

Date de dépôt : 5 février 2008

Rapport

de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Christian Grobet, Salika Wenger et Pierre Vanek modifiant le Code de procédure pénale (E 4 20)
(Indemnisation des personnes détenues ou poursuivies à tort)

Rapport de M. Olivier Jornot

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire et de la police a étudié le projet de loi 8301, déposé le 5 septembre 2000, lors de trois séances, en janvier et février 2006. Elle a été assistée dans ses travaux par M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint au Département des institutions. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Hubert Demain.

A. Présentation du projet de loi

Le projet de loi 8301 est l'archétype du projet de loi de réaction : le 11 décembre 1998, Sergei Mikhailov est acquitté par la Cour correctionnelle de l'essentiel des charges qui pèsent contre lui, et l'année suivante, la Cour de justice lui alloue une indemnité de quelque 800 000 F. Le montant choque, c'est la plus importante indemnité allouée à un accusé acquitté. C'est le point final d'un des plus grands désastres judiciaires vécus par la justice genevoise.

Pour les trois auteurs du projet de loi 8301, alors députés de l'Alliance de gauche, l'indemnisation de Sergei Mikhailov est scandaleuse et il s'agit d'introduire dans la loi un plafond absolu de 200 000 F, auquel il ne pourrait en aucun cas être dérogé. Les auteurs rappellent qu'en tout état, la détention préventive fait l'objet d'un strict contrôle judiciaire. Quant au montant de 200 000 F, l'exposé des motifs ne justifie pas sa quotité.

Signalons qu'à intervalle rapproché, le Conseil d'Etat a déposé son propre projet, soit un projet de loi 8344 que la Commission judiciaire et de la police a examiné en même temps que le projet de loi 8301, mais que le Conseil d'Etat a, à l'issue des travaux, retiré, de même qu'il a retiré une résolution (R 430) qui avait pour objet de demander aux Chambres fédérales d'instaurer une voie de recours ouverte aux cantons souhaitant se plaindre au Tribunal fédéral des décisions de leur propre justice. Il faut dire qu'à la suite de la décision de la Cour de justice indemnisant Sergei Mikhailov, l'Etat de Genève avait tenté sa chance au Tribunal fédéral, qui avait déclaré son recours irrecevable, le recours de droit public ayant l'objet de protéger les citoyens contre l'arbitraire de l'Etat et non de protéger l'Etat contre son propre arbitraire.

B. Auditions

La commission a entendu **M. Daniel Zappelli**, procureur général, le 12 janvier 2006. Ce dernier s'est montré défavorable au projet de loi, considérant qu'à tous égards, l'affaire Mikhailov revêtait un caractère exceptionnel. Une indemnisation aussi importante n'a plus été accordée depuis lors. L'essentiel des indemnités accordées par la Cour de justice sont inférieures à 10 000 F. S'agissant du plafond de 10 000 F actuellement prévu par l'article 379 du code de procédure pénale (plafond qui peut être dépassé dans certains cas), le procureur général se déclare favorable à son maintien, dans l'idée qu'il convient de veiller aux intérêts financiers de l'Etat. De manière plus détaillée, M. Daniel Zappelli précise que pour la période allant de 2000 à 2004, les sommes versées avoisinent environ 2 millions de F au total, pour 64 cas, soit en moyenne, 400 000 F par an pour une douzaine de cas.

La commission a ensuite entendu **M^{es} Vincent Spira et Yvan Jeanneret**, représentant l'Ordre des avocats. Ces derniers se sont déclarés totalement opposés au projet de loi, un montant de 200 000 F n'étant en aucun cas en mesure de réparer les conséquences d'une longue incarcération. De manière générale, l'Ordre des avocats estime que le dispositif genevois actuel n'est pas satisfaisant, dès lors qu'il ne prévoit pas une indemnisation pleine et entière, mais le paiement d'une indemnité équitable. L'Ordre des avocats signale toutefois que le futur code de procédure pénale suisse réglera la question de manière différente, une indemnité pleine et entière étant prévue (frais de défense, préjudice économique et tort moral).

La commission a ensuite entendu **M^{me} Laura Jacquemoud Rossari**, présidente de la Cour de justice. Cette dernière a apporté des précisions

statistiques. Depuis 1993, quatre affaires ont donné lieu à des indemnités substantielles (deux indemnités de 150 000 F, une indemnité de 300 000 F et l'indemnité de 800 000 F accordée à Sergei Mikhailov). Mais 90% des affaires donnent lieu à des indemnités inférieures à 10 000 F.

M^{me} Laura Jacquemoud Rossari rappelle que l'indemnité porte sur une activité licite de l'Etat, en ce sens que la détention préventive a été ordonnée et contrôlée conformément à la loi, mais qu'un acquittement final rend rétrospectivement la détention injustifiée, sans qu'aucun organe de l'Etat n'ait commis de faute. C'est ce qui, à ses yeux, justifie que l'indemnité puisse se limiter à un montant équitable. S'il y a en outre eu acte illicite (absence de titre de détention, par exemple), la personne lésée peut agir sur le fondement de la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes.

La présidente de la Cour de justice précise encore que lorsque l'indemnisation est refusée, ce n'est jamais parce que la Cour de justice considérerait l'acquittement comme injustifié, mais pour des raisons liées à l'incapacité de prouver un préjudice économique ou au refus de rembourser les frais de défense, lorsque l'assistance juridique aurait pu être sollicitée par l'accusé et ne l'a pas été.

Enfin, la commission a entendu M^{mes} **Anne-Laure Huber et Stéphanie Lammar**, représentant l'Association des juristes progressistes. Les auditionnées ont dénoncé l'arbitraire du système genevois. La Cour de justice statue en instance unique, sans possibilité de recours cantonal. Sa jurisprudence n'est pas publiée si bien qu'au final, il en résulte une impression de loterie. Quoi qu'il en soit, l'Association des juristes progressistes propose de suspendre l'examen des textes dans l'attente du nouveau code de procédure pénale suisse.

C. Débats

Les débats de la Commission judiciaire et de la police ont révélé des approches philosophiques très différentes de la manière dont l'Etat doit ou ne doit pas réparer les conséquences de la détention préventive. Si l'Etat incarcère dans les formes un individu contre lequel pèsent des charges suffisantes, quel doit être le prix, si l'individu en question s'avère innocent au terme de la procédure, de la liberté qui lui a été volée ? Sans entrer dans le détail des groupes parlementaires, deux grandes tendances se sont fait jour :

- Sur les bancs de la gauche, on considère que dès lors que l'activité de l'Etat était licite, il n'a pas à indemniser l'accusé acquitté de façon pleine et entière. En particulier, plus la situation financière de la personne

concernée est confortable, moins l'Etat doit se sentir obligé de compenser les effets de la détention.

- Sur les bancs de la droite, on considère au contraire que même si la détention préventive était parfaitement légale, l'acquittement la rend *a posteriori* illégitime, et l'Etat doit en assumer les conséquences, en tentant dans toute la mesure du possible de replacer l'accusé dans la situation qui aurait été la sienne sans la détention.

Toutefois, les commissaires sont conscients qu'au-delà de ce débat passionnant, le projet de loi 8301 a perdu toute portée pratique, compte tenu de la teneur que les Chambres fédérales s'apprêtent à donner aux dispositions du futur code de procédure pénale suisse relatives à l'indemnisation de personnes acquittées. Néanmoins, une commissaire (S) estime que le projet de loi ne doit pas être purement et simplement rejeté, notamment parce qu'il faut trouver le moyen d'améliorer la procédure d'indemnisation, notamment par une meilleure transparence de la jurisprudence.

Au vote, l'entrée en matière est refusée par 9 non (1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC) contre 4 oui (3 S, 1 MCG).

Un rapport de minorité (S) est annoncé. Il ne sera finalement pas déposé. Quant au rapporteur de majorité désigné, il a cédé sa place au soussigné.

Ce dernier ne saurait conclure sans faire état de deux évolutions législatives notables survenues après le vote de la commission :

- code de procédure pénale genevois

Dans le cadre du train de projets de lois destinés à adapter le droit pénal genevois à la nouvelle partie générale du code pénal suisse, notre Grand Conseil a réformé la procédure d'indemnisation en instaurant un double degré de juridiction. Conformément aux articles 380 et 382A CPP, c'est désormais le Tribunal d'application des peines et mesures qui est compétent pour statuer sur les demandes d'indemnisation. Il établit d'office les faits et le procureur général est partie à la procédure en tant que cité. Le jugement du Tribunal d'application des peines et mesures peut faire l'objet d'un appel dans les 14 jours auprès de la Cour de justice.

- code de procédure pénale suisse

Voté le 5 octobre 2007, le code de procédure pénale suisse prévoit en ses articles 429 et suivants une procédure détaillée d'indemnisation en cas d'acquittement ou de classement. Ainsi que cela figurait déjà dans l'avant-projet, cette indemnisation est totale, puisqu'elle prévoit le remboursement des frais de défense, une indemnité pour le dommage économique et une réparation du tort moral. L'entrée en vigueur de ce

nouveau code est prévue pour 2010, si bien que le caractère académique de la discussion relative au projet de loi 8301 se trouve intégralement confirmée.

D. Conclusion

Inspiré par le choc provoqué par l'indemnisation de Sergei Mikhailov (l'affaire Ramadan n'avait pas encore eu lieu!), le projet de loi 8301 constitue une réaction épidermique de mauvais aloi.

Même s'il n'est pas parfait, le système genevois d'indemnisation des personnes acquittées donne globalement satisfaction. Il a été amélioré dès 2007 par l'introduction d'un double degré de juridiction, et disparaîtra définitivement le 31 décembre 2009, avec l'entrée du code de procédure pénale suisse.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission judiciaire et de la police vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de rejeter le projet de loi.

Projet de loi (8301)

modifiant le Code de procédure pénale (E 4 20) (*Indemnisation des personnes détenues ou poursuivies à tort*)

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

Article 1

Le Code de procédure pénale, du 29 septembre 1977, est modifié comme suit :

Art. 379, al. 2 (nouvelle teneur)

² Le juge détermine l'indemnité dont le montant ne peut pas dépasser 10 000 F. Si des circonstances particulières l'exigent, notamment en raison d'une détention prolongée, d'une instruction compliquée ou de l'ampleur des débats, l'autorité de jugement peut – dans les cas de détention – allouer à titre exceptionnel une indemnité supplémentaire de 200 000 F au maximum. Le juge peut décider d'un autre mode de réparation du préjudice subi ou de tout autre appui nécessaire au requérant.

Article 2

La présente loi est applicable dès le lendemain de sa promulgation. Elle est toutefois applicable avec effet rétroactif aux demandes sur lesquelles il n'a pas encore été définitivement statué à la date de son acceptation le ...