

Date de dépôt: 15 août 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et M. Michèle Künzler et Christian Grobet modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01)

Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposé le 19 novembre 2004, le projet de loi 9425 a été renvoyé en Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil. Il a été examiné lors des séances des 8 décembre 2004, 19 janvier 2005 et 29 juin 2005 sous la présidence de M. Jacques François. Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Didier Grosrey, que le rapporteur tient à remercier.

Le département était représenté lors de ces séances par M. Michaël Flaks, directeur de la division de l'intérieur.

I. Introduction

L'article 203 de la loi portant règlement du Grand Conseil traite de la composition et du mode de désignation de la Commission de grâce. Dans sa teneur actuelle, il prévoit notamment que tout membre titulaire sortant de charge est exclu du tirage au sort pour la durée de la législature (alinéa 4). Par ailleurs, il stipule qu'un député ne peut pas siéger simultanément à la

Commission de grâce et à celle des visiteurs officiels « *pour autant qu'il n'y ont pas siégé plus de deux ans d'affilée* ».

Ces dispositions se sont avérées problématiques lors d'un tirage au sort qui a conduit à la désignation de nombreux députés membres de la Commission des visiteurs officiels qui siégeaient depuis plus de deux ans à ce titre et ont dû par conséquent quitter leur fonction puisque, selon l'article 203, alinéa 6, il n'est pas possible de siéger simultanément dans ces deux commissions et qu'une personne tirée au sort pour la Commission de grâce ne peut pas refuser son mandat.

Pour remédier à cette situation peu satisfaisante, la proposition de modification consiste, d'une part, à supprimer à l'alinéa 4 les termes « *pour la durée de la législature* » en ce qui concerne la période d'exclusion des sortants du tirage au sort et, d'autre part, à exclure totalement du tirage au sort les membres de la commission des visiteurs officiels.

II. Les débats de la commission en vue de l'entrée en matière

Les commissaires reconnaissent qu'il n'est pas souhaitable que les membres de la Commission des visiteurs soient tenus d'interrompre brutalement leur mandat pour siéger à la Commission de grâce.

Plusieurs commissaires insistent sur le fait que la fonction de visiteur nécessite un important travail de fond et une bonne connaissance du « terrain » et que, par conséquent, il faut pouvoir acquérir une certaine expérience. Ce domaine s'accommode mal de changements trop fréquents.

Un commissaire estime qu'il conviendrait de fixer la durée de l'exclusion du tirage au sort prévue à l'alinéa 4. En effet, le libellé tel que proposé par les auteurs permettrait une exclusion définitive d'un membre, ce qui ne paraît pas souhaitable compte tenu du pouvoir régalién du Grand Conseil en la matière. Plusieurs commissaires sont d'avis que l'exclusion du tirage au sort pourrait être limitée à la durée d'une législature.

La discussion porte ensuite sur la pertinence de maintenir une incompatibilité entre la fonction de commissaire à la Commission de grâce et celle de commissaire à la commission des visiteurs officiels. Plusieurs commissaires relèvent qu'une telle incompatibilité ne se justifie pas et n'existe pas dans les autres cantons romands.

Il est proposé de voter l'entrée en matière avant de se déterminer sur la problématique de la compatibilité des deux fonctions.

L'entrée en matière sur le projet de loi 9425-A est votée à l'unanimité (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 1 UDC, 1 R, 1 PDC, 2 L).

III. Rappel historique sur l'introduction de l'incompatibilité

Un commissaire relève que la Commission des visiteurs fut la première commission instituée par le Grand Conseil en 1860. La fonction actuelle des visiteurs consiste à veiller à l'application des règlements en vigueur, à rencontrer les prisonniers qui en font la demande et à parler avec le personnel des établissements concernés. En revanche, l'aspect judiciaire n'est en aucun cas abordé et les visiteurs n'ont pas accès au dossier des prisonniers.

A la demande de la commission, M. Michael Flaks a effectué une recherche approfondie sur les motifs qui ont conduit le Grand Conseil à introduire une telle incompatibilité dans la loi portant règlement du Grand Conseil. Qu'il soit ici vivement remercié pour ce travail.

Pour rappel, la loi portant règlement du Grand Conseil a fait l'objet d'une révision importante en 1993 (PL 7044). Dans le cadre des travaux de la commission qui ont conduit à ces modifications, on peut relever que la question de l'incompatibilité n'a pas suscité de grands débats. En effet, la seule intervention sur ce sujet a eu lieu lors de la séance du 2 avril 1992, lors de laquelle M^{me} Fabienne Bugnon, qui sera ensuite nommée rapporteure, précise « *qu'il paraît souhaitable que les députés ne siègent pas à la fois à la Commission de grâce et à celle des visiteurs officiels* ». Le projet de loi 7044 ne semble pas avoir fait l'objet d'un rapport à proprement parler. Seul est disponible un « *exposé des motifs* ». Au sujet de l'article 203, deux phrases sont dédiées à la problématique de l'incompatibilité : « *l'alinéa 7 devient 6 et l'on introduit une incompatibilité entre la Commission de grâce et celle des visiteurs officiels, dont le rôle doit être complètement distinct. La première s'occupant de recours en grâce des détenus, la seconde des conditions de vie pénitentiaire* ».

IV. Auditions

La commission a souhaité auditionner la présidente de la Commission des visiteurs officiels et le président de la Commission de grâce à propos du problème de l'incompatibilité.

A. Audition de M^{me} Janine Berberat, présidente de la Commission des visiteurs officiels

M^{me} Berberat rappelle que, jusqu'à fin 1993, la loi ne prévoyait aucune incompatibilité entre le mandat de visiteur officiel et celui de la Commission de grâce. Elle relève que cette incompatibilité a été introduite par le projet de loi 7044 de décembre 1993.

Elle constate qu'entre 1994 et 1998, malgré l'incompatibilité votée, aucun changement n'est intervenu au sein de la Commission des visiteurs. Le manque de renouvellement fut d'ailleurs dénoncé par une députée. Il s'avérera que les noms des membres de la Commission des visiteurs avaient été retirés du chapeau utilisé pour le tirage au sort des membres de la Commission de grâce.

Cette situation a suscité plusieurs remarques :

- Cette exclusion ne correspondait pas à la volonté du souverain qui veut que chaque député puisse être tiré au sort pour siéger à la Commission de grâce.
- Le retrait du tirage au sort des commissaires aux visiteurs poserait problème pour les petits groupes parlementaires et obligerait par conséquent à demander une dérogation pour un mandat à la Commission de grâce.

M^{me} Berberat décrit ensuite la mission de la Commission des visiteurs qui requiert de la part de ses membres un temps d'information et de formation. Cette tâche ne peut pas s'improviser, car l'audition de personnes privées de liberté nécessite un minimum de préparation.

En conclusion, M^{me} Berberat souligne que ses recherches ne lui ont pas permis de trouver la raison ayant motivé l'instauration de l'incompatibilité. Elle estime qu'il vaudrait mieux la supprimer et revenir ainsi à la pratique d'avant 1993.

Un commissaire pose la question de savoir si une disposition remplaçant l'incompatibilité par un devoir de récusation serait opportune.

M^{me} Berberat souligne que lors des comptes rendus de visites, aucun nom de détenu n'est porté à la connaissance des commissaires. Elle rappelle que la Commission des visiteurs n'a pas à connaître des dossiers judiciaires des détenus. Elle note que les observations sont adressées aux autorités pénitentiaires sous la forme de propositions générales et anonymes. Elle signale pour mémoire que la Commission parlementaire valaisanne est compétente en matière de recours en grâce, de visite de prisons et de naturalisation.

B. Audition de M. Michel Halpérin, président de la Commission de grâce

M. Halpérin relève tout d'abord que le problème du non-renouvellement de la Commission des visiteurs ne saurait être réglé en instaurant un système d'incompatibilité.

Il admet que la question de l'incompatibilité entre deux fonctions peut exister. Il donne l'exemple des magistrats qui ne sauraient, en tant que juge, disposer du droit de grâce. Il comprend en l'occurrence qu'il existe une incompatibilité entre la fonction de membre de la Commission de libération conditionnelle et celle de membre de la Commission de grâce.

Il conclut en remarquant que l'incompatibilité entre la Commission des visiteurs officiels et celle de grâce ne va pas de soi. Il considère que la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil prendrait une décision de bon sens en supprimant cette incompatibilité. Il note que si l'on veut conserver le principe de l'incompatibilité, on peut au mieux, du point de vue arithmétique, ne pas siéger à la Commission de grâce pendant une année sur deux. Mais si l'on veut garder un système prévoyant de n'y siéger qu'une seule fois par législature, on doit alors élargir le chapeau, en supprimant cette incompatibilité.

Au sujet de la question d'un commissaire relative à l'introduction d'un devoir de récusation en lieu et place d'une incompatibilité, M. Halpérin considère qu'un éventuel devoir de récusation s'applique de fait à tout membre de la Commission de grâce susceptible d'avoir des liens avec un recourant. Il observe que les commissaires susceptibles d'avoir des liens avec un recourant sont le plus souvent les seuls à le savoir. Il estime que l'incompatibilité pourrait être supprimée sans introduire un devoir de récusation.

V. Votes

Article 1

Le président met tout d'abord aux voix un amendement à l'article 203, alinéa 4 du projet de loi 9425 libellé comme suit :

« La commission est renouvelée au mois de novembre de chaque année. Tout membre titulaire sortant de charge est exclu du tirage au sort pour une année, durant la législature. »

Pour : 11 (2 AdG, 2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 UDC)

Contre : –

Cet amendement est adopté à l'unanimité.

Le président met ensuite aux voix l'abrogation de l'incompatibilité entre les fonctions de membre de la Commission de grâce et de membre de la Commission des visiteurs officiels, soit la suppression de la dernière phrase de l'article 203, alinéa 7 : *« Il en va de même des députés qui sont membres de la commission des visiteurs officiels du Grand Conseil »*.

Pour : 11 (2 AdG, 2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 UDC)

Contre : –

Abstentions : –

La suppression est adoptée à l'unanimité.

L'abrogation de l'incompatibilité en question implique également la suppression de la dernière phrase de l'article 203, alinéa 6 : « *Ils ne peuvent pas siéger à la commission des visiteurs officiels du Grand Conseil* ». Le président met aux voix cet amendement :

Pour : 11 (2 AdG, 2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 UDC)

Contre : –

Abstentions : –

La suppression est adoptée à l'unanimité.

Vote d'ensemble

L'article 203 ainsi amendé est accepté à l'unanimité.

Article 3

Les commissaires jugent que cet article n'a plus de raison d'être.

Le président met aux voix la suppression de l'article 3

Pour : 11 (2 AdG, 2 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 L, 1 UDC)

Contre : –

La suppression de l'article 3 est adoptée à l'unanimité.

Projet de loi (9425)

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01)

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

Article 1

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Section 6 Commission de grâce

Art. 203, al. 4, 6 et 7 (nouvelle teneur)

⁴ La commission est renouvelée au mois de novembre de chaque année. Tout membre titulaire sortant de charge est exclu du tirage au sort pour une année, durant la législature.

⁶ Les députés tirés au sort ou désignés en peuvent refuser ce mandat.

⁷ Les députés qui exercent une fonction judiciaire au sein d'une juridiction pénale ou qui sont membres de la commission de libération conditionnelle sont exclus du tirage au sort.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.