

*Date de dépôt : 3 février 2009*

## **Rapport**

**de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle de MM. Thierry Cerruti, Henry Rappaz et Maurice Clairet modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (Quota de 20% de juges non membres d'un parti politique dans les tribunaux permanents)**

### **Rapport de M<sup>me</sup> Mathilde Captyn**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Déposé par le MCG le 5 septembre 2007, ce projet de loi a occupé la Commission judiciaire et de la police les 6 et 27 novembre 2008, sous la présidence de MM. Olivier Jornot et Alberto Velasco.

Le Département des institutions était représenté lors de ces séances par M<sup>me</sup> Nadia Borowski, secrétaire adjointe ; M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint, et M. le Conseiller d'Etat Laurent Moutinot. Le procès-verbal a été parfaitement tenu par M. Rémy Asper. Nous remercions toutes ces personnes pour leur collaboration active et l'apport de leurs compétences à nos travaux.

### **Présentation du projet**

Un commissaire (MCG) signataire du projet de loi, indique que le projet de loi 10104 a pour objectif de laisser la possibilité à des gens ne souhaitant pas être membre d'un parti politique de se présenter au poste de juge. Aujourd'hui, les magistrats sont cooptés par les partis. L'idée du projet de loi consiste à prévoir que 20% des juges doivent avoir la possibilité de devenir magistrat sans passer par la commission interpartis ou un parti politique.

Il indique que la proposition tend à offrir l'occasion aux députés d'ouvrir un débat sur la question de savoir s'il est sain que les juges soient nommés de

la manière actuelle. Il serait par exemple possible de réfléchir à une école romande de la magistrature.

Il précise que selon sa conception de la justice, les magistrats devraient pouvoir ne pas être rattachés à un parti politique.

### **Travaux de la commission**

#### *Audition de M. Matteo Pedrazzini, président de la Commission judiciaire interpartis*

M. Pedrazzini indique intervenir en qualité de président de la Commission judiciaire interpartis qui est l'émanation d'une pratique et d'une coutume fort anciennes à Genève. Cette commission n'a pas vraiment de réalité légale, seule une référence existant à l'article 10 de la loi sur le CSM. La commission est constituée d'un groupe d'avocats désignés par les partis et a pour fonction de discuter, préalablement à toute élection, de l'utilité des candidatures et d'étudier le profil des candidats. La commission se réunit et, au bénéfice d'une certaine connaissance du Palais et du métier, essaie de trouver un consensus. La Commission interpartis connaît très peu de règles mais ne forge son opinion que sur la base de l'unanimité de ses membres. Lorsqu'une unanimité est trouvée, la commission fait connaître son choix au Grand Conseil qui est libre de prendre sa décision, mais l'avis unanime de la commission a souvent un certain poids et très souvent le Grand Conseil peut procéder très rapidement aux élections. Il indique ne pas pouvoir donner l'opinion de la Commission interpartis sur le projet de loi 10104, le MCG qui fait partie de celle-ci n'ayant pas donné son accord sur ce point. Il indique pouvoir cependant expliquer le fonctionnement de la commission et donner son opinion personnelle sur le projet de loi 10104.

Il relève qu'aucun parti n'a de privilège quant à sa représentation parmi les magistrats sélectionnés. La commission tend à choisir les meilleurs candidats, sans privilégier tel ou tel parti. Elle décide quels candidats conviennent le mieux, en tenant compte des rapports qui existent au Grand Conseil. La commission tente de faire en sorte que tous les groupes soient représentés. Il rappelle le cas du parti Vigilance qui avait bénéficié d'un certain soutien populaire et était représenté au Grand Conseil. Ce parti n'a jamais amené de juge car le fonctionnement de la Commission interpartis est décalé vis-à-vis des élections au Grand Conseil, ce qui donne le temps à chaque parti d'asseoir sa représentation au Parlement. Ce système s'est avéré bon dans le cas du parti Vigilance car des juges provenant de celui-ci et qui auraient été élus n'auraient plus bénéficié, après la disparition du parti, de soutien politique. Le MCG est un nouveau parti et bénéficie d'un soutien

populaire certain mais n'a pas encore de magistrat de carrière. Le parti de l'Alliance de gauche bénéficie encore d'un soutien populaire mais n'a plus de député au Grand Conseil. Sept juges de ce parti sont encore en activité. Les représentants de la commission interpartis ont décidé qu'il était opportun de laisser ces juges en place, notamment au vu de la qualité de leur travail et du fait qu'ils bénéficient toujours du soutien de leur parti. La Commission interpartis fonctionne avec l'idée qu'un parti politique est une famille qui soutient ses membres dans leur activité.

Il indique avoir personnellement des réticences quant à la fixation d'un quota de juges non membres d'un parti car cela signifierait qu'il est nécessaire de garantir la représentation de personnes ne bénéficiant pas du soutien d'une famille politique. Ce système ne fonctionnerait pas en raison du fait que lorsque des magistrats connaissent des problèmes, ils ont besoin du soutien de leur famille politique pour les surmonter. C'est notamment à soutenir les magistrats lors de situations difficiles que sert l'étiquette politique donnée aux juges. Dans le système en vigueur, un magistrat est présenté avec une étiquette politique lorsqu'il entre au Palais mais il est rarissime de voir des magistrats faire état de leurs convictions politiques dans le cadre de leur travail. M. Pedrazzini indique avoir pu constater lui-même que les magistrats élus assument leur charge en totale indépendance. Certains pays qui ont fait le choix de ne pas donner d'étiquette politique aux juges connaissent des problèmes de radicalisation de ceux-ci qui s'inscrivent à des syndicats de tous bords politiques. Ce sont ensuite les syndicats qui dirigent la carrière des magistrats, ce qui n'est pas le cas à Genève.

Une commissaire (S) note que la Commission interpartis ne repose sur aucune base légale. Elle se demande si cette situation est normale et peut perdurer.

M. Pedrazzini indique que la Commission interpartis a réfléchi à son éventuelle institutionnalisation ou suppression. Son institutionnalisation n'est pas apparue souhaitable car cela l'obligerait à s'intégrer à une structure qui pourrait enlever un certain dynamisme. Il estime que la commission ne constitue pas un cercle fermé, car tous les partis sont représentés. La suppression de la commission interpartis serait sans effet puisqu'une entité similaire se recréerait naturellement par ailleurs. Il souligne que si le fonctionnement de la Commission interpartis n'était pas satisfaisant, le Grand Conseil pourrait toujours s'écarter des propositions de celle-ci.

Un commissaire (L) remarque que la Commission interpartis fonctionne sur la base de la répartition de la représentation politique et sélectionne les magistrats en fonction de leurs qualités. Il s'interroge concernant cette deuxième mission. La commission effectue un tri au moment de la sélection

mais ne s'occupe pas du suivi qui doit être effectué par le CSM. Il se demande, s'agissant du suivi des carrières, si la situation actuelle est satisfaisante.

M. Pedrazzini confirme que la commission connaît ces deux fonctions. Concernant le suivi, le rôle du CSM et celui de la commission ne sont pas très clairement définis. Lorsque des problèmes se présentent, la commission invite le représentant du parti auquel est rattaché le juge à approcher ce dernier pour le conseiller. Ce système fonctionne assez bien.

Un commissaire (Ve) souhaiterait confirmation du fait que la Commission interpartis n'est composée que d'avocats. Il se demande comment un groupe peut entrer dans la commission, notamment si celle-ci doit accepter à l'unanimité d'intégrer de nouveaux membres. Il se demande si le fait de ne prendre que des décisions à l'unanimité peut causer dans certains cas que des candidats de qualité ne soient pas retenus.

M. Pedrazzini explique que chaque parti désigne son représentant. La commission n'est aujourd'hui composée que d'avocats. Elle a connu durant deux ans un représentant du MCG n'étant pas avocat mais connaissant bien ce milieu. C'est le MCG qui a désigné de façon souveraine ce représentant. Concernant le système de veto et d'unanimité, il peut arriver parfois qu'un candidat meilleur que les autres ne soit pas retenu mais les cas sont rares.

Un commissaire (MCG) estime que la commission interpartis fonctionne plutôt bien, certains problèmes restant à corriger. Il se demande si M. Pedrazzini estime qu'un candidat représenté par aucun parti ou qui ne remplirait pas la rubrique « parti politique » lors de son inscription aurait des chances d'être sélectionné par la commission interpartis.

M. Pedrazzini indique qu'il est possible de voir des candidats hors parti. Trois juges du Palais de justice en activité ne font pas partie d'un parti. Le Tribunal des conflits a toujours été présidé par des personnes hors parti. Dans d'autres cas, la Commission interpartis a constaté que le fait de ne pas pouvoir rattacher un juge à un parti pouvait remettre en cause le fonctionnement des équilibres politiques. Des candidats hors parti peuvent toutefois se présenter. Les critères de sélection sont très nombreux. Il est notamment exigé que le candidat soit avocat et au bénéfice de cinq ans d'expérience.

Les candidats sont auditionnés et interrogés sur leurs convictions. La commission ne pourrait pas fonctionner avec le quota de 20%, car celui-ci ferait naître un groupe de personnes hors parti qui aurait la même importance que les autres partis. Il souligne n'avoir jamais vu de juge marquer clairement sa préférence politique dans le cadre de sa fonction. Le quota de 20% de

juges hors parti aurait un effet contraire à celui escompté car un nouveau groupe serait créé.

### **Discussion de la commission**

Un commissaire (MCG) relève que la Commission interpartis fonctionne relativement bien. Il remarque que la réponse donnée par M. Pedrazzini concernant les chances d'un candidat se présentant sans être rattaché à un parti politique montre que celles-ci sont quasiment inexistantes. Le système actuel consiste donc bien en une répartition entre les partis. Il précise ne pas avoir été réellement choisi par son groupe pour siéger à la Commission interpartis. Le MCG souhaitait en effet présenter des personnes exerçant le métier d'avocat, mais la Commission interpartis n'a pas accepté celles-ci. Il indique avoir observé, lorsqu'il siégeait à la Commission interpartis, que bon nombre de candidats n'étaient pas auditionnés mais choisis sur la base de la confiance faite aux partis les présentant. Il semble que ce point, selon les propos de M. Pedrazzini, a été corrigé. Il relève que la Commission interpartis ne repose sur aucune base légale et ne rend pas de procès-verbaux de ses séances. Il estime que le fonctionnement de cette commission devrait être plus officiel qu'aujourd'hui. Il estime qu'il serait préférable d'au moins pouvoir garantir à une personne indépendante de tout parti la possibilité d'être choisie.

Un commissaire (L) remarque que l'existence de la commission est justifiée par le système voulu par la Constitution genevoise qui impose l'élection par le peuple et prévoit que le Grand Conseil pourvoit aux vacances. La suppression de la Commission interpartis impliquerait la suppression de l'élection populaire puisque le peuple ne pourrait pas procéder lui-même à l'audition des candidats pour en déterminer les qualités. La Commission interpartis couvre un besoin d'équilibre politique. Il indique être plus sceptique quant au suivi de l'activité des magistrats car la répartition entre la commission et le CSM n'est pas encore satisfaisante. Il estime que les juges ne sont pas politisés. Il indique n'avoir jamais subi, dans sa pratique de la profession d'avocat, de décision dictée par des considérations politiques.

Il souligne que les avocats qui ont tenté d'utiliser l'argument de l'appartenance politique d'un juge n'ont jamais obtenu gain de cause. Il estime que si des changements ont lieu quant à la structure de la Commission interpartis, il doit s'agir de changements institutionnels qui n'ont rien à voir avec la fixation d'un quota de 20% de juges non membres d'un parti. Il estime le projet de loi 10104 comme anticonstitutionnel du fait qu'il tend à

interdire à certains candidats d'être membres d'un parti, une telle discrimination n'étant pas admissible. Il estime que le projet de loi doit ainsi être rejeté. Il indique, vis-à-vis de l'exposé des motifs, être opposé au discours consistant à considérer que les juges sont mauvais et incompétents. Il estime que Genève connaît une magistrature de qualité.

Une commissaire (Ve) souligne que le projet de loi adopte un ton anti-juges et anti-Commission interpartis. Elle se demande ce que les auteurs envisagent comme système alternatif.

Un commissaire (MCG) admet qu'une école de la magistrature pourrait consister en un système trop lourd. Il conçoit que les juges n'abordent généralement pas les questions qui leur sont soumises en fonction de leur parti politique. Il estime qu'il est possible de rendre le système actuel plus neutre. Le fonctionnement actuel exclut toute égalité des chances entre les candidats. Chaque parti est bien défendu au sein de la commission mais une personne qui viendrait sans être présentée par un parti n'aurait aucune chance de passer le cap de la Commission interpartis.

Il indique ne pas avoir de solution alternative à proposer, mais il estime que, pour respecter l'égalité des chances, il est important de trouver une meilleure formule.

### **Positions des groupes**

Un commissaire (UDC) estime que les juges n'ont jamais émis la moindre opinion politique dans le prononcé de jugements, et le système actuel est le moins mauvais. L'UDC s'oppose par conséquent à ce projet de loi anticonstitutionnel.

Un commissaire (Ve) indique ressentir un sentiment de malaise s'agissant du fonctionnement de la Commission interpartis. Il se demande si l'appartenance d'un juge à un parti implique vraiment que celui-ci soit politisé dans sa fonction. Il ne doute pas de la qualité de la justice genevoise. Il estime que le fonctionnement interne de la Commission interpartis paraît obscur. Il indique ne pas voir l'intention de remettre ce fonctionnement en question ni d'entrer en matière sur le projet de loi qui est discriminatoire et anticonstitutionnel. Il souligne en revanche son sentiment de malaise à la suite de l'audition de la Commission interpartis.

Une commissaire (S) indique que les Socialistes n'entreront pas en matière sur le projet de loi. Elle indique qu'ils estiment gênant que la commission interpartis fonctionne sans base légale. Des problèmes se présenteront à l'avenir si la commission continue de fonctionner de cette

manière. Elle estime qu'il conviendrait de réfléchir à donner une base légale à la Commission interpartis.

Un commissaire (PDC) remarque qu'en approfondissant la question, il apparaît que le système actuel est le moins mauvais malgré les problèmes liés à la transparence et à la cooptation qui est effectuée, éléments qui ne semblent pas entièrement démocratiques. Il indique que le PDC s'opposera à l'entrée en matière sur le projet de loi.

Un commissaire (L) rappelle que n'importe quel citoyen, même non membre d'un parti, peut se présenter aux élections.

### **Vote d'entrée en matière**

Pour : 1(1 MCG)

Contre : 14 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC)

**L'entrée en matière sur le projet de loi 10104 est refusée.**

### **Conclusion**

La commission vous engage donc, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser se projet de loi.

### **Conséquences financières**

Aucune.

## **Projet de loi constitutionnelle (10104)**

**modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)**  
*(Quota de 20% de juges non membres d'un parti politique dans les tribunaux permanents)*

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 :

## **Titre IX                    Pouvoir judiciaire**

### **Chapitre I                Dispositions générales**

#### **Art. 131, al. 5    (nouveau)**

<sup>5</sup> Au moins 20% des juges ne sont pas membres d'un parti politique.