



Date de dépôt : 14 août 2023

Rapport

de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi de Sandro Pistis, François Baertschi, Ana Roch, Patrick Dimier, André Python, Florian Gander, Thierry Cerutti, Daniel Sormanni, Francisco Valentin, Françoise Sapin, Christian Flury modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05)
(Pour une justice qui ne soit pas soupçonnée de corruption !)

Rapport de majorité de Charles Poncet (page 3)

Rapport de première minorité de Sandro Pistis (page 9)

Rapport de seconde minorité de Murat-Julian Alder (page 15)

Projet de loi (12905-A)

modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05) *(Pour une justice qui ne soit pas soupçonnée de corruption !)*

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

Art. 1 Modification

La loi d'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010, est modifiée comme suit :

Art. 2, al. 3 (nouveau)

³ Toute rétrocession sur son traitement opérée par un magistrat en faveur d'un tiers, tel un parti politique ayant soutenu son élection, est prohibée.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Charles Poncet

Synthèse du projet de loi PL 12905 et de la problématique concernée

Le projet PL 12905 vise à incorporer dans le droit genevois une partie des recommandations du deuxième rapport de conformité du 25 mars 2021 du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe.

Ce rapport dit de conformité – c'est-à-dire qui fait le point sur des recommandations précédemment émises – concerne les assemblées parlementaires et les institutions judiciaires. Le rapporteur pour les assemblées parlementaires était M. Gaetano Pelella et pour les institutions judiciaires M. Vincent Filhol. Les deux rapporteurs émanent l'un de la fonction publique italienne et l'autre de la magistrature française : tous deux connaissent ainsi d'expérience les effets pernicieux de la corruption parlementaire ou ceux de l'influence de la politique sur la magistrature.

La recommandation vii du rapport précité visait en particulier à « *supprimer la pratique consistant pour les juges des tribunaux de la Confédération à verser une partie fixe ou proportionnelle du montant de leur traitement aux partis politiques* ». Le PL 12905 s'occupe ainsi de cette problématique à l'échelon cantonal.

Le projet de loi de nos collègues s'insère de toute évidence dans une problématique plus générale, qui est celle de l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment pour ce qui est du mode de désignation des juges. Un rapide survol des solutions possibles montre que tous les ordres institutionnels des pays démocratiques ont tenté de donner à cette question une réponse appropriée, en y parvenant avec des bonheurs divers : les solutions choisies vont en effet de l'Ecole supérieure de la magistrature à la manière française, suivie de nominations émanant en principe du pouvoir exécutif, mais avec le correctif d'un conseil supérieur de la magistrature jusqu'à la campagne électorale avec contributions substantielles qui caractérise les élections judiciaires dans certains États américains. A la magistrature totalement politisée à la manière italienne – où les procureurs de droite ouvrent des enquêtes contre les procureurs de gauche et réciproquement... – on peut préférer la formule, qui semble la meilleure à l'auteur de ces lignes, de l'indépendance judiciaire à la façon anglaise, c'est-à-dire un processus de choix des magistrats du siège qui aboutit à appeler les meilleurs avocats à cette fonction, prestigieuse au Royaume Uni. On peut aussi estimer qu'alors même

que la désignation des juges fédéraux aux Etats-Unis est éminemment politique, le fait qu'ils soient inamovibles leur assure une réelle indépendance. A cet égard, la solution allemande, qui élit certains magistrats pour une période fixe de 14 ans, non renouvelable, ne devrait pas rester sans influence sur l'avenir du processus institutionnel suisse.

La Suisse présente en effet la caractéristique étrange d'être le seul État fédéral dans lequel la Cour dite suprême – notre Tribunal fédéral – n'a pas le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois fédérales. En d'autres termes, notre pays a gardé un système qui date de 1874, quand tout le droit civil, pénal, etc. était celui des cantons, mais il a soustrait les lois fédérales au contrôle de constitutionnalité, alors que, de nos jours, c'est évidemment là que se déroule l'essentiel du travail législatif. On peut critiquer cette solution ou s'en réjouir parce qu'elle empêcherait, selon certains, la constitution d'une « république des juges », mais une constatation s'impose : pour ce qui est de l'indépendance des juges, leur mode de désignation – et notamment l'idée d'une élection pour une période fixe non renouvelable – passe en Suisse bien avant les préoccupations, somme toute secondaires, qui se reflètent dans le PL 12905.

Sur le plan cantonal, nous avons la chance paradoxale que les élections judiciaires se déroulent, sauf rare exception, dans l'indifférence quasi générale, mais il n'en a pas toujours été ainsi : on a vu au siècle précédent des avocats plaider devant un juge de première instance en lui rappelant que les élections judiciaires se tiendraient dans quelques mois...

Sans vouloir mettre la charrue avant les bœufs ainsi, il est probablement préférable de s'occuper *d'abord* de la façon dont sont désignés les magistrats et *ensuite*, le cas échéant, des éventuelles « ristournes » dont certains partis politiques bénéficieraient sur le traitement de magistrats du pouvoir judiciaire.

Les travaux de la Commission

Le PL 12905 a été renvoyé à la Commission judiciaire et de la police le 29 avril 2021.

Siégeant sous la présidence de M. Marc Falquet le 2 décembre 2021, la Commission a procédé à un premier échange de vues, qui a montré deux tendances en substance : la première retenant que la rétrocession, obligatoire ou non, doit être supprimée pour éviter de mettre la pression sur certains magistrats et la seconde estimant au contraire que de telles rétrocessions ne font que refléter la pratique applicable aux pouvoirs législatif et exécutif. En conclusion, la Commission décidait d'entendre le Procureur général, la Commission interpartis, le Bâtonnier de l'ordre des avocats, le Conseil

supérieur de la magistrature, l'Association des juristes progressistes et l'Association des magistrats du pouvoir judiciaire.

Siégeant le 16 mars dernier sous la présidence de M. Sébastien Desfayes, la Commission a procédé à l'audition de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire, représentée par son président, le procureur général Olivier Jornot, et M^{me} Alessandra Cambi Favre-Bulle, juge. Les intervenants ont tout d'abord souligné combien la problématique en discussion est étrangère à la question de la corruption : par définition, le corrompu est quelqu'un qui *reçoit* de l'argent, alors qu'il s'agit ici d'une contribution faite par un élu au parti politique qui l'a présenté. On ne saurait parler d'un « racket » par lequel les partis politiques se financeraient au travers des élections judiciaires et la véritable question demeure celle de l'indépendance du magistrat, qu'il contribue ou non à un parti politique, étant souligné que l'interdiction de toute contribution volontaire serait d'ailleurs problématique sur le plan des libertés individuelles. La discussion qui a suivi a mis pour l'essentiel en évidence les préoccupations déjà exprimées lors de la séance de 2021. En conclusion, la Commission décidait d'entendre les représentants de l'Association des magistrats du pouvoir judiciaire avant de décider de la suite de ses travaux.

Siégeant le 25 mai 2023 sous la présidence de M^{me} Xhevrie Osmani, la Commission a ainsi procédé à cette audition, l'Association des magistrats du pouvoir judiciaire (« AMJP ») étant représentée par sa présidente M^{me} Alexandra Banna, ainsi que par M. Antoine Hamdan, juge au Tribunal pénal, et M^{me} Nathalie Rapp, juge à la Cour de justice. L'AMJP a adopté de longue date (juin 2000) une motion condamnant la pratique de la contribution en cause, les magistrats jurassiens ayant d'ailleurs décidé récemment de ne plus en verser. L'AMJP ne remet cependant pas en question le système de désignation des magistrats, qui lui paraît transparent et équilibré, bien qu'imparfait. Si l'indépendance des magistrats est mise à mal, c'est plutôt par la reconduction régulière des mandats que par l'exigence de telle ou telle contribution, bien que les qualifier de « volontaires » puisse parfois relever d'une certaine hypocrisie. Dans sa majorité, l'AMJP est dès lors favorable au projet de loi avec des réserves. Elle souhaite en premier lieu que la référence à la corruption soit omise, car il ne s'agit naturellement pas de cela. En outre, interdire toute rétrocession, même volontaire, paraît problématique. Enfin, une modification législative dans ce domaine trouverait mieux sa place dans la loi sur l'exercice des droits politiques que dans la loi d'organisation judiciaire. La discussion qui a suivi a notamment montré combien de telles contributions peuvent varier suivant les partis politiques : il n'y en avait pas *du tout* dans le parti libéral avant sa fusion avec le parti radical. Elle est en revanche *systématique* dans d'autres partis politiques et force est de constater qu'une

certaine opacité règne dans ce domaine. La légitimité souhaitable de la fonction judiciaire s'accommode par ailleurs plutôt bien de la tradition genevoise, car la répartition à laquelle il est procédé pour le pouvoir judiciaire garantit un système équilibré entre les valeurs des différents partis. En conclusion d'une discussion fournie, la Commission décidait d'attendre d'éventuelles auditions ultérieures pour fixer la suite de ses travaux.

Par communication du 19 juin 2023, le Conseil supérieur de la magistrature (« CSM ») prenait position et retenait l'intitulé du projet de loi inadéquat, le versement d'une contribution ou d'une rétrocession par un magistrat ne pouvant pas être qualifié d'acte corruptif. Le CSM soulignait également que la matière relevait plutôt de la loi sur l'exercice des droits politiques et proposait que si modification législative il y avait, il conviendrait qu'elle permît de ne pas *imposer* le paiement d'une contribution ou d'une rétrocession pour accéder à sa charge ou s'y maintenir, la liberté de s'affilier à un parti politique et de lui verser une cotisation étant ainsi préservée.

Le 26 juin 2023, l'Ordre des avocats rappelait les réflexions du GRECO et estimait que les questions soulevées par le projet de loi devraient être traitées dans une réflexion approfondie et plus large sur le processus de désignation des magistrats du pouvoir judiciaire.

Siégeant le 29 juin 2023 sous la présidence de M^{me} Xhevrie Osmani, la Commission a pris acte des communications reçues. M. Sandro Pistis déposait ainsi un amendement transférant la modification de la LOJ proposée par le PL 12905 à la loi sur l'exercice des droits politiques. Dans une discussion générale visant à faire la synthèse des auditions et des informations recueillies, la Commission a confirmé son approche initiale : il s'agit de savoir si, comme les auteurs du projet de loi l'estiment, une modification somme toute mineure s'impose pour des raisons d'image ou si, au contraire, se limiter à une cosmétique partielle pourrait retarder, voire compromettre définitivement, l'examen de la question plus vaste du mode d'élection des magistrats du pouvoir judiciaire genevois afin d'assurer et leur indépendance et la qualité des impétrants. Saisie d'une demande d'un commissaire que les partis produisent le « contrat type » (à supposer qu'il existe) déterminant les contributions en cause, la Commission l'a rejetée par huit voix contre six et une abstention.

La Commission a ensuite passé au vote sur l'entrée en matière du PL 12905 et celle-ci a été refusée par dix voix contre cinq.

Appréciation et conclusion du rapport de majorité

Le PL 12905 aborde la problématique de l'indépendance du pouvoir judiciaire par le petit bout de la lorgnette et ne convainc pas à ce titre. Parmi les questions qu'il occulte complètement, figure celle, par exemple, du traitement du magistrat du pouvoir judiciaire : un juge du siège est appelé à trancher des litiges dans lesquels l'Etat est partie à un titre ou à un autre. Qu'il s'agisse de l'exercice de la justice pénale et de la fixation du montant des amendes par exemple, ou en matière administrative de la responsabilité de l'Etat, voire des litiges qui peuvent opposer l'Etat à un fournisseur, il ne viendrait à l'idée de personne de prétendre que puisque le juge est lui-même un salarié de l'Etat, partie en cause *lato* voire *stricto sensu*, il serait « corrompu » ou privé d'indépendance. Pourtant, si le litige opposait des parties privées seulement, le fait que le magistrat reçoive une rémunération de l'une d'entre elles serait tenu pour inadmissible à juste titre.

La vraie question n'est donc pas de savoir si un juge, par définition salarié de l'état au service duquel il exerce sa fonction, verse ou non une contribution à un parti politique : il s'agit de son *indépendance* et seul le fait d'être soumis à réélection pose un véritable problème à cet égard. La question est à l'examen sur le plan fédéral, sans qu'on puisse discerner ce qui sortira d'éventuels travaux parlementaires : la controverse, d'ailleurs universelle, entre « juges de gauche » et « juges de droite » – qui perd souvent de vue qu'on est toujours à la gauche de quelqu'un et à la droite de quelqu'un d'autre... – rend peu probable que les partis politiques suisses puissent s'entendre sur une solution fédérale à court ou même à moyen terme.

Sur le plan cantonal, l'application du modèle anglais, selon lequel ce sont les meilleurs avocats qui accèdent à la fonction judiciaire en raison de son prestige, quitte à diviser ce faisant leur revenu par deux ou par trois, ne semble guère avoir de chances de s'imposer. Le modèle allemand, qui vise à assurer l'indépendance du magistrat du siège par une élection pour un terme fixe non renouvelable, paraît cependant pouvoir être envisagé. On pourrait ainsi, par exemple, concevoir que les magistrats du Ministère public soient élus pour une période déterminée mais renouvelable (cinq ans), alors que les juges du siège le seraient pour quinze ans non renouvelables. Leur indépendance serait ainsi assurée. L'expérience montre au demeurant que de bons magistrats n'ont aucune difficulté à retourner au barreau, dont ils sont issus à l'origine, lorsqu'ils choisissent de quitter la carrière judiciaire.

Cette réflexion fondamentale mérite d'être entreprise et elle devrait s'accompagner aussi d'un sérieux examen de la *compétence* et des *qualifications* des personnes appelées à exercer la noble fonction judiciaire. Kipling aurait dit que « *cela c'est une autre histoire* », mais à ce stade des réflexions sur la question qui nous occupe, l'approche bien intentionnée mais à courte vue – pour ne pas dire qu'elle confine à la myopie – que reflète le PL 12905, amène la commission judiciaire et de la police à vous proposer dans sa majorité de ne pas entrer en matière.

Votes

La Présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 12905 :

Oui :	5 (3 PLR, 2 MCG)
Non :	10 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 UDC, 1 PLR, 1 LC)
Abstention :	0

L'entrée en matière du PL 12905 est refusée.

Date de dépôt : 14 août 2023

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Sandro Pistis

Suite au vote de refus d'entrée en matière de la Commission judiciaire et de la Police du 29 juin 2023, le Mouvement Citoyens Genevois, porteur de ce projet de loi, dépose le présent rapport de minorité.

Il est cependant d'emblée précisé qu'à la lumière des débats en Commission, le premier signataire du projet de loi a déposé un amendement général, qui sera repris en plénière, et dont le texte est le suivant :

Art. 1 Modification

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1962, est modifiée comme suit :

Art. 116, al. 3 (nouveau)

3 Nul candidat ne peut être tenu de verser à un parti, à une association ou à un groupement une contribution financière excédant la cotisation exigée de tout membre, ou de s'engager à le faire pendant l'exercice de sa fonction.

Art. 183, let. d, ch. 6 (nouveau)

6° celui qui exige d'un candidat à une élection judiciaire qu'il verse ou s'engage à verser pendant l'exercice de sa fonction à un parti, à une association ou à un groupement une contribution financière excédant la cotisation exigée de tout membre.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Les débats qui se sont tenus en commission les 6 mai 2021, 2 décembre 2021, 16 mars 2023 et 29 juin 2023, à cheval sur deux législatures, ont clairement mis en lumière le caractère choquant de la pratique que le PL vise à corriger. Toutefois, au motif que ce PL n'irait pas assez loin, ou que notre justice fonctionnerait malgré tout correctement, une majorité de partis politiques a refusé l'entrée en matière. Chose curieuse, un parti nouvellement arrivé au Grand Conseil, et ne comptant aucun magistrat au sein du pouvoir

judiciaire portant son étiquette politique, a cru devoir suivre le mouvement de la majorité, et maintenir le statu quo.

D'emblée, le MCG entend ici rappeler qu'il ne soupçonne pas notre pouvoir judiciaire d'être à la solde des partis politiques, et, en conséquence, de ne pas être indépendant. Comme le titre du PL l'indique, même si le terme de "corruption" a pu choquer certains, c'est bien de soupçons dont il est question. En effet, il n'y a pas à souhaiter que notre Justice soit indépendante. Elle l'est de par la loi, et elle l'est dans les faits. Elle ne le serait pas, que le magistrat concerné serait sanctionné. Mais notre Justice doit être "au-dessus de tout soupçon", ce qui veut dire que la population, à savoir l'ensemble des justiciables, n'a pas à penser que la contribution financière obligatoire à l'égard d'un parti sous les couleurs desquels il a été élu, amènerait un magistrat à être redevable à l'idéologie de ce parti dans le cadre des décisions qu'il serait amené à rendre.

Certes, les magistrats sont élus politiquement, que ce soit par un vote ouvert devant le Grand Conseil, ou tacitement par celui-ci, dans la mesure où chaque poste à pourvoir est proposé à un candidat unique, par l'intermédiaire d'une commission inter-partis, agissant sans base légale, mais en tant que délégation implicite du pouvoir législatif. Si ce système est critiquable, et mériterait également d'être réformé, il n'implique pas encore un lien financier perdurant au-delà de l'élection, élément matériel tangible exprimant, sinon une soumission, du moins une allégeance, aux yeux de la population. C'est cette anomalie que le PL vise à réformer.

Pourtant, ce qui semble aller de soi, par l'élémentaire bon sens, ne connaît pas les méandres obscurs de la finalité partisane.

Cette anomalie du système helvétique, qui touche également l'échelon national, a été dénoncée par le Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), dans un premier Rapport de Conformité rendu public le 13 juin 2019. Dans le cadre de l'examen régulier portant sur la mise en œuvre des recommandations, le GRECO, dans son Rapport du 25 mars 2021, a rappelé sous point 41, qu'il avait recommandé de "*supprimer la pratique consistant pour les juges des tribunaux de la Confédération à verser une partie fixe ou proportionnelle du montant de leur traitement aux partis politiques*". Ce qui était demandé à la Confédération valait *mutatis mutandis* pour les cantons. A cette occasion, la Commission des affaires juridiques du Conseil national reconnaissait le problème, et se référait alors à une initiative parlementaire 20.468, poursuivant cet objectif. Dans les faits, cette initiative PLR n'a pas trouvé grâce devant le Parlement, les partis ayant apparemment intérêt, gauche et droite confondues, à maintenir à la fois une source de revenus, et un moyen de pression subtil en cas de réélection, sur leurs

magistrats du Pouvoir Judiciaire. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit à l'égard d'un Juge du Tribunal fédéral que l'UDC a refusé de représenter au motif qu'il n'avait pas suivi la ligne du parti... Cette même logique d'alliance contre nature s'est ainsi reproduite le 29 juin 2023 à Genève, chacun se gardant bien, évidemment, d'exprimer ouvertement la finalité réelle de son vote.

Les travaux en Commission

Le 6 mai 2021, le député MCG, premier signataire du PL, fut entendu, et a insisté sur le rôle d'exemplarité que Genève se devait de jouer en matière de transparence et d'indépendance du Pouvoir Judiciaire.

Un député S a alors considéré que ce PL n'allait pas au fond des choses, et qu'il fallait aussi interdire toute contribution des députés sur leurs jetons de présence. Le même député qui, sans doute déçu de ne pouvoir bénéficier de la réforme, a fini par s'y opposer deux ans plus tard. Il lui fut répondu alors que la fonction de député, éminemment politique et partisane, ne pouvait être comparée à celle d'un juge, ce que le président de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire a également rappelé le 16 mars 2023.

Lors des débats du 2 décembre 2021, un député PLR a rappelé le rôle réformateur que son parti avait joué dans ce domaine au niveau fédéral avec l'initiative parlementaire 20.468, malheureusement reléguée au columbarium des bonnes idées minoritaires.

Lors de la même séance, un député S a justement relevé que *“si, dans un autre pays, on savait que les juges versaient de l'argent à un parti, ce serait un véritable scandale et pourtant cela paraît normal ici”*. Le même député, le 29 juin 2023, a pourtant donné sa voix à ce *“véritable scandale”*.

Après une longue pause de 15 mois, la commission a repris ses travaux sur cet objet le 16 mars 2023, par l'audition de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire, présidée par le Procureur général. A cette occasion, un député des Verts a relevé avec pertinence qu'un magistrat choisi par un parti, comme c'est le cas actuellement, lui reste redevable, et que la commission inter-partis, qui joue un rôle de sélection sans aucune légitimité légale, est sujette à caution. Ce à quoi il lui fut répondu qu'il serait évidemment préférable que la nomination soit une *“prime à la formation, à la compétence et à l'expérience”*, ce qui n'est pas incompatible avec une étiquette politique. Cela dit, un système de cooptation entre magistrats soulèverait des critiques de corporatisme bien compréhensibles.

Un député MCG a remis le sujet sur les rails en rappelant qu'il n'était pas question avec ce PL de la politisation des juges, lesquels restent libres, comme tout citoyen, d'adhérer à un parti politique. Par contre l'obligation, et non la

faculté, de verser une redevance à un parti au motif que celui-ci a permis l'élection et soutiendra la réélection, n'est pas tolérable, et fait naître un soupçon d'allégeance, de la part d'une fonction qui exige l'indépendance. Cette liberté d'association, impliquant le droit d'adhérer à un parti, même pour un magistrat du pouvoir judiciaire, a été confirmée par le président de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire. Ce dernier a par ailleurs confirmé qu'il n'y a pas de juge de carrière qui ne soit pas présenté par un parti politique. Il est arrivé cependant que des juges suppléants aient été élus sans étiquette politique.

Le 25 mai 2023 fut entendue l'Association des magistrats du pouvoir judiciaire (AMPJ), laquelle a indiqué que tout versement dépassant la simple cotisation à un parti a fait l'objet de critiques récurrentes et, en juin 2000, l'assemblée générale de l'AMPJ a condamné à l'unanimité cette pratique. La majorité des membres de l'Association est d'ailleurs favorable à la suppression de cette pratique sans remettre toutefois en cause le système de nomination des magistrats par le parlement, ajoutant que la suppression des contributions vise à garantir l'indépendance des magistrats, ce qui est précisément le but du projet de loi.

Sous réserve du titre, jugé inadéquat car mentionnant le terme de corruption, l'Association est donc favorable à ce PL, précisant que cette pratique sans base légale est totalement opaque, et donne l'impression que le magistrat ne peut exercer sa fonction que parce qu'il verse une contribution à son parti. Raison pour laquelle l'Association des magistrats du pouvoir judiciaire propose d'interdire ce type de versements.

La Commission a également interpellé le Conseil supérieur de la magistrature, qui, par lettre du 19 juin 2023, a rappelé que le PL touchait l'indépendance des juges, la séparation des pouvoirs et la déontologie, ajoutant : *“aucun parti ou mouvement politique ne peut imposer à ce magistrat le paiement d'une contribution ou rétrocession pour accéder à sa charge ou s'y maintenir. La liberté de s'affilier à un parti ou à un mouvement politique, par une traditionnelle cotisation d'adhérent, serait ainsi conservée”*.

L'Ordre des avocats, également interpellé, a curieusement adopté dans sa réponse du 26 juin 2023, une position à attribuer davantage à la frilosité qu'à la prudence. Ainsi, après avoir, avec un formalisme alambiqué, rappelé que les recommandations du GRECO s'appliquent à la pratique fédérale exclusivement, l'Ordre des avocats a relevé que ce rapport ne mettait toutefois pas en avant un risque de soupçon de corruption. Cette affirmation est inexacte, ou à tout le moins sibylline, puisque le chiffre 42 du Rapport publié le 10 juin 2021 faisait état d'un risque *“quant à l'indépendance de ces derniers (ndr les juges) et à la perception de cette indépendance par le public”*.

Selon l'Ordre des avocats, l'indépendance, ou son apparence, des magistrates et magistrats genevois semblait garantie tant et aussi longtemps que ce versement restait "*modeste et surtout volontaire*". Or, l'opacité de la pratique actuelle ne garantit ni l'un ni l'autre, ce que l'honnêteté intellectuelle aurait exigé de relever !

Enfin, et l'argument semble avoir fait mouche en permettant d'habiller les intérêts financiers partisans en souci de cohérence, l'Ordre des avocats a indiqué que les questions posées par ces versements devraient être résolues simultanément à une réflexion plus large sur le processus politique de désignation des juges.

Lors de la dernière séance du 29 juin 2023, chaque parti a pu prendre position sur ce PL, avec un refus d'entrée en matière à 10 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 2 UDC, 1 PLR, 1 LC) contre 5 (3 PLR, 2 MCG).

Préalablement toutefois, malgré les tentatives d'opposition exprimées par certains députés, auxquels le caractère gênant de la question n'avait pas échappé, la Commission s'est exprimée sur la demande suggérée par un député MCG visant à interpeller les partis disposant de magistrats du pouvoir judiciaires afin de connaître leurs pratiques en la matière. En d'autres termes, il s'agissait, ni plus ni moins, de savoir de quoi il était réellement question dans ce PL. Le député MCG souhaitait que la règle de transparence, qui est à la bouche de tous les députés à longueur d'année, trouve ici son élémentaire application.

Cette requête fut rejetée à 8 (3 S, 2 Ve, 1LJS, 2 UDC) contre 6 (3 PLR, 2 MCG, 1 LC), 1 PLR s'étant abstenu.

Curieusement, LJS, parti nouvellement arrivé dans l'arène politique, et ne disposant pas de magistrat à ce jour, a soutenu l'opacité voulue par la majorité.

Pour arriver à ces résultats consternants, la majorité des députés de Commission a considéré que le système fonctionnait tel qu'il existe aujourd'hui, que l'on n'avait pas de situation concrète de manque d'indépendance, et, pour les plus prudents, que la question pourrait être revue le jour où l'on proposerait un autre système de sélection des juges, que la présentation par des partis politiques. En d'autres termes, dans un avenir très très lointain, au pire, ou au mieux, selon les avis.

En d'autres termes, et en sous-titrage, ce qui rapporte de l'argent aux partis politiques, doit être conservé, et il importe peu de savoir quelle peut être la perception de ce système par les justiciables, tant qu'une subordination de la justice à la politique n'est pas patente.

En conclusion, l'inertie est préférable à un progrès partiel, qui ne réglerait pas définitivement et simultanément le rôle des partis politiques dans la désignation des juges.

Il convient de saluer ici la position adoptée par le PLR, ou du moins une majorité de ses représentants, qui a su faire passer l'intérêt public avant ses intérêts partisans.

La minorité garde l'espoir que ce vote vergogneux soit corrigé en séance plénière, et invite les députées et députés du Grand Conseil à adopter l'amendement proposé, qui donnera un signe tangible à la population quant à la volonté du Parlement cantonal d'aller résolument dans la direction du retrait des partis politiques, mais non du législatif, de la désignation des juges et de leur renouvellement.

Date de dépôt : 14 août 2023

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Murat-Julian Alder

Le GRECO est le Groupe d'Etats contre la corruption issu du Conseil de l'Europe dont la Suisse est membre.

Selon l'Office fédéral de la Justice¹ :

« Le GRECO est une institution du Conseil de l'Europe qui a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à prévenir et lutter contre la corruption. Son mandat inclut certains aspects de bonne gouvernance. La Suisse en est automatiquement devenue membre en ratifiant la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption en 2006. Le GRECO se base sur les normes et les standards du Conseil de l'Europe et procède par évaluations mutuelles. Ces évaluations, qui s'effectuent dans le cadre de cycles thématiques, débouchent sur des rapports contenant des recommandations adressées au pays concerné et dont la mise en œuvre est ensuite examinée dans le cadre d'une procédure de conformité ».

A l'appui de son rapport d'évaluation de la Suisse du 2 décembre 2016, le GRECO avait recommandé à notre pays notamment de *« supprimer la pratique consistant pour les juges des tribunaux de la Confédération à verser une partie fixe ou proportionnelle du montant de leur traitement aux partis politiques »*².

Le 24 septembre 2020, le Conseiller national Beat WALTI (PLR/ZH), président du groupe libéral-radical aux Chambres fédérales de 2017 à 2022, a déposé l'initiative parlementaire n° 20.468 *« Juges fédéraux. Renforcer l'indépendance judiciaire en interdisant les contributions d'élus et les dons aux partis »*³, dont le texte était le suivant :

« La loi sur le Tribunal fédéral (RS 173.110), la loi sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32), la loi sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71) et les autres dispositions légales concernées seront

¹ <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/korruption/greco.html>

² <https://rm.coe.int/09000016806fcedb>

³ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200468>

modifiées de telle sorte que les juges fédéraux n'aient plus le droit de verser des contributions d'élus ni des dons aux partis ».

L'exposé des motifs se présentait comme suit :

« Nous devons mettre un terme à la pratique très répandue qui veut que les juges fédéraux versent au parti qui les a proposés ladite contribution des élus ou des dons. Bien que ces contributions ou dons soient "volontaires", ils éveillent l'impression qu'il existe un lien de dépendance entre les juges et les partis politiques, ce qui serait contraire au principe de l'indépendance des juges inscrit dans la Constitution. On pourrait en déduire qu'une nomination ou une réélection dépend du versement d'une contribution ou d'un don. Ceux-ci constituent en effet une part importante du budget de certains partis et l'on pourrait dès lors soupçonner ces derniers de dépendre de cet argent et de faire primer des considérations d'ordre financier lorsqu'ils proposent des candidats pour une élection plutôt que de prendre en compte les aptitudes personnelles et les qualifications de ces derniers. Qu'ils soient virtuels ou réels, ces liens de dépendance (mutuelle) sont par ailleurs aux antipodes des attentes actuelles en matière de transparence, car de tels dons et contributions ne sont pas rendus publics.

Les modifications législatives proposées permettront en outre de renforcer la crédibilité de la règle non écrite qui veut que les tribunaux soient composés en fonction de la force des partis. Cette règle trouve sa légitimité dans le fait qu'elle permet de représenter la diversité des convictions philosophiques et des valeurs au sein des tribunaux. Nous devons éviter qu'elle puisse être vue sous un jour défavorable en raison d'éventuels liens de dépendance ou de soupçons de favoritisme, car cela affaiblirait l'autorité du pouvoir judiciaire et la jurisprudence émanant des juges suprêmes. »

La seconde minorité fait sienne cette argumentation.

Le 18 novembre 2021, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a décidé de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire pour les motifs suivants⁴ :

« La commission est unanime à considérer que la justice suisse fonctionne bien et que les juges des tribunaux fédéraux exercent leur charge en toute indépendance. Certes, elle admet que le versement de contributions des juges au parti ayant soutenu leur élection est susceptible de créer une apparence de dépendance. Elle conçoit donc que le système surprenne des observateurs extérieurs et reconnaît que cette apparence de dépendance peut être

⁴ https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2020/Rapport_de_la_commission_CAJ-N_20.468_2021-11-18.pdf

problématique, en particulier à la veille des réélections périodiques, mais elle rappelle qu'il n'y a jamais eu de cas de non-réélection pour des raisons politiques.

La majorité de la commission considère donc que l'interdiction proposée est trop radicale et qu'elle ne se justifie pas, dans la mesure où il n'y a pas de réel problème de dépendance. Elle souligne en outre que le versement de contributions et dons aux partis repose sur une base volontaire et qu'il importe surtout de garantir la transparence, c'est-à-dire la publication de l'appartenance politique des juges des tribunaux fédéraux.

Pour sa part, la minorité estime qu'il est temps de modifier un système qui ne répond plus aux attentes de la population en matière d'indépendance et de transparence ».

Le 15 mars 2022, le Conseil national a suivi l'avis de la majorité de sa Commission des affaires juridiques⁵.

Toutefois, de l'avis de la seconde minorité, la problématique soulevée par le GRECO, qui est valable aussi bien au niveau fédéral que sur le plan cantonal, demeure pleine et entière.

Dans le cadre des travaux de la Commission judiciaire et de la police, les auteurs du PL 12905 ont déposé un amendement général ayant pour objectif de permettre aux magistrats du pouvoir judiciaire de faire des dons à titre volontaire à leurs partis politiques. Ce faisant, ils ont atténué la portée du PL initial, qui était plus stricte. En effet, ce que cet amendement général vise à proscrire, à raison, c'est le procédé qui consiste à contraindre un magistrat du pouvoir judiciaire à verser une contribution financière à son parti politique.

La seconde minorité a soutenu cet amendement général, qui va moins loin que l'initiative parlementaire fédérale du CN PLR/ZH Beat Walti.

Il est tout à fait légitime pour un parti politique d'attendre de ses élus parlementaires ou gouvernementaux qu'ils lui reversent une partie de leur rémunération institutionnelle. En effet, les campagnes électorales engendrent des frais importants pour les partis politiques et il n'y a rien de plus normal que d'exiger de la part des élus qu'ils participent dans une mesure plus importante que les non-élus au financement des charges de fonctionnement de leur parti.

A l'inverse, dans les faits, sous réserve de l'élection du Procureur général, les élections judiciaires n'impliquent aucune campagne électorale. En effet, les frais que les partis politiques doivent couvrir pour faire élire des magistrats du pouvoir judiciaire sont incomparables à ceux d'une campagne électorale

⁵ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=56505>

cantonale. Par conséquent, sous cet angle-là également, il ne se justifie guère d'exiger que les juges issus d'un parti politique lui reversent une partie de leur rémunération institutionnelle une fois entrés en fonction.

Le cas échéant, avant son entrée en fonction, un magistrat du pouvoir judiciaire pourrait éventuellement être amené à verser à son parti politique une contribution d'un montant raisonnable, qui pourrait être plus élevé qu'une simple cotisation annuelle, pour rémunérer les démarches effectuées par son parti afin de favoriser son élection.

Pour l'ensemble de ces raisons, la seconde minorité invite respectueusement le Grand Conseil à voter l'entrée en matière sur le PL 12905 afin qu'il puisse être amendé dans le sens de ce qui précède.

Elle propose par ailleurs un amendement au titre du PL comme suit :

Titre actuel : « Pour une justice qui ne soit pas soupçonnée de corruption ! »

Nouveau titre proposé : « Pour des juges indépendants des partis politiques »

Comme l'a indiqué le Conseil supérieur de la magistrature dans une lettre à la Commission du 19 juin 2023, le titre du PL 12905 est inadéquat dans la mesure où « *le versement d'une contribution ou rétrocession par un magistrat judiciaire ne correspond pas à la définition légale d'un acte corruptif* ».

La seconde minorité fait sienne cette appréciation et propose l'amendement qui précède afin d'atténuer la portée du titre du PL, en recentrant la question sur l'indépendance financière des magistrats du pouvoir judiciaire à l'égard des partis politiques.

Nous vous remercions d'avance, Mesdames et Messieurs les députés, du bon accueil que vous réserverez au présent rapport de minorité, ainsi qu'à l'amendement qu'il comporte.