



Date de dépôt : 21 septembre 2022

Réponse du Conseil d'Etat
à la question écrite urgente de Sylvain Thévoz : Prisons surpeuplées : que faire pour éviter que des gens se retrouvent en prison pour amendes impayées ?

En date du 2 septembre 2022, 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 égal, 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.

Les prisons genevoises sont 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 notamment à Champ-Dollon. En mars 2019, le Conseil d'Etat répondait à la QUE 980 et faisait état d'une montée astronomique d'affaires comprises dans les ordonnances pénales de conversion (OPC) qui sont passées de 11 705 affaires en 2016 à 46 887 en 2018. Concernant le nombre

de jours de prison que cela représente pour Genève, il était de 19 181 en 2016 et de 75 311 en 2018.

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 pose les questions suivantes :

- Quel est le nombre de personnes à Genève qui ont vu des amendes non payées être converties en peines privatives de liberté en 2019, 2020 et 2021 ? Le phénomène est-il en toujours augmentation ? Pourquoi ?*
- Combien de jours de prison cela représente-t-il au total à Genève pour 2019, 2020 et 2021 ?*
- Quel est le coût total de ces enfermements pour l'Etat en lien avec des amendes non payées pour 2019, 2020 et 2021 ?*
- Le Conseil d'Etat peut-il nous indiquer pour quel type d'amendes non payées des peines privatives de liberté ont été prononcées, et pour quel type d'amendes non payées des peines privatives de liberté ont été exécutées ? Quelle est la part des amendes de TPG non payées dans celles-ci, et pour stationnement, mendicité ?*
- Quel est l'âge moyen des personnes emprisonnées pour amendes non payées ?*
- Quel est le nombre de personnes à Genève qui ont été condamnées à des formes alternatives d'exécution des peines en 2019, 2020 et 2021 ? Ces chiffres sont-ils en augmentation ?*
- Quelles sont les marges de manœuvre que l'Etat pourrait utiliser, développer, afin que l'enfermement pour amendes impayées soit l'ultima ratio et non un facteur lié aux inégalités sociales ?*

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

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, le Conseil d'Etat précise qu'une partie des réponses ci-dessous correspondent à celles déjà données dans la QUE 980-A.

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées au travers de la QUE 1779, mais rappelle que la loi pénale fédérale laisse peu de marge de manœuvre en matière d'exécution des peines et sentences, que ce soit pour les peines pécuniaires ou les ordonnances pénales de contravention, amendes incluses. En effet, si l'effectivité de l'action pénale devait s'arrêter lorsqu'une personne condamnée ne paie pas et n'est pas saisissable, la seule issue possible serait alors la prescription pour défaut d'action de l'Etat, ce qui n'est ni légal, ni acceptable du point de vue de l'égalité de traitement entre personnes condamnées.

Quel est le nombre de personnes à Genève qui ont vu des amendes non payées être converties en peines privatives de liberté en 2019, 2020 et 2021 ? Le phénomène est-il en toujours augmentation ? Pourquoi ?

Comme mentionné dans la QUE 980-A, lorsque 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 conversions d'amendes – cf. article 106, alinéa 2, du code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (CP; RS 311.0), – et non 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 des peines pécuniaires et à d'autres peines privatives de liberté ou mesures, et que les individus peuvent être déjà en incarcération, les situations individuelles sont variables.

Année	Nombre d'OPC rendues	Nombre d'affaires comprises dans OPC	Nombre d'IE transmises au SAPEM	Nombre d'affaires comprises dans IE	Nombre de personnes (IE)
2019	4 606	33 321	4 880	29 881	3 323
2020	5 071	27 721	5 544	31 006	3 469
2021	4 383	33 439	7 864	31 981	5 116

Le volume d'IE transmis par le SDC au SAPEM est en augmentation en 2021, afin d'éviter la prescription et d'aller dans le sens de la « mise en œuvre effective des sanctions et coordination des forces de police », qui est l'un des axes de la politique criminelle commune.

Combien de jours de prison cela représente-t-il au total à Genève pour 2019, 2020 et 2021 ?

Le nombre de jours de prison qui correspond à la PPLS est fixé par le SDC lors de la condamnation par OPC et figure dans le tableau ci-dessous. La majeure partie de ces jours ne sont finalement pas exécutés, car soit il y a paiement, soit la personne est mise au fichier des personnes recherchées jusqu'à prescription de l'affaire.

Année	Nombre de jours PPLS dans OPC
2019	57 119
2020	47 513
2021	58 069

A noter que le SDC n'est pas en mesure de fournir le solde du nombre de jours figurant sur les 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 2019, 2020 et 2021 ?

Le nombre de jours exécutés dans les établissements pénitentiaires genevois et hors canton, ainsi que sous bracelet électronique, 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 6 980 jours exécutés pour les séjours terminés en 2019,

6 890 jours exécutés pour ceux terminés en 2020 et 5 455 jours exécutés pour ceux terminés en 2021.

Le montant concordataire des frais de placement applicable est de 294 francs par jour en 2019, 327 francs par jour en 2020 et 344 francs par jour en 2021, ce qui représente un coût théorique de l'exécution de ces PPLS de 2 025 660 francs en 2019, 2 253 030 francs en 2020 et 1 876 520 francs en 2021.

Le Conseil d'Etat peut-il nous indiquer pour quel type d'amendes non payées des peines privatives de liberté ont été prononcées, et pour quel type d'amendes non payées des peines privatives de liberté ont été exécutées ? Quelle est la part des amendes de TPG non payées dans celles-ci, et pour stationnement, mendicité ?

La conversion pénale s'applique à l'ensemble des ordonnances pénales qui ne peuvent pas être recouvertes par procédure civile et elle concerne des infractions concernant de multiples lois, relatives notamment à la circulation routière, aux transports publics, à la mendicité, aux stupéfiants.

Une fois que l'OPC entre en force, le SAPEM laisse encore systématiquement la possibilité de payer le montant de l'amende ou de la peine pécuniaire, ou d'exécuter la peine sous forme alternative (surveillance électronique ou semi-détention).

Sur la base des chiffres de 2021, environ 6% des personnes concernées par des amendes converties transmises au SAPEM exécutent leur peine en prison. Sur les 283 personnes enfermées en 2021 pour des PPLS, 82 (29%) avaient moins de 30 ans. Sur 283 personnes, 101 (environ 35%) ont purgé uniquement des amendes converties et 182 ont purgé un mix d'amendes converties et de PPL et/ou de peines pécuniaires.

En ce qui concerne la part des affaires transmises par les Transports publics genevois (TPG), elles ne représentent qu'environ 3% de l'ensemble des contraventions enregistrées par le SDC en 2021.

Pour les autres informations demandées, il est actuellement difficile de les obtenir rapidement avec les systèmes d'information actuels, notamment parce que les détails exploitables des infractions se trouvent dans les systèmes d'information du SDC et non dans celui du SAPEM, qui n'en dispose que sous un format compact et non exploitable. Toutefois, des travaux visant à optimiser la situation sont en cours et devraient permettre à terme de procéder à ce type d'analyse de manière plus aisée.

Quel est l'âge moyen des personnes emprisonnées pour amendes non payées ?

L'âge moyen des personnes qui vont finalement exécuter une peine privative de liberté pour des amendes impayées est de 39 ans.

Quel est le nombre de personnes à Genève qui ont été condamnées à des formes alternatives d'exécution des peines en 2019, 2020 et 2021 ? Ces chiffres sont-ils en augmentation ?

La possibilité d'exécuter des formes alternatives d'exécution des peines (FAEP) s'applique à tout type de peine, sur la base de certaines conditions légales. Par contre, en ce qui concerne les OPC (amendes), l'exécution sous forme de FAEP n'est possible qu'avant la conversion pénale.

Année	Nombre de FAEP exécutées	Part de FAEP qui concernent des amendes
2019	183	110
2020	120	64
2021	173	85

Le nombre de FAEP est en baisse entre 2019 et 2020, puis en 2021 son niveau s'est rapproché de celui de 2019. Il devrait augmenter dans les années à venir, car des actions visant à augmenter la possibilité d'effectuer du travail d'intérêt général sont en cours (voir la réponse à la question suivante).

Quelles sont les marges de manœuvre que l'Etat pourrait utiliser, développer, afin que l'enfermement pour amendes impayées soit l'ultima ratio et non un facteur lié aux inégalités sociales ?

Parmi les éléments de réponse qui figuraient dans la QUE 980-A, quelques-uns doivent être rappelés.

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 également rappelé que d'autres FAEP, à part le travail d'intérêt général (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; rs/GE E 4 55.13)).

Ces FAEP permettent à la personne concernée de ne pas se « désinsérer », tout en exécutant sa peine.

En sus de ces éléments, l'Etat œuvre à développer les possibilités d'effectuer des travaux d'intérêt général de courte durée, et un premier projet pilote avec les TPG est en cours, qui concerne des personnes ayant commis au moins une infraction à la loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975 (LTPG; rs/GE H 1 55).

Dans le cadre de ce projet, l'Etat va solliciter les personnes concernées pour leur proposer un TIG, avant que la conversion pénale soit prononcée. De manière proactive, il est ainsi prévu de proposer à ces personnes, vis-à-vis desquelles le SDC dispose déjà d'un acte de défaut de bien, la possibilité d'exécuter leur peine sous la forme de travail d'intérêt général.

Sur la base de ce projet et en fonction du nombre de places de TIG disponibles, les possibilités pourront être élargies, notamment si des communes se montrent ouvertes à accueillir des personnes devant effectuer un TIG.

Pour les autres possibilités, un dialogue avec l'Hospice général ou des partenaires privés (par ex. la Fondation genevoise de désendettement) pourrait être envisagé. Toutefois, dans le cadre de telles démarches, la décision de solliciter un organisme d'aide ou de soutien social devra rester une décision qui relève de la personne concernée. Dans ce débat, des questions se poseront nécessairement quant aux limites des missions des organismes publics concernés : suite à une ou plusieurs infractions, si la personne est dans l'incapacité de payer, jusqu'où l'Etat doit-il agir pour éviter l'enfermement, tout en étant le garant de l'égalité de traitement entre personnes condamnées ?

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

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA