

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 20 décembre 2012

Projet de loi

modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05)
(Nombre de procureurs)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 76, lettre b (nouvelle teneur)

Le Ministère public est doté :

- b) de 43 postes de procureurs.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

A. Etat des lieux

Sous l'empire de l'ancienne loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, la poursuite pénale était confiée à deux autorités, soit le Ministère public, composé du procureur général et de ses procureurs et substituts, d'une part, et les juges d'instruction, d'autre part. Le procureur général et ses substituts recevaient les plaintes et rapports, supervisaient l'éventuelle enquête préliminaire de la police et soutenaient l'accusation devant les tribunaux. Quant aux juges d'instruction, ils étaient chargés, s'ils en étaient requis par le procureur général, de l'instruction préparatoire.

Le nombre des substituts et celui des juges d'instruction s'est progressivement accru au fil de l'augmentation du nombre des procédures. Avant les changements destinés à anticiper la réforme Justice 2011, on comptait un procureur général, 2 procureurs et 8 substituts, respectivement 17 juges d'instruction. La dernière augmentation du nombre des juges d'instruction avait résulté de l'adoption de la loi L 10038, qui avait porté en 2007 le nombre des juges d'instruction de 15 à 17.

Le Conseil d'Etat a déposé le 3 septembre 2009 son projet de nouvelle loi sur l'organisation judiciaire (PL 10462). A l'article 75 (devenu 76), il était proposé que le Ministère public compte un procureur général et 35 procureurs. L'exposé des motifs précisait à ce sujet ce qui suit :

« L'introduction du CPP dans le canton de Genève a un impact majeur sur les compétences du Ministère public tel qu'il existe aujourd'hui, dès lors que celui-ci reprend, en collaboration avec la police, les fonctions d'investigation du juge d'instruction.

Le Ministère public est appelé à comprendre un nombre important de magistrats. Ses besoins sont évalués à 35 postes, soit 7 de plus que le nombre de postes actuel de juges d'instruction et de magistrats du parquet. »

Après 18 mois, il est nécessaire de constater que les magistrats du Ministère public sont en nombre nettement insuffisant. On reviendra plus bas sur les causes telles qu'il est possible de les identifier, à savoir les effets du CPP en regard de l'ancien code de procédure pénale genevois, l'ampleur et le rythme des permanences que les magistrats doivent assumer et les compétences nouvelles que le droit fédéral impose au Ministère public en

matière de poursuite pénale des mineurs. A ce stade, on se bornera à constater que le Ministère public a ouvert en 2011 15 128 procédures résultant de plaintes pénales ou de rapports de police, ce qui correspond à 420 procédures par magistrats, procureur général compris.

La surcharge de travail du Ministère public a deux effets :

- La charge de travail imposée à chaque procureur excède largement ce qui peut être exigé d'un magistrat assidu. Chaque cabinet ne peut se maintenir à jour qu'au prix d'efforts individuels susceptibles d'être exigés sur de courtes périodes, mais qui ne peuvent se poursuivre dans la durée. Le magistrat le plus enthousiaste ne peut sacrifier ses soirées, ses week-ends et ses vacances sans qu'à terme sa santé et ses performances n'en soient altérées.

Après 18 mois du régime actuel, les magistrats du Ministère public sont fatigués. Plusieurs d'entre eux ont atteint leur limite. Il faut malheureusement s'attendre, en l'absence de renfort, à des burn-out débouchant sur des absences de longue durée, lesquelles auront encore pour effet d'accroître la charge de travail des autres magistrats.

- Pour d'évidentes raisons, la priorité est donnée à l'instruction des procédures comportant des détenus. La détention avant jugement devant par principe être exceptionnelle, il ne saurait être question d'en solliciter la prolongation de la durée pour des raisons de surcharge. Il en résulte que les dossiers afférents sont aujourd'hui traités dans des délais convenables, même si les intéressés et leurs défenseurs ne sont pas toujours du même avis.

En revanche, les procédures ne comportant pas de détenus, qui ne sont traitées qu'en deuxième priorité, accumulent des retards inacceptables. On en veut pour preuve que si 1 427 dossiers ont été renvoyés en 2010 devant le Tribunal de police, leur nombre a chuté à 769 en 2011. Même si le Ministère public n'est plus compétent pour saisir le Tribunal de police en cas d'opposition à contravention, on peut en déduire, dès lors que ces chiffres incluent les procédures comportant des détenus, que le nombre de renvois de dossiers sans détenu a fortement diminué. Il convient, pour être transparent, de souligner que les statistiques ne fournissent aucune donnée sur la qualité du traitement des dossiers. On peut sans prendre de grands risques affirmer que de nombreuses plaintes font l'objet d'une ordonnance de non-entrée en matière alors que des magistrats disposant de plus de temps seraient en mesure de les instruire. Ce phénomène ne peut naturellement ni être objectivé, ni être quantifié du même avis.

Il convient à présent d'examiner les causes de la surcharge du Ministère public.

B. De l'aCPP genevois au CPP

Le code de procédure pénale genevois, du 29 septembre 1977, était une loi résolument moderne, en ce sens qu'elle ménageait aux droits de la défense une large place, anticipant les exigences à venir de la convention européenne des droits de l'homme. Du point de vue des autorités de poursuite pénale, c'était en outre une loi simple, d'un maniement aisé, permettant un traitement peu bureaucratique des procédures.

Le passage au CPP d'inspiration zurichoise a entraîné de profonds changements pour les autorités de poursuite pénale, police comprise. On laissera de côté les conséquences vécues par cette dernière, pour se focaliser sur l'activité du Ministère public.

On examinera les changements entraînés par la nouvelle procédure en distinguant deux phénomènes majeurs, le passage de l'opportunité à la légalité de la poursuite, d'une part, et la diminution de la compétence de prononcer des condamnations par voie d'ordonnance, d'autre part. On examinera ensuite, plus brièvement, les nombreuses dispositions qui accroissent la charge de travail du Ministère public.

a) de l'opportunité à la légalité de la poursuite

L'aCPP était fondé sur le principe de l'opportunité de la poursuite. Ce dernier était ancré à l'article 116, alinéa 1, aCPP, selon lequel le procureur général classe la procédure « lorsqu'il existe un obstacle à l'exercice de l'action publique, que les faits ne sont pas constitutifs d'une infraction ou que les circonstances ne justifient pas l'exercice de l'action publique ». Cette dernière expression permettait le classement en opportunité, la chambre d'accusation, qui était alors l'autorité de recours contre les décisions du procureur général, se bornant à vérifier si ce dernier n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

Le principe de l'opportunité de la poursuite permettait au procureur général, dans le cadre de sa compétence de définir la politique présidant à la poursuite des infractions, d'établir des priorités. Ainsi, par exemple, les plaintes pénales s'inscrivant de manière prépondérante dans le contexte d'un litige de nature civile étaient systématiquement classées. De nombreux cas bagatelle, même s'il n'était pas exclu qu'ils recèlent un aspect pénal, suivaient le même chemin. En 2010, sur 18 782 procédures entrantes, 11 264 ont été classées par le procureur général avant l'ouverture d'une quelconque instruction.

Le CPP, au contraire, est fondé sur le principe de la légalité de la poursuite, matérialisé à l'article 7, alinéa 1 CPP :

« Les autorités pénales sont tenues, dans les limites de leurs compétences, d'ouvrir et de conduire une procédure lorsqu'elles ont connaissance d'infractions ou d'indices permettant de présumer l'existence d'infractions. »

Certes, l'article 8 CPP permet de renoncer à toute poursuite pénale. Les cas de figure qu'il réserve sont toutefois extrêmement limités. Ils sont sans commune mesure avec la marge de manœuvre réservée au procureur général par l'aCPP. Les refus d'entrer en matière fondés sur cette disposition sont peu nombreux, et il n'est pas rare qu'ils soient remis en cause sur recours du plaignant.

La jurisprudence récente du Tribunal fédéral a confirmé la très faible marge de manœuvre du Ministère public. Le Tribunal fédéral estime en effet que le Ministère public doit appliquer le principe *in dubio pro duriore* et, lorsque le sort d'une procédure est incertain, saisir le tribunal. En d'autres termes, une mise en accusation s'impose lorsqu'une condamnation apparaît plus vraisemblable qu'un acquittement (arrêt 1B_687/2011 du 27 mars 2012). Cette jurisprudence ferme la porte à des refus d'entrer en matière, respectivement des classements qui seraient fondés sur la présomption d'innocence.

En 2011, seules 4 559 ordonnances de non-entrée en matière ont été rendues sur 15 128 procédures entrantes.

A ce phénomène quantitatif, il faut ajouter que sous l'empire du CPP, l'ordonnance de non-entrée en matière doit être motivée et notifiée aux parties (art. 310, al. 2, 320 et 321 CPP). Or, sous l'ancien droit, ce n'était que si une partie en faisait la demande que le classement était motivé. Dans l'immense majorité des cas, il intervenait par le biais d'une simple note au dossier (classement « tampon »). La quantité de travail qui résulte de cette modification est considérable.

Le passage du principe de l'opportunité à celui de la légalité a contribué à noyer le Ministère public sous un grand nombre d'affaires de peu d'importance, qu'il se voit tenu de poursuivre pour peu que la partie plaignante y tienne. Il est difficile, si ce n'est impossible, de définir dans ces conditions une politique pénale fondée sur une priorisation des dossiers en fonction de l'importance que l'autorité de poursuite pénale leur attache. Ce premier phénomène constitue vraisemblablement la principale cause de la surcharge du Ministère public.

b) de l'ordonnance de condamnation à l'ordonnance pénale

Sous l'empire de l'aCPP, deux autorités étaient habilitées à prononcer des ordonnances de condamnation, soit le procureur général et le juge d'instruction (art. 116A et 218 aCPP). Le plafond était fixé à 360 unités journalières, qu'il s'agisse de prononcer une peine privative de liberté, une peine pécuniaire ou un travail d'intérêt général (art. 218 aCPP).

En 2010, dernière année d'application de l'ancien droit, le procureur général, ses procureurs et substituts ont prononcé 3 885 ordonnances de condamnation, tandis que les juges d'instruction en ont rendu 2 463, soit un total de 6 348. Sur ce nombre, 1 471 ordonnances de condamnation, soit 23% d'entre elles, portaient sur une peine privative de liberté. 551 d'entre elles portaient sur une peine privative de liberté inférieure à 3 mois, 632 sur une peine privative de liberté située entre 3 et 6 mois et 288 sur une peine privative de liberté supérieure à 6 mois.

Sous l'empire du CPP, l'article 352 CPP permet au Ministère public de rendre une ordonnance pénale lorsque la sanction envisagée est une amende, une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus, un travail d'intérêt général de 720 heures au plus ou une peine privative de liberté de 6 mois au plus.

L'entrée en vigueur du CPP a donc eu pour conséquence que la compétence de punir par voie d'ordonnance a baissé à Genève de 12 à 6 mois. Sur le fondement des chiffres de l'année 2010, on peut estimer à quelque 300 le nombre des procédures qui ne peuvent pas être traitées par voie d'ordonnance pénale, mais doivent faire l'objet d'un acte d'accusation transmis au tribunal. Une procédure simple et rapide est donc remplacée dans bien des cas par une procédure plus lourde, impliquant l'établissement d'un acte d'accusation et de son annexe, puis sa notification à l'ensemble des parties.

c) autres modifications

De très nombreuses innovations ont contribué à augmenter la charge de travail du Ministère public. Certaines peuvent paraître anecdotiques, mais leur cumul représente un changement extrêmement contraignant.

En premier lieu, on évoquera les nouvelles tâches que le CPP attribue au Ministère public :

- **Levée de corps** : chaque fois qu'un constat de décès est délivré (cause de la mort inconnue, mort suspecte, mort violente, etc.), le procureur de permanence est informé et doit décider de la suite à donner, le cas échéant en se transportant sur place (art. 253 CPP). Cette tâche, nécessitant une disponibilité 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, était précédemment

assumée par les officiers de police. Le Ministère public a été avisé dans 296 cas en 2011.

- **Nomination d'avocat d'office** : le Ministère public doit nommer les avocats d'office des prévenus et des parties plaignantes, après avoir examiné si les conditions, notamment financières, sont remplies (art. 132 et 136 CPP). Il est également en charge de rendre une décision portant sur l'indemnisation de l'avocat, lorsqu'il préside lui-même à la fin de la procédure. Cette tâche était précédemment assurée par le président du Tribunal de première instance, qui la déléguait au service de l'assistance juridique. Le Ministère public a nommé 1 125 avocats en 2011.
- **Mesures de surveillance secrète** : le Ministère public doit solliciter du Tribunal des mesures de contrainte (TMC) diverses mesures telles que la localisation d'urgence de téléphones portables ou la pose de balises (art. 274 CPP). Sous l'ancien droit, ces compétences appartenaient à la police.

Outre ces compétences nouvelles, de nombreux changements affectent la manière dont le Ministère public travaille. Sans prétention à l'exhaustivité, on mentionnera les points suivants :

- **Ouverture d'instruction** : l'ordonnance d'ouverture d'instruction doit être précise et viser les actes concernés par l'enquête (art. 309, al. 3, CPP). Auparavant, l'ouverture d'une instruction se faisait par une simple annotation au dossier.
- **Détention provisoire** : sous l'empire du CPP, le Ministère public dispose de 48 heures dès l'arrestation pour solliciter du TMC qu'il ordonne la mise en détention provisoire (art. 224 CPP). Auparavant, le juge d'instruction émettait lui-même un mandat d'arrêt valable 8 jours. Dans de nombreux cas, il ne lui était pas nécessaire de solliciter de la chambre d'accusation qu'elle prolonge la détention préventive, les 8 jours lui suffisant pour procéder à son enquête et à prononcer une ordonnance de condamnation, laquelle valait elle-même titre de détention.
- **Nomination des experts** : la procédure d'expertise est particulièrement lourde (art. 184 CPP). Le Ministère public doit préparer un mandat d'expertise, le soumettre à toutes les parties, rendre une ordonnance d'expertise puis, à réception du rapport de l'expert, le soumettre à toutes les parties pour récolter leurs observations. Sous l'ancien droit, le juge rédigeait le mandat sans collaboration des parties. 94 expertises ont été ordonnées en 2011.
- **Opposition à ordonnance pénale** : lorsqu'un prévenu fait opposition à une ordonnance pénale, le dossier doit, une nouvelle fois, être traité par le

Ministère public (art. 355 CPP). Sous l'ancien droit, il était immédiatement transmis au Tribunal de police.

- **Obligation d'instruire devant le Ministère public** : selon le nouveau droit, les juridictions de jugement n'administrent en principe plus les preuves, sauf exception (art. 343 CPP). Or, par le passé, diverses procédures étaient instruites par le Tribunal de police, notamment les infractions contre l'honneur et les violations d'une obligation d'entretien. Ces causes doivent aujourd'hui être entièrement instruites par le Ministère public.
- **Acte d'accusation** : l'acte d'accusation est désormais muni d'une annexe, laquelle récapitule les éléments importants du dossier (art. 326 CPP). L'ancien droit ne connaissait pas une telle obligation. En outre, l'acte d'accusation doit être notifié à toutes les parties par le Ministère public (art. 327 CPP), alors que sous l'ancien droit, il se bornait à le transmettre à l'autorité de jugement (ou à la chambre d'accusation, pour les procédures correctionnelles et criminelles).
- **Présence du Ministère public à l'audience** : l'article 337 CPP impose au Ministère public d'être présent aux audiences de jugement aussitôt que la peine concrètement encourue est de plus d'une année. L'ancien droit ne connaissait pas cette obligation, et le Ministère public ne se rendait pratiquement jamais aux audiences du Tribunal de police, dont la compétence s'étendait jusqu'à trois ans de peine privative de liberté. Il en résulte que le Ministère public doit assister à de très nombreuses audiences.
- **Double instance** : le nouveau droit ouvre la voie de l'appel contre tous les jugements (art. 398 CPP), tandis que l'ancien droit n'autorisait l'appel que contre les jugements du Tribunal de police. Les jugements correctionnels et criminels ne pouvaient faire l'objet que d'un pourvoi en cassation limité à la violation du droit. Il en résulte que l'obligation de présence du Ministère public lorsque le prévenu encourt concrètement une sanction de plus d'une année l'oblige également à prendre part à de nombreuses audiences de la chambre pénale d'appel et de révision.

Compte tenu de ce qui précède, il ne fait guère de sens de comparer l'effectif des anciennes autorités de poursuite pénale et celui du Ministère public. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont certes partiellement anticipé le phénomène en dotant le Ministère public de 36 magistrats, contre les 28 magistrats du parquet du procureur général et du collège des juges d'instruction. Il s'avère toutefois à l'usage que ce différentiel ne suffit pas à absorber l'augmentation de la charge résultant du passage de l'opportunité à la

légalité de la poursuite, de la baisse de la compétence de condamner par ordonnance et des nombreuses normes du CPP qui accroissent le travail de l'autorité de poursuite pénale.

C. La question des permanences

Dès le 1^{er} janvier 2011, le Ministère public a mis sur pied un système de permanences pour faire face à celles de ses obligations qui exigeaient une disponibilité accrue. Trois permanences ont été organisées :

- **Permanence des arrestations** : tous les jours de l'année, week-ends et jours fériés compris, deux procureurs sont de permanence dès 6 heures pour entendre les personnes arrêtées par la police, que cette dernière l'ait fait spontanément, sur mandat ou dans le cadre d'une procédure d'extradition. Pour des raisons pratiques (proximité avec la police et lieu de détention), cette permanence prend place à l'ancien hôtel de police (VHP).
- **Permanence des urgences** : tous les jours de l'année, week-ends et jours fériés compris, un procureur est de permanence pour recevoir les annonces de cas graves par la police (art. 307 CPP) et les traiter. Il est également chargé des levées de corps. Cette permanence s'exerce 24 heures sur 24, le procureur étant amené à prendre des décisions ou à se déplacer sur les lieux à toute heure du jour et de la nuit.
- **Permanence des entrées** : tous les jours de 8 heures à 17 heures, week-ends et jours fériés non compris, un procureur est de permanence pour recevoir et traiter les plaintes et les rapports de renseignement émanant de la police. Quelque 40 à 80 dossiers par jour sont traités par le procureur de permanence.

Le Ministère public est composé de quatre sections, trois sections générales et une section des affaires complexes. Eu égard à sa mission, cette dernière ne participe pas aux permanences. En revanche, les dossiers complexes, de nature financière ou criminelle, sont attribués aux procureurs de cette section par le biais d'une permanence interne à la section.

Les trois sections générales fonctionnent sur un tournus de neuf semaines. Chaque section assume ainsi trois semaines de permanence des arrestations et des urgences, puis trois semaines de permanence des entrées, avant de disposer de trois semaines sans permanence. Pour chaque bloc de trois semaines, les journées de permanence sont réparties entre les procureurs de la section. En vertu de leur cahier des charges particulier, les premiers procureurs assument l'équivalent de la moitié des permanences des procureurs.

Concrètement, cela signifie que 24 procureurs et 3 premiers procureurs participent aux permanences, ce qui équivaut à 25,5 procureurs. En 2011, chaque procureur a ainsi assumé 28,62 jours de permanence des arrestations, 14,31 jours de permanence des urgences et 9.8 jours de permanence des entrées, soit un total de 52,73 jours de permanence par procureur (et 26,36 par premier procureur).

Le régime actuel des permanences a pour conséquence que les procureurs sont accaparés par les permanences et ne disposent que d'un temps limité pour instruire les dossiers qui leur sont attribués :

- Pendant les trois semaines de permanence des arrestations et des urgences, le procureur passe 5 à 6 jours à l'ancien hôtel de police et est astreint à 2 à 3 jours de permanence des urgences. Pendant cette période, il se voit attribuer des procédures comportant des détenus. S'il doit continuer à gérer son cabinet au quotidien, l'essentiel de son temps est accaparé.
- Pendant les jours de permanence des entrées, le procureur traite 40 à 80 procédures par jour. Cela implique qu'il en prenne connaissance et qu'il décide sur le champ de rendre une ordonnance de non-entrée en matière, de rendre une ordonnance pénale, d'ordonner une enquête préliminaire de police ou d'ouvrir une instruction. Généralement, la masse de travail occasionnée déborde sur les jours et semaines suivants.
- Pendant les trois semaines pendant lesquelles le procureur n'est pas de permanence, il pourrait instruire les procédures qui lui sont confiées, y compris les procédures sans détenu, s'il n'était pas appelé à participer aux audiences de jugement, qui se concentrent sur cette période. Si les audiences du Tribunal de police ne nécessitent dans la plupart des cas qu'un travail de préparation réduit, il n'en va pas de même des audiences du Tribunal correctionnel et du Tribunal criminel, qui peuvent se prolonger sur plusieurs jours et sont nécessairement précédées d'un travail approfondi.

Dans ces conditions, le temps réellement disponible pour instruire les dossiers est réduit à la portion congrue. Compte tenu de la charge que représente l'instruction d'un dossier, ce n'est que de manière extrêmement limitée que le Ministère public parvient à faire avancer les procédures qui ne comportent pas de détenu.

Ce système ne peut être allégé. En effet, les deux procureurs de permanence des arrestations finissent généralement leur travail en soirée, si bien qu'il n'est pas possible de réduire leur effectif à un seul procureur. La tâche du procureur des urgences ne peut être allégée, s'agissant d'une

obligation légale exigeant de surcroît un engagement particulièrement intense. Seule la permanence des entrées pourrait être modifiée : les procédures entrantes pourraient en effet être réparties sur l'ensemble des procureurs des sections générales plutôt qu'attribuées à un procureur de permanence. Cette solution a toutefois été par le passé écartée à juste titre, dès lors qu'elle aggraverait la situation actuelle en perturbant le travail de l'ensemble de la juridiction plutôt que celui du procureur de permanence.

Il n'est pas inutile de souligner que le rythme des permanences a également pour conséquence de réduire singulièrement la possibilité pour les procureurs de prendre des congés. Compte tenu de l'engagement nécessaire pendant les nuits, les week-ends et les jours fériés, les plages de récupération se limitent la plupart du temps à de très brefs congés, qui ne permettent pas aux magistrats de reprendre le travail dans de bonnes conditions.

D. La procédure des mineurs

La procédure relative aux mineurs est principalement régie par la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs, du 20 mars 2009 (PPMin). A teneur de l'article 21 de cette loi, le Ministère public est appelé à intervenir dans la procédure.

Contrairement à ce qui est le cas pour les majeurs, le Ministère public n'intervient pas au stade de l'instruction (art. 48 de la loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale, du 27 août 2009 (LaCP)). En revanche, il rédige l'acte d'accusation et soutient l'accusation devant le Tribunal des mineurs et l'instance d'appel.

Il s'agit là d'une nouveauté. Auparavant, en droit genevois, la procédure était entièrement conduite par le Tribunal de la jeunesse, sans intervention du parquet du procureur général. Cela représente une charge nouvelle pour le Ministère public.

Selon l'article 79, alinéa 2, lettre g, LOJ, le procureur général désigne les procureurs chargés des procédures relatives aux mineurs. En 2011, le procureur général a désigné 6 procureurs des mineurs, soit 2 par section générale. Il a en outre chargé un premier procureur de se charger lui-même de certaines procédures et de veiller à l'attribution des causes.

Les 7 procureurs en charge des mineurs ne sont au bénéfice d'aucune décharge au titre de cette activité supplémentaire, qui vient s'ajouter à leur cahier des charges ordinaire. Compte tenu du mode particulier d'instruction des procédures relatives aux mineurs, qui sont centrées sur l'auteur plutôt que sur les infractions, l'établissement des actes d'accusation représente une charge plus complexe que dans les procédures relatives aux majeurs, que le

procureur a suivies au stade de l'instruction. L'éventuelle détention provisoire ne peut être prolongée que de mois en mois, si bien que dans ce cas, le procureur doit fréquemment saisir le TMC (art. 27, al. 3, PPMin). Quant aux procès devant le Tribunal des mineurs, ils sont d'une durée plus longue que ceux qui concernent les majeurs, compte tenu de la nécessité de définir une sanction sur mesure conformément à l'esprit du droit pénal des mineurs.

Cette charge supplémentaire a été sous-estimée lors de l'évaluation de la charge du Ministère public.

E. Les mesures prises

Indépendamment de la question du nombre des magistrats, le Ministère public a entrepris dès le mois d'avril 2012 une réflexion visant à améliorer son fonctionnement. Cette réflexion a emprunté deux axes : d'une part, des mesures de réorganisation ont été prises et, d'autre part, des moyens supplémentaires ont été demandés, en termes de personnel administratif et scientifique. S'agissant des mesures de réorganisation, qui sont actuellement en cours, elles concernent pour l'essentiel les points suivants :

- Pour limiter l'impact des permanences, l'aide de la section des affaires complexes a été requise. Les procureurs de cette section, de même que le procureur général, assument désormais deux permanences des arrestations par année. Pour éviter que l'activité de la section des affaires complexes ne s'en trouve par trop affectée, les procédures résultant des arrestations ne sont pas attribuées aux procureurs de la section des affaires complexes, mais à des procureurs des sections générales. A tout le moins ces derniers voient-ils leur temps de présence à VHP légèrement réduit.
- Sur le modèle vaudois, un greffe des procédures de masse est en cours de constitution. Il s'agit de faire en sorte que les procédures de masse, lorsqu'elles arrivent au Ministère public, ne soient plus attribuées aux procureurs mais centralisées auprès d'un greffe composé de greffiers-juristes et de greffiers qui, sous la supervision d'un procureur, les traiteront de manière indépendante. Seront visées dans un premier temps les affaires relevant de la loi fédérale sur la circulation routière. On pourra envisager, lorsque le greffe des procédures de masse sera pleinement opérationnel, d'y ajouter d'autres infractions (violation d'une obligation d'entretien, violation de la législation sur l'AVS, etc.). A terme, ce sont quelque 3 000 à 4 000 procédures qui pourront être traitées de cette manière. Les moyens supplémentaires correspondants ont été inscrits au budget 2013.

- L'attribution des procédures relatives aux mineurs fait l'objet d'un réexamen. Actuellement, le Tribunal des mineurs se plaint de la lenteur avec laquelle les actes d'accusation sont établis. Compte tenu des particularités de la procédure des mineurs, qui exige une certaine spécialisation ainsi que la connaissance des établissements à même de prendre en charge les auteurs, il est envisagé de réduire le nombre des procureurs des mineurs et de leur accorder des décharges conséquentes, pour tenir compte de cette charge spécifique. Il en est attendu une plus grande efficacité dans le traitement de ces procédures.
- L'engagement des greffiers-juristes fait l'objet d'une réflexion particulière. Conformément aux articles 142 et 311 CPP, les collaborateurs scientifiques sont autorisés à tenir des audiences et à accomplir des actes d'instruction. Selon les articles 21 et 34 LaCP, ces démarches sont toutefois conditionnées à l'accord des parties. Actuellement, la tenue d'audiences par les greffiers-juristes est sporadique. Il s'agit de faire en sorte que ces derniers, le cas échéant au terme d'une formation appropriée, acquièrent progressivement le statut de substitut d'un procureur. Ils seraient alors amenés à tenir des audiences et à remplacer le procureur lorsque ce dernier participe à une audience de jugement. Cette réforme est toutefois conditionnée à l'augmentation du nombre des greffiers-juristes, en sorte que chaque procureur soit doté d'un substitut, et à la modification des articles 21 et 34 LaCP.

Ces diverses mesures sont susceptibles d'améliorer sensiblement l'efficacité du Ministère public. Elles n'auront toutefois aucun impact sur le rythme des permanences et, par conséquent, sur l'effet de ce rythme sur la capacité des procureurs d'instruire leurs dossiers.

F. Comparaison intercantonale

La commission de gestion du pouvoir judiciaire a établi une comparaison intercantonale fondée sur les chiffres de l'année 2011. Elle a sélectionné, outre le canton de Genève, ceux de Zurich et de Bâle-Ville, estimant qu'il s'agissait de cantons largement urbanisés et, s'agissant de Bâle-Ville, d'un canton frontalier.

Si le Ministère public genevois compte 36 magistrats, Bâle-Ville en compte 38,75 et Zurich 175. Compte tenu de la population respective des trois cantons, ces chiffres représentent un ratio pour 100000 habitants de 7,87 pour Genève, 20,96 pour Bâle-Ville et 12,75 pour Zurich.

Si l'on applique les ratios bâlois et zurichoïses à la population genevoise, on obtient un effectif de 58 procureurs (ratio zurichoïse), et même de

96 procureurs (ratio bâlois)! Certes, l'organisation judiciaire reste une prérogative cantonale, et des facteurs autres que celui de la population peuvent influencer la charge de travail du Ministère public. Il n'en demeure pas moins que depuis le 1^{er} janvier 2011, les procureurs appliquent tous la même loi de procédure, si bien qu'il n'est pas déraisonnable de comparer les ratios qui précèdent et de conclure que le Ministère public genevois est largement sous-doté.

G. Les moyens demandés

L'objectif du présent projet de loi est de faire en sorte que le rythme des permanences par procureur soit diminué, en sorte que chaque procureur dispose de suffisamment de temps pour instruire tous ses dossiers, y compris ceux qui ne comportent pas de détenu. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de constituer l'équivalent d'une cinquième section. C'est la raison pour laquelle un effectif supplémentaire de 8 procureurs est demandé.

L'effectif des procureurs à même de participer aux permanences passerait à 33,5 procureurs (32 procureurs et 3 premiers procureurs). Cet effectif ramènerait la permanence des arrestations à 21,7 jours par procureur, la permanence des urgences à 10,89 jours par procureur et la permanence des entrées à 7,46 jours par procureur. Chaque procureur aurait donc à assumer 40,05 jours de permanence par année.

En conservant des blocs de permanence de 3 semaines, il serait possible d'augmenter chaque bloc sans permanence à 6 semaines. Il serait sans doute nécessaire, dans ce nouveau système, de prévoir une planification des permanences qui ne soit plus dépendante des sections, mais individualisée pour chaque procureur.

Pour terminer, on signalera qu'en 2011 un effectif des procureurs augmenté comme proposé aurait permis de diminuer le nombre moyen de procédures entrantes de 439 par procureurs, procureur général compris, à 359. Il va sans dire que cela reste un nombre de procédures important. La demande de nouveaux postes ne vise donc pas à obtenir une situation confortable, mais raisonnable en termes de respect par le Ministère public de sa mission légale.

Pour ces raisons, il est demandé au Grand Conseil la modification de l'article 76, lettre b, LOJ, en sorte que le nombre des procureurs ou premiers procureurs passe de 35 à 43.

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

Annexes :

- 1) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*
- 2) *Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet loi concernant la loi sur l'organisation judiciaire (renforcement du Ministère public)

Projet présenté par le Département de la sécurité

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	474'256	1'897'022	1'897'022	1'897'022	1'897'022	1'897'022	0
Charges en personnel [30] <small>(affectation des charges de personnel, formation, etc.)</small>	0	474'256	1'897'022	1'897'022	1'897'022	1'897'022	1'897'022	0
Dépenses générales [31] Charges en matériel et véhicule <small>(meubles, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment <small>(fluides (eau, énergie, combustibles), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] Intérêts (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Perte comptable [300]	0	0	0	0	0	0	0	0
Provision [338] (préciser la nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
Octroi de subvention ou de prestations [36] <small>(subvention accordée à des tiers, prestation en nature)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] <small>(affectation de revenus (impôts, émoluments, taxes), subventions reçues, dons ou legs)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] <small>(revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)	0	474'256	1'897'022	1'897'022	1'897'022	1'897'022	1'897'022	0
Remarques :								

Signature du responsable financier :

Date : 30.10.2017



Lien

NGUYEN-TANG BOMPAS

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle d'investissement

PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS

Projet loi concernant la loi sur l'organisation judiciaire (renforcement du Ministère public)

Projet présenté par le Département de la sécurité

	Durée	Taux	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Investissement brut			0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement			0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net			0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun			0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes			0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun			0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes			0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun			0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes			0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun			0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes			0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des charges financières			0	0	0	0	0	0	0	0
Intérêts		2.875%	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements			0	0	0	0	0	0	0	0
										charges financières récurrentes

Signature du responsable financier :

Date : 30.10.2012



Lien
NGUYEN-TANG BOMPAS