



Commission 5

« Rôle et tâches de l'Etat, finances »

Rapport sectoriel 506

Justice, sécurité, situations d'urgence

Rapporteur : Richard Barbey

30 avril 2010

Version finale

Table des matières

Introduction.....	5
506.1 Justice.....	6
506.2 Sécurité.....	11
506.3 Situations d'urgence.....	13
Table des thèses.....	14

Version finale

Introduction

Au mois d'octobre 2009, le groupe de travail composé de Solange Zosso, de Thomas Bläsi et du rapporteur a étudié les tâches de l'Etat liées à la justice, à la sécurité et à la gestion des situations extraordinaires ou d'urgence. Sur la base d'un document de travail préparé le 9 novembre 2009, la commission 5 a analysé ces sujets dans ses séances des 26 novembre 2009, 3 décembre 2009 et 2 février 2010.

Version finale

506.1 Justice

Introduction

La commission a décidé, par 11 oui, 0 non, 2 abstentions, de renvoyer la question de la justice à la conférence de coordination pour savoir ce que faisaient sur ce sujet les commissions 1 et 3.

506.11 Argumentaire de la majorité

Argumentaire

Certes, l'administration de la justice constitue l'une des principales tâches de l'Etat, indispensable pour le fonctionnement harmonieux de toute collectivité.

La matière ne relève pas seulement des domaines dévolus à la commission 5, mais aussi de ceux confiés à la commission 3, chargée de définir les trois Pouvoirs, ainsi qu'à la commission 1 dans la mesure où celle-ci estimerait que des droits fondamentaux d'ordre procédural devraient être spécifiquement garantis dans la Constitution.

En sus des articles 130 à 140 relatifs au pouvoir judiciaire, la Constitution genevoise actuelle contient d'autres normes se rapportant à la justice, ainsi sur la présomption d'innocence (art. 4), puis sur la liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile (art. 12 à 39). Dans un avenir proche, ces dispositions seront remplacées par de nouvelles dispositions du droit fédéral.

Le 1^{er} janvier 2011 en effet, le Code de procédure pénale suisse¹ entrera en vigueur, qui définit les conditions d'une arrestation par la police ou par un particulier (art. 217-218), des premiers interrogatoires du prévenu (art. 219), de la détention provisoire ou pour des motifs de sûreté (art. 220-233), enfin des perquisitions, des fouilles et des examens (art. 241-252). Indépendamment des causes pénales, les articles 397a à 397f du Code civil, adoptés en 1978 déjà, autorisent la privation de liberté à des fins d'assistance d'une personne souffrant d'une maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou d'un grave état d'abandon, lorsqu'une telle mesure est indispensable pour prévenir un danger qui menace l'intéressé personnellement ou un tiers.

Parmi les constitutions cantonales, la Constitution VD contient, dans le chapitre 2 du titre III sur les tâches et les responsabilités de l'Etat, deux dispositions prévoyant d'une part que celui-ci « assure à chacun une justice diligente, indépendante et accessible » (art. 42), puis qu'il institue un service de médiation administrative indépendant et qu'il encourage la médiation privée (art. 43). Dans la Constitution FR, les articles 29-32 intégrés parmi les droits fondamentaux énumèrent plusieurs garanties de procédure, telles que le traitement équitable d'une cause judiciaire et le prononcé d'un jugement dans un délai raisonnable, de même que le droit d'être entendu, de recevoir une décision écrite et motivée, de bénéficier de l'assistance juridique, de

¹ RS 312

l'accès au juge ou à un tribunal établi par la loi, indépendant et impartial, enfin, pour les affaires pénales, la présomption d'innocence et la liberté de l'accusé d'assurer sa défense ou de recourir.

Ces mêmes prérogatives sont dans l'ensemble également consacrées par les articles 29 à 32 Constitution fédérale, ainsi que par les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Le droit fédéral définit d'autre part les domaines dans lesquels la justice privée, soit l'arbitrage, est admise et ceux où une telle voie reste proscrite.

Au sein de la commission 5, des propositions ont été formulées, tendant à ce que « l'Etat assure l'administration diligente de la justice » ou à ce que l'on reprenne le libellé de l'article 42 Constitution VD cité précédemment. Plusieurs membres de la commission ont en outre estimé que des garanties de procédure devraient être reconnues et l'un d'eux a établi une liste des garanties qu'il considérait comme essentielles.

La commission 5 a finalement décidé de ne pas mentionner la justice dans la liste des tâches étatiques. En revanche, dans le rapport 510 « Principes » traitant des principes généraux relatifs aux tâches, la thèse 510.11b. a été adoptée, suivant laquelle « L'Etat assume l'ensemble des tâches que la Constitution et la loi lui confèrent ». La formulation choisie tend à souligner, tout d'abord, que la liste des tâches spécifiquement mentionnées par la suite n'a pas un caractère exhaustif et, en second lieu, que certaines d'entre elles sont consacrées dans d'autres chapitres de la Constitution que parmi leur énumération. La justice fait ainsi partie des tâches de l'Etat, puisque la partie relative aux trois pouvoirs règle l'organisation du pouvoir judiciaire.

En parallèle, la commission 5 a choisi de laisser à la commission 1 le soin de définir les garanties particulières de procédure qu'il conviendra d'introduire dans les droits fondamentaux.

On rappellera en dernier lieu que les articles 213 et suivants du Code de procédure civile suisse, destiné également à entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2011, réglementeront la médiation. Cette institution vaudra pour l'ensemble des litiges civils ordinaires, y compris les procédures de divorce dans lesquelles les époux n'auront pas trouvé un accord sur l'ensemble des effets accessoires².

506.12 Thèses et argumentaires de minorité

Auteurs : Alberto Velasco, Melik Özden

Introduction

D'aucuns argumenteront que la plupart des thèses proposées sont consacrées dans la Constitution fédérale et que, par conséquent, il est inutile et redondant de les faire figurer dans la Constitution genevoise. Bien que l'argument soit recevable, rien n'empêche de faire figurer un certain nombre de principes dans la Constitution genevoise eu égard au fait que l'ensemble de la population n'est pas suffisamment averti

² RS 27; HALDY, *La nouvelle procédure civile suisse*, 2009, p. 1, 45, 75.

ou formé pour réaliser que ceux-ci sont consacrés au niveau du droit supérieur. Enfin, s'agissant de la justice, il nous semble qu'une bonne et facile lisibilité des principes commande que ceux-ci figurent dans un document censé représenter le droit supérieur cantonal.

Thèses, articles et résultats des votes

506.12.a Administration de la justice

L'Etat assure l'administration diligente de la justice.

Argumentaire

L'Etat, en tant qu'institution publique impartiale, a le devoir de veiller à l'administration rapide, efficace et impartiale de la justice. C'est le seul garant de l'indépendance par rapport aux intérêts divergents des parties.

506.12.b Protection

Toute personne a le droit d'obtenir la protection effective des juges et des tribunaux dans l'exercice de ses droits et intérêts légitimes. En aucun cas, ce recours ne peut être refusé.

Argumentaire

Il s'agit ici de droits fondamentaux, inhérents à la dignité humaine, garantis par la Constitution suisse et par la CEDH. Chaque être humain, de quelque nationalité qu'il soit et quel que soit son lieu de résidence habituel, a un droit inaliénable de demander la protection de l'Etat de résidence dans lequel il se trouve, afin de comparaître devant les cours instituées par ledit Etat. Ce dernier ne peut refuser l'accès à la justice instituée par ses instruments constitutionnels réguliers.

506.12.c Défense et assistance

Chacun a le droit de se défendre et d'être assisté d'un avocat.

Argumentaire

Tout procès suppose un droit à se voir défendu par un mandataire choisi par le défendeur ou le demandeur à une action. Ce dernier peut se voir nommé aux frais de l'Etat, afin de garantir la protection des droits fondamentaux des parties au procès et le libre accès aux tribunaux.

506.12.d Information et publicité

Chacun a le droit d'être informé d'une accusation portée contre lui et a droit à un procès public.

Argumentaire

Tout justiciable a le droit de connaître les accusations portées contre lui et de se défendre au travers d'un procès public et contradictoire, afin de mettre en évidence au mieux ses droits dans l'action qui le concerne.

506.12.e Rétroactivité

Nul ne peut être condamné ou sanctionné pour des actions ou des omissions qui lorsqu'elles se sont produites ne constituaient pas un délit, une faute ou une infraction administrative, selon la législation en vigueur à ce moment-là.

Argumentaire

Le principe de l'interdiction de la rétroactivité des lois est assuré dans la Constitution. L'Etat veille à ce que ce principe soit respecté à tout moment et en tout lieu de son territoire.

506.12.f Gratuité

La justice est gratuite quand la loi en dispose ainsi et, dans tous les cas, au bénéfice de ceux qui n'ont pas suffisamment de ressources pour ester en justice, sous réserve des recours téméraires.

Argumentaire

Afin de garantir l'accès aux droits à l'égalité et à la dignité, l'Etat prend à sa charge les frais d'administration de la justice dans les cas où le justiciable ne peut lui-même pourvoir à la défense de ses intérêts personnels.

506.12.g Détention provisoire

Conformément à la procédure d'habeas corpus, la loi détermine la durée maximale de la détention provisoire.

Argumentaire

La loi fixe de manière précise les délais dans lesquels un prévenu doit être déféré devant un juge à l'issue de son arrestation, afin de garantir les droits à la liberté personnelle et aux droits de défense du prévenu.

506.12.h Orientation, droits fondamentaux et développement

Les peines privatives de liberté ordinaires sont orientées *aussi* vers la rééducation et la réinsertion sociale.

Le condamné privé de sa liberté jouit de ses droits fondamentaux, dans la mesure où ceux-ci restent compatibles avec l'exécution de sa peine.

Il a droit à un travail rémunéré et aux prestations correspondantes de la sécurité sociale, ainsi qu'à l'accès à la culture et au développement intégral de sa personnalité.

Argumentaire

La peine doit *aussi* être orientée dans le sens d'une réinsertion dans la société, pour le bien de la personne condamnée, aussi bien que dans l'intérêt des membres de la société, afin de permettre au condamné de se réinsérer dans le tissu social dont il s'est temporairement éloigné et d'en respecter désormais les devoirs fondamentaux de respect et de responsabilité personnelle.

506.2 Sécurité

506.21 Thèse et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

506.21.a Sécurité

L'Etat assure le maintien de la sécurité et de l'ordre public dans le respect des droits fondamentaux. L'Etat détient le monopole de la force publique.

Résultats des votes : 9 oui, 0 non, 4 abstentions

Argumentaire

Toutes les constitutions cantonales évoquent la sécurité, la force publique ou encore le maintien de l'ordre public. L'article 125A de la Constitution genevoise actuelle, adopté en 1999, prévoit quant à lui que la police est exercée dans tout le canton par un seul corps de police placé sous la haute surveillance du Conseil d'Etat (al. 1). La loi règle ce qui a trait à cet exercice, notamment les attributions, l'organisation et les modes d'intervention de la police (al. 2). La loi peut aussi déléguer au personnel qualifié des communes des pouvoirs de police limités (al. 3). L'article 126 al. 1 Constitution GE rappelle encore que le Conseil d'Etat dispose de la force armée pour le maintien de l'ordre public et de la sûreté de l'Etat, tout en lui imposant l'obligation d'employer uniquement à cet effet des corps constitués par la loi.

La sécurité, le maintien de l'ordre public et l'usage de la force publique figurent à nouveau parmi les tâches essentielles de l'Etat. Au sein de la commission 5, des opinions divergentes ont toutefois été exprimées sur le contenu de la ou des dispositions constitutionnelles à adopter. Devait-on prévoir un texte général sur la sécurité ou se limiter à la mission et aux compétences de la police ? Devait-on insister sur les moyens propres à assurer la sécurité, notamment sur l'importance de la police de proximité ? Que prévoir au sujet de la force publique ? Fallait-il enfin tenir compte du rôle réservé aux communes ?

La commission a en définitive choisi de s'en tenir à sa pratique habituelle et de faire abstraction des compétences communales particulières, jusqu'à ce que cette question ait pu être examinée conjointement avec la commission 4. Une terminologie plus générale évoquant « l'ordre public » et « la force publique », employée dans la majorité des constitutions cantonales (art. 37 Cst. BE, art. 24 Cst. BS, art. 76 Cst. FR, art. 5 let. b Cst. NE, art. 44 Cst. VD, art. 100 Cst. ZH), a été préférée à l'adoption d'une norme sur la police. La thèse retenue se subdivise en deux phrases concernant tout d'abord la sécurité et l'ordre public, domaines dans lesquels les communes pourraient se voir reconnaître certaines compétences, puis la force publique dont l'usage devrait en principe être réservé à un monopole cantonal. A l'origine, la première phrase de la thèse, non assortie d'une référence au « respect des droits fondamentaux », a été adoptée par 11 oui, 1 non, 2 abstentions.

Durant la discussion, certains membres de la commission ont en dernier lieu exprimé le souhait que les droits fondamentaux étudiés par la commission 1 garantissent la sécurité des personnes et des biens, comme le rappellent certaines Constitutions cantonales.³

506.22 Thèses et argumentaire de la minorité

Auteurs : Alberto Velasco et Mélik Özden

Thèses, articles et résultats des votes

506.22.a Sécurité et affaires militaires

Les corps de police en charge de la sécurité républicaine ne peuvent en aucun cas faire partie du même département en charge des affaires militaires.

506.22.b Affaires militaires, police et présidence

Le département chargé des affaires militaires et le département chargé de la police ne peuvent dépendre de la présidence.

Argumentaire

Bref rappel historique pour indiquer qu'au niveau institutionnel des précautions ont été prises, depuis 1933 particulièrement, pour éviter la confusion des rôles. C'est ainsi que le chef de Justice et Police ne doit pas, en termes institutionnels et non pas en termes de personnes, être le chef du Département militaire. Par ailleurs, les différents Conseils d'Etat se sont refusés, pour des raisons de nature politique, à organiser un grand département qui regrouperait les aspects de sécurité civile et de sécurité militaire.

³ Cf. § 11 Cst BS « La Constitution fédérale et les instruments internationaux auxquels la Suisse est tenue garantissent les droits fondamentaux, notamment... e. le droit à la liberté et à la sécurité r. la garantie de la propriété. »

506.3 Situations d'urgence

Introduction

La commission a décidé à l'unanimité de renvoyer la question des situations extraordinaires parmi les tâches de l'Etat aux commissions 1 et 3.

506.31 Argumentaire de la majorité

Argumentaire

Les Constitutions cantonales mentionnent les « situations extraordinaires », « d'urgence » ou « de catastrophe » - la première dénomination est plus large que les deux autres⁴ – en abordant le sujet, soit dans les compétences réservées au Conseil d'Etat de même qu'au Grand Conseil après un délai d'attente (art. 91 Cst. BE titre marginal, art. 75 Cst. NE, art. 125 Cst. VD, art. 72 Cst. ZH), soit simultanément dans ce chapitre et celui consacré aux tâches de l'Etat (art. 24 al. 2 et 109 Cst. BS, art. 75 et 117 Cst. FR). Suivant les circonstances, les situations extraordinaires, qui visent aussi bien des désastres naturels, que des catastrophes, la rupture de l'approvisionnement d'un bien essentiel, des épidémies, ou des conflits, etc., peuvent requérir la suspension provisoire de certains droits fondamentaux, par exemple la liberté de se déplacer ou de se réunir.

Dans un souci de concision et puisque la liste de tâches concerne celles habituellement assumées par l'Etat, la commission 5 considère qu'il convient de ne pas mentionner parmi celles-ci la gestion des situations extraordinaires. Elle laisse pour le surplus à la commission 3 le soin de traiter la question, de concert avec la commission 1 s'agissant la suspension éventuelle des droits fondamentaux.

⁴ KÄLIN/BOLZ, *Manuel de droit constitutionnel bernois*, p. 495.

Table des thèses

Les thèses de minorité sont en italique.

506.1 Justice

506.12.a Administration de la justice

L'Etat assure l'administration diligente de la justice.

506.12.b Protection

Toute personne a le droit d'obtenir la protection effective des juges et des tribunaux dans l'exercice de ses droits et intérêts légitimes. En aucun cas, ce recours ne peut être refusé.

506.12.c Défense et assistance

Chacun a le droit de se défendre et d'être assisté d'un avocat.

506.12.d Information et publicité

Chacun a le droit d'être informé d'une accusation portée contre lui et a droit à un procès public.

506.12.e Rétroactivité

Nul ne peut être condamné ou sanctionné pour des actions ou des omissions qui lorsqu'elles se sont produites ne constituaient pas un délit, une faute ou une infraction administrative, selon la législation en vigueur à ce moment-là.

506.12.f Gratuité

La justice est gratuite quand la loi en dispose ainsi et, dans tous les cas, au bénéfice de ceux qui n'ont pas suffisamment de ressources pour ester en justice, sous réserve des recours téméraires.

506.12.g Détention provisoire

Conformément à la procédure d'habeas corpus, la loi détermine la durée maximale de la détention provisoire.

506.12.h Orientation, droits fondamentaux et développement

Les peines privatives de liberté ordinaires sont orientées aussi vers la rééducation et la réinsertion sociale.

Le condamné privé de sa liberté jouit de ses droits fondamentaux, dans la mesure où ceux-ci restent compatibles avec l'exécution de sa peine.

Il a droit à un travail rémunéré et aux prestations correspondantes de la sécurité sociale, ainsi qu'à l'accès à la culture et au développement intégral de sa personnalité.

506.2 Sécurité**506.21.a Sécurité**

L'Etat assure le maintien de la sécurité et de l'ordre public dans le respect des droits fondamentaux. L'Etat détient le monopole de la force publique.

506.22.a Sécurité et affaires militaires

Les corps de police en charge de la sécurité républicaine ne peuvent en aucun cas faire partie du même département en charge des affaires militaires.

506.22.b Affaires militaires, police et présidence

Le département chargé des affaires militaires et le département chargé de la police ne peuvent dépendre de la présidence.

* * * * *

Version finale