



Article scientifique

Article

2023

Published version

Public access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

---

## L'expansion du parc pénitentiaire genevois du XIX<sup>e</sup> siècle à aujourd'hui

---

Barton, Justine; Markarian, Quentin

### How to cite

BARTON, Justine, MARKARIAN, Quentin. L'expansion du parc pénitentiaire genevois du XIX<sup>e</sup> siècle à aujourd'hui. In: NKrim - Neue Zeitschrift für Kriminologie und Kriminalpolitik, 2023, n° 2, p. 43–51.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:177121>

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

Last deposit update in Archive ouverte UNIGE on 16.05.2024 09:13

# L'expansion du parc pénitentiaire genevois du XIX<sup>e</sup> siècle à aujourd'hui



## Justine Barton

Doctorante et assistante de recherche et d'enseignement au Département de droit pénal de l'Université de Genève  
justine.barton@unige.ch

## Quentin Markarian

Doctorant au Département de droit public de l'Université de Genève et au Centre de recherches en droit pénal de l'Université libre de Bruxelles. Assistant de recherche et d'enseignement au Département de droit public de l'Université de Genève  
quentin.markarian@unige.ch

### Résumé

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, l'augmentation du nombre de places de détention constitue la pierre angulaire de la politique pénitentiaire genevoise. Les projets des gouvernements successifs visent ainsi à réduire le taux d'occupation des prisons du canton. Or si la capacité du parc pénitentiaire ne cesse de croître, la surpopulation demeure sans que le discours ni la stratégie du pouvoir exécutif évoluent. Ce constat questionne le bien-fondé de la politique expansionniste menée sans relâche à Genève depuis plus de deux cents ans.

### Summary

Since the 19th century, Geneva's penitentiary policy consists of increasing the number of detention places to reduce the occupancy rate of custodial facilities. However, whilst the size of the penitentiary estate keeps growing, overcrowding persists – with no change in discourse and strategy from the executive power. This observation raises questions about the expansionist policy rationale which has been followed in Geneva for more than two hundred years now.

### Zusammenfassung

Seit dem 19. Jahrhundert besteht die Genfer Strafvollzugspolitik darin, die Zahl der Haftplätze zu erhöhen, um die Auslastung der Haftanstalten zu verringern. Obwohl die Kapazität des Gefängnisparcs ständig wächst, bleibt die Überbelegung, ohne dass sich der Diskurs und die Strategie der Exekutive ändern. Diese Feststellung stellt die Berechtigung der Expansionspolitik in Frage, die in Genf seit mehr als zweihundert Jahren unermüdlich betrieben wird.

### Mots-clés:

prisons, parc pénitentiaire, surpopulation carcérale, politique expansionniste, Genève

### Keywords:

Prisons, prison estate, prison overcrowding, expansionist policy, Geneva

### Schlüsselwörter:

Gefängnisse, Gefängnispark, Überbelegung der Haftanstalten, Expansionspolitik, Genf

nal de construction des prisons.<sup>2</sup> Avec une capacité de 726 places, le parc pénitentiaire genevois représente 10% du parc pénitentiaire helvétique alors que la population genevoise ne constitue que 5,9% de celle du pays.<sup>3</sup> En mars 2023, le Grand Conseil genevois a adopté un nouveau projet de loi du Conseil d'État sur la planification pénitentiaire,<sup>4</sup> qui estime à 1127 le « besoin » total de places de détention.<sup>5</sup> Conformément à la politique menée par le gouvernement cantonal depuis l'avènement de l'enfermement punitif,<sup>6</sup> la capacité des prisons genevoises pourrait encore augmenter d'ici à 2032, car il s'agirait toujours du « meilleur moyen de réduire la surpopulation carcérale ».<sup>7</sup> Le Comité euro-

## 1. Introduction

En vertu du fédéralisme (cf. art. 123 Cst.), les cantons sont compétents pour créer et exploiter les établissements pénitentiaires (art. 377 CP). Le système carcéral suisse est composé de 89 établissements dispersés dans 25 cantons,<sup>1</sup> en l'absence d'un programme natio-

1 Office fédéral de la statistique, Privation de liberté, établissements pénitentiaires au jour du relevé, 2023. Le canton d'Uri est le seul à ne pas disposer d'un établissement pénitentiaire sur son territoire.

2 Daniel Fink, La prison en Suisse: Un état des lieux, Lausanne 2017, 23.

3 Genève est le sixième canton le plus peuplé de Suisse (Office fédéral de la statistique, Atlas statistique de la Suisse, 2021, 22, 79). En termes de places de détention au niveau national, le parc pénitentiaire genevois se situe en revanche en quatrième position derrière Zurich avec une capacité de 1498 places, suivi de Berne avec 953 places puis Vaud avec 787 places (Office fédéral de la statistique, Catalogue des Établissements pénitentiaires, 2020, 108 ss).

4 Par 57 voix contre 39: retransmission des débats du Grand Conseil de la République et canton de Genève, 24 mars 2023, 15h00, séance 68 (<https://ge.ch/grandconseil/sessions/video/020511/68/>) (consulté pour la dernière fois le 30 avril 2023), 15h52.

5 Projet de loi du 15 juin 2022 sur la planification pénitentiaire (LPPén) (F 1 52), PL 13141, 19.

6 Walter Zurbuchen, Prisons de Genève, Genève 1977, 53 s., 57, 116.

7 Réponse du Conseil fédéral in: Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (CPT), Rapport au Conseil

péen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (CPT) se dit néanmoins préoccupé par «[l'] accroissement considérable de la capacité opérationnelle d'hébergement» des établissements du canton.<sup>8</sup> Depuis 2008, il ne cesse d'ailleurs de rappeler aux autorités genevoises que «l'extension du parc pénitentiaire ne constitue pas une solution pérenne au problème du surpeuplement».<sup>9</sup>

Pour comprendre la persistance de la stratégie expansionniste du gouvernement genevois, nous proposons de retracer la logique argumentative déployée au fil de ses projets de loi de planification pénitentiaire successifs. La présente contribution revient ainsi sur le développement des espaces de privation de liberté pénale à Genève depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.<sup>10</sup> L'étude des jalons de l'histoire pénitentiaire récente montre que l'état de surpopulation carcérale «chronique»,<sup>11</sup> est une prémisse du discours à chaque époque (2). Sur la base de ce constat, le discours du Conseil d'État favorable à son expansion (3) s'articule autour de trois arguments constants: la nécessité d'assurer de bonnes conditions de détention (3.1), l'impératif sécuritaire (3.2) et la mise en œuvre défailante des projets de planification antérieurs (3.3). Malgré l'émergence de critiques de la part d'autres acteurs officiels, le gouvernement maintient sa stratégie expansionniste (4), et pérennise, par la recondiction du discours dominant, la situation de surpopulation carcérale qu'il prétend vouloir résoudre (5).

## 2. La surpopulation à l'origine de la planification

À Genève, l'idée selon laquelle la surpopulation carcérale nécessite d'agrandir le parc pénitentiaire s'impose dès le XIX<sup>e</sup> siècle.<sup>12</sup> Déjà avant la Restauration,

en 1813, il apparaît «indispensable» au pouvoir exécutif de transformer et d'agrandir le bâtiment de l'Évêché, seule prison de la Ville de Genève, car il est «beaucoup trop petit et trop vieux».<sup>13</sup> En 1820, le Conseil d'État de la République restaurée prend la décision de transformer l'Évêché et de construire un nouvel édifice, la prison pénitentiaire de la Tour-Maitresse.<sup>14</sup> Moins de dix ans après l'ouverture de cette dernière, en 1825, il s'avère que «les calculs relatifs au nombre possible de détenus qui servent de base [à son plan] sont restés malheureusement au-dessous de la réalité».<sup>15</sup> L'Évêché, qui n'a donc pu être destiné à la détention avant jugement (DAJ) contrairement à ce qui était prévu, est totalement reconstruit en 1843.<sup>16</sup> Il atteint les 200% de sa nouvelle capacité d'accueil dès 1855 (208 personnes détenues pour 102 places), mais l'état d'«encombrement» s'aggrave encore à la suite de la destruction de la Tour-Maitresse en 1862, décidée notamment en raison de sa vétusté prématurée.<sup>17</sup> En 1866, l'augmentation du nombre de places de détention apparaît comme le «remède» à la situation «intenable» à l'Évêché, qui «surabonde de détenus».<sup>18</sup> La transformation du bâtiment de la Discipline, qui devient la prison de Saint-Antoine en 1867, ne permet pas de résorber la surpopulation à l'Évêché et dépasse son propre taux d'occupation maximal au bout de deux ans (104 personnes pour 82 places en 1869, 144 en 1880).<sup>19</sup>

Au XX<sup>e</sup> siècle, le développement du parc pénitentiaire reste l'unique solution envisagée pour lutter contre la surpopulation carcérale à Genève. L'exposé des motifs à l'appui du projet de loi de 1969 en vue de la construction d'un ensemble pénitentiaire à Champ-Dollon rappelle d'emblée «l'exiguïté et la vétusté» du bâtiment «surpeuplé» de Saint-Antoine.<sup>20</sup> En effet, malgré des aménagements successifs portant sa capacité d'accueil à 118 places, la seule prison du canton dès 1914<sup>21</sup> reste largement suroccupée et le nombre de

fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse du 22 mars au 1<sup>er</sup> avril 2021, CPT/Inf(2022)10, 8 juin 2022, 23.

8 CPT, Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse du 24 septembre au 5 octobre 2007, CPT/Inf(2008)33, 13 novembre 2008, 113.

9 CPT, Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse du 22 mars au 1<sup>er</sup> avril 2021, CPT/Inf(2022)9, 8 juin 2022, 29; CPT, Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse du 13 au 24 avril 2015, CPT/Inf(2016)18, 23 juin 2016, 36; CPT, Rapport 2008 (note 8) 117; Voir aussi CPT, 31<sup>e</sup> Rapport général, CPT/Inf(2021)5, avril 2022, 104.

10 L'analyse se borne à l'enfermement pénal à Genève, mais de nombreux parallèles pourraient être tirés avec les établissements de détention administrative.

11 Voir p.ex. PL 13141 (note 5), 32; Conseil d'État, Rapport du 16 septembre 2009 au Grand Conseil sur la politique pénitentiaire, RD 797, 1; Projet de loi du 1<sup>er</sup> juin 2006 ouvrant un crédit d'investissement de 18197000 F pour la construction et l'équipement d'une nouvelle structure de détention à Puplinge, PL 9864, 4; Projet de loi du 16 août 2004 ouvrant un crédit d'étude de 1275060 F en vue de rénover et d'agrandir partiellement la prison de Champ-Dollon à Puplinge, PL 9330, 7.

12 Zurbuchen (note 6), 54, 99 ss; Etienne-Pierre-Louis Dumont, Rapport de 1825 sur le projet de loi relatif à une prison pénitentiaire, cité in: Zurbuchen (note 6), 116, 220.

13 Voir p.ex. Dumont (note 12), 116; Circulaire du ministre de l'Intérieur du 20 octobre 1810, citée in: Zurbuchen (note 6), 110; Rapport d'octobre 1804 sur les prisons du département du Léman, cité in: Zurbuchen (note 6), 101 s.

14 Lois du 28 janvier 1825, 7 juin 1824 et 13 mars 1822, citées in: Louis-Gabriel Cramer-Audéoud, Documents sur le système pénitentiaire et la prison de Genève, Genève/Paris 1834, 104 ss; Zurbuchen (note 6), 117.

15 Louis-Mathurin Moreau-Christophe, Rapport de 1839 sur les prisons de l'Angleterre, de l'Écosse, de la Hollande, de la Belgique et de la Suisse, cité in: Zurbuchen (note 6), 133.

16 Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève (MGC), 1865-1866, volume des débats, séances 31-32, 1193; Zurbuchen (note 6), 133 ss, 139, 149.

17 MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1193 ss, 1197, 1200, 1203, 1205, 1207, 1209, 1210, 1212, 1216, 1219, 1221, 1223 ss, 1227 s.; Zurbuchen (note 6), 133 ss, 139, 149, 154 s.; Robert Roth, Pratiques pénitentiaires et théorie sociale: L'exemple de la prison de Genève (1825-1862), Genève/Paris 1981, 3.

18 MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1193 s., 1197, 1212, 1220 s., 1228.

19 Zurbuchen (note 6), 165, 183.

20 Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève (MGC), 1969/II, volume des débats, séance 11, 1164.

21 L'Évêché est définitivement fermé en 1914. Les personnes qui y étaient détenues ont été transférées dans d'autres cantons et à Saint-Antoine: Zurbuchen (note 6), 167.

personnes détenues finit par atteindre le double de sa capacité normale dans les années 1960.<sup>22</sup> Aux dires du Conseil d'État, «la construction d'une nouvelle prison s'impose de toute évidence», sa «nécessité [...] n'est contestée par personne» car elle «répond à la nature des choses».<sup>23</sup> Dès les années 1990, la prison de Champ-Dollon atteint un taux d'occupation de 120%, avec une moyenne de 326 personnes détenues pour 270 places, qui ne cesse ensuite de croître.<sup>24</sup>

Si le Conseil d'État dit désormais considérer des alternatives,<sup>25</sup> la stratégie expansionniste se poursuit au XXI<sup>e</sup> siècle. La lutte contre le «phénomène récurrent» de la surpopulation carcérale est l'«objectif principal» de la planification pénitentiaire adoptée par le Conseil d'État en août 2003.<sup>26</sup> Dans ce cadre, plusieurs interventions de rénovation et d'agrandissement du parc pénitentiaire genevois sont réalisées jusqu'en 2011.<sup>27</sup> Le canton dispose en tout de 561 places de détention en 2012 (dont 376 à Champ-Dollon et 68 dans le nouvel établissement d'exécution des peines de La Brenaz construit en 2008), mais c'est sur un nouveau constat d'échec qu'est adoptée la planification pénitentiaire 2012-2022<sup>28</sup>. Le Conseil d'État considère que les actions précédemment menées n'ont pas suffi à «endiguer la surpopulation carcérale».<sup>29</sup> Il s'agit toujours de «combler le retard accumulé et de mettre enfin à disposition les places manquantes».<sup>30</sup> Durant cette décennie, la capacité de La Brenaz<sup>31</sup> est multipliée par 2,5 (168 places au total) et l'établissement concordataire de Curabilis,<sup>32</sup> offrant 92 places pour l'exécution des mesures thérapeutiques institutionnelles, voit le jour.

En revanche, le projet de construction des Dardelles (anciennement Pré-Marquis), un établissement d'exécution de peines de 450 places qui constituait «la pierre angulaire de la planification 2012-2022», est refusé par le Grand Conseil à deux reprises.<sup>33</sup> En 2021, le canton compte 609 places pour la DAJ et l'exécution des peines des hommes et femmes adultes. Comme le Conseil d'État estime les «besoins de places» pour ces deux formes de détention à 965, «la surpopulation de la prison de Champ-Dollon [qui accueille à elle seule en moyenne 615 personnes par an entre 2015 et 2021] ne peut toujours pas être résorbée».<sup>34</sup> Avec la planification 2022-2032, le pouvoir exécutif «tire des enseignements» de l'épisode des Dardelles tout en réitérant sa volonté de développer les infrastructures carcérales sur le site de Pупlinge.<sup>35</sup> Il entend réduire le nombre de personnes en détention comme le suggèrent les organes et instruments supranationaux,<sup>36</sup> mais la «première priorité du Conseil d'État est de mettre fin à la surpopulation [...] en posant les jalons nécessaires pour la construction ou la rénovation d'établissements pénitentiaires».<sup>37</sup>

22 Zurbuchen (note 6), 193.

23 MGC 1969/II/D/11 (note 20), 1164 s.

24 Projet de loi du 25 mai 2010 ouvrant un crédit extraordinaire d'investissement de 24984000 F pour la construction et l'équipement d'une annexe à la prison de Champ-Dollon, PL 10668, 5; PL 9330 (note 11), 4.

25 PL 13141 (note 5), 8; Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 18, 20, 22 ss; Plan directeur des infrastructures pénitentiaires in: PL 13141 (note 5), 36 ss.

26 Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la motion Interrogation sur l'interface médecine-privation de liberté dans le cadre de la planification pénitentiaire, sur les outils de planification sanitaires correspondants, 7 février 2007, M 1675-A, 3; PL 9330 (note 11), 4.

27 Notamment plusieurs rénovations et agrandissements de la prison de Champ-Dollon (cf. PL 10668 (note 24); PL 9330 (note 11)) et la construction de l'établissement d'exécution des peines de La Brenaz (cf. PL 9864 (note 11)). Pour l'exposé des motifs, voir PL 10668 (note 24), 5; PL 9864 (note 11), 4 s; PL 9330 (note 11), 4 s. Voir aussi RD 797 (note 11).

28 Projet de loi du 9 août 2013 ouvrant un crédit d'étude de 19500000 F en vue de la réalisation et l'équipement d'un établissement fermé d'exécution de sanctions pénales de 450 places (Établissement Pré-Marquis) sur le site pénitentiaire rive gauche, PL 11254, 7.

29 PL 11254 (note 28), 3, 9. Voir aussi PL 10668 (note 24), 4.

30 *Idem*.

31 Projet de loi du 30 août 2013 ouvrant un crédit d'investissement de 69954000 F en vue de l'agrandissement de 100 places de l'établissement de La Brenaz et de son équipement en établissement de détention administrative, PL 11272.

32 Loi du 15 mai 2009 ouvrant un crédit d'investissement de 108847000 F pour la réalisation d'un établissement dit «Curabilis» pour l'exécution, de nature pénale, de mesures thérapeutiques institutionnelles pour le traitement des troubles mentaux et de l'internement ainsi que de divers ouvrages connexes à la prison de Champ-Dollon (L 10 418).

33 La première version du projet des Dardelles déposée par le Conseil d'État est acceptée en 2013 (cf. PL 11254 (note 28)). Elle est abandonnée en 2018 suite à l'adoption d'un projet de loi, porté par des parlementaires d'opposition, demandant son arrêt immédiat (cf. Projet de loi du 12 février 2016 abrogeant la loi 11254 ouvrant un crédit d'étude de 16500000 F en vue de la réalisation et l'équipement d'un établissement fermé d'exécution de sanctions pénales de 450 places (Établissement Les Dardelles) sur le site pénitentiaire rive gauche (Fin immédiate de l'étude d'une nouvelle prison dite Les Dardelles), PL 11838). Toujours en 2018, le Conseil d'État soumet au Parlement une seconde version du projet des Dardelles qui n'en modifie pas fondamentalement la substance (cf. Projet de loi du 28 mars 2018 modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Pупlinge (création d'une zone affectée à de l'équipement public située entre les chemins de Champ-Dollon, du Barot et des Dardelles), PL 12302; Projet de loi du 28 mars 2018 ouvrant un crédit d'investissement de 258500000 F en vue de la réalisation et de l'équipement d'un établissement fermé d'exécution de sanctions pénales de 450 places «Les Dardelles» sur le site pénitentiaire rive gauche, PL 12303). La seconde version est refusée par le Grand Conseil en 2020 (cf. Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève, 2020, débats du 2 octobre 2020, 16h00, séance 26, <<https://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/020305/26/23/>>, consulté pour la dernière fois le 30 avril 2023).

34 PL 13141 (note 5), 6; Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 17, 19; Plan directeur des infrastructures pénitentiaires in: PL 13141 (note 5), 71, 83; Office cantonal de la statistique, T 19.03.5.02, Prison préventive de Champ-Dollon, selon diverses caractéristiques, depuis 2015, <[https://statistique.ge.ch/domaines/19/19\\_02/tableaux.asp#8](https://statistique.ge.ch/domaines/19/19_02/tableaux.asp#8)> (consulté pour la dernière fois le 23 juin 2023).

35 PL 13141 (note 5), 6; Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 16 s., 19 ss, 25; Plan directeur des infrastructures pénitentiaires in: PL 13141 (note 5), 33, 37, 83; Rapport de la commission des visiteurs officiels chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État sur la planification pénitentiaire (LPPén) (F 1 52), 17 mars 2023, PL 13141-A, 7 ss.

36 Cf. *infra* 49.

37 Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 25.

### 3. Les arguments au service de l'expansion

En augmentation constante<sup>38</sup> et «inéluçtable»,<sup>39</sup> les «besoins en matière de places de détention» s'imposent au pouvoir exécutif cantonal, quelle que soit la période considérée.<sup>40</sup> Pour motiver l'extension du parc pénitentiaire, le Conseil d'État mobilise trois arguments qui définissent les termes du débat depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.

#### 3.1 L'attention aux conditions de détention

Dans le discours, la construction de nouvelles prisons se justifie en raison des mauvaises conditions de détention entraînées par la surpopulation carcérale (promiscuité, insalubrité, vétusté, non-respect du principe de séparation des catégories de personnes détenues et de l'objectif de réinsertion).<sup>41</sup>

Les conditions de détention indignes et, dans une moindre mesure, le souci de la réinsertion sont à l'origine et au cœur de l'argumentaire du Conseil d'État en faveur des projets de conversion de l'ancienne Discipline et de construction de la prison de Champ-Dollon: la situation à l'Évêché est «déplorable» et «détestable», celle de Saint-Antoine «insupportable». <sup>42</sup> Durant les deux premières décennies des années 2000, la thématique passe au second plan.<sup>43</sup> En 2013, le Conseil d'État n'évoque pas la gravité des conditions de détention à l'appui de la construction des Dardelles.<sup>44</sup> Il se borne à constater que les «principes fondamentaux du respect des droits humains [...] ajoutent encore de la complexité à la gestion de la détention au quotidien». <sup>45</sup> Néanmoins, suite à l'échec de ce projet et aux «critiques des instances de surveillance nationales et internationales [...] ainsi [qu'aux] condamnations par le Tribunal fédéral»,<sup>46</sup> le gouvernement revient aux

fondamentaux dans le projet de planification 2022-2032. Sous couvert d'un prétendu «profond changement de paradigme» à la suite de la révision de l'art. 75 CP en 2007, le respect des standards de droits humains, qui impliquent que la privation de liberté soit exécutée dans des conditions dignes et orientée vers la réinsertion, est à nouveau prioritaire, en apparence du moins.<sup>47</sup>

#### 3.2 L'impératif sécuritaire

Pour le gouvernement, la nécessité de développer le parc pénitentiaire s'impose, car la surpopulation carcérale nuit à la sécurité tant à l'intérieur des établissements (tensions qui affectent le personnel et les personnes détenues, risque de collusion, risque d'évasions ou de mutineries) qu'à l'extérieur (en portant atteinte à l'effectivité de la chaîne pénale, et aux principes de prévention générale et spéciale, y compris en lien avec la réinsertion).<sup>48</sup>

Tout juste évoqué sous l'angle de quelques aspects spécifiques par le Conseil d'État en 1866 tant il va de soi,<sup>49</sup> l'impératif sécuritaire imprègne néanmoins toute la réflexion: la «sécurité des honnêtes gens [...] doit être garantie». <sup>50</sup> Dans les années 1960-1970, la question reste peu discutée puisqu'elle relève toujours de l'évidence. Le Conseil d'État a «le souci constant [...] du service rendu à la collectivité qui doit être défendue»<sup>51</sup> et fait primer «[...] la sécurité, à laquelle [ses] concitoyens ont droit» sur les standards en matière de

38 Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 23; PL 11254 (note 28), 9; MGC 1969/II/D/11 (note 20), 1166; MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1213.

39 Planification pénitentiaire 2012-2022 in: PL 11254 (note 28), 36.

40 PL 13141 (note 5), 2, 9; PL 11254 (note 28), 3, 9; Planification pénitentiaire 2012-2022 in: PL 11254 (note 28), 36; MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1169 ss, en particulier 1194, 1197, 1229 s.

41 PL 10668 (note 24), 3, 7 s.; MGC 1969/II/D/11 (note 20), 1164; MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1193 ss, 1197, 1200, 1203, 1205, 1207, 1209, 1210, 1212, 1216, 1219, 1221, 1224, 1225, 1227, 1228.

42 Guy Fontanet, Conseiller d'État, Allocution lors de l'inauguration de la prison de Champ-Dollon, 25 mai 1977, AEG, 1996 va 22.2.674, 2, 6, 9; MGC 1969/II/D/11 (note 20), 1164; MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1193 ss, 1200.

43 Planification pénitentiaire 2012-2022 in: PL 11254 (note 28), 36.

44 PL 11254 (note 28).

45 *Ibid.*, 3.

46 PL 13141 (note 5), 6. Sur l'illicéité des conditions de détention à Champ-Dollon et les critiques relatives à la surpopulation voir, entre autres, ATF 140 I 125; TF, arrêts 6B\_169/2020 du 18 mai 2020; 6B\_1205/2018 du 22 février 2019; 6B\_71/2016 du 5 avril 2017; 6B\_946/2015 du 13 septembre 2016; 6B\_456/2015 du 21 mars 2016; 1B\_239/2015 du

29 septembre 2015; 1B\_152/2015 du 29 septembre 2015; 1B\_369/2013 du 26 février 2014; 1B\_335/2013 du 26 février 2014; Commission nationale de prévention de la torture (CNPT), Lettre au Conseil d'État suite à la visite à la prison de Champ-Dollon et dans l'établissement de détention administrative de Favra, 1<sup>er</sup> mars 2021, 3, 6 ss; CNPT, Rapport au Conseil d'État du Canton de Genève concernant les visites de suivi à la prison de Champ-Dollon, CNPT22/2014, 13 janvier 2015, 5 ss; CNPT, Rapport au Conseil d'État du canton de Genève concernant la visite à la Prison de Champ-Dollon les 19, 20 et 21 juin 2012, CNPT06/2012, 12 février 2013, 5, 17; Cour EDH, Bardali c. Suisse, requête n° 31623/17, 24 novembre 2020 (non-violation de l'art. 3 de la CEDH); CPT, Rapport 2022 (note 7), 59 ss; CPT, Rapport 2016 (note 9), 32, 36, 43; CPT, Rapport au Conseil fédéral relatif à la visite effectuée en Suisse du 10 au 20 octobre 2011, CPT/Inf(2012)26, 25 octobre 2012, 34, 55; CPT, Rapport 2008 (note 8), 113 ss; Comité des droits de l'homme des Nations unies (CCPR), Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Suisse, CCPR/C/CHE/CO/4, 22 août 2017, 6; CCPR, Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Suisse, CCPR/C/CHE/CO/3, 3 novembre 2009, 4 ss; Comité des Nations Unies contre la torture (CAT), Observations finales concernant le huitième rapport périodique de la Suisse, CAT/C/CHE/CO/8, 28 juillet 2023, 25 s.; CAT, Observations finales concernant le septième rapport périodique de la Suisse, CAT/C/CHE/CO/7, 7 septembre 2015, 6 ss; CAT, Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Suisse, CAT/C/CHE/CO/6, 25 mai 2010, 6.

47 PL 13141 (note 5), 6 s.

48 PL 10668 (note 24), 3 s., 7, 12; Fontanet (note 42), 4 ss, 8 ss; MGC 1969/II/D/11 (note 20), 1164.

49 MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1195, 1197.

50 MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1203, 1205, 1207, 1219, 1226. Voir aussi Roth (note 17), 130 s., 144 s.

51 Fontanet (note 42), 5 s.; MGC 1969/II/D/11 (note 20), 1164.

«traitement des détenus».<sup>52</sup> En revanche, le pouvoir exécutif fait de cette exigence l'objectif explicite de la planification pénitentiaire au tournant du XX<sup>e</sup> siècle. Le Conseil d'État rappelle par exemple, en 2009, que la «première [des] libertés» est la sécurité.<sup>53</sup> Cette rhétorique se poursuit dans la planification 2012-2022 qui vise à instaurer une «politique globale de sécurité».<sup>54</sup> «Longtemps parent pauvre», le domaine carcéral devient un «élément véritablement intégré de la chaîne sécuritaire» comprenant les activités de la police, de la justice et de la migration.<sup>55</sup> En 2022, le discours se tempère nettement; sans pour autant l'abandonner, le Conseil d'État naturalise l'impératif sécuritaire et redéploie le premier volet de son argumentaire habituel.<sup>56</sup>

Quelle que soit la période considérée, lorsque la problématique des conditions de détention entre en contradiction avec celle de la sécurité, parce qu'elles procèdent a priori d'intérêts irréconciliables,<sup>57</sup> le Conseil d'État tranche systématiquement en faveur de la seconde.<sup>58</sup> Les personnes judiciarisées, soit les «criminels» et une certaine catégorie d'«étrangers» incarnant une menace pour la sécurité des «habitants et des hôtes de Genève», c'est-à-dire des «honnêtes gens», leurs intérêts ne sont pas prioritaires.<sup>59</sup> Sur le plan symbolique également, les considérations du Conseil d'État relatives à la rigueur et à la cohérence du système pénal, présentées comme réalistes ou pragmatiques, prennent le pas sur les idéaux de progrès et d'humanisme, souvent taxés de naïveté.<sup>60</sup>

### 3.3 Une mise en œuvre défailante

Aux yeux du gouvernement, la persistance de la surpopulation découle non d'une mauvaise stratégie, mais d'une mise en œuvre défailante de la planification pénitentiaire qui, de tout temps, ne permet jamais de ré-

pondre aux «besoins» genevois en matière de places de détention.

Selon le discours du Conseil d'État, l'extension du parc pénitentiaire n'est, dans une très large mesure, pas affaire de volonté politique. A chaque époque, elle s'impose au contraire comme une nécessité, déterminée de façon arithmétique par le taux de criminalité;<sup>61</sup> l'origine et le statut légal des personnes en cause (qui expliquent notamment le recours à la DAJ, l'exclusion des allègements et des alternatives à la privation de liberté);<sup>62</sup> le droit supérieur (les accords intercantonaux,<sup>63</sup> le droit pénal matériel et procédural,<sup>64</sup> les garanties nationales et internationales relatives aux conditions matérielles de détention<sup>65</sup>); les décisions des autorités judiciaires et d'application des peines<sup>66</sup> ou encore la nécessité d'assurer l'«effectivité» de la chaîne pénale.<sup>67</sup> L'augmentation des «besoins», c'est-à-dire du nombre de personnes détenues à Genève (ou susceptibles de l'être), est aussi la conséquence de l'évolution de divers paramètres démographiques et géographiques (tels que l'augmentation de la population, l'élargissement et les frontières du territoire, etc.)<sup>68</sup> et du contexte géopolitique et socio-économique global et européen (notamment la mondialisation, les conflits, les crises économiques, les flux migratoires,

52 Fontanet (note 42), 8 s.

53 François Longchamp, président du Conseil d'État, Discours d'investiture («discours de Saint-Pierre»), 7 décembre 2009, cité in: PL 10668 (note 24), 3.

54 PL 11254 (note 28), 3.

55 *Idem*.

56 PL 13141 (note 5), 6; Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 16.

57 Roth (note 17), 199 s., 262 s., 309.

58 PL 13141 (note 5), 6; Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 16, 20; PL 11254 (note 28), 3; Planification pénitentiaire 2012-2022 in: PL 11254 (note 28), 34 s.; PL 10668 (note 24), 3; Fontanet (note 42), 3 ss., 8 ss.; MGC 1969/II/D/11 (note 20), 1164; MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1195, 1203, 1205, 1207, 1219, 1226. Voir aussi Roth (note 17), 130 s., 144 s., 262.

59 Planification pénitentiaire 2012-2022 in: PL 11254 (note 28), 34; PL 10668 (note 24), 3; MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1205.

60 PL 13141-A (note 35), 7 ss., 19; PL 13141 (note 5), 7; PL 11254 (note 28), 3; Planification pénitentiaire 2012-2022 in: PL 11254 (note 28), 34; PL 10668 (note 24), 5; Fontanet (note 42), 2 s., 8 ss.; MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1224. Voir aussi Roth (note 17), 175 ss.

61 Planification pénitentiaire 2012-2022 in: PL 11254 (note 28), 36; PL 10668 (note 24), 4; Fontanet (note 42), 3 s.

62 Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 18; Plan directeur des infrastructures pénitentiaires in: PL 13141 (note 5), 36; PL 11254 (note 28), 4.

63 En somme, Genève ne pourrait pas suffisamment compter sur ses confédérés pour placer des personnes détenues dans d'autres établissements. Les accords du XIX<sup>e</sup> siècle sont au mieux temporaires tandis que le concordat actuel ne s'étend pas à la DAJ et imposerait à Genève d'accueillir des personnes en provenance d'autres cantons: Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 18; PL 11254 (note 28), 4 s., 11; MGC 1969/II/D/11 (note 20), 1164; MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1193, 1206, 1208, 1222; Roth (note 17), 139 s.; Zurbuchen (note 6), 155 s., 160.

64 Les autorités genevoises ne feraient qu'appliquer le droit fédéral, qui imposerait la privation de liberté pré et post-jugement (sans que le canton n'ait la moindre marge de manœuvre s'agissant de la fréquence ou de la durée de détention): PL 13141 (note 5), 6; Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 18, 23; PL 11254 (note 28), 4 ss.; Dumont (note 13), cité in: Zurbuchen (note 6), 116.

65 Selon l'interprétation du Conseil d'État, le respect de ces exigences nécessite toujours de construire davantage, à l'exclusion de toute autre piste (not. jamais d'incarcérer moins de personnes pour moins longtemps): PL 13141 (note 5), 6 s.; Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 18, 20; PL 11254 (note 28), 3, 14 ss.; PL 10668 (note 24), 3 s.; Fontanet (note 42), 5 s., 8 ss.; MGC 1969/II/D/11 (note 20), 1164; MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1193 ss., 1197, 1200, 1203, 1205, 1207, 1209 s., 1212, 1216, 1219, 1221, 1224 s., 1227 s.

66 Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 18; PL 11254 (note 28), 13 s.; PL 10668 (note 24), 3 s.

67 Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 16; Conseil d'État et Procureur général de la République et canton de Genève, Politique criminelle commune 2021-2023, 3; Planification pénitentiaire 2012-2022 in: PL 11254 (note 28), 34 ss.; PL 10668 (note 24), 3. Voir aussi PL 13141 (note 5), 6; PL 11254 (note 28), 3.

68 Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 23; Plan directeur des infrastructures pénitentiaires in: PL 13141 (note 5), 92; PL 11254 (note 28), 3; PL 10668 (note 24), 4; Dumont (note 13), cité in: Zurbuchen (note 6), 116.

etc.).<sup>69</sup> En substance, Genève serait particulièrement exposée au surpeuplement carcéral car, selon le raisonnement de l'exécutif, son bassin de population est continuellement alimenté par un flux de personnes précarisées d'origine étrangère, donc pourvoyeuses de criminalité et pour ainsi dire vouées à se retrouver en prison.<sup>70</sup>

En revanche, et quand bien même aucun des gouvernements ne s'écarte de la ligne préexistante, tous estiment successivement que ce sont les choix de leurs prédécesseurs ou du Parlement qui expliquent que les «besoins» genevois ne sont pas comblés et que la lutte contre la surpopulation carcérale reste vaine. Ainsi, en 1866, le Conseil d'État estime que l'«encombrement» de l'Évêché s'est aggravé suite à la décision du Grand Conseil, en 1862, de détruire la Tour-Maîtresse sans prévoir de solution de remplacement<sup>71</sup> et fonde la nécessité «impérieuse» d'agir.<sup>72</sup> À ce moment-là, c'est la proposition «provisoire» et «raisonnable» du Conseil d'État, visant à transformer au plus vite et à moindres frais le bâtiment de La Discipline en Maison de détention qui s'impose à l'issue de vifs échanges.<sup>73</sup> Si tous admettent qu'une nouvelle construction d'envergure est nécessaire et présente l'avantage de s'inscrire dans la durée, l'idée est rejetée vu l'urgence et l'état des finances.<sup>74</sup> En 1977, l'ampleur de la surpopulation à Saint-Antoine découle, selon le gouvernement, du fait que le «provisoire dura 110 ans» et qu'«il fallut attendre un long siècle pour que Genève construise une nouvelle prison».<sup>75</sup> Le Conseiller d'État Guy Fontanet conclut que «l'histoire nous apprend qu'on construit une prison pour longtemps, peut-être même pour un siècle»,<sup>76</sup> donc l'établissement est pensé «pour recevoir 200 détenus, avec possibilité d'agrandissement futur pour augmenter la capacité jusqu'à 300 détenus».<sup>77</sup> Selon le Conseil d'État en 2012, «Genève n'a

pas le nombre de places de détention nécessaires ni la typologie de places adéquates» en raison des planifications antérieures «ponctuelles, sans lien les unes avec les autres, non concrétisées ou seulement partiellement, et entrecoupées de constructions faites dans l'urgence».<sup>78</sup> L'objectif pour la période 2012-2022 consiste donc à «ne pas planifier l'urgence avec des solutions coûteuses et peu rationnelles», mais suivre un «[...] processus maîtrisé qui soit en phase avec des besoins actuels et futurs clairement identifiés en termes de place de détention».<sup>79</sup> Comme le Conseil d'État attribue aux parlementaires l'«échec» du projet des Dardelles et la persistance de la surpopulation carcérale,<sup>80</sup> sa «loi-cadre»<sup>81</sup> de planification pénitentiaire, adoptée par le Grand Conseil le 24 mars 2023,<sup>82</sup> «a pour but de fixer les orientations relatives à la planification pénitentiaire, afin que le canton [...] [dispose] d'espaces de privation de liberté en qualité et quantité suffisantes».<sup>83</sup> Selon le gouvernement, cette démarche prospective devrait enfin permettre d'endiguer la surpopulation carcérale.<sup>84</sup> Il émet toutefois déjà des doutes quant à savoir si les travaux projetés, «redimensionnés à la baisse», seront suffisants par rapport au «besoin que Genève devra probablement affronter dans le futur».<sup>85</sup>

Si l'importance de chacun de ces arguments varie selon les périodes, ils permettent néanmoins toujours de justifier la politique expansionniste des gouvernements successifs, car les échecs sont systématiquement imputés à des acteurs ou facteurs sur lesquels ils considèrent ne pas avoir de prise.<sup>86</sup> Alors que ses pouvoirs en matière pénitentiaire se sont substantiellement étendus au fil du temps,<sup>87</sup> chaque exécutif continue de se présenter comme un exécutant au champ d'action restreint et minimise sa part de responsabilité dans la situation de surpopulation carcérale «chronique». Pour reprendre les termes de Mauro Poggia, précédent Conseiller d'État en charge, «en résumé, il n'y a pas de politique carcérale, mais il

69 PL 13141 (note 5), 11; PL 11254 (note 28), 4 s.

70 Actuellement, la situation carcérale du canton romand semble néanmoins plus critique que celle d'autres cantons aux «contraintes» pourtant comparables: Daniel Fink, La détention à Genève – réponse à une situation d'exception ou résultat d'une politique criminelle?, in: Hans Wolff/Gérard Niveau (éds.), Santé en prison, Genève 2019, 221 ss. Voir aussi, à titre comparatif, le monitoring de la privation de liberté effectué par le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales depuis 2022: <https://www.skjv.ch/fr/nos-services/monitorage-de-la-privation-de-liberte> (consulté pour la dernière fois le 23 juin 2023).

71 MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1205, 1224.

72 MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1193 ss, 1199, 1201 s., 1204, 1206, 1208, 1212, 1214, 1216, 1224.

73 Il est surtout débattu de l'opportunité d'une solution provisoire par rapport à une solution pérenne et de la question de savoir combien de temps au maximum devrait durer le provisoire (cf. MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1196 ss, 1201 ss, 1205 ss, 1209 ss, 1222, 1225 ss). Les discussions portent aussi sur le montant, le calcul et la répartition du budget à disposition (cf. MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1201 ss, 1209 ss) et sur le nombre de personnes détenues, donc de cellules nécessaires (cf. MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1202, 1206, 1212 s.).

74 MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1194, 1197, 1199, 1202, 1204 s., 1212 s., 1220 s., 1228, 1230.

75 Fontanet (note 42), 2.

76 *Ibid.*, 3.

77 MGC 1969/II/D/11 (note 20), 1166.

78 PL 11254 (note 28), 7.

79 *Ibid.*, 9.

80 PL 13141-A (note 35), 8; PL 13141 (note 5), 6, 12; Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 16 s.; Plan directeur des infrastructures pénitentiaires in: PL 13141 (note 5), 32, 37.

81 PL 13141-A (note 35), 8.

82 Loi du 24 mars 2023 sur la planification pénitentiaire (LPPén; RSG F 1 52); cf. *supra* note 4.

83 Art. 1 LPPén (note 82).

84 PL 13141-A (note 35), 8.

85 Mauro Poggia, Conseiller d'État in: GC, débats du 24 mars 2023, séance 68 (note 4), 15h33; PL 13141-A (note 35), 19; Plan directeur des infrastructures pénitentiaires in: PL 13141 (note 5), 83, 91 s. Il est en priorité prévu de reconstruire la prison de Champ-Dollon (DAJ des hommes), réaliser un établissement d'exécution de peines pour hommes, un établissement de détention pour femmes (DAJ et exécution de peines) et un établissement dédié aux personnes mineures (PL 13141-A (note 35), 15 s.; Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 20).

86 PL 10668 (note 24), 8; MGC 1865-1866/D/31-32 (note 16), 1193 ss, 1199, 1201 ss, 1205, 1215 s.

87 Roth (note 17), 177 ss.

y a une politique de mise en œuvre pénitentiaire, pour laquelle il faut disposer des outils nécessaires».<sup>88</sup>

#### 4. Une politique indifférente à la critique de la stratégie expansionniste

Pendant près d'un siècle, le principe du développement du parc pénitentiaire reste *a priori* indiscuté. S'il ne dévie pas pour autant de la stratégie initiale, l'exécutif compose désormais avec davantage de contestations directes de la part d'autres acteurs officiels, à savoir les membres du Parlement cantonal et les organes de surveillance supranationaux.

Depuis une dizaine d'années, quelques parlementaires d'opposition commencent à promouvoir une décroissance carcérale.<sup>89</sup> Pour l'heure, cette réorientation de fond ne trouve d'écho ni auprès de l'exécutif,<sup>90</sup> ni, d'ailleurs, de la majorité des autres membres du pouvoir législatif. Lors des débats sur la prison de Les Dardelles, qui constituent le temps fort de l'émergence d'un discours alternatif au sein du Grand Conseil, ce sont des considérations de nature économique et écologique qui ont permis l'abandon de justesse du projet plutôt qu'une véritable remise en cause de la politique expansionniste.<sup>91</sup>

La critique officielle la plus ancienne et systématique de la stratégie menée à Genève émane du CPT.<sup>92</sup> À l'instar de plusieurs autres organes et instruments du Conseil de l'Europe et des Nations Unies dès la fin du XX<sup>e</sup> siècle, l'autorité de surveillance européenne considère que l'augmentation du nombre de places de détention ne permet pas de lutter durablement contre la surpopulation carcérale.<sup>93</sup> Le CPT rappelle notam-

ment que «la surpopulation carcérale n'est pas essentiellement le reflet de l'augmentation des niveaux de criminalité. En revanche, elle est principalement le résultat de politiques pénales toujours plus strictes, avec une criminalisation accrue, un usage plus fréquent et plus long de la détention préventive, des peines de prison plus longues et un recours limité aux alternatives non privatives de liberté».<sup>94</sup> Le désengorgement des prisons dépend ainsi d'«une approche systémique et [d'] une action concertée de tous les acteurs concernés» qu'ils œuvrent au sein des pouvoirs législatif, exécutif ou judiciaire.<sup>95</sup> À la suite de sa visite en 2021, le CPT a donc de nouveau enjoint les autorités genevoises à «[...] adopter une stratégie globale de réduction de la surpopulation carcérale au niveau cantonal et sensibiliser les membres des services chargés de l'application des lois et des autorités judiciaires afin que l'emprisonnement ne soit que l'ultime recours».<sup>96</sup> Concrètement, plutôt qu'intervenir en réaction, il s'agit à Genève de lutter contre les causes du surpeuplement et de l'inflation carcérale que sont l'augmentation de la fréquence et de la durée tant des sanctions privatives de liberté que de la DAJ, la politique de poursuite en matière de stupéfiants et l'utilisation des prisons genevoises comme outil de «gestion» de la population étrangère.<sup>97</sup> Ceci étant, la réponse des autorités cantonales au dernier rapport du CPT laisse peu de doutes quant à la prise en compte de ces nouvelles recommandations dans la mesure où elles réaffirment qu'«il apparaît que le meilleur moyen de réduire la surpopulation carcérale dans les établissements fermés consiste à augmenter la capacité d'accueil du parc pénitentiaire genevois».<sup>98</sup>

88 PL 13141-A (note 35), 11.

89 Rapport de première minorité de Léna Strasser in: PL 13141-A (note 35), 123 ss; Rapport de seconde minorité de Katia Leonelli in: PL 13141-A (note 35), 129 ss; Proposition de motion du 29 juin 2020 pour une politique pénitentiaire humaine, cohérente et économique, M 2666.

90 Voir not. PL 13141-A (note 35), 8; PL 13141 (note 5), 6, 12; Stratégie pénitentiaire 2022-2032 in: PL 13141 (note 5), 16 s., 19 ss, 25; Plan directeur des infrastructures pénitentiaires in: PL 13141 (note 5), 32 s., 37, 83.

91 La première opposition des parlementaires reposait sur le «coût de fonctionnement d'une telle prison eu égard aux difficultés budgétaires de l'État de Genève» et ne «[remettait] pas en cause la nécessité d'augmenter le nombre de places de détention pour soulager la prison surpeuplée de Champ-Dollon» (PL 11838 (note 33), 2). Dans le même sens, la Proposition de motion du 26 août 2014 pour une prison intercantonale: abandonnons le projet de la prison des Dardelles!, M 2220, est motivée par des raisons financières et de protection de l'environnement. Voir aussi: Lettre du 10 mai 2019 de l'association NON à la nouvelle prison des Dardelles! adressée au Conseil d'État (projet de nouvelle prison des Dardelles/Demande de retrait des projets de loi PL12302 et PL1230), C3861; Pétition du 13 décembre 2017 MENACE sur la zone agricole de Puplinge, P 2025; Pétition du 28 novembre 2013 concernant le PL 11254 et son impact sur la commune de Puplinge, P 1889.

92 CPT, Rapport 2022 (note 7), 29; CPT, Rapport 2016 (note 9), 36; CPT, Rapport 2008 (note 8), 113, 117.

93 Voir not. CPT, 31<sup>e</sup> Rapport général (note 9), 104; Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles péniten-

tiaires européennes, adoptées le 11 janvier 2006, révisées et modifiées le 1<sup>er</sup> juillet 2020, Commentaire, 42; Recommandation n° R(99)22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 30 septembre 1999, *in extenso*; Comité européen pour les problèmes criminels, Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, PC-CP(2015)6rév7, 30 juin 2016, *in extenso*; Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Incidences de l'incarcération excessive et de la surpopulation carcérale sur les droits de l'homme, A/HRC/30/19, 10 août 2015, 44 ss; Office des Nations Unies contre les drogues et le crime, Manuel sur les stratégies de réduction de la surpopulation carcérale, mai 2016, *in extenso*. La CourEDH, dont la jurisprudence déploie des effets à l'égard de tous les États parties en vertu de l'art.32 CEDH, s'inspire largement de ces normes sur le terrain de l'art.3 CEDH: voir en particulier les arrêts Neshkov et autres c. Bulgarie, requête n°36925/10 et *al.*, 27 janvier 2015, par.73 ss; Torreggiani et autres c. Italie, requête n°43517/09 et *al.*, 8 janvier 2013, par.87 ss, 94 s.; Ananyev et autres c. Russie, requêtes n°42525/07 et 60800/08, 10 janvier 2012, par. 194 ss.

94 CPT, 31<sup>e</sup> Rapport général (note 9), 91.

95 *Ibid.*, 107.

96 CPT, Rapport 2022 (note 7), 63.

97 CPT, Rapport 2016 (note 9), 36; CPT, Rapport 2008 (note 8), 50. Voir aussi Fink (note 70), 221 ss; Luca Gnaedinger, Migration et criminalisation: La prison dans le dispositif genevois d'exclusion des étrangers, Mémoire de master en géographie politique et culturelle, Université de Genève, Genève 2018; André Kuhn, Les origines du surpeuplement carcéral en Suisse, Déviance et société 11/1987, 365 ss.

98 Réponse du Conseil fédéral in: CPT, Rapport 2022 (note 7), 23. Voir aussi Conseil d'État, Prise de position suite à la visite de la CNPT du 17 décembre 2020 à la prison de Champ-Dollon et à l'établissement de détention adminis-

## 5. Conclusion

Notre brève analyse montre la nature cyclique du discours de l'exécutif genevois, dont le raisonnement reste, au fil du temps et des désillusions, structuré par les mêmes constantes. À première vue, la variété des arguments invoqués et les tensions qui traversent le discours à un moment donné peuvent laisser penser que la stratégie du canton évolue. Toutefois, lorsque l'on considère une période plus longue, il se dessine davantage une «course à relais» des mêmes idées qui conduisent toutes à l'expansion constante du parc pénitentiaire genevois<sup>99</sup>. À notre sens, la stabilité de la position du Conseil d'État en dépit des écueils récurrents et critiques grandissantes dénote une manière particulière de penser et construire le système pénal, dont «la fonction première [...] ne peut se définir que dans les termes de la protection de la société».<sup>100</sup> Pour Richard Dubé, tenant de la théorie de la «rationalité pénale moderne»,<sup>101</sup> les discours qui s'y rapportent tendent, «souvent sur le ton de l'urgence et de la nécessité», à «reconduire [...] des valeurs d'hostilité nuisant, voire empêchant l'avènement d'un système juridique capable d'apprentissage et d'autocorrection».<sup>102</sup> En d'autres termes, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, le gouvernement genevois s'enferme dans une conception essentiellement punitive et sécuritaire du droit pénal qui cloisonne le débat, exclut les alternatives et participe *in fine* à la surpopulation carcérale chronique.<sup>103</sup>

trative de Favra, 28 avril 2021, 2: le conseiller d'État Mauro Poggia reste convaincu qu'«à long terme, seule la nouvelle planification pénitentiaire [...] permettra de réduire la surpopulation carcérale au sein de Champ-Dollon».

- 99 Expression empruntée à Richard Dubé: Richard Dubé, Michel Foucault et les cachots conceptuels de l'incarcération: une évasion cognitive est-elle possible?, *Champ pénal* XI/2014, 18 ss. Voir aussi, entre autres, Alvaro P. Pires, Aspects, traces et parcours de la rationalité pénale moderne, in: Christian Debuyt/Françoise Digneffe/Alvaro P. Pires (éds.), *Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, vol. 2, La rationalité pénale et la naissance de la criminologie, Bruxelles 2008, 37 s.; Roth (note 17), 300, 309.
- 100 Richard Dubé, La fonction du droit criminel moderne: de la protection de la société à la stabilisation des attentes normatives, *Droit et société*, 82/2012, 662. Voir not. pour la Suisse, André Kuhn, *Droit suisse des sanctions: de l'utopie à la dystopie*, *Revue pénale suisse* 135/2017, 241 ss.
- 101 Alvaro P. Pires, son premier et principal artisan, décrit la théorie de la rationalité pénale moderne comme une «théorie sociologique systémique portant sur un système d'idées formé par des théories de la peine et faisant référence à un «problème d'évolution» en matière de droit criminel», et considère comme possible que «ce problème d'évolution puisse affecter simultanément, mais aussi séparément, le système politique» (Margarida Garcia, La théorie de la rationalité pénale moderne: un cadre d'observation, d'organisation et de description des idées propres au système de droit criminel, in: Richard Dubé/Margarida Garcia/Maira Rocha Machado (éds.), *La rationalité pénale moderne, Réflexions théoriques et explorations empiriques*, Ottawa 2013, 41). Pour plus de détails, voir en particulier Pires (note 99), 23 ss.; Alvaro P. Pires, La rationalité pénale moderne, la société du risque et la judiciarisation de l'opinion publique, *Sociologie et sociétés* 33/2001, 179 ss, not. 184; Dubé (note 99), 14 ss.; Dubé (note 100), 664 ss.
- 102 Dubé (note 100), 661.
- 103 Voir not. CPT, 31<sup>e</sup> Rapport général (note 9), 91; Roth (note 17), 199 s., 262 s.; Fink (note 70), 221 ss. Voir aussi André Kuhn, *Détenus, Combien? Pourquoi? Que faire*, Berne/Stuttgart/Vienne 2000, 99 s.; André Kuhn, *Punitivité, politique criminelle et surpeuplement carcéral, ou comment réduire la population carcérale*, Berne/Stuttgart/Vienne 1993, 143 ss.

Pour que la politique pénitentiaire genevoise ne demeure pas qu'un éternel recommencement, il nous semble indispensable de continuer à questionner le discours et la stratégie dominants. Tant et aussi longtemps que le gouvernement cantonal mobilisera «la sémantique de la protection de la société» reposant sur une conception d'un «droit pénal de l'ennemi» et les théories conventionnelles de la peine, il est peu probable que la situation évolue favorablement.<sup>104</sup> En effet, depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, ce «système d'idées», propre au droit pénal occidental, s'articule notamment autour du postulat selon lequel l'infliction directe et intentionnelle d'une souffrance aux auteurs d'infractions est un «mal nécessaire» et, en conséquence, (sur-)valorise toujours le recours à l'enfermement.<sup>105</sup> Même lorsqu'elle cherche à en sortir, la pensée se trouve elle-même dans un espace clos qu'Alvaro P. Pires décrit comme une «bouteille à mouche».<sup>106</sup> La métaphore, qu'il emprunte à Paul Watzlawick, fait référence à ces bouteilles qui «avaient une large ouverture, en forme d'entonnoir, donnant une apparence de sécurité aux mouches qui s'aventuraient dans le col toujours plus étroit du récipient. Une fois dans le ventre de la bouteille, la seule façon pour la mouche d'en sortir était d'emprunter le même conduit étroit par lequel elle était entrée. Mais, vu de l'intérieur, il lui paraissait encore plus étroit et dangereux que l'espace dans lequel elle se trouvait prisonnière. Elle cherchait alors la sortie là où elle n'était pas, en l'occurrence, dans l'espace apparemment plus ouvert et plus rassurant du fond de la bouteille, et finissait par y mourir même si la sortie n'était pas bouchée. [...] Il aurait fallu, dans une pareille situation, convaincre la mouche que la seule solution à son dilemme était en fait celle qui semblait la moins appropriée, et la plus dangereuse: reprendre le chemin inverse, s'aventurer dans le col de la bouteille, pour reconquérir sa liberté».<sup>107</sup> Pour filer l'image, nous pourrions dire qu'«[insatisfait, le gouvernement genevois se débat toujours dans le fond de la bouteille pour faire autre chose mais chaque fois qu'il se tourne vers le col pour sortir, il revient en vitesse vers le fond et recommence à imaginer des solutions qui renforcent davantage les parois de cette bouteille qui l'étouffe]».<sup>108</sup> Selon Richard Dubé et Alvaro P. Pires, pour «trouver le moyen de sortir de la bouteille à mou-

104 Alvaro P. Pires, La «Ligne Maginot» en droit criminel: la protection contre le crime versus la protection contre le prince, *Revue de droit pénal et de criminologie* 81/2001, 145 ss, 154 ss; Pires (note 99), 34; Pires (note 101), 184; Garcia (note 101), 54 ss; Dubé (note 99), 14 ss; Dubé (note 100), 664 ss, 675 ss.

105 Alvaro P. Pires, Postface, in: Dubé/Garcia/Rocha Machado (note 101), 304 ss; Pires (note 99), 26 ss, 34 ss, 40, 542 s; Pires (note 101), 183 s; Garcia (note 101), 41, 54 ss, 60 ss; Dubé (note 100), 664; Dubé (note 99), 17 ss.

106 Pires (note 99), 27 ss, 34.

107 Pires (note 99), 27 s.

108 Pires (note 99), 29.

che d'une réalité qu'[il] a construite et qui ne convient pas» ou, en l'occurrence, dépasser l'«idéal afflictif carcéral», il s'agit de reconnaître la faiblesse de la stratégie actuelle, mais aussi de pouvoir prendre appui sur

un nouveau corpus théorique.<sup>109</sup> Aussi, ils proposent de travailler à concevoir le droit pénal à *partir* des droits humains et replacer l'individu, plutôt que la prison, au cœur de l'édifice pénal.<sup>110</sup>

109 Pires (note 99), 28, 40; Pires (note 104), 168 ss; Dubé (note 99), 11, 21; Dubé (note 100), 672 ss, 677 ss.

110 Voir, p.ex., Pires (note 104), 168 ss; Pires (note 101), 200 ss; Pires (note 105), 290 ss; Alvaro P. Pires, Les peines radicales: Construction et «invisibilisation» d'un paradoxe, Introduction, in: Italo Mereu, La mort comme peine, Essai sur la violence légale, Bruxelles 2012, 14 ss; Françoise Tulkens, Préface, in: Dubé/Garcia/Rocha Machado (note 101), 11; Garcia (note 101), 67 s; Margarida Garcia, Le rapport paradoxal entre les droits de la personne et le droit criminel: les théories de la peine comme obstacles cognitifs à l'innovation, Montréal 2009, 380 ss.