

Date de dépôt : 9 août 2007

Rapport

de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier :

- a) **PL 9984-A** **Projet de loi constitutionnelle de MM. Eric Bertinat, Gilbert Catelain, Philippe Guénat, Eric Leyvraz et Olivier Wasmer modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (*Recours en grâce*)**
- b) **PL 9985-A** **Projet de loi de MM. Eric Bertinat, Gilbert Catelain, Philippe Guénat, Eric Leyvraz et Olivier Wasmer modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (*Recours en grâce*)**

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Olivier Jornot

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les projets de lois 9984 et 9985 ont été déposés conjointement, puis conjointement traités par la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil. Ils feront ici, de la même manière, l'objet d'un rapport unique.

Ces projets de lois ont été examinés par la Commission des droits politiques lors de sa séance du 30 mai 2007, sous la présidence de M^{me} Catherine Baud et en présence de M. Laurent Koelliker, directeur adjoint du service du Grand Conseil. Le procès-verbal a été tenu par M^{me} Mélanie Michel.

a. Présentation des projets de lois

Les projets de lois 9984 et 9985 sont flanqués d'un exposé des motifs très politique fustigeant diverses dérives alléguées dans l'exercice par le Grand Conseil de son droit de grâce. On s'abstiendra de commenter le deuxième volet de la critique, dès lors que les auteurs se bornent à fustiger le laxisme des temps et la mollesse du Grand Conseil (et réciproquement), sans proposer de remède concret permettant de pallier l'un ou l'autre.

S'agissant en revanche des dysfonctionnements particuliers évoqués par les auteurs, ce sont les suivants :

- premièrement, le Grand Conseil aurait accepté un deuxième recours de grâce formé après que le premier présenté par le même condamné eut été rejeté (si c'est ainsi, du moins, qu'il faut comprendre l'expression « *en acceptant une deuxième demande en grâce pour une condamnation concernant les mêmes faits délictueux* »);
- deuxièmement, le Grand Conseil aurait statué sur un recours en grâce portant sur un jugement qui n'était pas encore entré en force.

Le projet de loi 9984 est de nature constitutionnelle. Il vise à modifier l'article 77 de la Constitution, intitulé « *Droit de grâce* ». L'actuel alinéa 3 de cet article (« *Le Grand Conseil reste seul compétent pour se prononcer sur une nouvelle demande de grâce concernant la même condamnation* ») serait remplacé par un texte n'autorisant la demande de grâce qu'en cas de condamnation « *entrée en force exécutoire* ». En outre, les auteurs proposent un alinéa 4 nouveau, en vertu duquel la décision du Grand Conseil est « *définitive* », un recours en grâce ne pouvant être présenté à nouveau pour une même condamnation.

Quant au projet de loi 9985, il modifie la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01), du 13 septembre 1985 (ci-après : LRGC). Deux articles sont concernés. A l'article 206, alinéa 1, les auteurs proposent de supprimer la mention selon laquelle la Commission de grâce n'est pas compétente pour statuer sur une nouvelle demande concernant la même condamnation. A l'article 208, alinéa 2, ils proposent de supprimer l'obligation pour l'autorité qui refuse la grâce d'informer le condamné sur la possibilité dont il dispose de s'adresser à la

commission de libération conditionnelle. En lieu et place, un texte un peu près semblable à l'article 77, alinéa 4, nouveau de la Constitution tel que proposé par les auteurs serait introduit.

b. Audition

La commission des droits politiques a entendu M. Gilbert Catelain, auteur du projet de loi. M. Gilbert Catelain a brièvement présenté son projet qui vise à ses yeux à procéder à un toilettage du droit de grâce, dont l'exercice est parfois contraire à l'idée qu'il se fait de la séparation des pouvoirs. L'auteur évoque la nécessité de limiter l'exercice du droit de grâce aux décisions exécutoires et pour le reste, il signale que les auteurs se seraient aperçus de la nécessité d'adapter l'article 206, alinéa 1, LRGC à la nouvelle partie générale du code pénal.

Etonnamment, l'auditionné ne s'est pas exprimé sur ce qui constitue le cœur des projets de lois 9984 et 9985, à savoir l'interdiction du renouvellement des recours en grâce. Interrogé sur la compatibilité des projets de loi avec le droit fédéral, M. Gilbert Catelain s'est borné à indiquer qu'il reviendrait à la commission de l'étudier.

c. Débats de la commission

La commission n'a pas eu à consacrer de très longs débats aux projets de lois qui ont été d'autant plus brefs que le groupe parlementaire auquel appartiennent leurs auteurs n'a pas jugé utile de s'exprimer.

La commission a tout d'abord évacué la question de l'article 206, alinéa 1, LRGC, que l'auteur auditionné souhaitait adapter à la nouvelle partie générale du code pénal. En effet, la nouvelle loi pénale genevoise, du 17 novembre 2006, modifiait déjà l'article 206, alinéa 1, LRGC en son article 16, alinéa 2. La disposition ainsi modifiée a été publiée le 1^{er} décembre 2006, promulguée le 26 janvier 2007 et est entrée en vigueur le 27 janvier 2007. En réalité, les auteurs entendaient sans doute seulement supprimer la mention des nouvelles demandes de grâce portant sur une même condamnation, comme indiqué plus haut.

Les commissaires ne se sont pas attardés sur l'exigence des auteurs des projets de lois portant sur le caractère exécutoire des décisions de justice en relation avec lesquelles la grâce est demandée. En effet, comme on le verra plus bas, le caractère définitif et exécutoire des jugements et décisions à propos desquels la grâce est demandée est l'une des conditions posées par le droit fédéral à l'exercice du droit de grâce. Le débat n'aurait donc tout simplement pas eu d'objet.

Restait donc le nœud de l'affaire, à savoir la possibilité pour les condamnés de demander leur grâce à plusieurs reprises. D'emblée, un commissaire (L) a souligné que le droit fédéral, soit les articles 381 à 383 du code pénal, garantissait l'existence du droit de grâce et obligeait les cantons à désigner les autorités compétentes pour statuer sur les recours en grâce, dans les causes jugées par les autorités cantonales.

Un commissaire (PDC) a rappelé que l'article 382, alinéa 3, du code pénal permettait à l'autorité qui exerce le droit de grâce de décider qu'un recours rejeté ne pourra pas être renouvelé avant l'expiration d'un délai déterminé, soulignant que les cantons ne peuvent aller au-delà, et ne peuvent par conséquent interdire à un condamné dont le recours en grâce a été rejeté d'en déposer un nouveau.

La commission a néanmoins consacré d'intéressantes réflexions à la nature du droit de grâce et à son caractère par définition politique et arbitraire. La commission a constaté qu'elle n'était pas en présence de cas d'abus répétés : un seul exemple récent pouvait être cité, d'un condamné qui avait déposé deux recours en grâce. Pour la commission, on ne saurait parler d'abus généralisé.

Revenant sur la possibilité accordée par l'article 382, alinéa 3, du code pénal aux autorités qui statuent sur la grâce de fixer un délai avant l'expiration duquel le recours en grâce ne peut être renouvelé, un commissaire (PDC) a souhaité que la commission des droits politiques poursuive ses travaux et légifère à ce sujet. La majorité a toutefois estimé que les projets de loi examinés par la commission, dans la mesure où ils n'abordaient nullement cette question, ne constituaient pas un cadre adéquat, la réflexion pouvant le cas échéant être reprise, si d'aventure des abus plus conséquents devaient être remarqués.

Mise aux voix, l'entrée en matière sur le projet de loi 9984 a été refusée par 12 non (2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 MCG) contre 2 oui (2 UDC).

Quant à l'entrée en matière sur le projet de loi 9985, elle a été refusée par 10 non (2 S, 2 Ve, 2 R, 3 L, 1 MCG) contre 2 oui (2 UDC) et 2 abstentions (2 PDC).

La commission propose d'aborder les deux projets de loi en catégorie III.

d. Appréciation de fond

Le droit de grâce est une institution de justice à la fois traditionnelle et controversée. Traditionnelle parce que son origine remonte à la nuit des temps, et controversée parce qu'elle porte atteinte à la séparation des

pouvoirs et qu'elle relève du pur bon vouloir du prince, et donc de l'arbitraire le plus évident.

A Genève, le droit de grâce a survécu aux changements de régimes. Du ressort de l'évêque dans la Genève médiévale, le droit de grâce échoit, après la réforme, au Conseil des Deux-Cents. Après la tourmente révolutionnaire, la Restauration confère le droit de grâce au Tribunal de recours et il faudra attendre les constitutions de 1842/1847 pour voir le droit de grâce revenir au Grand Conseil (*cf. Historique du pouvoir judiciaire, in* FAO du 17 août 2001).

Conceptuellement, la grâce peut avoir deux fonctions : corriger les erreurs (supposées) de la justice et accorder le pardon. Absoudre l'innocent et gracier le coupable, telles sont les deux natures du droit de grâce accordé par l'assemblée du peuple romain selon Mommsen (T. MOMMSEN, *Le droit public romain*, Paris, 1892).

Dans un Etat moderne fondé sur le droit, la première des deux fonctions du droit de grâce, celle qui consiste à corriger les erreurs de la justice, ne devrait plus avoir cours. Les voies de l'appel et de la révision sont là pour permettre à celui qui a été condamné à tort de faire valoir son droit. Il en résulte qu'aujourd'hui, le droit de grâce est censé manifester le seul pardon du souverain qui, pour une raison tout à fait particulière, souhaite placer la miséricorde au-dessus du respect de la loi.

Notre Grand Conseil exerce-t-il toujours son droit de grâce dans cet esprit ? Les auteurs des projets de lois en doutent, et il est vraisemblable qu'ils n'aient pas tout à fait tort. Par le passé, le droit de grâce a surtout été exercé par le Grand Conseil à l'égard des sanctions d'expulsion, notre assemblée manifestant par là ses scrupules vis-à-vis de ce que nos voisins français appellent la « double peine ». Pour le reste, ce sont essentiellement les condamnations les plus légères qui ont la plus grande probabilité d'être graciées, et notamment, sous l'ancien droit, les conversions d'amendes en arrêts : à nouveau, notre Grand Conseil, plutôt que d'exercer individuellement sa prérogative régaliennne, semblait surtout intéressé à marquer son scepticisme vis-à-vis de l'institution de la conversion.

Il n'en demeure pas moins que la grâce est une institution qui fait partie de notre tradition et de nos mœurs. Les débats de la Commission des droits politiques ont clairement mis en évidence l'attachement de tous les partis à cette institution. Il a semblé utile au rapporteur de majorité, même si ce faisant il s'est écarté du contenu strict des débats de commission, de rappeler quelques principes qui précèdent, avant d'aborder les aspects plus techniques du débat.

e. Aspects techniques

On rappellera ici, pour résumer, les problèmes strictement techniques que posent les projets de lois 9984 et 9985, problèmes techniques qui en rendent impossible l'approbation, hors de toute considération politique :

- condamnation entrée en force

On a dit que les auteurs voulaient s'assurer que seules des décisions entrées en force puissent faire l'objet d'un recours en grâce, pour éviter que le condamné puisse saisir simultanément une instance d'appel et le Grand Conseil. La légitimité de cette restriction n'est pas remise en cause. En revanche, son inutilité est patente. Il est en effet communément admis que la première condition de recevabilité d'un recours en grâce, c'est le caractère définitif et exécutoire de la décision contre laquelle il est dirigé (G. STRATENWERTH / W. WOHLERS, *Schweizerisches Strafgesetzbuch - Handkommentar*, Berne, 2007, page 881).

Dans ces conditions, il serait aberrant de modifier la Constitution genevoise pour le seul plaisir d'y inscrire un principe imposé par le droit fédéral. Tout au plus incombe-t-il à notre Grand Conseil de veiller à ne traiter que les recours en grâce dirigés contre des jugements définitifs, et à déclarer les autres irrecevables;

- interdiction du renouvellement des recours en grâce

C'est le cœur des projets de lois 9984 et 9985, et il y a lieu de répéter encore une fois que l'idée des auteurs d'interdire le renouvellement des recours en grâce se heurte de plein fouet au droit fédéral.

Les articles 381 à 383 du code pénal exigent en effet que les cantons instaurent, pour les condamnations prononcées par leurs autorités, un recours en grâce. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que la compétence de gracier est uniquement déléguée aux cantons, qui ne peuvent pas légiférer en la matière. Les cantons ne sont notamment pas autorisés à limiter la portée du recours en grâce, par exemple en imposant un délai maximal après le prononcé de la condamnation, au-delà duquel le recours en grâce ne pourrait plus être exercé (ATF 106 Ia 131).

Le législateur fédéral a toutefois prévu la possibilité qu'un condamné abuse de son droit et multiplie les recours en grâce. C'est la raison pour laquelle il a autorisé, à l'article 382, alinéa 3, du code pénal, l'autorité qui exerce le droit de grâce à « décider qu'un recours rejeté ne pourra pas être renouvelé avant l'expiration d'un délai déterminé ». Faire davantage, c'est-à-dire interdire le renouvellement, les cantons ne peuvent le faire sans violer le droit supérieur.

On a vu plus haut que la commission s'était interrogée sur une éventuelle mise en œuvre de l'article 382, alinéa 3, du code pénal. Elle y a toutefois, à une très large majorité, renoncé, pour deux raisons. D'abord, la commission a estimé que le nombre des abus identifiés ne justifiait en rien que l'on légiférât. Ensuite, la commission a constaté que le projet de loi 9985 n'abordait nullement la question du droit de grâce sous cet angle, si bien qu'il lui aurait appartenu de reprendre le travail *ab ovo*, ce qu'elle n'a pas voulu faire. Enfin (et surtout), il n'est même pas certain qu'il soit impératif de légiférer, le droit fédéral constituant sans doute une base légale suffisante pour que la commission de grâce inclue elle-même dans ses décisions et préavis la mention du délai de carence imposé au recourant.

Les considérations techniques qui précèdent démontrent qu'au-delà des convictions politiques de chacun, les projets de lois 9984 et 9985 ne peuvent en tout état pas, d'un simple point de vue technique, être adoptés.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de rejeter les projets de lois 9984 et 9985.

Projet de loi constitutionnelle (9984)

modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) *(Recours en grâce)*

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

Article unique

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est
modifiée comme suit :

Art. 77, al. 3 (nouvelle teneur) et al. 4 (nouveau)

³ Le Grand Conseil ne se prononce sur une demande en grâce que lorsqu'une
condamnation est entrée en force exécutoire.

⁴ Sa décision sur une demande de grâce est définitive ; une demande de grâce
ne peut être présentée à nouveau pour une même condamnation.

Projet de loi (9985)

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

République et canton de Genève (B 1 01) (Recours en grâce)

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

Article 1 Modifications

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 206, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La commission de grâce statue souverainement, par délégation du Grand Conseil, sur :

- a) la peine pécuniaire n'excédant pas 180 jours-amande ;
- b) le travail d'intérêt général ;
- c) la peine privative de liberté jusqu'à 6 mois ;
- d) l'amende n'excédant pas 10 000 F.

Art. 208, al. 2 (nouvelle teneur)

² Leurs décisions sont définitives. Si la grâce est refusée, une nouvelle demande ne peut plus être présentée pour une condamnation concernant les mêmes faits.

Article 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 4 septembre 2007
Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Eric Bertinat

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le recours en grâce ne devrait pas pouvoir se faire de manière réitérée, sans qu'un délai minimal entre deux demandes se soit écoulé. La pratique consistant à recourir systématiquement au gré des changements des membres de la commission, comptant sur la non-pérennité de celle-ci pour espérer échapper à son verdict, nous paraît inacceptable, du fait qu'il s'agit là d'un détournement de l'esprit même de cette institution.

Lors des débats de la Commission des droits politiques, il est ressorti qu'une possibilité d'assortir le droit de grâce d'un délai entre deux demandes est expressément prévu par le droit fédéral (art. 382, al. 3, du code pénal / RS 311.0), qui stipule « *L'autorité qui exerce le droit de grâce peut décider qu'un recours rejeté ne pourra pas être renouvelé avant l'expiration d'un délai déterminé* ».

Dès lors, et par respect du pouvoir judiciaire, ainsi que par respect du principe d'égalité, il convient à notre sens d'en limiter l'accès.

En effet, le droit de grâce viole grossièrement le principe d'égalité consacré par l'article 8 de la Constitution fédérale, qui veut que chaque personne soit punie de manière égale pour un acte illicite identique.

Le fait que le droit de grâce soit octroyé par une commission, qui ne juge pas l'affaire sur le fond (contrairement aux tribunaux), mais qui ne juge que sur des critères subjectifs, tels que la sympathie de la personne, sa situation personnelle etc., fait que le droit de grâce ne fait en réalité qu'entériner le principe de l'arbitraire. En effet, celui qui ne saura être sympathique ou rendre la commission sensible à sa cause ne sera gracié.

Il convient, au surplus, de souligner que le droit de grâce est issu d'un autre temps, remontant à la période féodale, il s'agit d'un privilège régalien, autrement dit le droit de grâce était un caprice du roi qu'il n'avait pas à

expliquer, tout le contraire du droit actuel. Dès lors, il convient d'en user avec une extrême parcimonie tant le principe même de ce droit va à l'encontre du droit.

Au bénéfice des ces explications, le groupe UDC vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer en Commission des droits politiques le présent projet de loi.