

Date de dépôt: 30 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^{mes} et MM. Michel Halpérin, Jean-Michel Gros, Renaud Gautier, Mark Muller, Pierre Schifferli, Luc Barthassat, Hugues Hiltbold, Jacques Pagan, Jacques Baudit, Anne-Marie von Arx-Vernon, Patrick Schmied, Mario Cavaleri, Guy Mettan, Janine Berberat, Jean-Marc Odier, Alain Meylan, Jean Rémy Roulet, Janine Hagmann et Marie-Françoise de Tassigny sur la dénonciation anonyme (*Modification de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985*) (E 5 10)

Rapport de M. Thomas Büchi

Mesdames et

Messieurs les députés,

Introduction

Le projet de loi susmentionné a été traité par la Commission des droits politiques du Grand Conseil sous la présidence sage et avisée de M. Jean-Michel Gros dans ses séances des 27 octobre, 3 novembre et 10 novembre 2004. Ont assisté aux séances M. Michaël Flaks, directeur de l'Intérieur (DIAE) et M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint au DJPS.

« *La délation anonyme, cela évoque Vichy. C'est la porte ouverte à la calomnie* », Jean-Pierre Laudy, délégué syndical CFE-CGC Journal « le Point », 26 février 2004.

Le projet de loi 9365 sur la dénonciation anonyme a été rédigé dans le prolongement de la motion 1360 qui traitait déjà du même sujet (déposée lors de la précédente législature) et votée par notre Parlement en novembre 2002.

Clairement, la volonté exprimée par le Grand Conseil n'a pas été prise en compte par le pouvoir exécutif de notre canton. Aucune circulaire administrative n'est venue soutenir le souhait du législatif de supprimer le recours à la dénonciation anonyme dans le cadre d'une procédure administrative. C'est pourquoi, les auteurs du projet de loi 9365 ont décidé qu'il était nécessaire de légiférer.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'en son temps la motion 1360 avait fait l'unanimité contre elle en commission. Celle-ci s'était rangée aux arguments du Conseil d'Etat qui considérait que les auteurs de la motion étaient bien intentionnés mais qu'il ne convenait pas de donner suite à ce texte. En plénière, le rapport de commission avait été refusé et la motion acceptée et renvoyée au Conseil d'Etat. Les arguments dont il avait été fait état portaient essentiellement sur des relations juridiques du type employeur - employé ou bailleur - locataire dans lesquelles l'une des parties doit être protégée. Ces relations ne sont pas visées par le présent projet de loi qui ne concerne que la procédure administrative et non pas les affaires qui peuvent être portées devant les Prud'hommes ou le Tribunal des baux et loyers.

Après une première séance de travail en commission et des débats assez nourris, il a été décidé de procéder à l'audition de M^{me} Martine Brunshwig Graf, conseillère d'Etat, pour avoir le point de vue de l'exécutif.

Lors de cette audition, M^{me} la conseillère d'Etat a rappelé que, « suite à la motion, le Conseil d'Etat s'était engagé à être attentif à la question de la dénonciation anonyme. Le projet de loi, s'il énonce un principe clair, son application est très délicate. En effet, l'optique du projet de loi est de créer deux catégories de dénonciations : les dénonciations anonymes et les autres. Le problème vient de ce que cette distinction n'est pas pertinente dans la pratique. Certaines dénonciations signées sont en effet tout aussi mal intentionnées ou intéressées qu'une dénonciation anonyme. Dans ces conditions, faire de l'anonymat un critère déterminant pour l'ouverture d'une procédure administrative est problématique. En outre, le Conseil d'Etat et l'administration traite toujours avec prudence les dénonciations. Une dénonciation ne suffit jamais à elle seule à ouvrir une procédure ».

M^{me} la conseillère d'Etat a souligné que les dénonciations anonymes étaient traitées avec prudence et qu'une suite leur était donnée selon le principe de proportionnalité. En ce qui concerne la question de la police des constructions évoquée par la commission, elle a fait remarquer qu'il est très

rare que ce service agisse sur la base d'une seule dénonciation anonyme. Le plus souvent, le service est déjà saisi d'une plainte de la commune et de plaintes signées de voisins, la dénonciation anonyme ne vient que s'ajouter à ces éléments. D'une manière générale, selon la présidente du département des finances, personne n'ouvre une procédure sur la seule base d'une dénonciation anonyme.

Après l'exposé de M^{me} Brunshwig Graf, la commission s'est inévitablement partagée en deux camps.

Tout d'abord, la gauche (minoritaire) soutient le Conseil d'Etat dans son souhait de maintenir le principe de la dénonciation anonyme. Elle pense que les dispositions actuelles sont claires et que l'Etat traite les dénonciations anonymes avec beaucoup de prudence. Elle estime que les fonctionnaires ont le devoir de dénoncer les infractions dont ils ont connaissance. L'interdiction de la dénonciation anonyme pourrait les placer dans une situation ambiguë dans la mesure où, ayant connaissance d'une infraction suite à une dénonciation anonyme, ils ne pourraient pas ouvrir de procédure. La minorité de la commission considère que le droit fédéral prime sur le droit cantonal et que le code pénal prescrit un devoir d'agir aux fonctionnaires. Elle assure donc qu'il y aurait contradiction par rapport au droit fédéral, notamment en cas de dénonciation anonyme sur des sujets liés à la fiscalité (impôt fédéral et impôt cantonal). Certains commissaires de la minorité soutiennent même que la situation genevoise est moralement satisfaisante puisque, après s'être renseignés sur les pratiques prévalant à l'étranger, ils ont noté que, en France, la dénonciation anonyme est favorisée par la mise en place de lignes téléphoniques gratuites !

La majorité de la commission qui soutient le projet de loi pense que la dénonciation anonyme est moralement et philosophiquement inacceptable et que la corbeille est la seule destination possible pour ce type de pratique ! La majorité précise que la portée réelle du projet de loi est relativement réduite. Elle ne pense pas en outre que les employés de la fonction publique soient plus fragiles que ceux du privé lesquels ne pratiquent pas la dénonciation anonyme. Au contraire, la possibilité de dénoncer anonymement des faits renforce la peur et le sentiment qu'il y a des espaces secrets de la société dans lesquels le dénonciateur anonyme pourrait éventuellement trouver sa place. La majorité estime que l'éthique n'est ni de gauche ni de droite. L'objectif du régime démocratique est de soutenir les faibles, de les aider à faire valoir leurs droits et non pas de les conforter dans leur état de faiblesse. Il faut responsabiliser les faibles pour qu'ils se renforcent. La droite rejette également toute contradiction avec le droit fédéral, étant entendu que jamais la Confédération n'a encouragé l'usage de la dénonciation anonyme. La

majorité rappelle que les dispositions d'application de la loi 9365 sont les suivantes : droit fiscal, application de la Lex Friedrich et travail au noir principalement. Dans ces domaines, la dénonciation anonyme est inadmissible.

Après ces débats intenses et passionnés, la commission est passée au vote.

Le projet de loi est adopté en premier débat par 8 oui (3 L, 2 R, 2 PDC, 1 UDC), 5 non (1 AdG, 2 S, 2 Ve) et 1 abstention (1 AdG).

Le titre et le préambule de ce projet de loi sont adoptés en deuxième débat, de même que l'article 1 souligné.

Après le vote d'entrée en matière, un commissaire qui partage la réprobation morale à l'endroit de la dénonciation anonyme relève que celle-ci peut être néanmoins la conséquence d'un fait grave et se trouver par-là même justifiée. Il propose en conséquence un amendement à l'article 10A (nouveau) de ce projet de loi. Cet amendement se formulant ainsi : « **Les autorités ne donnent, en principe, aucune suite...** »

Cette proposition d'amendement a eu le mérite de mettre toute la commission d'accord. La minorité estimant qu'il était acceptable car il permet de poser un principe sans empêcher l'administration de fonctionner. Cela revient même à vider la loi de sa substance. La minorité pense également que l'amendement met la loi en conformité avec le droit fédéral et avec la pratique.

La majorité, sans faire davantage de commentaires, accepte cet amendement car elle défend surtout un acte de philosophie politique.

Cet amendement est adopté par 13 oui (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 3 L, 2 PDC, 1 R, 1 UDC) et une abstention (1 R).

L'article 10A ainsi amendé est adopté par 12 oui (2 AdG, 2 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 1 R, 1 UDC) et 2 abstentions (1 Ve, 1 R).

L'article 3 souligné est adopté par 13 oui (2 AdG, 2 S, 1 Ve, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC) et 1 non (1 Ve).

La commission souhaite qu'une motion soit déposée dans deux ans pour que le Conseil d'Etat puisse nous répondre si les pratiques ont été modifiées après l'entrée en vigueur de ce projet de loi.

Mis aux voix en troisième débat, ce projet de loi est adopté par 10 oui (2 AdG, 3 L, 2 PDC, 2 R, 1 UDC), 1 non (1 Ve) et 3 abstentions (2 S, 1 Ve).

Conclusion

Il n'est pas inutile de rappeler que ce projet de loi vise seulement à empêcher le recours à la dénonciation anonyme dans le cadre de la procédure administrative. Le droit pénal reste évidemment réservé. Il ne s'agit pas de remettre en cause le fait que la police et la justice pénale peuvent avoir besoin de la dénonciation anonyme. Etant donné qu'il est relativement difficile d'avoir un véritable contrôle sur l'application de cette loi, nous sommes conscients que ce projet de loi est atypique, et que si ce n'est pas un acte politique ni un acte juridique au sens entier du terme, c'est bel et bien un acte de philosophie politique. Par ce projet de loi notre Parlement affirme que les pratiques de dénonciation anonyme sont inacceptables dans notre Etat de droit. Les cautionner ne fait qu'engendrer peur, suspicion et insécurité dans notre société.

Le rapporteur, à titre personnel, regrette que l'amendement susmentionné ait été accepté avec autant de facilité sachant qu'il affaiblit significativement la force du texte de loi et qu'il pourrait laisser penser à certains membres de l'administration qu'ils peuvent continuer, en toute quiétude, à prendre en considération les dénonciateurs anonymes.

Au bénéfice de ce qui précède, la majorité de la Commission des droits politiques vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir approuver ce projet de loi.

Projet de loi (9365)

sur la dénonciation anonyme (*Modification de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (E 5 10)*)

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

Article 1

La loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985, est modifiée
comme suit :

Chapitre I Ouverture d'une procédure (nouveau, le chapitre I ancien devenant le Chapitre IA)

Art. 10A (nouveau)

Toute personne peut porter à la connaissance des autorités des faits
susceptibles d'entraîner l'ouverture d'une procédure administrative.
Toutefois, les autorités ne donnent, en principe, aucune suite aux
dénonciations anonymes.

Article 2

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