

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 24 mai 2007

Projet de loi

modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (augmentation du nombre des juges d'instruction (E 2 05)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, est modifiée
comme suit :

Titre VIII Juges d'instructions

Art. 47, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le collège des juges d'instruction se compose de 11 à 17 membres, dont un
président et un vice-président.

Art. 2 Modifications à une autre loi

La loi fixant le nombre de certains magistrats du pouvoir judiciaire (E 2 10)
du 25 janvier 2002, est modifiée comme suit :

Art. 1, 1^{ère} phrase et lettre d (nouvelle teneur)

Jusqu'aux élections générales d'avril 2008, le nombre des juges à la Cour de cassation, des juges à la Cour de justice, des juges au Tribunal de première instance, des juges d'instruction, des juges au Tribunal tutélaire et des substituts du procureur général est fixé comme suit :

- d) 17 postes de juges d'instruction;

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

La surcharge du Pouvoir judiciaire en général et des juridictions pénales en particulier est connue et reconnue.

C'est le lieu de rappeler que 62% des avocats qui avaient participé aux enquêtes de satisfaction menées en octobre-novembre 2001 estimaient déjà que la charge du Pouvoir judiciaire avait augmenté plus rapidement que ses moyens au cours des 5 années précédentes (cf. Rapport sur les enquêtes de satisfaction des utilisateurs et utilisatrices du palais de justice de Genève - avril 2002, pages 15, 16, 20 et 102 à 104).

Dans le prolongement des modifications du 4 avril 2003 à la loi fixant le nombre de certains magistrats du Pouvoir judiciaire, par le biais desquelles le Ministère public (2 nouveaux substituts), le Tribunal de 1^{ère} instance et de police (1 nouveau juge), la Cour de justice (1 nouveau juge) et le Tribunal de la jeunesse (1 nouveau juge) ont vu leurs effectifs augmentés, la commission de gestion du Pouvoir judiciaire unanime demande un nouveau renforcement de la filière pénale grâce à la création de 2 postes supplémentaires de juges d'instruction.

Cette démarche tend avant tout à doter la justice pénale de moyens indispensables lui permettant de diminuer la durée de l'instruction des procédures, afin, notamment, de réduire celle des détentions préventives nécessaires aux enquêtes pour, in fine, tenter de maintenir le taux d'occupation de la prison de Champ-Dollon à un niveau acceptable.

Dans la mesure où le nombre des juges d'instruction serait porté à 17, il y aurait lieu de procéder à la modification tant de l'article 47, alinéa 1, de la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ / E 2 05) que de l'article 1, alinéa 1, de la loi fixant le nombre de certains magistrats du pouvoir judiciaire (E 2 10).

II. Contexte

A. *Bref historique*

L'article 47, alinéa 1, LOJ, qui limite le nombre maximum des juges d'instruction à 15, a été adopté par le Grand conseil le 22 avril 1977.

Il y avait déjà été relevé à cette occasion que « cette juridiction tient une place essentielle dans notre système judiciaire pénal »¹. Ce constat est d'autant plus vrai aujourd'hui, à l'heure où les conflits et les « affaires » se judiciairisent plus que jamais.

La dernière augmentation du nombre des juges d'instruction, qui a permis d'atteindre ce plafond légal (accroissement du nombre des magistrats de 12 à 15), résulte d'un projet de loi voté le 26 janvier 1990².

Cet effectif, arrêté il y a déjà plus de 15 ans, s'avère désormais insuffisant.

Force est de constater que l'essentiel des motifs qui avaient conduit le législateur à adopter ces deux modifications, dont certains seront repris ci-dessous, conservent aujourd'hui toute leur actualité³.

B. *Situation actuelle*

Le rôle et les attentes placées dans l'intervention du juge d'instruction se sont amplifiées dans des proportions considérables au cours de ces dernières années.

Si le nombre des affaires traitées demeure relativement stable (env. 2700 procédures pénales et 370 commissions rogatoires internationales par année⁴, ce qui équivaut presque à une attribution moyenne d'un dossier par magistrat pour chaque jour ouvrable), la complexification des affaires, la multiplication des interventions des parties (interventions en audience, courriers, appels téléphoniques, etc.) et l'augmentation exponentielle des requêtes formelles d'actes d'instruction formulées par celles-ci ont pour conséquence qu'il devient extrêmement difficile de cadencer l'instruction d'une affaire de façon à la terminer rapidement, voire même, dans un délai raisonnable. Cet interventionnisme grandissant des parties, qu'il n'y a pas

¹ Mémorial du Grand conseil, 1977 I 158.

² Mémorial du Grand Conseil, 1990 I 443-458.

³ Mémorial du Grand Conseil, 1977 I 153-165; 1990 I 443-458; 1990 II 1512-1530; 1991 II 1726-1761.

⁴ Cf. not. le « Compte-rendu de l'activité des tribunaux en 2005 » de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, avril 2006, p. 32.

lieu, en soi, de remettre en cause, dans la mesure où il n'est que l'expression du fait que celles-ci font valoir leurs droits procéduraux, se mesure aussi notamment par l'augmentation du nombre des recours portés devant la Chambre d'accusation contre les décisions et inactions des juges d'instruction et du Procureur général (+ 16 % entre 2004 et 2005⁵).

La complexification et la durée des procédures proviennent aussi du fait que, davantage que par le passé, le juge d'instruction, en particulier dans le cadre de sa permanence, a à faire à des prévenus dont l'audition requiert l'intervention d'un interprète, la panoplie des langues étrangères concernées étant par ailleurs très étendue. A titre d'exemple, le 15 mai 2006, sur les 10 affaires traitées dans la journée par le juge de permanence, 5 ont nécessité le recours à un interprète. Le plus souvent, au moins $\frac{1}{4}$ des affaires comprend un ou plusieurs prévenus n'étant pas en mesure de comprendre ou de s'exprimer en français. Outre la charge de travail considérable que cette situation occasionne pour le greffe de la juridiction, il en résulte inévitablement une prolongation importante de la durée et de la complexité des audiences.

Confrontés à un nombre de parties toujours plus important, les juges d'instruction sont de plus en plus régulièrement contraints de siéger dans de véritables salles d'audience, faute de place disponible dans leur cabinet. La durée de ces audiences est naturellement fortement allongée, de façon à ce que chacun ait l'occasion de s'exprimer et il n'est pas rare qu'il faille les appointer plusieurs fois pour permettre à chacun de faire valoir ses droits.

Les procédures à caractère social marqué (abus sexuels et conflits intra-familiaux en particulier) sont en constante augmentation, exigeant toujours davantage du juge un temps d'écoute considérable, mais nécessaire.

Les causes de nature économique ou financière requièrent de plus en plus de vérifications tous azimuts et des recherches de dimension internationale. Ces affaires, souvent extrêmement complexes, nécessitent des études approfondies et le dépouillement systématique d'une documentation particulièrement volumineuse. Il est aussi à noter que, dans ce domaine, la procédure pénale est souvent utilisée à d'autres fins (indemnisation, recherche d'informations utiles dans le cadre d'autres procédures, etc.), avec pour corollaire, ici aussi, que les parties multiplient leurs interventions, le juge peinant à limiter les actes.

⁵ « Compte-rendu de l'activité des tribunaux en 2005 » de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, avril 2006, p. 18.

Les juges d'instruction et leurs collaborateurs doivent aussi faire face à un nombre toujours plus élevé de tâches de gestion (classement, numérotation des pièces, photocopies, scannage, gestion et archivage de documents tant informatiques que sous format papier, etc.). L'accomplissement de ces tâches, nouvelles pour la plupart, techniquement évolutives et en constante augmentation, est notamment commandé par les exigences posées par la jurisprudence en matière d'entraide judiciaire internationale, par la gestion administrative de procédures toujours plus complexes et volumineuses et par l'adaptation indispensable et inévitable du traitement des dossiers aux moyens et techniques informatiques/numériques actuels, d'une part, et aux modifications législatives fédérales et cantonales actuelles et futures, d'autre part.

Les évolutions jurisprudentielles de ces trois dernières années ont sensiblement complexifié le traitement des procédures d'entraide, s'agissant notamment de l'intervention devenue obligatoire des parties dans le tri des pièces susceptibles d'être communiquées à l'autorité requérante⁶. En outre, de façon plus générale, le nombre et le type des instruments financiers aujourd'hui à disposition de la population requièrent une multiplication des actes de vérification nécessaires à une réponse exhaustive, mais ciblée, de la requête d'entraide.

Les chiffres récents laissent apparaître une constante augmentation du nombre des personnes détenues préventivement à la prison de Champ-Dollon depuis 2003⁷. Cela étant, on constate que le nombre des mandats d'arrêt décernés reste stable.⁸ Cette situation montre que ce n'est pas tellement le nombre d'arrestations qui est la cause de la sur-occupation critique à laquelle la prison de Champ-Dollon doit faire face. Celle-ci s'explique bien plus par le fait que l'établissement est en partie occupé par des personnes en exécution de peine, mais également, et surtout, par l'allongement de la durée des détentions préventives, corollaire de la complexification des procédures.

Il y a en effet lieu de noter que la durée moyenne du séjour des personnes détenues à la prison a augmenté d'environ 4 jours entre 2004 et 2005. En permanence, la situation « normale » commande qu'il soit mis un terme à 50% des affaires traitées dans le délai des 8 premiers jours de la détention préventive. Or, pendant ce délai, ce taux de sortie n'est plus assuré en ce qui

⁶ CF. not. ATF 130 II 14 et ATF du 44.08.2004, cause 1A 159/2004.

⁷ Prison préventive de Champ-Dollon, « Rapport d'activité 2005 », mars 2006, p. 10.

⁸ « Compte-rendu de l'activité des tribunaux en 2005 » de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, avril 2006, p. 32.

concerne les relaxes ; en 2003, seulement 44,5 % des détenus ont été libérés dans les 8 jours; en 2005, ce taux a chuté à 38 %. Il est ensuite usuellement nécessaire qu'au moins 2/3 à 3/4 (soit 67 à 75 %) des affaires soient terminées à l'instruction au bout de 3 mois. Par parallélisme, les détentions préventives de moins de 3 mois en 2005 n'ont été que de 54 %⁹.

Le nombre des personnes convoquées ces dernières années (entre 25 000 et 30 000 de 2003 à 2005), mis en relation avec les données des années précédentes (entre 17 000 et 22 000 de 2000 à 2002) montre clairement que le nombre d'audiences et le nombre d'intervenants dans les procédures est en constante augmentation. Cette situation entraîne inévitablement un ralentissement du traitement des affaires et un travail supplémentaire pour les juges et leurs collaborateurs, que les effectifs actuels peinent à juguler.

Plus inquiétant, il est à prévoir que le nombre et la durée des audiences, déjà critiques, augmenteront plus encore avec l'introduction du nouveau droit des sanctions le 1^{er} janvier 2007, dans la mesure où il appartient au juge d'instruction de pousser plus avant ses investigations quant à la situation personnelle et financière des prévenus, préalable nécessaire au prononcé de « jours-amende », destinés dans une large mesure à remplacer la peine privative de liberté¹⁰.

Cette surcharge, appelée à augmenter encore dans un futur proche, devient très difficilement gérable et, de toute évidence, nuit à une saine administration de la justice. Elle comporte en effet le risque d'accumuler un retard considérable et inadmissible dans l'instruction des causes, en particulier celles dans lesquelles le prévenu est détenu préventivement.

Les instructions doivent absolument être conduites dans un délai raisonnable. Or, cela n'est souvent pas possible à l'heure actuelle, malgré les efforts consentis.

Tout doit être mis en œuvre pour que la durée des détentions préventives soit limitée au strict nécessaire, ce qui ne saurait être possible qu'en déchargeant les juges des trop nombreux dossiers, fréquemment complexes et volumineux, encombrant leur cabinet.

⁹ Prison préventive de Champ-Dollon, « Rapport d'activité 2005 », mars 2006, pp. 8 et 17.

¹⁰ A cet égard, voir not. l'exposé des motifs général à l'appui du train de projets de lois relatifs à l'adaptation de la législation cantonale à la modification du Code pénal suisse du 13 décembre 2002 (PL 9846 à 9850), déposé devant le Grand Conseil le 3 mai 2006, en particulier pp. 3-4.

De même, il est indispensable que les juges d'instruction puissent faire face aux obligations internationales de la Suisse, en donnant une suite rapide et efficace aux demandes d'entraide judiciaire internationale qui leur sont adressées.

Au vu de ce qui précède, il est indéniable que la capacité des juges d'instruction, aujourd'hui insuffisante, doit être revue. Le concours de deux magistrats supplémentaires s'impose dès lors à court terme, étant précisé que cette demande doit être comprise comme une réponse aux besoins immédiats et à ceux actuellement prévisibles.

On relèvera enfin qu'un recours plus conséquent aux juges suppléants ne saurait être envisagé pour faire face à cette situation. Déjà difficile en l'état, celui-ci a en effet atteint ses limites, ne serait-ce qu'en terme de disponibilités, les juges suppléants du Tribunal de 1^{ère} instance et de l'instruction étant déjà fortement sollicités par ce dernier, par le Tribunal de police et par le Tribunal des baux et loyers, en proie eux aussi à des surcharges chroniques.

Le modèle de poursuite pénale adopté par le projet de code pénal suisse, qui pourrait entrer en vigueur en 2010 déjà, se caractérise par l'absence totale du juge d'instruction, le ministère public conduisant l'ensemble de la procédure préliminaire. L'entrée en vigueur des dispositions d'application du code de procédure pénale suisse aura pour effet de supprimer la fonction de juge d'instruction.

L'instruction n'en doit pas moins être renforcée jusqu'à cette date.

Une évaluation d'ensemble des besoins de la justice pénale sera effectuée à l'occasion des travaux de mise en œuvre du nouveau code. L'expérience de cantons étant passés au système qu'exigera le droit fédéral (Zoug, Lucerne Saint-Gall) ne parle pas en faveur d'une baisse du nombre de postes dans le domaine de la justice pénale.

Au besoin, les juges d'instruction nouvellement élus pourront être coulissés dans une nouvelle fonction.

III. Incidences financières des projets de loi (cf. annexe)

La création de ces 2 postes de magistrats entraînerait une augmentation des charges salariales, charges sociales non comprises, de l'ordre de 88 200 F pour l'année 2007, pour 3 mois d'activité.

Il est à relever qu'au moins un quart de cette augmentation serait financé par une diminution du montant des indemnités versées aux juges suppléants.

Par ailleurs, 2 greffiers et 1 commis-greffier devraient être engagés pour répondre aux exigences légales et absorber le travail administratif de ces deux magistrats supplémentaires. L'augmentation de la masse salariale, charges sociales non comprises, serait de l'ordre de 50 000 F en 2007, pour 3 mois d'activité. Ces charges seront supportées par le budget ordinaire de fonctionnement du Pouvoir Judiciaire.

Enfin, le coût de l'installation et de l'équipement de l'ensemble de ces nouveaux postes de travail s'élèverait environ à 20 000 F.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe :

Tableau d'estimation des coûts de fonctionnement et d'équipement annuels

Annexe :**Estimation des coûts de fonctionnement et d'équipement annuels, fondée sur le postulat que l'instruction compterait 17 juges**

L'entrée en fonction étant prévue le 1^{er} octobre 2007, les montants annuels des traitements et indemnités doivent être divisés par quatre pour l'année 2007

CHARGES

Traitements et indemnités - rubrique 14.00.00.00 30.00.00.00		2007
		(F)
2 juges d'instruction	Classe 31/6	176 400 F x 2
* sans les charges sociales		352 800
	Sous total 12 mois : 2	352 800
Charges sociales (19,914%)		70 256
	Sous total 12 mois	423 056
Augmentation budget PJ rubrique 14.00.00.00 31.00.00.00		
Budget rubrique 310	Fournitures et frais d'insertion	1 000
Budget rubrique 311	Mobilier et machines**	20 000
Budget rubrique 317	Frais divers	2 000
Budget rubrique 318	Prestations de tiers	10 000
	Sous total 12 mois	33 000
	Total annuel PJ	456 056
Augmentation budget DCTI rubriques 54.00.00.00 31.00.00.00		
Augmentation budget CTI		
Budget rubrique 516	Postes de travail PC+réseau	6 860
	(5 x 1 372 F)**	
	Imprimantes (2 x 2 169 F)**	4 338
	Câblage (7 x 500 F)**	3 500
	Total CTI	14 698
	Total annuel PJ + CTI	470 754

**tout ou partie des ces dépenses devrait en réalité être débitée des comptes 2006

RECETTES

		(F)
Recettes rubrique 431	Emoluments	3 000
Recettes rubrique 437	Jours amendes	10 000
	Total recettes PJ	13 000

	2007	2008
Charges	470 754	436 056
Coût brut	470 754	436 056
Recettes	13 000	13 000
Coût net	457 754	423 056

Résumé : Le coût net de fonctionnement de l'instruction sera augmenté de l'ordre de 400 000 F par année.