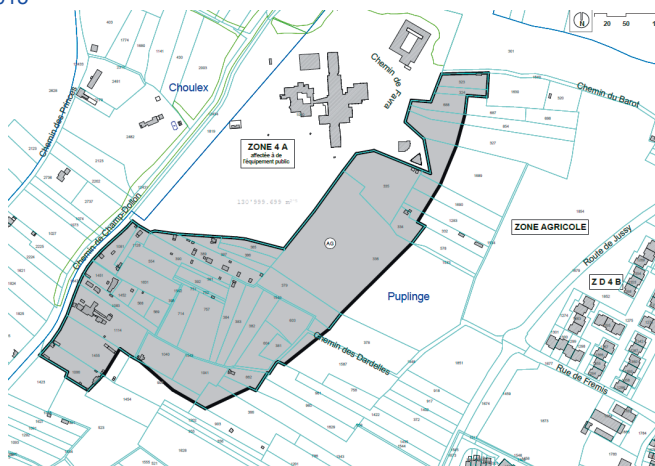
## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'IMPLANTATION (suite à discussion avec la commune de Puplinge) mars 2014

14.2 ha





## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'IMPLANTATION (PDCant + ARE) , 1<sup>er</sup> ET : octobre 2015



**13.1 ha**  
dont 9.1 ha  
SDA



REPUBLIQUE  
ET CANTON  
DE GENÈVE

POUR TOUTES LES

Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 23

## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'ADJUDICATAIRE (lauréat) novembre 2016



**11.5 ha**



REPUBLIQUE  
ET CANTON  
DE GENÈVE

POUR TOUTES LES

Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

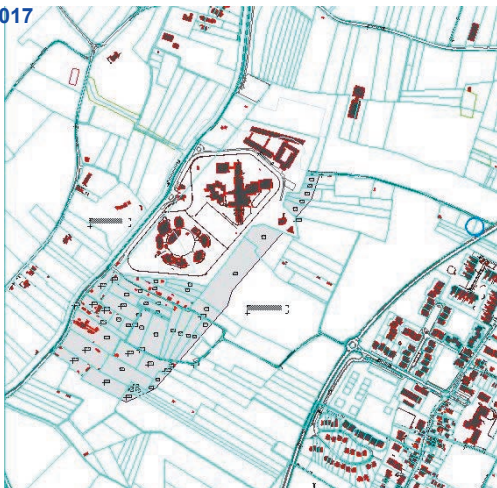
17/08/2018 - Page 24



## ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE D'ADJUDICATAIRE (périmètre final janvier 2017)

**10.7 ha dont  
7.1 ha SDA  
55 propriétaires**

**(Pour rappel : 15.3  
ha périmètre 2013)**



Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 25

## PROCEDURE DE LA MZ

Suite à l'adjudication au consortium Steiner + CGC en novembre 2016 :

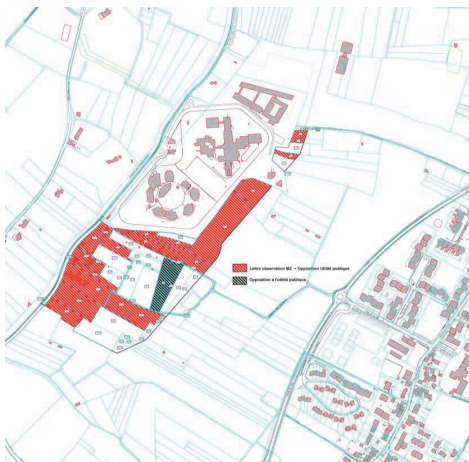
- **Novembre à janvier 2017**: Mise au point du périmètre définitif
- **03.02.17 – 03.03.17** : Enquête technique
- **08.03.2017** : résolution favorable sous réserve du Conseil Administratif
- **09.06.17 – 10.07.17** : Enquête publique MZ : 12 lettres d'observations de la part des propriétaires (sur 55 au total)
- **11.07.17 – 21.08.17** : Procédure d'opposition concernant la déclaration d'utilité publique mentionnée à l'article 2 du projet de loi : 11 oppositions.
- **08.11.2017** : délibération négative du Conseil Municipal (15 contre, 1 abstention)
- **25.05.18 – 25.06.18** : Procédure d'opposition MZ : 7 lettres d'oppositions (10 parcelles, 5 propriétaires, 1 locataire, une association)



Département du territoire  
OU - Direction du développement urbain

17/08/2018 - Page 26

## PROCEDURE DE LA MZ : Enquête publique

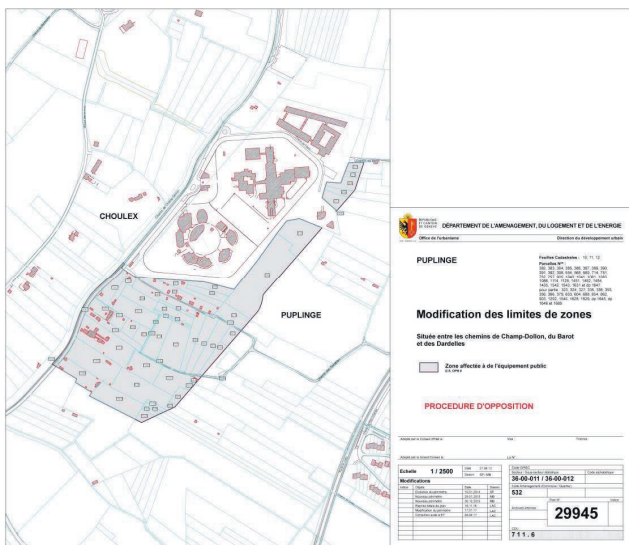


12 lettres d'observation  
22 parcelles,  
12 propriétaires

## PROCEDURE DE LA MZ : Procédure d'opposition



7 lettres d'oppositions  
10 parcelles,  
5 propriétaires,  
un locataire,  
une association communale



## Merci de votre attention

*ANNEXE 7*

Route des Jeunes 12  
CH-1227 Carouge

☎ 022 920 18 08  
✉ [upcpgeneve@upcp.ch](mailto:upcpgeneve@upcp.ch)

# LIVRE BLANC sur la détention à Genève

par

**l'Union du Personnel du Corps de Police  
du canton de Genève**

Rédacteur : Nicolas ALLAZ

## **Préface**

En matière de détention et de planification pénitentiaire, la difficulté principale, afin d'établir une stratégie devant répondre aux enjeux des vingt prochaines années, est de se positionner sur la base des besoins actuels (ou des manques actuels) en évaluant correctement les besoins futurs.

L'évolution des besoins du milieu pénitentiaire implique également une évolution des pratiques de ses agents de détentions. Ce personnel est représenté par notre association, l'Union du Personnel du Corps de Police du canton de Genève (ci-après UPCP).

Ce livre blanc de la détention genevoise n'a pas la prétention de donner des réponses « clé en main », mais de synthétiser tous les travaux, ainsi que les différentes recherches et collectes d'informations qui ont été effectuées par l'UPCP dans le domaine pénitentiaire.

En effet, forte de sa connaissance renforcée du milieu pénitentiaire, l'UPCP peut également s'appuyer sur son réseau syndical qui lui permet de bénéficier de l'expertise et de l'expérience des pratiques du domaine pénitentiaire en Suisse, mais également en France et au Canada.

Ces échanges intersyndicaux ont par ailleurs permis de mettre en exergue les valeurs et les objectifs universels partagés sur la problématique du pénitentiaire :

1. Une gestion de la prison permettant le respect de la vie et de la dignité humaine dans le respect du droit.
2. Une mission de sécurité et de protection en adéquation avec les contraintes opérationnelles et les besoins de la société.
3. Un programme de réinsertion et de lutte contre la récidive qui soit objectif et réalisable.

Aucune réforme du domaine pénitentiaire ne pourra se faire sans l'appui inconditionnel du personnel uniformé, du politique et de la société elle-même.

Il est temps de dépasser la pensée simpliste qui consiste à valoriser le nombre de prisons, ou leur dimension, en construisant des prisons supplémentaires pour répondre à l'augmentation des personnes en détention.

Sur un plan international, un retard important a été pris dans la mise en place d'une véritable sûreté pénitentiaire, particulièrement concernant le renseignement pénitentiaire.

Nicolas Allaz

Président Section Prison

## **Sommaire**

Historique p. 4

Concept Clés p. 4

Rôles et compétences p. 5

Maison de la Justice p. 6

Campus pénitentiaire p. 7

Sûreté pénitentiaire p.11

Alternatives à la détention p.13

Plateforme médicale p.14

Office cantonal de la détention p.15

Documentation en annexe

## Historique

Autrefois, la détention à Genève, était composée de la prison principale de Champ-Dollon, ainsi que d'une multitude de petits établissements tendant à régir des situations particulières (mineurs, femmes, semi-détention, etc). Le personnel travaillant à Champ-Dollon avait la fonction de *gardien de prison* et il oeuvrait en qualité de *surveillant* dans les autres maisons avec pour conséquence une différenciation de statut.

Ces dernières années, Genève a construit les prisons « conséquentes » de Curabilis et La Brenaz, qui jouxtent Champ-Dollon, tout en harmonisant le statut du personnel sous l'unique fonction d'agent de détention par le biais de la loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaires (ci-après LOPP). Notre association a été l'acteur majeur de cette évolution.

Ces nombreux changements, dans un laps de temps très court, nous ont convaincu que Genève avait besoin d'une vision novatrice quant à la détention. Tous les principes développés dans ce document, le sont pour une application « genevoise », en tenant compte des infrastructures actuelles et des particularités géographiques.

Nos préceptes vont à l'encontre du toujours plus et visent à mieux utiliser les ressources disponibles.

## Concepts clés

Chaque concept interagit avec l'autre. Il complète et amplifie le champ d'action possible en réponse aux problèmes de la détention.

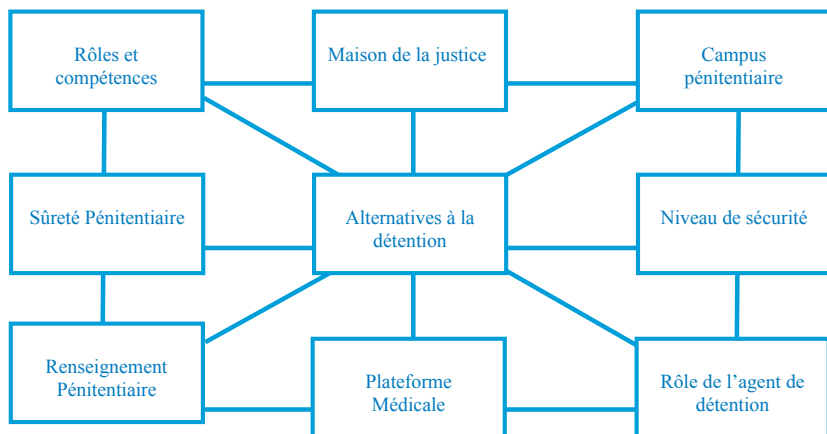


Fig. 1 : Schéma des concepts clés

## **Rôles et compétences**

Le métier d'agent de détention ne bénéficie pas des recherches d'un milieu académique propre à la sécurité et aux spécificités de sa profession. Il n'y a pas d'université proposant de la recherche dans une faculté propre aux métiers de la sécurité. La manière de définir le métier d'agent de détention est donc directement influencée par la prédominance de deux courants de pensée, l'un issu des sciences sociales et l'autre des sciences médicales.

Ainsi, le rôle et les missions d'un agent de détention sont déterminés de manière empirique sur des positions prises par des filières professionnelles différentes.

C'est probablement la cause principale des crispations récurrentes du milieu pénitentiaire, chacun de ces courants de pensée cherchant en finalité à imposer sa vision de ce que devrait être la prison et le travail d'un agent de détention.

Dans cette bataille d'intérêts, nous avons oublié de demander aux principaux intéressés, à tout le moins en Suisse, comment ils définissent et s'identifient à leur profession.

Nous observons que d'intenses travaux d'analyses et de réflexions sur la détention ont été menés récemment dans de nombreux pays. Un constat unanime et similaire semble toutefois se dessiner : pour répondre aux besoins toujours plus pointus, les pratiques des agents de détention ont évolué à travers l'acquisition de nouvelles compétences.

Ces nouvelles compétences ont forgé une identification très claire des agents de détention sur leurs rôles et leur métier :

Le travail d'un agent de détention, résulte d'un cumul de 4 professions :

1. Le Policier
2. Le Pompier
3. L'Ambulancier
4. L'Intervenant socio-judiciaire

Primo-intervenant, l'agent de détention jongle quotidiennement, en fonction des besoins, avec l'une de ces différentes casquettes. C'est donc un fonctionnement avec une forte interactivité professionnelle dont la clé de voûte est la capacité à utiliser un rôle sans oublier les 3 autres.

La compréhension du rôle de l'agent de détention est importante, au contraire de la tendance actuelle de favoriser principalement la facette sociale, nous devons également tenir compte des autres facettes.

Cette focalisation sociale du métier d'agent de détention a induit une perte d'adaptation des compétences sur les autres rôles. En Suisse, les réponses sécuritaires faces aux nouvelles exigences en termes de renseignement, de profilage ou d'intervention, par exemple, n'ont pas été adaptées aux paramètres actuels et futurs.



La recommandation n°16, figurant dans le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, paru le 4 avril 2017 à l'attention du Garde des Sceaux, Jean-Jacques URVOAS, permet un éclairage sur ce besoin de valorisation des compétences de l'ensemble des activités de l'agent de détention.

A contrario de la France, qui a privilégié la sécurité, nous avons articulé les missions de l'agent de détention sur l'axe social de la profession au dépend de celui de la sécurité.

Nous constatons que cette favorisation a provoqué le même sentiment de dévalorisation de la profession, car la forte interactivité professionnelle de notre métier n'a pas été prise en compte.

S'agissant de la France, la recommandation invite à corriger le tir, en compensant les compétences liées au travail social des agents de détention. En ce qui nous concerne, c'est l'exacte mesure inverse qui est nécessaire, car les lacunes dans nos compétences sécuritaires ne nous permettent plus de remplir l'entier de nos missions.

### **Maison de la Justice**

Actuellement, le fonctionnement du pouvoir judiciaire est ainsi établi que l'option choisie est de déplacer à l'intérieur du canton des centaines de détenus vers quelque 40 procureurs situés au Ministère Public.

Cette approche est ainsi génératrice de plus de 10'000 transports par an uniquement à destination du pouvoir judiciaire.

Elle est responsable de 1700 heures de conduite et totalise des charges annuelles de près de CHF 4'000'000.- auxquelles vient s'ajouter un surcoût, estimé par le Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES), de CHF 7'000'000.-, lié à la volonté de supprimer la possibilité du transport de détenus par des entités privées.

Les conséquences de ce modus operandi sont importantes en termes de coût, de ressources humaines et, finalement, contribuent à une certaine lenteur dans le processus judiciaire avec un effet négatif sur les détentions préventives.

De manière pragmatique, les différentes solutions observées tendent à privilégier une efficience judiciaire sur site pénitentiaire, plutôt que par la mise place de transports impliquant de nombreuses contraintes opérationnelles et engendrant un coût important, nonobstant les risques d'évasion.

L'implantation d'une Maison de la justice a pour principale mission de :

- Permettre une centralisation des activités judiciaires en relation avec des personnes détenues directement sur le site pénitentiaire de Puplinge.
- Réduire drastiquement le nombre conséquent du transport de détenus.
- Optimiser en nombre et en temps les audiences des personnes en prévention avec les procureurs chargés de l'instruction.
- Organiser les différentes mesures alternatives à la détention avec les instances judiciaires ainsi qu'avec la sûreté pénitentiaire chargée des garanties sécuritaires de son exécution.
- Mise en œuvre et suivi de la médiation pénale.
- Permettre pleinement l'action pénale et ses conséquences judiciaires à l'intérieur du site pénitentiaire lorsque des crimes et des délits sont commis en milieu fermé.

L'intention d'une Maison de la justice, couplée avec une plateforme médicale sur site, permet de dessiner les contours de solutions afin de résoudre le problème du transport des détenus dans son ensemble.

Dans cette configuration, et pour se mettre en conformité avec les dispositions légales liées au convoyage des détenus, la brigade de sécurité des audiences est rattachée à la sûreté pénitentiaire (cf. pages 9&10) qui s'occupe de la logistique et de l'évaluation des risques. Elle bénéficie des informations opérationnelles du renseignement pénitentiaire. Cela peut être également les prémices d'une passerelle pour les ASP3 après l'obtention du brevet d'agent de détention.

## **Campus pénitentiaire**

Historiquement, chaque établissement du site pénitentiaire de Puplinge a élaboré son organisation et ses principes de fonctionnement sans bénéficier des synergies des autres établissements.

Ce cloisonnement des différentes prisons, particulièrement dans la période de mise en route d'une infrastructure, amène à un constat négatif considérant l'utilisation des moyens nécessaires, de temps de mise en route, de ressources humaines et de coûts.

Avec la perspective de construire une nouvelle prison, et en prenant en considération l'expérience acquise lors des précédentes ouvertures d'établissements, il est impossible d'envisager à nouveau un bâtiment cloisonné des autres.

Au contraire, c'est le besoin d'un campus pénitentiaire, pensé autour d'un fonctionnement global et une utilisation des synergies de chaque prison déjà en place qui doit guider un projet de construction.

L'histoire du milieu carcéral genevois démontre invariablement que toutes les prisons construites dans ce canton ont rapidement été remplies. Les limites du fonctionnement tant judiciaire que carcéral ont été atteintes et il s'agit de dépasser le raisonnement : « Prison surpeuplée = construction de prisons supplémentaires = programme de réinsertion ».

Cette réponse à la surpopulation chronique, valable il y a encore 15 ans, ne correspond plus à la configuration actuelle, notamment en regard des diverses études et autres recommandations que l'on retrouve à travers le monde.

Ainsi, l'aide de la détermination d'une cote de sécurité de la personne (cf. annexe), couplée au filet de sécurité dynamique qu'apporte la sûreté pénitentiaire, permet également d'envisager diverses alternatives à la détention avec un contrôle direct des agents de détention.

Cette nouvelle approche identifie des besoins différents en termes d'infrastructures et de fonctionnement opérationnel pour le campus pénitentiaire de Puplinge que nous pouvons définir de la sorte :

- **Zone Basse sécurité, incluant l'exécution de peine et la détention préventive.**

Cette dernière est conçue pour permettre un fonctionnement où les détenus concernés bénéficient de plus d'autonomie et de liberté.

- **Zone Moyenne sécurité, incluant l'exécution de peine et la détention préventive.**

Cette dernière est conçue avec des restrictions de l'autonomie des personnes détenues et des paramètres sécuritaires plus importants.

- **Zone Haute sécurité, incluant l'exécution de peine et la détention préventive.**

Cette dernière est conçue pour avoir un fonctionnement avec les plus hauts paramètres sécuritaires. Les déplacements et l'autonomie des détenus concernés sont restreints.

Actuellement, les établissements de détention du Canton ont été conçus en regard d'une détention spécifique, dont il est par ailleurs de plus en plus difficile de respecter la mission initiale.

(Préventive/ Champ-Dollon ; mesure/ Curabilis ; exécution/ La Brenaz et Favra ; détention administrative/ Frambois).

Une approche selon un système de cote de sécurité et un placement selon le niveau de sécurité requis lieront les paramètres sécuritaires avec le profil de la personne incarcérée et non plus avec la spécificité d'un bâtiment trop généraliste.

Viennent s'ajouter à cette approche, les avantages d'un regroupement de tous les organes opérationnels des différents établissements sur un seul site, respectivement :

- En convergeant sur un campus pénitentiaire des infrastructures de Puplinge, Champ-Dollon, Curabilis, Brenaz, Favra, ainsi qu'un éventuel nouveau bâtiment.
- En mutualisant les organes administratifs par la fusion des différentes Directions d'établissement en une seule et même Direction de site.
- En implantant l'Office de la détention et du Pouvoir judiciaire sur site.
- En modifiant le fonctionnement opérationnel global selon une classification en niveau de sécurité et une cotation de sécurité et de placement des détenus.
- En migrant vers de nouvelles compétences en sécurité dynamique rendues possibles par la création de la sûreté pénitentiaire et permettant une analyse des risques et des réponses sécuritaires nécessaires.

Malgré le parc immobilier pénitentiaire vieillissant, il semble au préalable urgent de mener les réflexions sur la détention dans son ensemble et définir des buts à atteindre clairs et les moyens pour y parvenir, ceci afin de ne pas échauder un projet ne correspondant plus aux besoins réels.

En réponse aux besoins directs exprimés par le niveau opérationnel quelques projets sont nés au fil du temps, cependant ils n'ont pu se concrétiser faute de soutien politique ou de moyens financiers :

- Une transformation de la prison de la Favra en prison pour femme
- L'aile ouest de Champ-Dollon incluant une plateforme médicale et une cuisine centrale pour tout le site pénitentiaire
- Un tunnel de liaison avec la Prison de la Brenaz
- L'implantation de l'office cantonal de la détention sur le site pénitentiaire dans la zone de parking intérieur de la prison de Champ-Dollon.
- L'implantation d'une maison de la justice au-dessus du secteur administratif de Champ-Dollon.

Les paramètres politiques et financiers actuels démontrent la cohérence de regrouper toutes les synergies sur un seul site pénitentiaire existant.



- Entrée Unique

- Organisation en fonction de la cotation de dangerosité des détenus.

- Mutualisation des moyens pour tout le campus pénitentiaire



Fig. 2 : vue globale



Fig. 3 : vue rapprochée

## **Sûreté pénitentiaire**

La création d'un service de sûreté pénitentiaire est un aspect essentiel mis en lumière par ce livre blanc. La plupart des pays références tels que la France, la Belgique, le Canada, l'Espagne ou l'Italie ont pris la mesure d'adapter les missions et les compétences des agents pénitentiaires.

Cette notion de sûreté pénitentiaire est plébiscitée dans le manuel sur la sécurité dynamique et le renseignement pénitentiaire émis en 2015 par l'ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime). Les recommandations faites dans le livre blanc français sur la détention, paru en avril 2017 à l'intention du Garde des Sceaux, pointe particulièrement l'impérative nécessité de développer encore plus loin tous les aspects sécuritaires et les compétences prévues dans les missions des agents de détention.

Les missions de la sûreté pénitentiaire nécessitent certaines compétences de police, et, à ce titre, un cursus de formation similaire pourrait être mis en place, voire servir de passerelle entre les deux fonctions.

La sûreté pénitentiaire est constituée comme suit :

### **Le renseignement pénitentiaire (cf. documents annexés)**

La mission du renseignement pénitentiaire est primordiale afin de pouvoir appuyer les différents services internes et externes dans leurs missions de contrôle, de surveillance et de collectes d'informations, respectivement :

- Collecter et valider des informations internes aux secteurs propres à la détention.
- Fournir une aide à la prévention des évasions, des émeutes et des troubles.
- Repérer et prévenir les activités délictueuses et criminelles.
- Détecter de la corruption au sein du personnel et de la contrebande.
- Identifier des groupes criminels organisés et/ou terroristes, déterminer la nature de leurs activités.
- Evaluer les diverses relations et interdépendances de ces groupes criminels à l'intérieur du système pénitentiaire et leurs influences à l'extérieur de ce système.
- Repérer des vulnérabilités dans le système pénitentiaire
- Repérer de la radicalisation et de l'extrémisme
- Protéger les détenus vulnérables et identification de ceux qui les prennent pour cibles.
- Aider à la prise de décision.
- Collecter des informations nécessaires au profil d'un détenu.

### **Le service de sûreté**

En matière de sécurité, le milieu fermé de la détention a également la particularité de travailler étroitement avec des partenaires extérieurs, respectivement avec la police, les services de secours et d'incendie.

Ces services sont fortement sollicités dans leurs missions à la population et le temps de réaction de ces derniers à la suite d'un incident ou un événement grave en prison ne peut pas être garanti.

Par exemple, il a été régulièrement constaté en nuit que le nombre de réquisitions parfois traitées par les services de police ne leur permettent plus d'engager les moyens nécessaires dans des délais normaux pour traiter les besoins de la prison.

Le rôle de primo-intervenant de l'agent de détention, le nombre et la nature des incidents rencontrés dans une prison, ainsi que la réalité opérationnelle des

partenaires extérieurs, imposent que la détention puisse avoir la capacité d'être le plus autonome possible dans ses réponses à ses besoins sécuritaires.

Le service de sûreté a pour mission :

- La sécurité à l'entrée et sur le site pénitentiaire
- Le maintien de l'ordre du site pénitentiaire
- Le convoyage des détenus
- Les conduites des détenus
- Les extractions judiciaires
- La brigade canine
- Le service de lutte incendie du site pénitentiaire

La sûreté pénitentiaire est la pierre angulaire de la sécurité dynamique nécessaire à l'évolution des pratiques carcérales souhaitée dans nombres de recommandations et analyses initiées par les Etats ainsi que par les Nations Unies.

Certaines compétences nécessitent une adaptation légale et réglementaire. Une piste pourrait être l'inscription de la sûreté pénitentiaire sous la loi sur la Police (LPol), en termes de compétences, pour répondre notamment aux questions juridiques liées à l'arme et au renseignement pénitentiaire.

## **Alternatives à la détention**

De nombreux travaux ont été menés sur la question de l'alternative à la détention.

Dans son analyse sur la question, le livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire identifie par ailleurs clairement l'alternative à la détention comme le principal vecteur d'une décroissance de la population en détention.

Les chiffres exponentiels des personnes détenues démontrent que rien n'a véritablement changé en dépit des efforts entrepris à ce jour pour accroître la capacité carcérale en réponse à une politique judiciaire répressive.

Certains crimes et délits ne laissent pas la place à l'alternative à la détention, notamment pour des motifs de protection de la population et/ou de sanction.

En revanche, certaines peines de détention, par exemple les conversions d'amendes de courte durée, si elles ne sont pas liées à des mesures de protection de la population, ne présentent concrètement aucun avantage :

- La personne détenue engendre un coût pour la société largement supérieur au montant de l'amende non honorée.
- La personne détenue s'éloigne de son réseau social, amplifiant le risque de rupture avec la société.
- Elle est exposée à la réalité carcérale, avec l'augmentation toxique des influences criminogènes des autres détenus.



Les notions de protection de la population, du coût engendré et du bénéfice pour la société dans l'incarcération d'une personne détenue doivent guider le système judiciaire sur l'usage d'alternatives à la détention. Par ailleurs, le Pouvoir judiciaire doit pouvoir s'appuyer sur la sûreté pénitentiaire afin de garantir que les modalités convenues dans les alternatives à la détention soient respectées et que les personnes concernées ne puissent se soustraire à notre système judiciaire.

La proposition d'alternatives à la détention, présente les avantages intra et extra muros, et, couplée à l'usage de la médiation pénale, doit se profiler comme une concrétisation reconnue de méthode alternative permettant de donner une réponse différente aux besoins judiciaires.

Le principe intrinsèque de différentes modalités d'exécution d'une sanction pénale ou administrative, doit obligatoirement se baser sur des garanties sécuritaires suffisantes à travers une sûreté pénitentiaire efficace. Ce principe s'applique aux :

- Condamnation avec Sursis
- Travail d'intérêt général, TIG, (Commune – fondation - paroisse)
- Libération conditionnelle
- Surveillance électronique
- Liberté en probation sous surveillance
- L'emprisonnement conditionnel

### **Plateforme médicale**

La majorité des déplacements pour raisons médicales vers les HUG, nécessite un lourd dispositif :

- Une ambulance.
- Une escorte police.
- Selon la pathologie, un service de garde à l'hôpital doit également être mis en place.

Le coût d'un tel dispositif est conséquent et génère des problèmes de planification entre les différents services concernés. Les conséquences sont parfois importantes pour les citoyens du Canton, l'effectif des ambulances ou des patrouilles de police disponible pouvant être drastiquement diminué, ou encore totalement indisponible, puisque les véhicules peuvent être réquisitionnés pour un transfert médical de détenu.

La majorité de ces déplacements n'est pas motivée par un besoin urgent comme, par exemple, lorsqu'un pronostic vital est engagé. Les déplacements des détenus aux HUG ont pour but principal la confirmation d'un diagnostic, ceci par manque de moyen matériel ou de personnel médical capable de prendre la responsabilité d'un tel diagnostic à l'interne des établissements pénitentiaires.

De nombreux inconvénients liés au processus actuel peuvent être évités en implémentant une plateforme médicale directement sur le site pénitentiaire.

L'engagement direct d'une équipe médicale par l'office de la détention ou le choix d'un réseau de santé différent, par exemple comme celui de l'hôpital de la Tour ou la Clinique des Grangettes, peut également être envisagé. Il s'agit de paramétrer au plus près les besoins opérationnels du pénitentiaire et la prestation de soins aux personnes détenues sans en péjorer la qualité.

La plateforme doit prévoir :

- Une équipe médicale 24h/24 et 7j/7 incluant un médecin urgentiste
- Un bloc opératoire de première nécessité afin de pouvoir recoudre, plâtrer, effectuer les radiographies
- Les salles de consultations
- Les lits de convalescence
- Une rampe de chargement pour ambulance.

Hormis les besoins médicaux urgents et vitaux, les soins réguliers doivent pouvoir se faire en autonomie totale à l'interne. La sûreté pénitentiaire prend en charge la garde et les déplacements médicaux hors bâtiments.

L'accès aux soins médicaux est organisé selon la cote de sécurité et le type de placement de la personne détenue.

### **Office cantonal de la détention**

La détention à Genève dépend de l'office éponyme, lequel est situé au centre-ville, au Carrefour de l'Etoile. Or, la grande majorité, tant des personnes détenues que des agents de détention, se situent sur le site de Puplinge. La distance géographique entre cet office et le personnel opérationnel crée une fissure préjudiciable. En caricaturant, les agents de détention ne connaissent pas les personnes travaillant pour l'office de la détention, tandis que ces employés ignorent tout d'une prison.

Nous l'avons brièvement évoqué sous le point « campus pénitentiaire », dans le cadre de projections futures, l'Office pourrait être implantée sur le site de Puplinge.

La centralisation actuelle des ressources autour du site de Puplinge est l'opportunité de fédérer tout le domaine de la détention à Genève. De plus, les locaux actuels de l'Office cantonal de la détention sont hors d'âge.

## **Annexes**

- Manuel sur la sécurité dynamique et le renseignement pénitentiaire  
ONUDC / office des Nations Unies contre la drogue et le crime. 2015
- Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire. Remis à Jean-Jacques URVOAS  
Garde des Sceaux, ministre de la justice, par Jean-René LECERF, Président  
de la commission du livre blanc, 4 avril 2017
- Service correctionnel Canada – Cote de sécurité et placement pénitentiaire.  
2018
- Projet de rapport sur les besoins et la pertinence du renseignement  
pénitentiaire – UPCP 2018

**PL 12302 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Puplinge** (création d'une zone affectée à de l'équipement public située entre les chemins de Champ-Dollon, du Barot et des Dardelles)



**Commission d'aménagement du 26 juin 2019**

## Historique

- **Novembre 2012:** La planification pénitentiaire est votée pour répondre à l'urgence due à la surpopulation pénitentiaire genevoise.
- **Novembre 2013:** Le PL d'étude de 16,5 millions francs est voté par le Grand Conseil.
- **De Nov. 2013 à Mars 2015:** Elaboration des programmes fonctionnel, technique et Facility Manager (FM).
- **Mars 2015:** Lancement de l'appel d'offres.
- **Mars 2016:** Réception et analyse de 5 offres.
- **Novembre 2016:** Adjudication du marché de conception, réalisation et entretien maintenance au groupement Steiner-CGC Energie.
- **Décembre 2016:** Début de la mise au point du contrat avec Steiner-CGC Energie.
- **Mars 2018:** dépôt du PL Investissement (258.5 millions francs).
- **Juin 2018:** Signature du contrat Entreprise Totale (ET)/Facility Manager(FM).
- **Août 2018:** Abrogation de la loi 11254 ouvrant le crédit d'étude du projet.

## Objectifs contractuels

### Un seul contrat (2688 pages)

- conception / construction / entretien maintenance
- 1 interlocuteur des études à la fin du contrat d'exploitation

### Engagement sur les délais de réalisation performants avec pénalités

### Prix forfaitaire → livre ouvert à économie partagée en phase réalisation

### Devoir de résultat → basé sur des programmes (architectural, technique et FM).

### Prise en compte de l'exploitation → dès l'offre pour optimiser fonctionnement et coûts



Page 3

## Objectifs principaux du cahier des charges

**Architectural:** Intégration dans le site  
Limitation des nuisances

**Fonctionnel:** 450 places d'exécution de peine  
Sûreté optimale  
Organisation spatiale  
Optimisation de l'entretien  
Respect de la réglementation européenne et fédérale  
Synergies avec la Brenaz  
Modularité des locaux d'hébergement.



Page 4

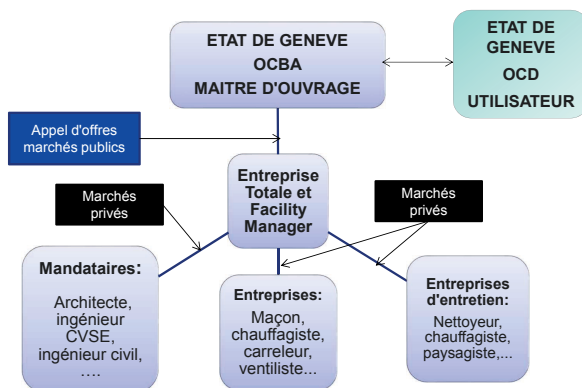
## Objectifs principaux du cahier des charges (suite)

- Économique:** Recettes via les subventions fédérales  
Coût d'investissement forfaitaire basé sur les programmes  
Coûts d'exploitation maintenance cadrés sur un forfait annuel maximal et basés sur les programmes
- Temporel:** Durée des travaux la plus optimale possible avec un engagement et des pénalités éventuelles
- Environnement:** Bâtiments THPE avec panneaux photovoltaïques en toiture  
Durabilité de la construction  
Minimisation de l'emprise au sol et donc de l'impact sur les SDA



Page 5

## Organigramme du projet



Page 6

# Caractéristiques du marché

## Un contrat à livre ouvert en 3 phases:

- **Conception** (tranche ferme): financée par le PL Etudes;
- **Réalisation** à économie partagée (tranche conditionnelle): MZ en force, PL Invest. en force, Autorisation de construire en force et acquisition de la totalité des parcelles;
- **Entretien maintenance**, FM (tranche conditionnelle): si réception validée.

## Le marché FM sur 12 ans:

- Pour la mise en service du bâtiment, l'entretien maintenance et les services (nettoyage, évacuation des déchets, espaces verts,...) avec recours aux détenus.
- **Remise en concurrence** au terme du mandat

**Devoir de résultat:** notion de programmation intégrée.

**Transfert des principaux risques** vers l'ET/FM: autorisation de construire, planning, garantie de performance énergétique durant 12 ans

Page 7

# Exigences de l'Etat

Clauses destinées à favoriser la sous-traitance avec les **entreprises locales** (ET et FM):

- Obligation de faire participer **au moins deux entreprises locales** (cantonales) ou à défaut régionales pour chaque lot sous-traité.
- Liste des entreprises consultées soumise à l'OCBA avant consultation pour **ajout éventuel d'entreprises locales**;
- Les AO privés devront être dimensionnés pour permettre aux entreprises ou consortiums **cantonaux de pouvoir soumissionner**



Page 8

# Critères de sélection des groupements ET/FM candidats

## Critères d'aptitude (10%)

Qualités de l'ET (3 %)

Qualités du FM (2 %)

Contributions au développement durable (2 %)

Références de l'ET et du FM (3%)

## Critères d'adjudication (90%)

Prix des prestations de l'ET (30%)

Prix des prestations du FM (10%)

Qualités techniques de l'offre (30%)

Délais d'exécution (10%)

Organisation pour l'exécution (10%)

Page 9

# Membres du groupe d'évaluation

Nom	Fonction en 2016:
M. René Duvillard	OCBA Directeur général
M. Philippe Moraga	OCBA Directeur des constructions
M. Jean-Pierre Duport	OCBA Chef de projet
M. Philippe Bertschy	OCD Directeur général
M. Claude-Alain Barraud	OCD Directeur DIL
M. Francesco Della Casa	Architecte cantonal
M. Eric Maria	Architecte FAI
M. Nicolas Rufener	Secrétaire général FMB

Page 10



## Membres du groupe d'experts

- |                     |                                |
|---------------------|--------------------------------|
| • OCBA M. Moraga    | • OCT M. Widmer                |
| • OCBA M. Duport    | • OCEV M. Wachsmuth            |
| • OCD M. Barraud    | • OFJ (CH) Mme Tacchini        |
| • OCD M. Budry      | • ARE (CH) M. Maertens         |
| • OCD M. Taimsalu   | • Programmiste Mme Savic       |
| • OCBA Mme Vuillod  | • Assis. Juridique Me Guignard |
| • OCBA Mme Gency    | • Ing. Chauff./Vent. M. Munoz  |
| • OCBA M. Nicole    | • Ing. Sanitaire M. Margairaz  |
| • OCBA M. Bourget   | • Ing. Electricité M. Jufer    |
| • OCBA M. Lemaire   | • FM M. Jaquier                |
| • OU M. Boulmerka   | • Feu M. Roser                 |
| • OCEN M. Petitjean | • Sûreté Mme Oppen             |
| • OCAN M. Fouvry    | • Environnement M. Zahnd       |
|                     | • Cuisine M. Gatineau          |

Page 11

## La notion de programmation

Elaborée par un **architecte programmeur** en partenariat avec le MO et futurs utilisateurs/bénéficiaires

**Exigence programmatique multicritères:** architecturale, fonctionnelle, technique, environnementale, sûreté, exploitation maintenance.

Permet d'**exprimer précisément les besoins du MO et du projet** dès sa genèse.

Un **cahier des charges nécessaire à la conception, réalisation et l'exploitation** du projet → le «programme de l'opération».

Expression des besoins **en termes de résultats** et/ou de performances et **non pas de moyens**.

Page 12



# Programme technique (241 pages + annexes)

## Exigences liées à:

La durabilité et de pérennité

La vie carcérale

L'usage

La performances par lot (portes, fenêtres, grillages...)

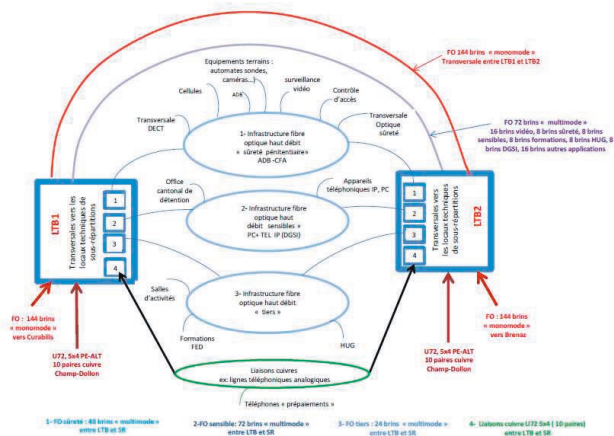
Aménagements intérieurs (confort des espaces intérieurs)

Pollutions sonores et lumineuses

Respect de toutes les normes en vigueur jusqu'à l'obtention de l'autorisation de construire

Page 15

## Illustration



Page 16

# Programme entretien maintenance

## (95 pages + annexes)

Objectifs de prestations d'entretien, de maintenance **préventive et curative**

Définition de toutes les actions d'entretien/maintenance **liées à des pénalités** en cas de **non réalisation dans un temps défini**

Description des activités d'entretien-maintenance réalisées par les détenus des ateliers de l'établissement

Page 17

## Illustration

Usage	Criticité				Commentaires	Oran de retestage secours électrique	Délai de secours électrique par GE
	1	2	3	NS			
Equipements de sûreté	X				Gestion des accès, Vidéo protection, Interphonie de sûreté sur ASC	3	5 minutes
Matériels informatiques	X				Serveurs et ressources, actifs VDI sur ASC	3	5 minutes
Détection périmétrique site	X				Fait partie de la sûreté et par conséquence est repris sur l'ASC Sûreté	3	5 minutes
Automates programmables	X					1	15 secondes
Batterie de sécurité	X				Sur Armoire d'énergie	3	5 minutes
Système de Sécurité incendie	X				Sur AES et batteries internes	3	5 minutes
La salle de crise	X					1	15 secondes
Le poste central de contrôle	X					1	15 secondes
Les équipements de désertumage		X			Si présent	1	15 secondes
L'éclairage du chemin de ronde		X				1	15 secondes
Les circulateurs d'eau chaude sanitaire			X			2	30 secondes
Les éclairages des circulations et des circuits d'intervention		X			Par zone	1	15 secondes
La zone médicale		X			L'éclairage de la zone	2	30 secondes
Centrale de surveillance	X					1	15 secondes
Les postes protégés		X				1	15 secondes

Page 18

# L'adjudicataire: Le Groupement Steiner-CGC Energie



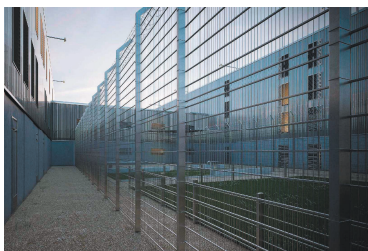
Page 19

## Acteurs Principaux

**Entreprise totale:** Steiner AG

**Architectes:** A+A (Brenaz + 100) et 3BM3 (genevois)

**Facility Manager:** CGC Energie




Page 20

## Références principales


### Steiner SA

Maison de la Paix 

Aile est de Champ-Dollon 

BIT 

### Architectes (3BM3 SA & A+A)

Brenaz+100 

Centre pénitentiaire de Luxembourg

Secteur fermé du centre socio-éducatif de Luxembourg

Page 21

## Les points forts de l'adjudicataire

**Efficacité** fonctionnelle, technique et énergétique.

**Coût** de conception et de réalisation optimum.

**Rationalisation de la consommation foncière**, gain de 46 800 m<sup>2</sup> de zone agricole, soit 32% du périmètre initial.

**Consommation réduite des surfaces d'assolement** (SDA), gain de 32 100 m<sup>2</sup>, soit 35% des SDA du périmètre initial.

FM implantée **localement**

Page 22

## Dardelles, clef de voûte du site pénitentiaire rive gauche

**Synergies** des installations médicales avec la Brenaz;

**Synergies** des cuisines avec Champ-Dollon;

Changement de l'affectation de la Brenaz d'exécution de peine en détention administrative: **obtention des subventions fédérale**;

Pour la première fois à **Genève**, il y aurait de **l'exécution de peine femmes**;

Page 23

## Dardelles, clef de voûte du site pénitentiaire rive gauche

**Désengorgement** de Champ-Dollon: actuellement en **surpopulation** et en **mélange** de type de détention



Page 24

## Dardelles, clef de voûte du site pénitentiaire rive gauche

Rénovation "totale" et mise aux normes de Champ-Dollon, en **état de vétusté avancé**



Page 25

## Synthèse contrat Dardelles

Un **interlocuteur unique** tout au long du projet

Portage de nombreux **risques** par ET/FM

Exploitation/maintenance prise en compte **dès les études**

**Responsabilisation** de l'ET envers le FM et inversement

Exigences de l'Etat détaillées précisément en termes de **"but à atteindre"**:

l'ET/FM se charge alors de mettre en place les moyens pour atteindre ses objectifs sous peine de pénalisation



Page 26



## ANNEXE 9



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé  
Office cantonal de la détention  
**Direction générale**



DG OCD  
Case postale 1229  
1211 Genève 26

GRAND CONSEIL	
Expédié le : <b>14-10-19</b>	Visa : <b>RP</b>
Par poste	Par courriel
Président	Députés (100)
Commissaires	Bureau
Secrétariat	Archives
Commission : <b>d'aménagement</b>	
Copie à :	
Divers : <b>Accord - R 1302</b>	

408365-2019

Grand Conseil  
Madame Beatriz de Candolle  
Présidente  
Commission d'aménagement du canton  
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2  
Case postale 3970  
1211 Genève 3

Carouge, le 14 octobre 2019

**Concerne : Suite de l'audition du 25 septembre 2019 de Madame Annick Pont Robert, directrice du service d'application des peines et mesures (SAPEM)**

Madame la Présidente,

Je fais suite à l'audition citée en marge et aux différentes questions qui ont été posées.

A titre liminaire, je rappelle que l'exécution d'une peine sous forme de surveillance électronique est admissible, au sens de l'art. 79a CP, à condition, notamment, que la quotité de peine du condamné soit comprise entre 20 jours et douze mois et que ce dernier soit admis à exercer une activité rémunérée, structurée ou formatrice en Suisse. Le SAPEM informe d'ailleurs systématiquement les condamnés arrivant sous son égide de la possibilité d'exécuter leurs peines en surveillance électronique, ce en vertu de l'art. 2 al. 1 du règlement sur les formes alternatives d'exécution des peines (RFAEP) du 13 décembre 2017 (E 4 55 13).

Toutefois, comme vous le savez, 70% des condamnés sous l'égide du SAPEM n'a pas de statut en Suisse. La population restante n'a, en outre, pas toujours l'emploi ou l'activité occupationnelle juridiquement requis. Le SAPEM se heurte donc à des limites tant légales que structurelles lorsqu'il s'agit d'octroyer cette forme alternative d'exécution. Dans cette limite, l'octroi de la surveillance électronique reste néanmoins une priorité pour l'office cantonal de la détention puisque des bracelets et des ressources supplémentaires ont été demandés par le service de probation et d'insertion (SPI) au projet de budget 2020.

S'agissant plus précisément des questions posées lors de l'audition de Madame Annick Pont Robert, je vous réponds comme suit.

#### 1. Du coût de la journée de détention vs coût d'un bracelet

En ce qui concerne le coût de la journée de détention, je me permets de vous renvoyer à la décision concordataire du 29 mars 2018, fixant les prix de la journée de détention avant jugement ou en exécution d'une sanction pénale ou d'une mesure, en force ou à titre anticipé, effectuée dans les établissements du Concordat latin (décision sur les prix de pension), que je joins en annexe.

Il convient de noter que des travaux sont actuellement en cours au niveau concordataire et un mandat a été confié à la société KPMG en vue de rapprocher les tarifs journaliers aux coûts effectifs. Ces travaux devraient aboutir en 2021.

Concernant le coût d'un jour d'exécution sous surveillance électronique, en raison de l'absence de comptabilité analytique au sein de l'Etat, il ne m'est pas possible de fournir un coût journalier au niveau de détail sollicité.

Je peux néanmoins vous communiquer les coûts « techniques » liés à la surveillance électronique, à savoir sans le chiffrage des ressources Etat dédiées à ce domaine d'activité.

Le contrat annuel qui lie le SPI au canton de Zürich pour le matériel de surveillance électronique se monte à **185'363.15** francs pour 2019, pour un total de 60 bracelets de type radiofréquence (RF) et 2 bracelets de type GPS.

Le détail des prestations comprises dans ledit contrat est le suivant :

- serveur, maintenance et support technique : **CHF 57'195.20**
- location de 60 matériels de type RF : **CHF 121'071.39**
- location de 2 matériels GPS : **CHF 5'844.23**
- location d'un relai pour augmentation de la portée du rayon : **CHF 1'252.34**

Cela correspond donc à un coût moyen de CHF 2'989,70 par équipement de surveillance électronique, par année.

Il est à noter que le besoin en termes de bracelets GPS ne nécessite pas davantage de matériels de ce type, compte tenu du peu de requêtes du Pouvoir judiciaire pour ce type de surveillance.

#### 2. Du nombre de bracelets gérés par collaborateur au SPI

Le nombre de bracelets électroniques en exécution de peine simultanée géré par 1.0 ETP (emploi temps plein) d'intervenant socio-judiciaire du SPI est de 12. Ce chiffre est conforme à la recommandation de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police adressée aux cantons en novembre 2016 en vue de l'application de la surveillance électronique pour l'exécution d'une courte peine privative de liberté, qui préconisait une fourchette entre 8 et 15. Le seul comparatif pertinent, en termes de volumétrie, dans le Concordat latin est le canton de Vaud qui applique un quota de 15 exécutions simultanées par ETP, quota toutefois pondéré à 12, selon les types de situations d'exécution.


#### 3. Du taux de récidive pour tous les types de sanctions à Genève et en Romandie

Comme exposé ci-dessus, environ 70% de la population sous l'égide du SAPEM n'est pas au bénéfice d'un statut de séjour valable en Suisse. Le taux de récidive devant pouvoir être évalué sur un territoire bien plus large que le canton de Genève et sur le long terme, je ne suis pas en mesure, compte tenu notamment de la portée cantonale des bases de données, de pouvoir fournir des éléments chiffrés en la matière.

#### 4. Des motifs de refus les plus récurrents

En sus des critères excluant liés aux prérequis posés par le droit fédéral et évoqués en introduction, les décisions négatives prises par le SAPEM se basent majoritairement sur le fait que les condamnés n'ont pas l'emploi ou l'activité occupationnelle de 20h par semaine requis par le code pénal.

Espérant avoir répondu à vos attentes, je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

  
Philippe Bertschy  
Directeur général



## Décision

du 29 mars 2018

**fixant les prix pour la journée de détention avant jugement ou d'exécution  
d'une sanction pénale ou d'une mesure, en force ou à titre anticipé,  
effectuée dans les établissements du Concordat latin**

**(Décision sur les prix de pension)**

### **La Conférence latine des autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des peines et des mesures (la Conférence)**

#### **Vu:**

Les articles 40, 41, 57 à 61, 64, 75 à 78, 79b, 80, 90, 372 al. 3, 377 à 379 et 380 al. 1 du Code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (CP) ;

Les articles 220, 234 et 236 du Code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007 (CPP) ;

L'ordonnance relative au code pénal et au code pénal militaire, du 19 septembre 2006 (O-CP-CPM) ;

Les articles 4, 11 à 13 et 24 à 28 du Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins (ci-après : le Concordat latin) ;

Le règlement d'organisation et de fonctionnement des Conférences CLDJP, CLDAM et CLAMPP, du 23 mars 2016 ;

La décision du 16 mars 2000 de la Conférence romande des Chefs de Départements de justice et police (actuellement : la CLDJP) déléguant à la Conférence des autorités cantonales compétentes en matière pénitentiaire (La Conférence) la compétence de fixer les prix de la journée de détention pour la détention avant jugement ;

La décision des cantons adoptant le contrat cadre du 18 août 2006 concernant le financement et la formation du personnel chargé de l'application des sanctions pénales en Suisse conclu entre la Conférence des Directrices et Directeurs des Départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la fondation « Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire » (CSFPP) ;

Les décisions des cantons, respectivement de la CCDJP des 13 novembre 2009 et 8 avril 2010 adoptant le projet « Formation dans l'exécution des peines » (Fep) de portée nationale,

Sur la proposition de la Commission concordataire latine du 8 mars 2018,

#### **Décide:**

#### **Art. 1 Principes**

<sup>1</sup> Le prix de pension pour la journée de détention avant jugement, d'exécution d'une sanction pénale ou d'une mesure, y compris à titre anticipé, tient compte en particulier des critères posés par l'article 28 du Concordat latin.

<sup>2</sup> Il n'est toutefois tenu compte ni de la rémunération ni du salaire que les personnes détenues reçoivent pour leur activité dans le cadre de la semi-détention, du travail externe ou du travail et du logement externes et grâce à laquelle elles versent une participation.

<sup>3</sup> Le prix comprend aussi les frais médicaux et pharmaceutiques inhérents à la visite médicale d'entrée, aux premiers soins urgents, ainsi que la prime d'assurance accident.

<sup>4</sup> Les autres frais médicaux, pharmaceutiques, ainsi que d'hospitalisation dans un établissement non concordataire, sont facturés en plus. Il en est de même des frais liés à l'hospitalisation (transferts, garde, etc.).

<sup>5</sup> En cas de transfert en milieu hospitalier, le prix de pension est réduit d'un tiers dès le 8<sup>ème</sup> jour d'hospitalisation.

## Décision sur les prix de pension

### Art. 2 Prix de pension

<sup>1</sup> Les prix de pension journaliers sont fixés comme suit :

	2019	2020	2021
Secteur fermé d'un établissement fermé ou ouvert	294.-	327.-	360.-
Secteur fermé (sécurité élevée) d'un établissement fermé ou ouvert	336.-	355.-	375.-
Secteur ouvert d'un établissement ouvert ou fermé	266.-	298.-	330.-
Isolement cellulaire (sécurité renforcée)	531.-	670.-	810.-
Unité psychiatrique	455.-	543.-	630.-
Unités de mesures - Curabilis	831.-	1'070.-	1'310.-
Unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire (UHPP) - prestation sécuritaire	309.-	454.-	600.-
Unité carcérale hospitalière (UCH - HUG) - prestation sécuritaire	165.-	165.-	165.-
Jeunes adultes (art. 61 CP)	504.-	617.-	730.-
Semi-détention	194.-	207.-	220.-
Travail externe	194.-	207.-	220.-
Travail et logement externes	10.-	10.-	10.-
Exécution de peines sous surveillance électronique	20.-	20.-	20.-
Exécution de peines sous la forme du travail d'intérêt général (TIG)	20.-	20.-	20.-
Exécution d'une sanction pénale (mère et enfant) : complément par enfant	160.-	160.-	160.-
Détention avant jugement, sans occupation	175.-	188.-	200.-
Détention avant jugement, avec occupation	203.-	217.-	230.-
Détention avant jugement (mère et enfant) : complément par enfant	85.-	85.-	85.-

### Art. 3 Contributions pour le financement de la formation du personnel chargé de l'application des sanctions pénales (CSCSP) et pour la formation des personnes détenues (Fep)

<sup>1</sup> La contribution pour le financement de la formation du personnel chargé de l'application des sanctions pénales est ajoutée au prix de pension. La facturation est effectuée par le CSCSP, annuellement auprès des autorités de placement ou des établissements, selon la clé de répartition contractuelle.

---

Décision sur les prix de pension

---

<sup>2</sup> La contribution pour la formation des personnes détenues est également ajoutée au prix de pension. La facturation est effectuée une fois par année par le Centre de compétence de l'OSEO<sup>1</sup> auprès des autorités de placement ou des établissements, selon la clé de répartition arrêtée dans le contrat de prestations passé entre la CCDJP et l'OSEO de Suisse centrale le 8 avril 2010.

<sup>3</sup> Le Canton du Tessin est autorisé à facturer par compensation un montant identique à cette contribution pour la formation au moins équivalente qu'il dispense aux personnes détenues.

**Art. 4 Participation de la personne détenue**

Le montant de la participation de la personne détenue aux frais d'exécution de la sanction pénale est fixé par la Conférence.

**Art. 5 Placements interconcordataires**

En cas de placement interconcordataire, et sous réserve d'un accord entre concordats, le prix de pension facturé est celui en vigueur dans l'établissement dans lequel est placé le détenu.

**Art. 6 Dispositions finales**

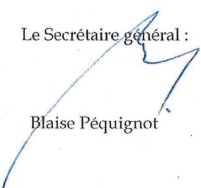
<sup>1</sup> La présente décision abroge la Décision du 29 octobre 2010 fixant les prix pour la journée de détention avant jugement ou d'exécution d'une sanction pénale en force ou à titre anticipé, effectuée dans les établissements des cantons partenaires du Concordat latin (Décision sur les prix de pension)

<sup>2</sup> La Conférence invite dès lors les gouvernements des cantons de la Suisse latine à adapter leurs réglementations relatives aux prix de pension.

<sup>3</sup> La présente décision entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.


<sup>4</sup> Elle est publiée sur le site internet de la Conférence.

Le Secrétaire général :



Blaise Péquignot

La Présidente :



Béatrice Métraux  
Conseillère d'Etat

---

<sup>1</sup> Œuvre suisse d'entraide ouvrière de la Suisse centrale / Centre de compétences « Formation dans l'exécution des peines » (Fep), Lucerne.

*Date de dépôt : 19 février 2020*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### Rapport de M. Rémy Pagani

Mesdames et  
Messieurs les députés,

#### Un projet pharaonique déraisonnable

##### *Le bracelet ou la prison pour les courtes peines*

En examinant la possibilité d'économiser des sommes considérables au regard du déclassement de la zone agricole et de la construction d'un complexe pénitentiaire, la commission d'aménagement s'est penchée attentivement sur la substitution de l'enfermement consécutive de peines privatives de liberté de moins d'une année par le bracelet. Car à y regarder de plus près la Suisse romande à elle seule concentre 57% de toutes les courtes peines privatives de liberté prononcées dans le pays, alors qu'elle n'abrite que 27% de la population. De plus, un tiers de toutes les détentions provisoires prises en compte dans les jugements en Suisse sont prononcées à Genève. Et enfin, selon les spécialistes, Genève utilise abusivement la détention provisoire notamment pour soutenir sa politique migratoire. De plus 10,7 hectares de zone agricole disparaîtront du canton, soit la superficie d'une fois et demie la plaine de Plainpalais. Sur ces 10,7 hectares, 7,1 hectares sont en surface d'assolement.

##### *Ce que l'on a oublié des décisions de notre Grand Conseil*

Le 14 décembre 2018, le Grand Conseil, dans le cadre de l'adoption du budget 2019, a supprimé totalement les investissements prévus relatifs aux études (2,96 millions de francs) et à la construction des Dardelles (31 millions de francs). Ainsi, un éventuel redimensionnement ou sa réalisation par étapes dans le cadre des projets de lois actuels PL 12303 et PL 12302 a donc été proposé à la commission d'aménagement. La commission a auditionné à nouveau les personnes concernées. Compte tenu des votes du Grand Conseil du 30 août et du 14 décembre 2018, le retrait pur et simple des projets de lois PL 12302 et PL 12303 s'imposait, mais à la fin de nos travaux la majorité de la commission d'aménagement ainsi que le

Conseil d'Etat n'en ont pas voulu. Pourtant en tenant compte des bonnes pratiques pénales et carcérales, en Suisse et à l'étranger, le Conseil d'Etat aurait pu redéposer un nouveau texte si le besoin s'en fait toujours sentir.

En effet la planification pénitentiaire sur laquelle se basent les projets de lois est obsolète. L'actuel crédit de construction PL 12303 pour une nouvelle prison de 450 places repose en effet sur un document du Conseil d'Etat genevois du 14 novembre 2012 intitulé « Planification pénitentiaire, de la détention et de l'accompagnement 2012-2022 » : il n'est pas admissible de décider d'investissements d'une telle importance et d'un coût aussi considérable sans au préalable intégrer un état des lieux actualisé, soit des statistiques à jour et la prise en considération des évolutions les plus récentes en termes de modèles de prise en charge des détenu-e-s.

Ignorer, par dogmatisme ou par obstination, ces changements et ces connaissances revient à dilapider des centaines de millions de francs pour des résultats potentiellement insatisfaisants en termes de réinsertion des détenus et de sécurité de la population, sans compter que l'agrandissement du périmètre pénitentiaire à proximité immédiate de Champ-Dollon se fera au détriment à la fois de la zone agricole, de l'environnement et des biotopes riches de cette zone.

### *Ce que l'on ne nous dit pas*

La population carcérale est en augmentation sur les vingt dernières années, mais si l'on tient compte du fait que la population s'accroît également, la population carcérale est proportionnellement stable. Par ailleurs, sur le long terme, on constate que la privation de liberté est beaucoup moins utilisée aujourd'hui qu'il y a un siècle, tant pour la détention avant jugement que pour l'exécution de peines.

L'utilisation des peines privatives de liberté a diminué suite à la révision du code pénal de 2007, qui a vu un recours plus fréquent à des peines pécuniaires ou au travail d'intérêt général. Dans la majorité des cantons suisses, il y a eu une nette baisse du recours à la peine privative de liberté après cette révision. Et, même s'il y a eu ensuite une nouvelle augmentation de ces peines, nous sommes toujours aujourd'hui en dessous du nombre de sanctions prononcées avant la révision.

On observe en parallèle de fortes inégalités en Suisse. La Suisse romande à elle seule concentre 57% de toutes les courtes peines privatives de liberté prononcées dans le pays, alors qu'elle n'abrite que 27% de la population. Cela se reflète au niveau de l'occupation des prisons. En effet, la prison de Champ-Dollon ou celle de Bois-Mermet, dans le canton de Vaud, connaissent



une surpopulation importante. En Suisse alémanique, la situation est relativement détendue.

Genève utilise abusivement la détention provisoire et Vaud a énormément recours aux peines privatives de liberté de courte durée. A Genève, la question de la petite criminalité a été politisée, notamment avec les procureurs MM. Daniel Zappelli puis Olivier Jornot. Un tiers de toutes les détentions provisoires prises en compte dans les jugements en Suisse sont prononcées à Genève, qui ne représente pourtant que 5% de la population ! Et un tiers des personnes en détention provisoire dans ce canton seront finalement punies par une peine pécuniaire. Au regard des principes du code de procédure pénale, cela est problématique. Dans le canton de Vaud, il y a moins de détentions provisoires, mais beaucoup de condamnations à de courtes peines privatives de liberté sans sursis.

En comparant des cantons aux caractéristiques semblables, notamment proches de la frontière, Genève avec les deux cantons de Bâle ou le Tessin, on constate qu'on a des taux de recours à la détention provisoire complètement différents. Le même phénomène est constaté pour le canton de Vaud comparé à des cantons semblables comme Berne ou Zurich.

Par ailleurs en Suisse les chiffres montrent qu'il n'y a pas eu de changement du taux de récidive en lien avec la diminution de l'usage des peines privatives de liberté et l'augmentation des peines pécuniaires. Pourtant, le canton de Vaud continue à prononcer de courtes peines privatives de liberté. De même avec la détention provisoire...

Les spécialistes, et notamment Daniel Fink, chargé de cours aux Universités de Lausanne et de Lucerne en statistique de la criminalité et ancien chef de la section Criminalité et droit pénal à l'Office fédéral de la statistique (qui a largement inspiré ce rapport de minorité), constatent que toutes les mesures introduites pour réduire le recours à l'emprisonnement (amende, sursis, travail d'intérêt général, peine pécuniaire, etc.) ont contribué à réduire la récidive. Actuellement, sur 100 000 personnes condamnées en Suisse, seules 10 000 vont en prison. Selon ces mêmes spécialistes, 3000 à 4000 d'entre elles pourraient être punies d'une peine pécuniaire ou d'un travail d'intérêt général, sans pour autant récidiver. Ce type de peine évite par ailleurs la désocialisation et les stigmatisations liées à la prison sans parler des coûts pour les collectivités publiques. L'isolement social dû à l'emprisonnement est jugé comme pièce constitutive de la récidive.



### ***La population exige son lot d'enfermement carcéral***

Parmi la population, il y a une tendance à demander plus de fermeté. Il faut se souvenir que, quand les peines corporelles ont été abolies en 1799, les gens avaient peur que la criminalité augmente. Certains cantons les ont réintroduites, puis elles ont disparu dans l'histoire. De même, quand la peine de mort a été abolie en 1874, certains cantons s'y sont opposés et une pétition nationale a été lancée. Les cantons ont été autorisés à la réintroduire, mais de fait elle n'a presque plus été utilisée, jusqu'à son abolition totale. Un jour arrivera probablement où la détention ne sera utilisée que pour des cas très particuliers. Cette pratique est déjà formalisée et vérifiée dans certains pays d'Europe.

### ***Politique migratoire ou politique carcérale***

A Genève, la prison est devenue un instrument de contrôle des migrations et non plus un lieu de punition au sens premier du terme, sans parler des détentions administratives. 60% des personnes placées en détention provisoire sont des personnes sans lieu de résidence en Suisse et pour une bonne partie sans papiers. Il y a également une surreprésentation de ces personnes dans les peines privatives de liberté. Ainsi, pour les responsables de la politique judiciaire de notre canton, le droit pénal est utilisé comme un des moyens de régler l'immigration.

Si un Suisse ou un étranger résident commet une petite infraction, il sera puni d'une peine pécuniaire, alors qu'un étranger non résident sera plus systématiquement détenu (dans 75% des cas pour moins de deux jours). Il semble y avoir une sorte d'automatisme à l'encontre des personnes non résidentes.

On le voit bien la majorité de la commission dans sa composition actuelle a opté pour la poursuite de ce projet pharaonique de déclassement et de construction d'une prison qui doublera la superficie de l'actuel périmètre de Champ-Dollon dans l'optique de poursuivre et de soutenir ces concepts sans fondement historique et statistique. Il n'en reste pas moins que cette politique n'a aucun avenir, car elle s'appuie sur des postulats d'attisement de la peur et d'exploitation politique de cette peur qui sont contraires à une analyse objective des politiques publiques déployées en suisse dans deux cantons qui sont quasiment similaires au nôtre, soit le Tessin et Bâle.

C'est pourquoi Ensemble à Gauche avec la minorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter ce déclassement qui par là même empêchera le doublement de la capacité d'enfermement de

Champs-Dolon et orientera le pouvoir judiciaire vers d'autres horizons humanistes praticables et pratiqués en Europe et en Suisse.

Si par impossible la majorité du Grand Conseil venait à poursuivre dans cette politique rétrograde et sans issue et à voter ce projet pharaonique que les finances cantonales ne pourront à l'évidence pas absorber sans contribuer à alourdir encore un peu plus la dette de notre collectivité cantonale, il est à souhaiter que toutes les forces progressistes fédérées de notre canton lanceront dans la foulée un référendum et nous en serons. Ainsi le corps électoral aura le dernier mot. A n'en pas douter, un débat large et public fera ressortir l'ensemble des informations contenues dans ce rapport de minorité qui aujourd'hui sont effacées par la peur qu'entretiennent toutes les forces déclinantes de notre canton qui se rallie par faiblesse éthique à des aprioris populistes.

*Annexe : Déclaration de l'Association NON à la nouvelle prison des Dardelles, devant la commission des visiteurs officiels le 9 mai 2019*



Association NON à la nouvelle prison des Dardelles !

Av. du Millénaire 13

1228 Plan-les-Ouates

## PL12303 – Commission des visiteurs officiels – 9 mai 2019 - Audition de l'Association NON à la nouvelle prison des Dardelles !

### Une nouvelle prison n'est pas propre à assurer la sécurité des habitant.e.s

La prison de Champ-Dollon est notoirement surpeuplée. Cette réalité a valu à Genève plusieurs condamnations par le Tribunal fédéral pour violation de l'art. 3 CEDH, qui proscriit les traitements inhumains et dégradants. Une comparaison intercantonale révèle toutefois que **ce n'est pas l'insuffisance des places de détention, mais un recours disproportionné à l'enfermement qui singularise Genève<sup>1</sup>**. Avec un taux d'incarcération de 109 personnes pour 100'000 habitant.e.s, notre canton enferme deux fois plus que la Suisse orientale et centrale, qui affiche des taux de 71, respectivement 68/100'000<sup>2</sup>, malgré des textes de loi désormais unifiés.

Le phénomène est encore plus marqué en matière de détention avant jugement, dont on rappelle qu'elle concerne des personnes présumées innocentes : Genève compte à elle seule 24% des personnes détenues avant jugement en Suisse ; par comparaison, Zurich, trois fois plus peuplée, en compte 17,5%. Compte tenu du coût d'une nuitée en prison, il est urgent de **responsabiliser les autorités de poursuite pénale pour qu'elles enferment moins et moins longtemps**. Les observateurs dénoncent en effet une tendance des procureurs romands ainsi que des juges de la détention à prendre tout leur temps dans l'instruction en utilisant la prison pour garder les prévenu.e.s sous la main<sup>3</sup>. Les études révèlent enfin que la libération conditionnelle est plus rarement octroyée à Genève qu'outre Sarine (96% d'octroi à Bâle contre 70% à Genève entre 2004 et 2013<sup>4</sup>). De fait, un alignement de la pratique judiciaire genevoise sur celle des autorités suisses-alsémaniques pourrait réduire arithmétiquement la population carcérale de 36%, rendant superflue la débauche de moyens que constitue une nouvelle construction.

Trois autres considérations plaident en faveur d'une réduction des taux d'incarcération et de l'arrêt de la création de nouvelles places de détention. La première concerne **la baisse générale de la criminalité (en particulier celle des jeunes) observée aussi bien en Suisse<sup>5</sup> qu'au**

<sup>1</sup> Fink Daniel (2017), *La prison en Suisse : un état des lieux*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 33 et 42.

<sup>2</sup> « Les cantons romands sont champions de la détention », *Le Temps*, 5 février 2018.

<sup>3</sup> <https://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/poursuite/detention/champ-dollon-surpopulation-carcerale-preoccupe-commission-contre-torture>.

<sup>4</sup> <https://www.letemps.ch/opinions/liberation-conditionnelle-detenus-cantons-romands-sont-ils-beaucoup-plus-restrictifs>

<sup>5</sup> Office fédéral de la statistique, cité notamment par « La criminalité a poursuivi son recul en Suisse l'année dernière », RTS, 28 mars 2017 (online) et « Les chiffres de la criminalité sont en constante baisse en Suisse depuis 2009 », *Le Nouvelliste*, 26 mars 2018 (online).



Association NON à la nouvelle prison des Dardelles !  
 Av. du Millénaire 13  
 1228 Plan-les-Ouates

**niveau international, et la tendance mondiale à vider, voire fermer des prisons** (très marquée en Allemagne, Suède, Finlande, Belgique et Pays-Bas, mais même dans des pays où les taux d'incarcération sont traditionnellement plus marqués tels que l'Espagne et le Royaume-Uni, voire écrasants, comme les Etats-Unis<sup>6</sup>).

La seconde considération a trait au **profil spécifique de la population carcérale genevoise, constituée à 65% de migrant.e.s en situation irrégulière**. La grande majorité de ces personnes sont incarcérées pour des motifs qui ne les conduiraient jamais en prison si elles avaient un statut de séjour : risque de fuite retenu à leur charge de façon systématique jusqu'au jugement, même pour des infractions mineures qui leur vaudront un sursis ; incapacité financière à s'acquitter de peines pécuniaires ; refus de principe de les assigner à des travaux d'intérêt général socialement utiles ou de les libérer conditionnellement, etc.

La troisième considération procède du constat que **la prison est inopérante dans la réduction de la plupart des comportements délictueux<sup>7</sup>, en particulier ceux qui ont trait au trafic de stupéfiants**, où elle s'avère même contreproductive<sup>8</sup>. Loin de sortir les gens de l'illégalité, l'emprisonnement entraîne généralement les détenu.e.s dans une spirale de marginalité sociale durable, aggrave leur vulnérabilité psychologique et renforce leur recrutement dans des réseaux illégaux. Le constat est d'autant plus marqué dans le cas de mégacomplexes pénitentiaires, anonymes et déshumanisés tels que celui qui est projeté avec la nouvelle prison des Dardelles, en nette rupture avec la culture carcérale helvétique qui a toujours privilégié l'incarcération dans des structures à échelle humaine permettant un suivi personnalisé, axé sur la réinsertion. Et en effet, à Genève, ces dernières années ont vu disparaître, sous l'impulsion du Conseiller d'Etat Maudet, ardent défenseur du projet des Dardelles, les établissements de détention de Riant-Parc (9 places réservées aux femmes), Montfleury (18 places pour les fins de peines), Villars (21 places), le Vallon (25 places, fin de peines).

Vu son coût humain et financier, la prison doit rester une *ultima ratio* servant à garantir la sécurité des personnes. Elle ne devrait en aucun cas être utilisée à gérer les flux migratoires. Or, c'est de plus en plus cet objectif que sert l'institution carcérale, comme le souligne le criminologue Daniel Fink : « pour la population résidente de la Suisse, la prison devient un lieu appartenant à l'histoire, statistiquement insignifiant. En revanche, pour de nombreux migrants et étrangers non résidents, la prison est devenue un lieu de passage, généralement de courte

<sup>6</sup> Pour une comparaison internationale des statistiques pénitentiaires et de leur évolution par pays (taux d'incarcération, proportions de détenus en préventive, etc.), la banque de données la plus fiable, exhaustive et actualisée est le *World Prison Brief*, consultable en ligne : <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>.

<sup>7</sup> Sur l'effet criminogène de la prison, voir notamment : Observatoire International des Prisons, *Décroissance carcérale : ces pays qui ferment des prisons*, 16 novembre 2016 (online), <https://oip.org/analyse/dcroissance-carcereale-ces-pays-qui-ferment-des-prisons/>

<sup>8</sup> Commission globale de politique en matière de drogues, *Prendre le contrôle: sur la voie de politiques efficaces en matière de drogues*, septembre 2017, (en ligne) [www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org).



Association NON à la nouvelle prison des Dardelles !  
 Av. du Millénaire 13  
 1228 Plan-les-Ouates

durée (...). La fonction de la prison est aujourd'hui largement celle d'un instrument de régulation des flux migratoires, servant aussi à corriger un écart de comportement souvent toléré pour la population résidente, qui serait alors puni d'une simple amende. Elle a aussi pour rôle de garantir un renvoi des étrangers indésirables dans leur pays d'origine »<sup>9</sup>. Il est économiquement irrationnel et humainement inacceptable que des migrant.e.s en situation irrégulière soient régulièrement placés, sous prétexte de délits mineurs ou de non-collaboration à leur renvoi, dans des structures conçues pour être des prisons de haute sécurité comme les Dardelles, ou le pénitencier de la Brenaz que la construction des Dardelles doit permettre de réaffecter à la détention administrative. C'est d'autant plus vrai que les établissements actuellement dédiés à la détention administrative (Frambois, Favra) n'ont jamais été utilisés à leur pleine capacité.

Le pénitencier de la Brenaz et Champ-Dollon rénovée, utilisées dans le cadre d'une politique pénale rationnelle et soucieuse des deniers publics, suffisent amplement à assurer la sécurité des habitant.e.s du Canton.

### **En pleine période d'austérité, il faut refuser cette débauche de dépenses publiques inutile**

Les prisons coûtent extrêmement cher à la collectivité. Rappelons que **le financement d'une seule place de détention à Genève atteint 14'000.- francs par mois<sup>10</sup>, ce qui n'est que la pointe de l'iceberg par rapport aux coûts indirects qu'elle génère** : inflation de l'appareil policier et du système judiciaire, mais aussi coûts de la désinsertion sociale (perte d'emploi du détenu, perte de soutien de la famille, à la charge de la collectivité). Enfin, le seul budget de construction de la prison des Dardelles atteint quelques 260 millions de francs (dont près de 200 millions payés par les contribuables genevois), et son budget annuel de fonctionnement est estimé à un minimum de 50 millions de francs dès 2025.

Pendant ce temps, les services dont la population a si cruellement besoin se réduisent et se détériorent. Les Genevois.e.s ont besoin que les millions de francs dont il est ici question soient **investis prioritairement dans la restauration de leur qualité de vie, qu'ils ont vu se dégrader ces dernières années : amélioration de la prise en charge des personnes âgées, renforcement du soutien aux élèves en difficulté, remise en état des bâtiments scolaires dont certains tombent en ruine, aides plus soutenues à la réinsertion professionnelle, développement de la mobilité douce et des transports publics, préservation d'un environnement de qualité et de la zone agricole, etc.** Même du simple point de vue de la lutte contre la petite délinquance, il est à la fois plus efficace et plus économique de développer

<sup>9</sup> Fink Daniel (2017), *La prison en Suisse : un état des lieux*, op. cit., p. 118.

<sup>10</sup> Maudet Pierre, *Planification de la détention et mesures d'accompagnement 2012-2022*, novembre 2012 (en ligne) [www.ge.ch/conseil\\_etat/2009-2013/communiqués/20121123.asp](http://www.ge.ch/conseil_etat/2009-2013/communiqués/20121123.asp).



Association NON à la nouvelle prison des Dardelles !  
 Av. du Millénaire 13  
 1228 Plan-les-Ouates

les réseaux d'éducateurs sociaux hors murs que d'augmenter le nombre de places de détention. Il serait incompréhensible que le Parlement vote une dépense de cette envergure dans un contexte de telle dégradation des services à la population.

### Une planification obsolète et sans assise démocratique

C'est d'autant plus vrai que l'évaluation des besoins en matière de prisons se fonde sur une planification pénitentiaire vieille de dix ans, qui n'a d'ailleurs jamais fait l'objet d'un débat démocratique et d'une adoption par le Grand Conseil ou la population, et qui n'a jamais été mise à jour. En réalité, **le parc pénitentiaire existant (660 places sur le seul site de Champ-Dollon !)** est suffisant pour répondre aux besoins de places de détention qui découlent de l'application de la législation pénale fédérale, pour autant que cette dernière soit mise en œuvre de façon raisonnable. Rappelons que deux nouveaux établissements pénitentiaires viennent déjà d'être inaugurés ces dernières années sur le même site : la Brenaz (ouverte en 2008 et agrandie en 2015) et Curabilis (en 2014).

La Brenaz doit rester l'établissement d'exécution de peine qu'elle est actuellement. Quant à Champ-Dollon, elle doit être désengorgée par une **réduction du nombre de personnes placées en détention : favorisation d'autres modalités d'exécution des courtes peines, tels que travaux d'intérêt général socialement utiles, augmentation de l'octroi des libérations conditionnelles et – surtout – réduction du recours à la détention provisoire** (nombre de prononcés et durée).

On soulignera enfin que la « rationalisation » économique soi-disant opérée par la concentration de la détention dans un mégacomplexe carcéral est un leurre : les « économies d'échelle » sont en réalité effectuées au détriment d'une prise en charge rapprochée et personnalisée des condamnés, qui a pour objectif leur réinsertion dans la société au terme de leur peine, et que favorisaient les petites structures réservées aux fins de peine, récemment fermées.

### Une commune verdoyante sacrifiée au bétonnage et au trafic routier

Puplinge a toujours été une commune particulièrement riche en espaces naturels. Or les habitant.e.s de la région ont déjà vu plusieurs projets de grande ampleur se développer et aboutir au bétonnage de dizaines d'hectares, détruisant petit à petit la biodiversité, le paysage et la production paysanne de cette partie du Canton. Le secteur qui abritait déjà l'hôpital psychiatrique de Belle Idée, l'hôpital gériatrique des Trois-Chêne et la prison de Champ-Dollon, a vu ces dernières années une proportion démesurée de terres d'assolement et agricoles sacrifiées pour l'édification récente de la Brenaz I en 2008, « Cento Rapido » (extension de Champ-Dollon) en 2011, Curabilis en 2014, la Brenaz II et son parking controversé en 2015, ainsi que l'ouverture récente du chantier des communaux d'Ambilly (2400 logements, soit près



Association NON à la nouvelle prison des Dardelles !  
 Av. du Millénaire 13  
 1228 Plan-les-Ouates

de 7'000 habitant-e-s) et la construction d'immeubles locatifs route de Mon-Idée. En 2014, la construction de Curabilis avait déjà anéanti 13 hectares de forêts avec un effet destructeur sur la faune locale. Or, **pour le projet carcéral des Dardelles, 10,7 hectares de zone agricole disparaîtront du canton, soit la superficie d'une fois et demie la plaine de Plainpalais. Sur ces 10,7 hectares, 7,1 hectares sont en surface d'assolement.**

Le complexe pénitentiaire engendre déjà aujourd'hui beaucoup de nuisances, telles que la lumière occasionnée par les nombreux et puissants projecteurs, la fragilisation de la nappe phréatique, peu profonde dans cette zone, l'éclairage des murs d'enceinte, le bruit, les cris des détenus, l'enlaidissement du paysage (béton, grillages et barbelés), la circulation augmentée engendrée par le personnel de détention et les visiteurs, la vitesse excessive sur le chemin de Champ-Dollon. La circulation routière, qui a déjà explosé avec la densification mentionnée plus haut, promet de s'intensifier très lourdement du fait des projets en cours qui engendreront des centaines de véhicules supplémentaires aux heures d'affluence.

### Il y a urgence à protéger les zones de nature et leur biodiversité

Notre association en appelle à la responsabilité des autorités pour mettre un terme à cette destruction environnementale, à laquelle contribuera indubitablement la prison des Dardelles. Rappelons que **cette zone est particulièrement arborisée, dotée d'arbres centenaires (chênes, hêtres rouges, conifères, fruitiers), de haies, de fleurs, et permet d'abriter une vie animale très riche (chevreuils, renards, sangliers, blaireaux, lièvres, belettes, hérissons, castors ainsi que de nombreux amphibiens, batraciens, serpents, oiseaux, insectes dont de magnifiques lépidoptères et abeilles) et doit être absolument sauvegardée pour les générations futures.**

**Le projet des Dardelles est en complète contradiction avec les importants investissements qui ont été effectués pour la renaturation de la Seymaz** grâce au Grand Conseil. Un travail exemplaire a été réalisé, permettant à la faune aquatique et terrestre de se développer, de s'enrichir et de s'installer non seulement dans la rivière mais également dans les terrains environnants. Cet endroit est très apprécié des Genevois.e.s ; c'est un lieu de ressourcement permettant de se retrouver à quelques minutes de la ville dans un environnement naturel, offrant encore aujourd'hui de magnifiques promenades. La construction de la prison des Dardelles réduirait à néant tous les efforts entrepris durant ces deux dernières décennies.

En ce qui concerne **la pollution lumineuse, le Canton a reconnu ses conséquences négatives sur la santé et la biodiversité.** Cette nuisance a des incidences sur la santé humaine car elle perturbe le rythme biologique; la faune et la flore en subissent aussi inéluctablement les conséquences (migration des vertébrés, des insectes et tous les colonisateurs). La biodiversité



Association NON à la nouvelle prison des Dardelles !  
 Av. du Millénaire 13  
 1228 Plan-les-Ouates

rend des services écosystémiques indispensables pour l'espèce humaine; elle fabrique le sol de nos terrains cultivés, l'air que nous respirons, elle épure l'eau que nous buvons donc nous devons la sauvegarder par des mesures écologiques respectueuses. A l'heure où tous les indicateurs sont au rouge, plaçant cette question au cœur des inquiétudes de la population, comment les autorités expliqueront-elles leur acquiescement au sacrifice de 10,7 hectares pour la construction de la plus grande prison de Suisse ?

### Aménagement et qualité de vie pour les Genevois

Les habitant.e.s de Puplinge expriment aujourd'hui un sentiment de malaise et d'inquiétude qui doit être entendu. En balayant d'un revers de main leur pétition P2205, le Conseil d'Etat a réaffirmé sa volonté obstinée de poursuivre le projet des Dardelles, au mépris de leur détresse et de leur engagement environnemental. Pourtant, les riverains ont déjà sous leurs yeux une impressionnante citadelle concentrant massivement, dans une vaste zone regroupant institutions psychiatrique, gériatrique et pénitentiaire, des personnes marginalisées géographiquement et socialement. La logique d'extension de cette "cité des indésirables" avec le projet pharaonique des Dardelles génère légitimement des craintes pour les habitant.e.s et leurs enfants. Mais c'est également une conception de la ville et de la société que l'ensemble de la population genevoise devrait aujourd'hui questionner.

\*\*\*

Pour les raisons qui précèdent, et considérant:

- l'adoption par le Grand Conseil le 27 avril 2018 de la pétition P2025 "MENACE sur la zone agricole de Puplinge"
- le vote du Grand Conseil du 30 août 2018 abrogeant la loi L11254 relatif au crédit d'études pour la nouvelle prison des Dardelles (adoption du projet de loi PL11838<sup>11</sup>);
- l'adoption par le Grand Conseil de la motion M2220 ce même 30 août 2018 qui demandait l'abandon de la prison des Dardelles et la réalisation d'une nouvelle prison sur une base intercantonale;
- la suppression par le Grand Conseil en décembre 2018 des crédits d'investissements prévus pour la prison des Dardelles (études et construction) dans le budget cantonal 2019,

<sup>11</sup> <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/020102/16/16/>





**Association NON à la nouvelle prison des Dardelles !**

**Av. du Millénaire 13**

**1228 Plan-les-Ouates**

L'association "Non à la nouvelle prison des Dardelles !" demande :

- le retrait par le Conseil d'Etat des projets de loi PL12302 et PL12303 visant à construire la prison des Dardelles ; ou leur rejet rapide par le Grand Conseil ;
- l'élaboration prioritaire d'une nouvelle planification pénitentiaire cantonale, tenant compte de l'évolution des pratiques judiciaires, pénales et carcérales en Suisse et à l'étranger, et appuyée sur une consultation large et le conseil des expert.e.s en la matière ;
- la validation après débat par le Grand Conseil de cette nouvelle planification pénitentiaire, y compris en ce qui concerne ses coûts induits, avant tout nouveau projet de loi de construction/rénovation de prisons.
- sur la base de cette nouvelle planification, une étude sur les possibilités de rénovation/reconstruction de Champ-Dollon et de solutions concertées à l'échelle du concordat romand ;

Genève, le 9 mai 2019

Association Non à la nouvelle prison des Dardelles!

*Date de dépôt : 11 août 2020*

## RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

### Rapport de M. François Lefort

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Abandonnons le projet de prison des Dardelles, c'est ce que les Verts disent depuis 2014, et les années qui ont passé les ont confortés dans leur position.

Rappelons la situation dans ces deux rapports de minorité sur le PL 12302 et le PL 12303.

Le Grand Conseil a accepté le 3 décembre 2013 la loi 11254, 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 de 450 places (établissement Les Dardelles) sur le site pénitentiaire de la rive gauche. Peu de temps après, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la pétition 1889 faisant état des inquiétudes des habitants de la commune de Puplinge face à ce projet de construction d'une prison de 450 places. Les auditions, lors de l'étude du projet de loi et de la pétition, avaient montré déjà de très fortes réticences à Puplinge et chez les agriculteurs. Lors des débats parlementaires, le vote du projet de loi n'a été acquis que par 40 voix contre 36 abstentions, de nombreux députés s'étant aussi absentés.

Suite à ce vote nous avons demandé en 2014, par la motion M 2220<sup>(1)</sup> que le Conseil d'Etat :

- abandonne l'étude du projet de prison des Dardelles ;
- soumette un projet de loi d'abrogation de la loi 11254 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 de 450 places (établissement Les Dardelles) sur le site pénitentiaire rive gauche ;
- étudie en collaboration avec les cantons romands un projet de construction de prison intercantonale sur les terrains disponibles des sites pénitentiaires d'autres cantons romands ;

- resoumette un projet de loi ouvrant un crédit d'étude pour une prison intercantonale concordataire.

En cas d'échec de l'implantation d'une prison intercantonale, nous demandions également que l'implantation du nouvel établissement le long du chemin de Champ-Dollon, au sud-ouest des prisons actuelles, soit réellement étudiée et qu'une analyse comparative entre le projet présenté en commission en 2013 et cette alternative le long du chemin de Champ-Dollon soit présentée au Grand Conseil.

Comme vous le voyez, l'opposition des Verts a toujours été une opposition constructive.

Lors des études de la M2220<sup>(1)</sup> et du PL11838<sup>(3)</sup> à la commission des travaux, nous avons mis en exergue le coût très élevé de ce projet de construction et d'équipement d'un établissement fermé d'exécution de sanctions pénales de 450 places (établissement les Dardelles) sur le site pénitentiaire de Champ-Dollon. Ce coût supporté principalement par Genève serait alourdi du coût de fonctionnement annuel d'une prison de telle taille, qui pèserait sur tous les futurs budgets de l'Etat de Genève pour de nombreuses années. Par ailleurs, la rénovation de la prison existante de Champ-Dollon apparaît aussi comme une priorité. Selon nos demandes exposées dans la motion M2220<sup>(1)</sup>, l'emprise sur la zone agricole a été réduite, la surface du périmètre final et la conformation de ce périmètre comme présenté dans les projets de loi PL 12302 et PL 12303 ont aussi été réduits, mais la consommation de zone agricole et de SDA reste encore trop importante. La population des environs, et surtout de Puplinge, les autorités de la commune de Puplinge ne sont toujours pas favorables à ce projet. Depuis ces travaux, la motion M 2220-A<sup>(2)</sup> et le PL 11838-A<sup>(3)</sup>, initialement minoritaires, ont été acceptés à la surprise générale le 31 août 2018, par respectivement 58 voix pour et 34 voix contre, 52 voix pour et 39 voix contre ; mais curieusement d'Etat, n'en a pas tenu compte puisqu'il a continué l'étude du projet des Dardelles, sans crédit d'études, en nous présentant ces projets PL 12302 et PL 12303, tout en étudiant aussi des variantes plus restreintes du périmètre du projet, 6 variantes et des sous-scénarios, présentés dans les commissions d'aménagement, des travaux et des visiteurs dans le cadre des études sur les PL 12302 et PL 12303, scénarios qui, je l'espère, ont été joints aux rapports de majorité de ces projets de lois. Curieusement, toutes ces variantes sont aussi chères, voire beaucoup plus chères, pour moins de places. La méthode de calcul reste bien sûr absconse et les croyants sont priés de croire. Parmi les députés favorables au projet initial, nul doute que personne ne sera séduit par une prison plus petite et plus chère que l'original. Par ailleurs, dans sa réponse M 2220-B<sup>(4)</sup>, le Conseil

d'Etat conclut qu'il n'entend pas abandonner la réalisation de ce projet d'infrastructure. Voici une façon élégante de répondre à une demande majoritaire du parlement.

**Le bilan de ces allers-retours depuis 2013 entre le Conseil d'Etat et le parlement, c'est que le parlement a abrogé la loi de crédit d'études du projet de prison des Dardelles et a demandé au Conseil d'Etat d'abandonner ce projet.**

**Le Conseil d'Etat n'en fait rien et au contraire propose deux projets de lois de modification de zones et crédit d'investissement, les PL 12302 et PL 12303.**

Dans les alternatives, le parlement demande dans la motion M 2220<sup>(1)</sup> à étudier en collaboration avec les cantons romands un projet de construction de prison intercantonale sur les terrains disponibles des sites pénitentiaires d'autres cantons romands. Sur la base de contacts préliminaires pris en 2014, le Conseil d'Etat répond, en 2019, que les démarches entreprises auprès des autres cantons pour réaliser un établissement pénitentiaire genevois sur leur territoire se sont vu opposer un refus. La réponse est informative, jamais le parlement n'a demandé de construire une prison genevoise dans un autre canton mais une prison intercantonale dans le cadre du concordat latin. La réponse du Conseil d'Etat dans sa réponse M 2220-B<sup>(4)</sup> est lapidaire mais nous n'avons aucun compte-rendu des discussions menées à ce sujet dans le cadre du concordat latin. Evidemment, personne ne veut poursuivre l'idée d'une prison intercantonale concordataire et dans les travaux sur les PL 12302 et PL 12303, on nous présente volontiers maintenant la prison des Dardelles comme une prison concordataire, ce qu'elle est puisqu'elle répond pour partie aux engagements genevois dans ce concordat, mais pas du tout dans l'esprit de la demande du parlement, qui demande d'étudier une prison intercantonale concordataire d'exécution de peine sur des terrains pénitentiaires déjà disponibles.

Les auditions menées sur le projet de loi PL 11838<sup>(3)</sup>, la motion M 2220<sup>(1,2)</sup>, puis les PL 12302 et PL 12303, de même que les successives présentations de l'évolution du projet de prison des Dardelles par le département, ainsi que les scénarios de prison plus petites, mais plus chères, sur le même périmètre, ne nous ont toujours pas convaincus de la nécessité de construire cet établissement d'exécution de peine à Genève, ce qui fait que nous maintiendrons notre opposition à ce projet passéiste, pharaonique et irrationnel.

Nous réitérons nos demandes au Conseil d'Etat de s'engager dans des projets intercantonaux pour le futur et non dans des aventures solitaires et

coûteuses pour le canton. Le concordat pénitentiaire latin, sur l'exécution des peines dans les cantons latins, préconise la construction de prisons concordataires, c'est cette voie qu'il faut poursuivre.

Si pendant longtemps, le programme politique pénitentiaire des cantons romands a été « A chacun sa politique de planification pénitentiaire, à chacun sa prison », il est grand temps que cela finisse pour éviter de gaspiller des centaines de millions dépensés dans des prisons au détriment d'autres politiques nécessaires à la population telles que l'enseignement, la santé, l'aménagement et les transports.

Sur le coût de fonctionnement, il est clair malgré les démonstrations faites tout au long des présentations successives, qu'avec le taux genevois de 0,49 gardien par place de prison, ce seront 220 gardiens au moins qu'il faudra engager, puisque la capacité pénitentiaire sera très augmentée.

Arrêtons-nous maintenant au concept de cette nouvelle prison des Dardelles, élément phare de la nouvelle planification pénitentiaire présentée à l'automne 2013.

Que ce soit dans sa version initiale de 2013, ou celle légèrement réduite de 2018, ce projet de prison s'additionne à un ensemble déjà bigarré de constructions, imbriquées les unes dans les autres et aux gestions indépendantes les unes des autres. Cela saute aux yeux de quiconque se penche sur ce projet. Cela était déjà apparu au cours d'auditions dans le cadre des travaux sur la motion M 2220<sup>(1, 2)</sup> et le PL 11838<sup>(3)</sup>, où avaient été évoqués les changements de pratique dans la planification pénitentiaire, où les personnels avaient été associés aux anciens projets tels que Cento Rapido 2 et Juridico, qui avaient été abandonnés en 2013, avec la nouvelle planification pénitentiaire, comme la consultation des personnels d'ailleurs.

Cela est mis en exergue dans le Livre blanc de la détention de l'UPCP<sup>(5)</sup> dont la citation ci-dessous est extraite

« Historiquement, chaque établissement du site pénitentiaire de Puplinge a élaboré son organisation et ses principes de fonctionnement sans bénéficier des synergies des autres établissements. Ce cloisonnement des différentes prisons, particulièrement dans la période de mise en route d'une infrastructure, amène à un constat négatif considérant l'utilisation des moyens nécessaires, de temps de mise en route, de ressources humaines et de coûts. Avec la perspective de construire une nouvelle prison, et en prenant en considération l'expérience acquise lors des précédentes ouvertures d'établissements, il est impossible d'envisager à nouveau un bâtiment cloisonné des autres. Au contraire, c'est le besoin d'un campus pénitentiaire,

pensé autour d'un fonctionnement global et une utilisation des synergies de chaque prison déjà en place qui doit guider un projet de construction. »

Et bien le projet des Dardelles sera à nouveau un bâtiment cloisonné des autres, compliquant encore la gestion de ce qu'on ne peut appeler un campus pénitentiaire, et en renchérissant le fonctionnement. Ce qu'on aurait pu attendre il y a 8 ans lors de l'élaboration de la nouvelle planification pénitentiaire, c'est justement un nouveau concept de campus pénitentiaire intégrant tous les établissements.

Ce concept de campus pénitentiaire est décrit dans le Livre blanc sur la détention à Genève<sup>(5)</sup>. L'historique des mutations progressives possibles y est également détaillé, rien de ce qui ressemble à un concept moderne de détention n'est repris, ni même évoqué dans le projet de prison des Dardelles, ni d'ailleurs soyons juste dans les projets de prisons romandes récentes, ou en cours de réalisation. Partout on construit de bonnes vieilles prisons, des prisons à l'ancienne, bien coûteuses et qui finiront bien pleines.

La nouvelle approche préconisée dans ce Livre blanc sur la détention à Genève<sup>(5)</sup> identifie des besoins différents en termes d'infrastructures et de fonctionnement opérationnel adaptable au campus pénitentiaire actuel, qui sont définies selon une Zone Basse sécurité (incluant l'exécution de peine et la détention préventive), permettant un fonctionnement où les détenus concernés bénéficient de plus d'autonomie et de liberté, une Zone Moyenne sécurité (incluant l'exécution de peine et la détention préventive), avec des restrictions de l'autonomie des personnes détenues et des paramètres sécuritaires plus importants et une Zone Haute sécurité (incluant l'exécution de peine et la détention préventive) avec de plus hauts paramètres sécuritaires, des déplacements et une autonomie des détenus restreints.

Voilà donc une autre solution possible, issue des milieux intéressés, suivant des concepts pénitentiaires modernes, en cours de mise en Europe. En résumé c'est remplacer et réaffecter des établissements de détention (Préventive/ Champ-Dollon ; mesure/ Curabilis ; exécution/ La Brenaz et Favra ; détention administrative/ Frambois), par une approche relative au niveau de sécurité requis par le profil de la personne incarcérée et non plus avec la spécificité d'un bâtiment.

Ces milieux intéressés n'ont en particulier pas été associés à la conception de la prison des Dardelles, ni leurs représentants, ni leurs cadres. Cela est une chose incroyable mais les usagers permanents, en l'occurrence le personnel pénitentiaire, n'a pas été associé à la conception de son outil de travail.

L'idée est donc l'intégration des infrastructures existantes de Champ-Dollon, Curabilis, La Brenaz 1 et 2, Favra, et d'un possible nouveau

bâtiment, la transformation d'un établissement existant en prison pour femmes, l'intégration d'entreprises ou ateliers privés de formation, permettant de mutualiser la gestion administrative par la fusion des différentes Directions d'établissement en une seule et même Direction de site, en implantant aussi l'Office cantonal de la détention sur le site même

Sur l'idée qu'il faille construire la prison des Dardelles, parce qu'il faut rénover la prison de Champ-Dollon, c'est une idée curieuse, peu pratiquée, où l'on construirait une nouvelle prison, de la même taille, chaque fois qu'il faille en rénover une. Personne ne remet en cause la rénovation nécessaire de Champ-Dollon, mais c'est cette rénovation qu'il fallait d'abord projeter dans la nouvelle planification pénitentiaire, puisque cette rénovation était urgente et nécessaire il y a déjà 8 ans lors de l'élaboration justement de cette nouvelle planification pénitentiaire.

L'urgence est maintenant à une réflexion sur la détention dans son ensemble, l'urgence est de définir des buts clairs et des moyens pour y parvenir, pour proposer un projet adapté aux besoins réels, avant même de voter des projets de lois pour construire une nouvelle prison ou pour rénover Champ-Dollon. Sur les moyens, à titre d'exemple, le recours très insuffisant aux bracelets électroniques pour de courtes peines. Il y a clairement manque de moyens d'après les auditions informatives menées en Commission d'Aménagement dans le cadre du PL12302 : pas assez de bracelets, pas assez de personnel, dont la surveillance n'est active qu'aux heures ouvrables, donc 8h par jour et pas la nuit. Pire deux bracelets électroniques seulement avec localisation GPS. A l'heure où le moindre téléphone portable s'apparente à un bracelet électronique consenti, on vit au Moyen-Age dans le domaine du bracelet électronique à Genève et en Suisse romande.

Il y a donc une marge de progrès immense, de même que des économies considérables, avec de petits changements intellectuels et techniques, les changements intellectuels demandant aussi un peu de volonté.

Sur l'idée enfin que les Verts s'opposent à tout projet pénitentiaire et qu'ils sont responsables des retards pris par ce projet de prison des Dardelles et des mauvaises conditions de détention de Champ-Dollon, la réalité est que les Verts ont toujours été minoritaires dans leur opposition aux Dardelles et ont mené cette opposition depuis 2014 par la motion M 2220<sup>(1, 2)</sup>, votée le 31 août 2018 et dont la réponse du Conseil d'Etat<sup>(4)</sup> a été renvoyée à la commission des visiteurs en 2019. Il est clair que si ce projet était vraiment majoritaire dans ce parlement, cette prison des Dardelles, aurait déjà été construite et inaugurée depuis longtemps, selon le calendrier initial présenté en 2013.

Or il n'en est rien, ce qui signifie que ce projet n'a jamais été convaincant, comme le montrait déjà le vote initial en 2013, à 40 voix favorables et 36 abstentions, de la loi de crédit d'étude maintenant abrogée.

Ce projet porte en lui de nouvelles charges financières de fonctionnement conséquentes et durables, qui réduiront les possibilités d'action dans d'autres secteurs, empêchant pour longtemps de développer d'autres projets déjà votés par ce grand Conseil et non mis en application, ou à venir, dans l'éducation et les transports en particulier.

Enfin, ces votes sur ces deux projets de lois surviennent dans un contexte budgétaire incertain pour les prochaines années. Les prévisions financières pour le futur proche étaient déjà sombres avant la crise due à la pandémie de COVID-19, la dette était très importante et le déficit du budget 2020 un des plus importants depuis plus de 15 ans. Le budget 2021 sera connu d'ici septembre mais nul doute qu'il sera certainement encore plus déficitaire et que la dette aura explosée en raison des emprunts COVID-19. Dans cette situation, l'Etat ferait la chasse aux moindres économies, chercherait à économiser partout, augmenterait les impôts, pour pouvoir construire et faire fonctionner une prison qui doublera l'offre en places d'incarcération à Genève, voilà ce que la population pourrait retenir des priorités du Conseil d'Etat. Ce projet politique sera inacceptable pour la population genevoise, qui sera touchée en 2021 par les conséquences de la crise COVID-19, qui ne feront que s'ajouter aux problèmes préexistants, par exemple le manque de logements et les collèges en attente de rénovation.

**Voilà Mesdames, et Messieurs les députés, toutes les raisons pour lesquelles les Verts s'opposent à ce projet pharaonique et dispendieux, un projet du passé et surtout un projet irrationnel dès sa conception. La meilleure solution est donc d'abandonner ce projet et de concevoir maintenant un campus pénitentiaire intégré respectant les normes légales en matière pénitentiaire, en collaboration avec les cantons du concordat pénitentiaire romand, tout en protégeant durablement les ressources financières du canton et sans prêteriter les autres besoins urgents de la population.**

- (1) M2220. Proposition de motion de M<sup>mes</sup> et MM. François Lefort et consorts pour une prison intercantonale : abandonnons le projet de la prison des Dardelles ! <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02220.pdf>  
<http://ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/MV02220.pdf>
- (2) M2220-A. Rapport de la commission des travaux chargée d'étudier la motion de M<sup>mes</sup> et MM. François Lefort et consorts pour une prison



intercantonale : abandonnons le projet de la prison des Dardelles !  
<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02220A.pdf>

- (3) PL11838-A. Rapport de la commission des travaux chargée d'étudier le projet de loi de M. Roger Deneys et consorts, abrogeant la loi 11254 ouvrant un crédit d'étude de 16 500 000 F en vue de la réalisation et l'équipement d'un établissement fermé d'exécution de sanctions pénales de 450 places (Etablissement Les Dardelles) sur le site pénitentiaire rive gauche (Fin immédiate de l'étude d'une nouvelle prison dite des Dardelles). <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11838A.pdf>  
<http://ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L11838.pdf>
- (4) M2220-B. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M<sup>mes</sup> et MM. François Lefort et consorts pour une prison intercantonale : abandonnons le projet de la prison des Dardelles !  
<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02220B.pdf>
- (5) Livre blanc sur la détention à Genève. Union du Personnel du Corps de Police du canton de Genève. 2018 (joint au rapport)
- (6) Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, remis à Jean-Jacques URVOAS, garde des Sceaux, ministre de la Justice de la République française, le 4 avril 2017 :  
[http://www.justice.gouv.fr/\\_telechargement/LIVRE\\_BLANC\\_sur\\_l\\_im\\_mobilier\\_penitentiaire\\_040417.pdf](http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/LIVRE_BLANC_sur_l_im_mobilier_penitentiaire_040417.pdf)

*Date de dépôt : 10 août 2020*

## RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> Nicole Valiquer Grecuccio

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Il me semble important en préambule de rappeler le contexte qui a précédé l'étude de ce projet de loi. Quand bien même celui-ci a été renvoyé en commission d'aménagement le 26 avril 2018, il n'a commencé à être étudié qu'en septembre 2018, soit après la séance du Grand Conseil du 30 août 2018 qui a vu les forces s'inverser quant à un soutien sans faille au projet dit *des Dardelles*. Le dimensionnement du projet a alors fait l'objet de critiques non seulement claires dans les rangs de gauche, comme en témoignent les trois rapports de minorité<sup>98</sup>, mais également du groupe MCG et de certains DC qui ont exercé la liberté de vote sur les objets soumis à la décision du Grand Conseil, revenant sur leur position exprimée en commission des travaux<sup>99</sup>.

En effet, le Grand Conseil a alors accepté dans sa séance du 30 août 2018 le projet de loi 11838 *abrogeant la loi 11254 ouvrant un crédit d'étude de 16 500 000 F en vue de la réalisation et l'équipement d'un établissement fermé d'exécution de sanctions pénales de 450 places (Etablissement Les Dardelles) sur le site pénitentiaire rive gauche (Fin immédiate de l'étude d'une nouvelle prison dite des Dardelles)* par 52 oui contre 39 non, ainsi que la motion 2220 *pour une prison intercantonale : abandonnons le projet de la prison des Dardelles !* par 58 oui contre 34 non. Des votes marquants puisque

---

<sup>98</sup> Cf. <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11838A.pdf> Rapports de minorité de M. François Lefort, de Mme Lydia Scheider-Hausser et de M. Olivier Baud, pp. 119-166

<sup>99</sup> Cf. <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11838A.pdf> Rapport de la commission des travaux chargée d'étudier le PL 11838 et la M 2220. L'entrée en matière sur le PL 11838 a été refusée par 4 pour (1 EAG, 2 S, 1 Ve), 9 contre (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 2 MCG) et 1 abstention (1 MCG) et la prise en considération de la M 2220 a été refusée par 4 pour (1 EAG, 2 S, 1 Ve), 8 contre (4 PLR, 2 UDC, 2 MCG) et 2 abstentions (1 PDC, 1 MCG).

les conclusions des trois rapports de minorité ont finalement été suivies par la majorité des député-e-s en séance plénière.

Les socialistes ont alors rappelé par la voix de M<sup>me</sup> Marion Sobanek que « Dans le nord de l'Europe – par exemple en Hollande, en Finlande, en Suède – on privilégie des sanctions comme les arrêts domiciliaires, le travail d'intérêt général ou le bracelet électronique. Les juges y ont moins recours à la détention provisoire dont la durée peut être limitée. Résultat : les prisons hollandaises sont vides, faute de clients. Or en Suisse, on a choisi de rallonger les peines privatives et on a plus facilement recours à la détention provisoire. De même, l'emploi du bracelet électronique semble très restreint. Par ailleurs, on trouve une grande différence entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. De Bâle, canton frontalier, à Genève, canton qui l'est également, le nombre de détenus par habitant augmente : vous avez 68 détenus pour 100 000 habitants à Bâle alors que vous en avez 109 à Genève (...). Pour la détention préventive, c'est exactement pareil : 25 en Suisse alémanique contre 45 ici. L'argument de la frontière n'explique donc pas tout, puisque Bâle est bel et bien un canton frontalier. Nous n'avons pas épuisé les possibilités d'autres sanctions que l'incarcération pour diminuer le nombre de détenus. Notre appareil judiciaire doit pouvoir prononcer les jugements plus rapidement et être doté du personnel nécessaire pour le faire, car il y a trop de personnes en préventive et elles y restent souvent trop longtemps. »

J'ai moi-même rappelé les réserves émises par le groupe socialiste sur la dimension de ce projet de 450 places et relevé qu'il est important que les projets dans le domaine pénitentiaire ne s'élaborent pas de manière « top-down », sans que les collaborateurs de terrain y soient associés, ou en les y associant peu ou mal, soulignant que la commission avait « effectivement entendu des représentants des agents de détention émettre des critiques, mais aussi regretter le fait qu'ils n'aient pas été consultés sur leurs compétences métier. Ça peut paraître trivial, mais ce sont eux qui tous les jours ouvrent et ferment les portes de Champ-Dollon, qui savent comment se passe le travail sur le terrain. Ce sont eux aussi qui endurent des conditions de travail qui comportent les risques que l'on peut imaginer, comme à Curablis ou dans d'autres établissements pénitentiaires. » J'ai relevé que pour les socialistes, « il est donc important que les collaborateurs puissent dire ce qui est utile pour leur métier lors de l'élaboration d'un projet – non seulement pour leur propre sécurité mais également pour celle des personnes détenues. »

J'ai comme d'autres insisté sur le fait qu'il nous semblait « essentiel aussi d'étudier de manière plus sérieuse la rénovation de la prison de

Champ-Dollon avant de se lancer dans un projet de grande envergure. Les collaborateurs ont dit que l'extérieur présente de graves défauts d'entretien – les moyens qui y étaient destinés ont été affectés ailleurs – mais que l'intérieur correspond aux besoins de leur travail. » Comme d'autres encore, il a semblé pertinent de se pencher sur l'ensemble de la politique pénitentiaire et de répondre à des questions fondamentales : Est-ce qu'il est juste que des gens restent en préventive de manière trop prolongée ? Etant donné le coût que représente le maintien en détention d'une personne, et par conséquent son coût pour la collectivité, est-ce qu'il est juste que des personnes qui doivent exécuter de courtes peines ne puissent pas avoir des peines alternatives ?

Tout en reconnaissant les problèmes existants et la nécessité de répondre au besoin d'un lieu plus adapté pour les femmes, les socialistes ont soutenu avec la majorité du Grand Conseil la nécessité de revoir le projet des Dardelles, aussi bien dans l'intérêt des collaborateurs que des personnes détenues, et de réfléchir en commun à la politique pénitentiaire pour la porter de manière responsable et convaincue.

Ce rappel méritait d'être fait, car force est de constater que les travaux menés à la commission d'aménagement sur cet objet en 2019 plus particulièrement ne donnent guère de réponses satisfaisantes sur le fond.

Au vu des votes intervenus au Grand Conseil, il paraissait légitime de discuter sans tabou d'un projet redimensionné et d'un travail sur l'existant, y compris le projet de rénovation de Champ-Dollon. Ainsi, autrement dit, un redimensionnement du projet suppose en toute logique que l'assiette de la modification de zones doit être réduite. La métaphore du vêtement me parle ; s'il y a un projet taille XL, dans ce cas, il est nécessaire de disposer de suffisamment de tissu pour faire du XL et si la taille est plus petite, il y aura moins besoin de tissu. Dans le cas d'un redimensionnement, le projet doit être revu, mais la taille du tissu territorial également.

Dans un premier temps, ce travail commun a paru possible. En effet, lors de son audition du 12 septembre 2018, M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat, alors chargé du domaine pénitentiaire, tout en affirmant que le rejet du principe même de la construction de la prison n'était pas acceptable pour le Conseil d'Etat, s'est dit ouvert à discuter l'empiètement et le volume du projet, soulignant que si la commission des travaux et celle d'aménagement souhaitaient moins de places, par exemple 300-320 places avec la diminution de l'empiètement afférent, alors il était possible d'analyser ces points, car il s'agit de constructions modulables. Cette ouverture a été confirmée lors de son audition le 10 octobre 2018 durant laquelle il a informé la commission

d'aménagement que le Conseil d'Etat a considéré qu'il allait travailler essentiellement avec les équipes de l'office des bâtiments et de l'office cantonal de la détention, subsidiairement avec les personnes impliquées au niveau de l'aménagement sur une variante minimale qui impliquerait une diminution du nombre de places de l'ordre d'un tiers, ce qui conduirait à 320 places, tout en tenant compte de toutes les exigences demandées notamment un quartier femmes, ainsi qu'un terrain de football. On pouvait alors imaginer un scénario avec un empiètement moindre, supposant l'analyse de détails sur le mur d'enceinte et sur le recul, ou un scénario avec un même périmètre, mais avec une construction modulaire réduite quant au nombre de modules, tout en disposant de la parcelle pour d'éventuels besoins futurs.

L'étude du projet a donc été mise en suspens dans l'attente de ces variantes.

Les variantes ont finalement été présentées en commission d'aménagement le 8 mai 2019 où le projet des Dardelles à 450 places a été largement plébiscité par le département, repris depuis par M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, et l'office cantonal de la détention. Selon la présentation faite, le projet à 450 places ne présente que des avantages et aucun inconvénient ; les autres variantes cumulent les inconvénients et le coût à la place augmenterait, plus les places diminuant. La présentation à la commission d'aménagement est malheureusement rigoureusement la même que celle qui s'est déroulée en commission des travaux le 12 mars 2019, alors que les travaux devraient être adaptés à des critères d'aménagement.

Si l'assiette du périmètre depuis la loi 11254 de 15,3 ha est passée à 14,2 ha après discussion avec la commune de Puplinge, puis à 13,1 ha en octobre 2015 selon le plan directeur cantonal, puis encore à 11,5 ha en novembre 2016 selon le projet lauréat, on voit bien que les variantes attendues ne sont pas étudiées en rapport avec le territoire donné. Il n'y a pas d'insertion des variantes projectuelles dans le territoire. La présentation affirme que les différentes variantes occupent la même surface, mais il n'y a pas de projet superposé avec le plan. Il est clair que certains besoins exprimés restent identiques en surface, comme les terrains de sport, les surfaces périmétriques de sécurité, etc. mais on aimerait le lire sur un plan en regard des variantes proposées quant au nombre de places.

Il s'agit en effet d'un déclassement de zone agricole et les tensions sont et seront vives, pour ne pas dire plus ; on doit pouvoir au moins affirmer que tout projet nécessitera le même périmètre si c'est vraiment le cas comme il l'a été affirmé. Dans le même temps, pourtant, la présentation a souligné qu'une modification du périmètre impliquerait de recommencer tout le

processus, ce qui laisse penser que cette modification serait de l'ordre du possible. Donc, ou le périmètre doit rester et restera le même quelle que soit la variante choisie, ou il diffère puisque les enquêtes administratives et publique devraient avoir à nouveau lieu.

Il a par ailleurs été répondu par le département du territoire à la soussignée que tous les terrains compris dans la modification de zones ont fait l'objet d'une procédure d'opposition et que donc cela ne poserait pas de problème si une parcelle du périmètre était retranchée. Il faudrait néanmoins une justification pertinente de pourquoi cela a été fait. J'en déduis que cela est donc possible de recommencer la procédure.

Du point de vue de l'aménagement, les réponses ne sont pas limpides et c'est pourtant sur le principe du déclassement que le Grand Conseil doit se prononcer.

Une autre question aurait mérité plus d'attention, mais la commission a dû prendre acte du projet lauréat uniquement. Il a été rappelé en audition que le critère de l'office d'urbanisme était que si le projet était le plus réduit en SDA et donc en surface agricole, il obtenait le plus de points. Ce critère a été partagé et porté par l'office cantonal des bâtiments également. Il y avait de très beaux projets, mais qui consommaient énormément de SDA. Tout en partageant le souci de bien gérer les surfaces de SDA, il aurait été pertinent de connaître ces autres projets comme lieux de vie favorisant la réinsertion des détenus et offrant des conditions de travail optimales dans cet objectif.

L'audition du 8 mai 2019 n'a pour ainsi dire répondu à aucune des interrogations qui avaient justifié l'attente de ces variantes et les questions légitimes exprimées par le Grand Conseil. Au fond, il ne faudrait retenir que le récit que plus on fait grand, moins cela coûte ? Mais qu'en est-il de la politique pénitentiaire ? Que répondre aux représentants des agents de détention qui ont affirmé ne pas être favorables au projet des Dardelles ? Que répondre à leurs propositions constructives formulées dans le Livre Blanc<sup>100</sup> ? Que répondre à leur demande de vision d'ensemble, plutôt qu'à une addition de prisons ? Que répondre à la problématique des effectifs et du recrutement ? Que répondre également à la commune de Puplinge qui affirme lors de son audition en juin 2019 ne pas avoir été consultée sur les variantes étudiées ?

Ces points seront repris dans le rapport de minorité sur le projet de loi 12303 de la commission des travaux au vu de documents plus étayés reçus

---

<sup>100</sup> UPCP, *Livre blanc sur la détention à Genève*

dans l'intervalle après le vote de la commission d'aménagement intervenu le 16 octobre 2019.

La prise de position de la commission d'aménagement est à considérer comme une possibilité de développer un projet d'extension ; de fait, le type de projet a été discuté en commission des travaux qui a fini par se prononcer, oserais-je dire de guerre lasse le 16 juin 2020. J'y reviendrai dans l'autre rapport de minorité.

Je retiens ici qu'à mon grand regret, les variantes présentées n'ont fait que répéter la présentation initiale, et que le seul argument évoqué a été que plus l'on fait grand, moins cela coûte. Oubliée la proposition du Conseil d'Etat pour une alternative à 320 places ? La situation est la même qu'au point de départ, ce qui est regrettable. Avec des manières différentes de traiter les peines privatives de liberté et un dialogue avec le Palais de justice, les efforts conjoints pourraient permettre de redimensionner le projet. Les agents de détention ont fourni un formidable travail ; ce sont eux les principaux acteurs qui sont sur le terrain, et il n'a même pas été présenté à la commission d'aménagement, alors qu'il aurait mérité d'être discuté.

La décision de la commission d'aménagement est une manière de renvoyer la décision à la commission des travaux et au fond, plus qu'une prise de décision, chacun-e aura compris que le référendum menace et que la décision est renvoyée au peuple, car la conviction n'est finalement pas de mise... Pour ces raisons et celles invoquées dans les rapports de minorité tant d'aménagement que des travaux, je vous invite, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à refuser le projet de loi 12302.