

Date de dépôt : 20 mars 2019

Réponse du Conseil d'Etat **à la question écrite urgente de . Sylvain Thévoz : Prisons** **surpeuplées : peines pécuniaires responsables ?**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 1^{er} mars 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

Depuis la révision du code pénal de 2007, les juges ne prononcent plus de courtes peines de prison allant jusqu'à six mois. Celles-ci ont été remplacées par des peines en argent, les fameux jours-amende. Ces jours-amende correspondent à une peine pécuniaire ferme qui est, en cas de défaut de paiement, convertie en peine privative de liberté ou de travail d'intérêt général. Un jour-amende correspond à un jour de peine privative de liberté. Aujourd'hui, à culpabilité égale, une personne fortunée et une personne en situation de précarité seront condamnées à un nombre de jours égaux, mais pour des montants différents. Pour ce faire, l'autorité procède à la détermination du revenu journalier moyen net en prenant en compte le revenu, la fortune et les charges dont notamment les contributions sociales, les charges liées à l'entretien de la famille, le loyer, les impôts, etc. Il semble que les prisons genevoises soient surpeuplées : au sein de celles-ci, on trouve des citoyen.ne.s qui n'ont pu payer leurs jours-amende et finissent derrière les barreaux. Par exemple, des personnes amendées pour mendicité, pour des amendes de bus non payées ou pour des infractions au code de la route se retrouvent à Champ-Dollon. Compte tenu de ce qui précède et du coût important pour la société de personnes sanctionnées de peines privatives de liberté en raison d'amendes non payées, je remercie le Conseil d'Etat de nous indiquer :

- *Quel est le nombre de personnes à Genève qui ont vu des amendes non payées être converties en peines privatives de liberté en 2018, 2017 et 2016. Le phénomène est-il en augmentation ?*
- *Combien de jours de prison cela représente-t-il au total à Genève pour 2018, 2017 et 2016 ?*
- *Quel est le coût total de ces enfermements pour l'Etat en lien avec des amendes non payées pour 2018, 2017 et 2016 ?*
- *Le Conseil d'Etat peut-il nous indiquer quel est le revenu moyen des personnes emprisonnées pour amendes non payées en 2018, 2017 et 2016 ?*
- *Est-il exact de dire que sont davantage enfermées les personnes en situation de précarité que les personnes ayant davantage de ressources financières ?*
- *En comparaison intercantonale, Genève enferme-t-il davantage que d'autres cantons ? Où se situe-t-il ?*
- *Les travaux d'intérêts généraux seraient une alternative à l'emprisonnement; quel est le nombre de personnes à Genève qui ont été condamnées à des TIG en 2018, 2017 et 2016. Le phénomène est-il en augmentation ?*
- *Combien de jours de TIG cela représente-t-il au total à Genève pour 2018, 2017 et 2016 ?*
- *Quelle est la stratégie que développe le Conseil d'Etat pour éviter d'enfermer les citoyen.ne.s les plus démunie.s économiquement et prévenir le coût de ces enfermements pour amendes non payées à la collectivité ?*

Je remercie par avance le Conseil d'Etat pour les réponses qu'il saura apporter à ces questions.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En réponse à la présente question écrite urgente, le Conseil d'Etat porte à votre connaissance les éléments suivants :

- ***Quel est le nombre de personnes à Genève qui ont vu des amendes non payées être converties en peines privatives de liberté en 2018, 2017 et 2016. Le phénomène est-il en augmentation ?***

Lorsqu'aucun résultat ne peut être attendu d'une procédure civile ou lorsque celle-ci ne peut pas être engagée faute d'adresse valable en Suisse, le service des contraventions (SDC) condamne, sous réserve de conditions d'application, le contrevenant par ordonnance pénale de conversion (OPC) qui fixe la peine privative de liberté de substitution (PPLS).

Sans opposition ni paiement à échéance du délai de l'OPC, le SDC établit une injonction d'exécution (IE), qui est transmise au service de l'application des peines et mesures (SAPEM) pour exécution de la PPLS.

Chaque procédure de conversion d'amende en jours de PPLS peut contenir de 1 à 15 affaires.

Ces injonctions d'exécuter correspondent à des procédures issues de conversion d'amendes (art. 106, al. 2 CP) et non pas à des peines pécuniaires (art. 36, al. 1 CP).

Sachant que les individus concernés peuvent cumuler plusieurs PPLS, que celles-ci peuvent également s'additionner à d'autres peines privatives de liberté ou mesures et que les individus peuvent être déjà en incarcération, les situations individuelles sont variables. Aussi, déterminer le nombre de personnes concernées est moins significatif que le nombre d'OPC et d'IE.

Année	Nombre d'OPC rendues	Nombre d'affaires comprises dans OPC	Nombre d'IE transmises au SAPEM	Nombre d'affaires comprises dans IE
2016	1'234	11'705	1'404	12'286
2017	6'224	52'547	4'118	33'520
2018	7'849	46'887	6'167	38'791

L'augmentation de la production entre 2016 et 2017 est la conséquence d'une réorganisation du secteur contentieux du SDC ainsi que d'une collaboration active avec le SAPEM.

– ***Combien de jours de prison cela représente-t-il au total à Genève pour 2018, 2017 et 2016 ?***

Le nombre de jours de prison qui correspond à la PPLS est fixé par le SDC lors de la condamnation par OPC.

Année	Nombre de jours PPLS dans OPC
2016	19'181
2017	87'726
2018	75'311

Par contre, le SDC n'est pas en mesure de fournir le solde du nombre de jours figurant sur les injonctions d'exécutions (IE) lors du transfert des procédures au SAPEM pour exécution de la PPLS. En effet, un paiement partiel peut être intervenu dans l'intervalle.

– ***Quel est le coût total de ces enfermements pour l'Etat en lien avec des amendes non payées pour 2018, 2017 et 2016 ?***

Contrairement aux chiffres d'injonctions d'exécuter du SDC, mentionnés ci-dessus, qui dépendent de l'année de production, le nombre d'incarcérations dépend de l'année de fin du séjour de l'individu.

Le nombre de jours exécutés dans les établissements pénitentiaires genevois sous responsabilité de l'office cantonal de la détention (OCD) pour une PPLS délivrée par une autorité genevoise à la suite d'une amende (art. 106, al. 2 CP) s'élève à 1 557 jours exécutés pour les séjours terminés en 2016, 2 877 jours exécutés pour ceux terminés en 2017 et 5 666 jours exécutés pour ceux terminés en 2018.

Le montant concordataire des frais de placement applicable pour les courtes peines est de 190 francs par jour, ce qui représente un coût théorique de l'exécution de ces PPLS de 295 894 francs en 2016, 546 757 francs en 2017 et 1 076 540 francs en 2018.

Sachant que la durée des prescriptions des PPLS est de 3 ans, que le droit des sanctions a été modifié le 1^{er} janvier 2018 et que la réorganisation du service contentieux du SDC est récente, l'OCD n'a pas le recul à ce jour pour faire coïncider les injonctions d'exécuter produites par le SDC et leur taux d'exécution en établissement pénitentiaire.

- ***Le Conseil d'Etat peut-il nous indiquer quel est le revenu moyen des personnes emprisonnées pour amendes non payées en 2018, 2017 et 2016 ?***

Il est impossible pour le Conseil d'Etat de répondre à cette question. En effet, s'agissant de conversions d'amendes, le revenu du contrevenant n'est pas pris en compte. Le pouvoir judiciaire recueille, quant à lui, ces informations dans le cadre de procédures pénales débouchant sur des peines pécuniaires aux fins de fixer le montant des jours-amende. Ces situations ne relèvent pas de la présente problématique.

- ***Est-il exact de dire que sont davantage enfermées les personnes en situation de précarité que les personnes ayant davantage de ressources financières ?***

Le Conseil d'Etat ne peut ni confirmer ni infirmer ce postulat, faute d'étude scientifique traitant de l'objet. Le Conseil d'Etat a toujours tenu à privilégier les alternatives à l'incarcération en ouvrant de multiples possibilités aux contrevenants pour éviter une telle issue. La procédure décrite infra (dernière réponse) montre non seulement la possibilité pour l'auteur de l'infraction de faire valoir son impécuniosité, mais aussi les multiples occasions offertes pour régler la situation et au final de demander à bénéficier de formes alternatives d'exécution de peine, pour peu que les conditions en soient remplies.

- ***En comparaison intercantonale, Genève enferme-t-il davantage que d'autres cantons ? Où se situe-t-il ?***

Le Conseil d'Etat ne peut pas répondre à cette question en raison du fait qu'aucune comparaison n'a été réalisée. Il sied de relever qu'il est difficile d'opérer une telle comparaison en raison du nombre très important de variables à intégrer (pourcentage de personnes résidentes ou non, procédure et processus cantonaux différents, possibilités de régler ou de trouver des arrangements différents, méthodes de comptabilisation, etc.).

- ***Les travaux d'intérêts généraux seraient une alternative à l'emprisonnement; quel est le nombre de personnes à Genève qui ont été condamnées à des TIG en 2018, 2017 et 2016. Le phénomène est-il en augmentation ?***

et

– ***Combien de jours de TIG cela représente-t-il au total à Genève pour 2018, 2017 et 2016 ?***

En 2016, 12 866 heures de travail d'intérêt général (TIG) ont été effectuées. En 2017, 10 828 heures ont été effectuées.

Pour ce qui est de l'année 2018, l'article 79a du code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), a été modifié avec effet au 1^{er} janvier 2018. Selon le nouvel alinéa 2 de cette disposition, « *une peine privative de liberté de substitution ne peut pas être exécutée sous forme de travail d'intérêt général* ».

La présente question part de l'idée que le TIG pourrait être une alternative à l'emprisonnement de personnes dont l'amende ou la peine pécuniaire a été convertie en peine privative de liberté (peine privative de liberté de substitution, PPLS). Tel n'est pas le cas depuis le 1^{er} janvier 2018, puisque le TIG ne peut pas constituer une modalité d'exécution des PPLS, en vertu du droit fédéral. Par voie de conséquence, une comparaison avec l'année 2018 ne serait pas pertinente et la question posée repose sur des prémisses erronées.

– ***Quelle est la stratégie que développe le Conseil d'Etat pour éviter d'enfermer les citoyen.ne.s les plus démun.i.e.s économiquement et prévenir le coût de ces enfermements pour amendes non payées à la collectivité ?***

Les sanctions pénales sont imposées par la justice et, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Conseil d'Etat (et plus particulièrement l'OCD) ne fait que les exécuter.

Il est toutefois rappelé que d'autres formes alternatives d'exécution des peines, à part le TIG, existent. Ainsi, la surveillance électronique (art. 79b CP) ou la semi-détention (art. 77b CP) ont été maintenues, voire généralisées, dans le cadre de la réforme du droit fédéral et peuvent être sollicitées par les personnes condamnées, qui sont systématiquement informées de l'existence de ces modalités (cf. art. 2 du règlement sur les formes alternatives d'exécution des peines, du 13 décembre 2017, RFAEP – E 4 55.13). Ces formes alternatives d'exécution des peines permettent à la personne concernée de ne pas se « désinsérer », tout en exécutant sa peine.

Pour ce qui est plus particulièrement de la surveillance électronique, du 1^{er} janvier à mi-octobre 2018, 59 personnes ont porté un bracelet électronique, dont 50 (soit 85%) portaient ce dispositif notamment pour une PPLS liée au non-paiement d'amendes ou de peines pécuniaires. Le nombre de ports de bracelets électroniques est resté relativement stable entre 1999 et 2017 (période durant laquelle Genève faisait office de canton pilote pour cette modalité), mais a fortement augmenté depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit des

sanctions au 1^{er} janvier 2018, notamment en raison du fait que désormais des peines privatives de liberté allant jusqu'à 12 mois peuvent être exécutées sous cette forme (art. 79b, al. 1 CP).

Le Conseil d'Etat souligne en outre que seule une minorité (cf. supra) des personnes condamnées à des amendes ou des peines pécuniaires est incarcérée. De plus, une large part des personnes purgeant une PPLS se trouvait déjà en détention pour un autre motif. Ainsi, ces personnes exécutent cette sanction en complément à une peine privative de liberté ordonnée dans une autre procédure.

En outre, la procédure pouvant aboutir à l'exécution d'une amende ou d'une peine pécuniaire sous forme de détention est longue. Elle offre à l'auteur des infractions de très nombreuses occasions de procéder aux règlements (ou à prévoir des arrangements de paiement) et donc d'éviter l'incarcération.

À titre d'exemple, pour ce qui est des amendes d'ordre et des contraventions, dans le cas d'infractions liées à la loi fédérale sur la circulation routière, du 19 décembre 1958 (LCR; 741.01), le contrevenant reçoit, dans un premier temps, une amende d'ordre (sur le pare-brise ou par envoi postal). Si celle-ci n'a pas été réglée dans le délai de 30 jours, une ordonnance pénale lui est notifiée par pli recommandé. Dès cet instant, le débiteur peut requérir un arrangement de paiement (sous réserve des délais de prescription et des procédures en cours). Sans nouvelle de sa part et passé le délai de paiement (30 jours également), un rappel est envoyé au contrevenant afin qu'il puisse régler le montant de l'amende. Pour les autres infractions pouvant donner lieu également à une ordonnance pénale prononçant une amende (par exemple contravention liée à du bruit, infraction relative à l'obtention frauduleuse d'une prestation (TPG/CFF), violation des dispositions légales sur les débits de boisson, etc.), ce n'est pas une amende d'ordre, mais directement une ordonnance pénale qui est notifiée. La procédure est identique pour la suite. A ce stade, le SDC examine si le débiteur doit faire l'objet d'une poursuite civile ou pénale. La voie civile est privilégiée, afin d'être en conformité avec les articles 35 et 36 CP. Dans le cas où le débiteur est solvable et réside en Suisse, une poursuite est engagée auprès de l'office des poursuites de son arrondissement. S'il s'avère que le débiteur est insaisissable (acte de défaut de bien délivré par l'office des poursuites) ou si son domicile est à l'étranger (par exemple, la liste n'étant pas exhaustive), le SDC délivre une OPC. Celle-ci est envoyée par pli recommandé. Cette nouvelle décision indique au contrevenant que son ordonnance pénale sera transformée en PPLS. Il lui est encore donné la possibilité de faire valoir ses droits, notamment son impécuniosité. A ce stade, il a encore la possibilité de payer l'OPC, avant que le dossier soit transmis au SAPEM pour exécution de la PPLS.

Pour ce qui est des jugements délivrés par d'autres autorités pénales (Ministère public, Tribunal de police par exemple), le jugement prononçant une amende ou une peine pécuniaire est notifié directement au contrevenant par l'autorité en charge du dossier. Il peut s'agir de délits liés à la consommation de stupéfiant, vol, détournement de gains saisis, etc. Une fois que le jugement est exécutoire, il est transmis au SDC, pour recouvrement. Ce dernier envoie un bordereau après jugement, avec un délai de paiement à 30 jours. Le débiteur peut convenir d'un plan de paiement, sous réserve des délais de prescription. Un rappel est envoyé en cas de non-paiement. La clé de conversion en peine privative de liberté ayant déjà été calculée par un juge, aucune décision supplémentaire n'est notifiée au débiteur. La poursuite est cependant privilégiée si le débiteur est saisissable, ce qui reste la règle dans toutes les procédures de recouvrement. Son dossier est transmis au SAPEM uniquement si le rappel reste impayé.

Suite à ces étapes, tant pour les amendes d'ordre et contraventions que pour les jugements, une fois le dossier transmis au SAPEM, un dernier rappel (invitation à payer) est envoyé au condamné, avant convocation en vue d'une entrée en détention ou recherche par la police, si la personne n'a pas de domicile connu ou est introuvable. A réception de ce rappel (invitation à payer) du SAPEM, le condamné peut encore payer l'amende ou la peine pécuniaire. A défaut, il est incarcéré ou peut solliciter, s'il en remplit les conditions, une forme alternative d'exécution des peines. Au total, il existe donc près d'une dizaine d'occasions de régulariser la situation avant d'en arriver à devoir exécuter une PPLS.

Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il existe suffisamment d'alternatives pour éviter l'incarcération des personnes condamnées à des amendes ou des peines pécuniaires (démunies ou non) et pour éviter le coût de ces enfermements à la collectivité.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS