

Date de dépôt : 12 mars 2013

Rapport

de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05) (Nombre de procureurs)

Rapport de M^{me} Nathalie Schneuwly

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire et de la police (ci-après la commission) a étudié le PL 11099 lors de ses séances des 3 et 28 février et du 7 mars 2013, sous la présidence de M^{me} Nathalie Fontanet, assistée de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{mes} Laura Andres et Laura Platchkov.

La commission a procédé aux auditions suivantes :

- Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, représentée par MM. Olivier Jornot, procureur général, Yves Bertossa, premier procureur, et Patrick Becker, secrétaire général du Pouvoir judiciaire ;
- M^{me} Maria Anna Hutter, sautier du Grand Conseil ;
- M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat chargé du département de la sécurité.

I. Introduction

Avant la réforme Justice 2011, il y avait 17 juges d'instruction, 1 procureur général, 2 procureurs et 8 substituts.

En 2011, la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire a prévu 1 procureur général et 35 procureurs, supprimant ainsi les juges d'instruction.

Aujourd'hui après 18 mois, cette dotation s'avère complètement insuffisante, notamment au vu de la complexité des procédures dues à l'application du nouveau code de procédure pénale, l'ampleur et le rythme

des permanences pour les magistrats, le principe de la légalité de la poursuite qui a remplacé celui de l'opportunité, la présence du Ministère public requise à l'audience plus fréquemment, etc.

Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil en accord avec le Ministère public d'augmenter les procureurs de 35 à 43, afin de pouvoir remplir les tâches qui leur sont confiées.

II. Audition de MM. Olivier Jornot, président de la Commission de gestion du PJ, Patrick Becker, secrétaire général, et Yves Bertossa, premier procureur

M. Jornot explique que ce projet de loi vise à augmenter le nombre de procureurs. Il est d'une extrême simplicité sous l'angle de la technique législative. Il viendra avec un amendement pour une raison très différente qu'il exposera plus tard. Sur le fond, l'exposé des motifs du Conseil d'Etat est excellent. Il n'a rien à y ajouter. Il s'est avéré très difficile de prévoir l'impact du changement de code sur la quantité de travail nécessaire aux magistrats, à quantité de procédures égales. Tout le monde avait bien compris qu'il y avait des juges d'instruction, un procureur général, etc., et qu'en passant au modèle choisi par les Chambres fédérales, tout cela allait être fusionné, tout en se demandant s'il fallait garder le nombre total, l'augmenter ou le diminuer. M. Moutinot, conseiller d'Etat à l'époque, en plaisantant, se demandait pourquoi il ne fallait pas le diminuer puisqu'au lieu de d'abord avoir un juge d'instruction qui lit le dossier puis un procureur qui le lit à nouveau de A à Z, la même personne instruit et va requérir devant les tribunaux. Ainsi, M. Moutinot disait en souriant que cela devait impliquer des économies de personnes. Les experts avaient demandé 40 procureurs et, à la suite d'une négociation avec le Conseil d'Etat, le nombre avait été ramené à 36. C'est ce nombre qui a finalement été porté dans la loi, donc moins que ce que les experts avaient demandé. L'expérience a démontré que toutes les estimations étaient fausses, car on a sous-estimé l'impact d'un certain nombre de changements. L'impact qui avait été perçu était que le code avait l'air compliqué, formaliste, alémanique d'esprit, etc. Trois raisons expliquent la nécessité d'avoir plus de procureurs. Les deux principales raisons n'avaient pas été remarquées à ce moment. La 1^{re} est le passage du principe d'opportunité de la poursuite au principe de la légalité de la poursuite. Pour la majorité des cantons, la question ne se posait pas, car ils pratiquaient un système de légalité de la poursuite, c'est-à-dire un système dans lequel le magistrat, nanti d'une dénonciation ou d'une plainte, doit l'instruire et ne peut pas d'entrée de cause dire qu'il considère que, la vie en société n'étant pas bouleversée plus que cela à cause de cet acte, il ne va pas instruire. A

l'époque, deux tiers des procédures étaient classées à l'entrée. Or, en 2011, seul un tiers des plaintes ont été classées. Ainsi, l'augmentation de procédures qu'il faut instruire est monstrueuse. C'est un facteur qui a largement été sous-évalué et qui ne se retrouve pas dans les autres cantons. Le 2^e facteur très important est celui lié à la compétence de condamner par ordonnance. Autrefois, dans le système genevois, la compétence du procureur général ou de ses substituts de condamner par voie d'ordonnance permettait d'avoir des sanctions jusqu'à une année. Ainsi, l'essentiel de la petite délinquance était incluse. Cela permettait de débarrasser le gros des procédures par le biais d'une ordonnance « de condamnation », étant précisé que celui qui n'était pas content pouvait par simple opposition faire traiter sa cause devant le tribunal. Aujourd'hui, un système d'ordonnance existe dans le code de procédure pénale, mais la compétence est limitée à 6 mois. Cela veut dire qu'une certaine quantité de situations – les récidives – ne peuvent pas être appréhendées. Après les 6 mois de peine privative de liberté, il n'est pas possible de révoquer le sursis, si par exemple la personne a déjà pris 60 jours-amende, car cela fait 8 mois. Ce mécanisme est fastidieux. Il a deux conséquences : dans le cas où les procureurs doivent demander 6 mois en plus du sursis, il faut aller devant le tribunal et faire des actes beaucoup plus compliqués, ce qui biaise leur travail. Là où ils avaient l'intention de mettre 8 mois, aujourd'hui ils se demandent si cela vaut la peine de batailler pour 2 mois supplémentaires en allant devant le tribunal. Cela a eu un effet de compression sur les sanctions pénales. Cette surcharge a des conséquences sur les conditions de travail des magistrats et leur état de santé. Pour faire tourner un cabinet de section générale aujourd'hui, il faut entre 60 à 70 heures par semaine. Cela ne peut pas tenir sur la durée. Cela a une autre conséquence de politique pénale. Avec une surcharge de ce type, il faut se mettre en « mode survie », i.e. traiter les procédures où il y a des détenus, pour éviter que le tribunal les libère et qu'ils ne puissent plus rien en faire, puis traiter les choses qu'il faut traiter car le chef est au courant. Toutefois, il reste une masse de procédures où il n'y pas de détenus et qui sont aujourd'hui insuffisamment instruites. Celles-ci vont traîner puis être classées 5 ans après le dépôt de la plainte, en espérant que les gens ayant tant attendu ne recourront pas contre le classement. C'est un biais qualitatif par rapport aux prestations fournies par le Ministère public. Il y a des remèdes organisationnels. Le Ministère public fait un gros travail de réorganisation des flux. M. Jornot s'y est attelé avec les quatre 1^{ers} procureurs. Il n'en voit pas vraiment la fin. C'est un gros travail que d'améliorer partout l'efficacité des flux. Des mesures très concrètes ont été mises en place. A compter du 1^{er} janvier 2013, ils ont mis en place un bureau « le greffe des procédures de masse » qui traite presque sans implication d'un magistrat, sauf à la fin, tous

les délits en matière de circulation routière – excès de vitesse, etc. Ces dossiers sont traités par une structure composée d'administratifs et de juristes qui rédigent les actes. A la fin, le procureur n'a plus qu'à vérifier et approuver l'acte, de façon à ce que ces procédures n'aillent pas engorger son cabinet. Il s'agit là de 4 000 à 5 000 procédures par année. Il envisage petit à petit d'ajouter d'autres types de procédures, par exemple tous les constats d'infractions faites par les gardes-frontières qui représentent entre 2 000 et 3 000 procédures par année. Viendront aussi peut-être d'autres types de procédures, pour permettre aux magistrats de se concentrer sur les procédures où il y a de l'instruction à faire. Dans ces procédures de masse, il n'y en a pas. Le projet de loi propose une augmentation de 8 magistrats. Selon la planification de la Commission de gestion, l'idée est de faire rentrer en fonction 4 procureurs le 1^{er} juillet 2013 et 4 procureurs le 1^{er} janvier 2014. Il n'y a qu'une seule modification dans la loi, mais dans leur planification, dans le plan financier quadriennal, et au budget, ils parlent d'une entrée en fonction échelonnée pour permettre de s'organiser et permettre, au moment du recrutement, d'avoir le temps de trouver les magistrats. M. Bertossa va évoquer ces questions au niveau de sa section, la section des affaires complexes qui est touchée par la problématique de la surcharge.

M. Bertossa abonde dans le sens de ce qui vient d'être dit. A l'époque, les 11 000 procédures classées à l'entrée étaient classées à la poste. Ils arrivaient à en classer entre 50 et 60 en 35 minutes. Quand on dit qu'il y a 4 500 ordonnance de non-entrée en matière (ci-après ONEM) – l'équivalent du classement tampon à l'époque –, aujourd'hui, il faut motiver la décision, car en cas de recours contre cette décision, il n'est pas possible de compléter la décision en appel, ce qui n'était pas le cas avant. En termes de temps, ce n'est donc pas un tiers de temps en plus, mais bien plus. En matière de détention, cela nécessite une procédure et une énergie qui n'a rien n'à voir avec la procédure de l'époque. On ne peut pas exclure que certains procureurs, parce qu'ils sont débordés, laissent passer certains délinquants entre les mailles par manque de moyens. Un autre exemple est lié aux ordonnances de séquestre. Aujourd'hui, ils en reçoivent entre 20 et 30 par semaine. Avant, il y avait un masque qu'ils signaient et cela partait. Aujourd'hui, il faut motiver. Sa section compte 8 magistrats qui traitent entre 50 et 70 procédures volumineuses par cabinet. Ce genre de procédures ne se traite pas en 2-3 jours, or il y a 250 jours de travail par année. Il est donc possible d'estimer que la procédure sera terminée en 7-8 ans, s'il n'y a pas eu de changement de magistrat dans l'intervalle. Aujourd'hui, il est inenvisageable de consacrer 3 semaines à un dossier à plein temps. Ils le font parfois, mais cela veut dire que la moitié ou les deux tiers des autres

procédures dorment pendant ce temps, qu'ils vont reprendre 6 mois plus tard, vont devoir prendre 2 jours pour se replonger dedans. C'est un cercle vicieux. Avec 250-60 jours de travail par année, il y a 5 jours par procédure alors que chacune nécessiterait en moyenne un minimum de 2 à 3 semaines de travail. C'est impraticable en termes de temps. A cela s'ajoutent les contacts qu'ils doivent avoir avec les collègues des autres cantons pour se coordonner, avec l'Office fédéral de la justice, quand des juges étrangers viennent pour l'audition de témoins pour les Etats étrangers en vertu des engagements internationaux de la Suisse et qui durent une semaine, etc. Quand, au final, ils arrivent à envoyer une procédure en jugement, il y a une semaine de préparation pour l'audience de jugement, une semaine d'audience de jugement, la décision, puis éventuellement l'appel et il faut refaire la même chose 6 mois plus tard. En une année, il est possible de traiter 4 procédures de façon un peu sérieuse. Le reste est un peu « bâclé ». Aujourd'hui, il y a des procédures qu'ils ne peuvent pas assurer et garantir une bonne administration de la justice avec les moyens qu'ils ont. Ils le font quand même parce que c'est leur mission, mais au détriment de beaucoup de choses – une politique pénale efficace en la matière, des contacts avec les collègues du canton, de la participation à la vie judiciaire, les formations, etc. Ainsi, il faut prendre sur son temps libre. C'est un métier passionnant, mais il n'est pas sûr que cette manière de travailler soit durable. La demande faite aujourd'hui est un impératif. De plus en plus, il y a des violations du principe de sévérité qui conduisent à un abaissement de la peine, parce qu'ils n'ont pas réussi à traiter la procédure dans des délais raisonnables aux yeux du Tribunal fédéral. Il prend l'exemple de la procédure des Géorgiens. Il y a 240 pages d'actes d'accusation, avec 70 plaintes à analyser. En termes de politique criminelle, dans le domaine économique et dans la criminalité ordinaire, pour des opérations de grande envergure, il n'a pas les moyens. Aujourd'hui, il a reçu une nouvelle procédure, mais il ne sait pas à qui l'attribuer. Il a parlé à trois collègues qui lui ont dit que, dans les six mois à venir, ils ne peuvent pas du tout s'en occuper. Sur les 250 jours de travail, il faut aussi remplacer les collègues qui sont en vacances. Il y a par exemple un congé maternité dans la section 4. Ils sont en mode survie et essaient de faire le mieux possible, mais à terme, c'est difficilement viable.

A une commissaire (S) qui s'enquiert du nombre de procureurs par rapport au nombre de greffiers, M. Jornot explique qu'il a trouvé une situation de départ et fixé une situation à laquelle il veut arriver. Ils sont en chemin entre les deux. La situation de départ qu'il a trouvée est un nombre de greffiers ne permettant pas de garantir à chaque procureur l'assistance quotidienne d'un greffier. Un/e greffier/ère a droit à des vacances, à des

séances de formation, d'être enceinte, etc. Il a fait faire un calcul pour voir combien de greffiers sont nécessaires pour fournir l'assistance d'un greffier à chaque procureur quotidiennement. Une collaboratrice a fait le calcul et trouvé un ratio de l'ordre de 1,2 greffier par procureur environ. Ils sont venus devant le Grand Conseil en juin pour demander une autorisation de crédit supplémentaire. Grâce à l'appui de la Cour des comptes, ils ont pu engager 15 personnes. Sur ces 15 personnes, ils ont affecté 10 greffiers supplémentaires, ce qui lui a permis d'atteindre le ratio visé avec les 36 procureurs qu'il y a aujourd'hui. En matière de juristes, il a trouvé une situation d'un demi-juriste par procureur environ. En comparant avec d'autres juridictions du Pouvoir judiciaire, ils sont très jaloux. Cependant, dans tous les autres cantons, ils en ont 1 par magistrat. Dans le canton de Vaud ou à Fribourg, ce sont des équipes à 3 : le magistrat, un juriste et un collaborateur administratif. A terme, il veut avoir 1,2 greffier pour assurer une présence quotidienne. Dans le plan financier quadriennal, il arrive à cet objectif en 3 ans, en 2015. Petit à petit, ils augmentent le nombre de juristes pour atteindre cet objectif. La planification financière telle qu'elle figure en fin de projet, consiste à dire que ceux qui viendraient au 1^{er} janvier 2013 auraient immédiatement des greffiers. Dans les 835 000 F que coûte la mise en œuvre de ce projet de loi sur 2013, ils ont prévu 6 mois de salaire pour les greffiers et pas de juristes. Ils devront donc attendre 6 mois pour avoir des juristes supplémentaires. En théorie, dans le budget 2013, il a 5 juristes, mais il attend qu'il y ait un budget 2013 pour les faire venir.

S'agissant de la surpopulation carcérale à Champ-Dollon, la même commissaire (S) demande si, avec plus de procureurs, les gens pourront être jugés plus rapidement. La situation pousse aussi à ce que les gens restent plus longtemps à Champ-Dollon. Ce à quoi M. Jornot lui répond qu'ils sont en train d'essayer de prédire l'avenir. Ils connaissent la capacité de Champ-Dollon, la disponibilité de la direction de la prison et du personnel, et la détermination du département à construire des maisons de détention. Il observe tout cela. En revanche, il a un problème très concret et matériel qui est celui des convois de détenus entre le Ministère public et la prison, car les audiences se tiennent dans les cabinets de procureurs et il y a un exercice assez fastidieux du département qui consiste à ramener les détenus entre Champ-Dollon et Lancy. En 2009-2010, l'équipe qui travaillait sur la logistique du projet a imaginé qu'il pouvait y avoir un centre carcéral au Ministère public. Pour finir, celui-ci n'a été réalisé que partiellement, car il est diurne, signifiant que les gens doivent être ramenés le soir. A l'époque, il était convenu qu'il y aurait un nouveau centre carcéral dans les locaux du vieux Palais de justice. En attendant, le département a garanti le convoi

de 14 détenus par demi-journée. A l'époque, le Pouvoir judiciaire a accepté ce quota de transports de détenus. Il s'est avéré que ce quota n'était plus suffisant. Ils doivent parfois annuler des audiences parce que le quota est atteint et qu'il n'est pas possible de les amener. Quand le constat a été fait qu'il allait y avoir plus de procureurs, l'idée était d'examiner la nécessité de capacité en matière de transport. Cela les a obligé à se demander s'il allait y avoir plus d'audiences et donc plus de transports, et s'il y aurait plus de détenus ou pas. Ils ont réfléchi à cela un certain nombre de semaines. Il est très difficile de faire des projections. Ce qui détermine les entrées à Champ-Dollon est l'activité policière en grande partie. Il y a un nombre de situations dans lesquelles le procureur est amené à renoncer à demander la mise en détention à cause de la surcharge. Il ne peut pas exclure un 1^{er} effet d'augmentation du nombre de mises en détention par le fait que, dans un certain nombre de cas, plutôt que de rendre une ordonnance pénale à 6 mois, puis que la personne soit remise au trottoir, on dise que peut-être qu'en instruisant, on va découvrir d'autres faits, que l'on veut approfondir et l'on demande au tribunal des mesures de contraintes et la mise en détention pour instruire comme il faut. Il ne peut pas exclure un effet à la hausse sur le nombre des mises en détention. Pour stabiliser l'ensemble, ils sont d'avis que, globalement, il devrait y avoir un effet qui s'équilibre entre le fait que l'on va instruire de manière plus approfondie mais que l'on aura aussi plus de temps à consacrer aux dossiers et qu'il pourrait donc y avoir un effet favorable sur la vitesse à laquelle les cas sont tranchés. Toutefois, il ne se fait pas trop d'illusions. Il ne faut pas imaginer qu'une augmentation du nombre de procureurs ait pour effet mathématique que les dossiers soient si vite traités qu'il y aurait une baisse visible de la population de Champ-Dollon.

A la commissaire (S) qui demande s'il va nommer aussi un 1^{er} procureur de plus, avec plus de procureurs comme demandé, M. Jornot signale qu'il a un séminaire avec les 1^{ers} procureurs dans deux semaines qui sera entièrement consacré à imaginer la nouvelle organisation du Ministère public avec les procureurs supplémentaires. La question de la création d'une 5^e section ou pas sera au cœur de la discussion.

A une commissaire (R) qui demande comment le Ministère public gère la situation à Zurich, M. Jornot signale que les chiffres sont en page 13 de l'exposé des motifs : 7,87 procureurs pour 100 000 habitants à Genève, et 12,75 à Zurich. En appliquant le ratio zurichois, il faudrait 58 procureurs. En appliquant le ratio bâlois, ils devraient être 96.

Le Président souhaite savoir pourquoi il ne demande pas 96 procureurs, en prévision des prochaines années. M. Jornot dit clairement que cette estimation de 8 procureurs supplémentaires vise à permettre de faire face à la

situation avec les lois d'aujourd'hui et la criminalité d'aujourd'hui. Ce n'est pas avec les nouvelles lois fédérales de demain. S'ils demandent 8 procureurs sur 2013 et 2014, ils ne vont pas demander de nouveaux moyens immédiatement. En revanche, ils ne peuvent pas prévoir ce que le Parlement fédéral vote en termes de projets qui entraînent des conséquences. Le Conseil fédéral a déposé un projet de loi pour réformer le système des jours-amende dans lequel il dit qu'il faut baisser de 6 à 3 mois la compétence des procureurs en matière d'ordonnance pénale. Si cela est voté, il viendra demander une douzaine de procureurs supplémentaires au minimum, car il doit renvoyer au tribunal toutes les ordonnances condamnant à 3 à 6 mois. En même temps, le Tribunal pénal va demander au moins une dizaine de juges supplémentaires. Il donne cela à titre d'exemple. Il ne pense pas que les Chambres fédérales vont voter ceci. La grande conférence de tous les procureurs a pris position clairement contre. La demande est donc toutefois sous réserve de ce genre d'innovation.

M. Bertossa précise qu'avec la demande qui est faite, ils n'auront pas le confort des Zurichois. Le Président renchérit en disant que, malgré cela, vu le tableau dépeint par M. Bertossa, il se demande si 8 procureurs suffiront. Quant à M. Jornot, il explique qu'il en demande 8 et pas plus, car il y a un problème de structure, d'organisation, de locaux, etc. A vue humaine, c'est ce qui est nécessaire pour faire du meilleur travail pendant son mandat. Il s'agit de gérer une croissance raisonnable. Les chiffres comparatifs aux autres cantons montrent qu'ils sont très en bas dans les ratios et que ce n'est pas farfelu de dire qu'ils sont surchargés. Compte tenu de la surcharge de tout le monde, la frontière entre les sections générales et la section des affaires complexes s'est un peu perméabilisée : un procureur avec une escroquerie à 100 000 F va tenter de la faire reprendre par la section des affaires complexes. Dans un but d'équilibre, la section des affaires complexes a accepté de prendre un certain nombre de procédures qui ne relèvent pas de leur champ. Le but est déjà de faire en sorte que les sections générales gardent la petite criminalité économique pour lesquelles il n'est pas nécessaire d'engager la section des affaires complexes. Mais il doit arriver à faire descendre le nombre de procédures de 60 à 30. Il arrive à en diminuer un certain nombre en adjoignant des forces supplémentaires. Le reste se fera en triant mieux les procédures. L'un dans l'autre, il devrait être possible de restituer un fonctionnement normal à la section.

M. Bertossa ajoute que les efforts sont faits. Le tableau est alarmiste, mais les choses sont sous contrôle, au prix d'efforts très importants. Le chiffre de 8 procureurs va permettre de décharger sa section et, aux procureurs, d'avoir

moins de jours de permanence. Avec ce chiffre, ils vont pouvoir se trouver dans une situation plus conforme à leurs devoirs.

M. Jornot explique que la Cour des comptes a relevé l'esprit d'entreprise du Pouvoir judiciaire en général. Les collaborateurs ont le sentiment d'avoir une mission. Ce constat peut être multiplié en ce qui concerne les magistrats. Aujourd'hui, l'un des problèmes est que chaque procureur a adapté son mode de travail et d'appréhension des problèmes et des procédures à la charge. Il y a plusieurs types de permanences. Un procureur qui fait la permanence des entrées, i.e. la réception des plaintes et des rapports de police, sait qu'en un jour, il reçoit entre 30 et 40 procédures. S'il n'en a pas expédié les trois quarts, le lendemain, c'est bien pire. Dans ce mode de travail, si une plainte a l'air un peu compliquée, on peut finir par lutter contre l'exercice. Ainsi, lors d'une permanence, le but est de tuer des dossiers. Il faut arriver à faire évoluer cela et ne pas voir un dossier comme un problème. Pour les dossiers qui ne sont pas farfelus ou des conflits de voisinage, il faut pouvoir redonner au procureur le goût de dire qu'il y a quelque chose à instruire. Il est clair qu'idéalement, il demanderait un bâtiment pour mettre tout le Pouvoir judiciaire au même endroit, et probablement un Ministère public avec plus que 8 postes. Mais, dans la situation actuelle, il est plus gérable d'augmenter l'effectif du Ministère public avec 8 magistrats et le personnel qui va avec, ce qui fait plus de 25 personnes à engager avec ce projet de loi. Il est possible de le faire sur deux ans et cela va être compliqué. Ensuite, il fera un bilan. Il ne peut pas jurer qu'il ne demandera plus jamais rien, car c'est sous réserve de l'évolution des lois, de la délinquance et du bilan qu'il pourra faire une fois que tout sera mis en place.

M. Jornot signale que se pose aussi la question du Tribunal pénal, i.e. l'absorption derrière. Dans le plan financier, il y a 3 magistrats supplémentaires pour le Tribunal pénal sur les années 2014-2015-2016, pour augmenter l'efficacité. Cela fera l'objet d'un projet de loi ultérieurement. Il faut penser à la suite. La chaîne pénale doit pouvoir s'adapter à la situation. Le tout doit évoluer.

M. Voumard demande s'ils ont comptabilisé la surcharge de travail en heures supplémentaires.

M. Jornot répond que les magistrats n'ayant pas d'horaire, il n'y a pas de comptabilisation d'horaire et pas de problématique d'heures supplémentaires. Il n'y a pas non plus de jours de vacances pour les magistrats. Un magistrat civil peut organiser ses vacances comme il l'entend. Ils ont presque dû leur ordonner de prendre deux semaines. En effet, partir deux semaines signifie une situation monstrueuse à leur retour. Ils doivent arriver à faire en sorte que les gens équilibrent travail et vie privée. Il n'a même pas de statistiques sur

combien d'heures un magistrat a besoin pour arriver à faire son travail. Il sait qu'une grosse partie du travail est faite en dehors du bureau.

M. Jornot présente ses propositions d'amendements. Il cite l'article 119 de la loi sur l'exercice des droits politique qui concerne l'élection des magistrats. La constitution dit que le peuple élit les magistrats et que la loi peut, par dérogation au principe constitutionnel, confier cette tâche au Grand Conseil entre les élections générales. L'article 119 a été légèrement retouché, et dit que le Grand Conseil s'occupe de repourvoir les postes qui sont vacants à la suite de démissions, de départs à la retraite, et résultant de l'augmentation de l'effectif des juridictions. Il y a deux exceptions : la création de juridictions nouvelles et dès que plus de 4 postes sont simultanément vacants. Cette limite des quatre postes pose problèmes. Le 1^{er} problème est la définition de simultanément vacant. Le Grand Conseil considère que cela veut dire 4 annonces de départ. Si 5 procureurs démissionnent en même temps, il y a une élection. La 2^e est liée à la notion de création de nouvelle juridiction. Aujourd'hui, il s'agit de création de nouvelles fonctions. Le 3^e problème est lié au chiffre 4. Ce chiffre a été introduit dans la loi en 1909, quand il y avait 20 magistrats. Aujourd'hui, ils sont bien plus. On passe donc de 20% à 3% de la magistrature. Cette année, il est garanti que ce chiffre sera atteint. Election populaire ne veut pas dire forcément dire vote par le peuple. Elle peut être tacite. Toutefois, il suffit qu'une personne se présente, et le peuple doit voter. La conséquence est qu'il faut 800 000 F, une campagne électorale et pendant tout ce temps, ces gens ne sont pas chez eux. Ils ont donc concocté un amendement.

M. Jornot explique qu'il y a une variante principale et subsidiaire. La variante principale consiste à adapter le texte de la loi à celui de la nouvelle constitution qui dit que l'élection peut être faite par le Grand Conseil sauf pour les créations de nouvelles juridictions. C'est la version qu'ils proposent et qui est compatible avec la constitution actuelle. La variante subsidiaire consiste à changer la proportion et mentionner un 10^e des magistrats. Aujourd'hui, ils sont 129, donc cela représente un chiffre important. Avec cette variante, la problématique de la notion de postes simultanément vacants n'est pas résolue. Si, aujourd'hui, 5 magistrats démissionnent à 5 dates différentes, le Grand Conseil va considérer qu'il faut une élection populaire alors que ces gens ne seront jamais absents en même temps. Ainsi, il préfère la variante principale à la variante subsidiaire. En tant que procureur général, il ne peut qu'encourager les commissaires à voter le projet de loi et, en tant que président de Commission de gestion, à voter l'amendement.

III. Audition de M^{me} Maria Anna Hutter, sautier du Grand Conseil

M^{me} Hutter s'exprime en premier sur les amendements proposés par le pouvoir judiciaire pour l'article 119 LEDP. Le Secrétariat général du Grand Conseil se déclare très favorable à l'un des deux amendements proposés, quel qu'il soit, car la gestion serait grandement facilitée sans la limite de 4 magistrats par élection. Elle explique que, lorsque cette loi a été créée, il y avait alors entre 20 et 30 magistrats, il y a presque cent ans, alors qu'aujourd'hui il y en a 129. Il faut gérer très prudemment les dates de démissions et les vacances. La seule fois où cet article a posé problème c'était pour la création d'une nouvelle juridiction, mais ce cas n'est pas concerné ici, car il y aura toujours une élection populaire. M^{me} Hutter se réfère à la création du TCAS par le Grand Conseil. On n'avait pas vu que les juges assesseurs étaient également considérés comme des magistrats du Pouvoir judiciaire, et donc soumis à l'article 119 LEDP. L'élection par le Grand Conseil avait été annulée par le Tribunal fédéral. On a ensuite introduit une exception dans la loi pour dire que les assesseurs n'étaient pas concernés par cette limite de 4 pour le nombre de vacances. En tout cas au niveau du Secrétariat général du Grand Conseil, pour des raisons de publication et de rocade, on se retrouve toujours un peu à la limite, et s'il y a une démission ou autre, il faut alors organiser une élection qui coûte 800 000 F et qui laisse la place vacante 6 mois.

Une commissaire (S) cite la dernière phrase, dans la proposition d'amendement du Pouvoir judiciaire, qui dit que le deuxième amendement ne résoudra pas le problème de la définition de la vacance. Elle demande si, en choisissant le premier amendement, ce problème sera résolu.

M^{me} Hutter dit qu'il ne sera pas résolu, car il n'y a pas de définition claire de la vacance. Lors d'une démission, le secrétariat n'a pas d'autre choix que de publier le poste. Lors de l'élection du procureur général, le fait que le poste ait été publié aussi rapidement a d'ailleurs été critiqué, mais le secrétariat n'avait pas le choix. Elle ajoute que la dernière phrase du Pouvoir judiciaire a un contexte particulier : parfois il y a des prises de retraite par des magistrats qui l'annoncent huit mois à l'avance, et il n'est pas forcément nécessaire d'annoncer le poste à ce moment-là, d'où la difficulté avec la définition de vacance. Une solution serait d'utiliser un délai de trois mois, délai de congé habituel.

IV. Audition de Pierre Maudet, conseiller d'Etat

M. Maudet déclare qu'il sera bref car, bien que le projet de loi émane du Ministère public, il a transité par le Conseil d'Etat qui a fait sien

l'argumentaire de l'exposé des motifs. Ayant lu les procès-verbaux des séances précédentes, il n'a pas grand-chose à ajouter. Il aimerait insister sur l'importance d'un renforcement symétrique des différents domaines de la chaîne pénale, c'est-à-dire la police, l'appareil judiciaire et le domaine pénitentiaire. Il anticipe la question concernant la crainte que l'augmentation du nombre de procureurs risquerait d'augmenter la charge pour les prisons. Selon lui ce n'est pas le cas. Il pense notamment aux mesures de détention préventive, et estime qu'on ne peut que gagner en efficacité et en vitesse d'avoir un ministère qui puisse traiter des cas avec diligence. En comparaison intercantonale, beaucoup de gens passent trop de temps en détention préventive à Genève ; d'où l'intérêt d'une instruction rapide, de la capacité de déférer des personnes devant un juge, voire de prononcer des ordonnances pénales, lorsque c'est nécessaire, le plus rapidement possible. S'agissant de l'amendement procédural, il ne souhaite pas répéter ce que d'autres ont déjà dit, et trouve important de le voter afin d'éviter des élections populaires. Il rappelle qu'il y aura les élections judiciaires générales l'année prochaine, et qu'il serait malvenu de faire une élection partielle six mois auparavant.

Une commissaire (S) comprend qu'il peut paraître étonnant que le PS soit d'accord avec ce projet de loi, mais on a vu que le Ministère public croule sous le travail et que le problème n'a pas été assez anticipé lorsque Justice 2011 a dû décider du nombre de procureurs. Elle demande ensuite si physiquement il est possible d'accueillir 8 nouveaux procureurs, et si à terme le département songeait à regrouper tous les bâtiments dédiés à la justice, étant donné leurs coûts énormes.

M. Maudet est d'accord que l'impact de cette mesure, pour ce qu'elle suppose comme ampleur au niveau de la justice, est tout à fait pertinent. Il se souvient que M. Jornot a déclaré que 8 procureurs sont absorbables dans le périmètre du bâtiment actuel de la route de Chancy, même s'il ne s'agit pas du bâtiment le plus simple et le plus adéquat, et au coût le plus abordable. Concernant un éventuel regroupement des bâtiments, il estime que l'on y gagnerait énormément à avoir une localisation centrée, quand on voit les coûts astronomiques des déplacements de détenus d'un endroit à l'autre du canton, que l'on ne parvient pas à assumer entièrement avec les forces publiques. Il y avait un projet qui allait dans ce sens mais il a été gelé jusqu'en 2017 en raison du goulot d'étranglement décidé par le Conseil d'Etat qui est très strict et n'a fait que quelques exceptions, notamment pour la planification pénitentiaire. Il suggère d'entendre M. Jornot à ce sujet en tant que président de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, et il pense que le procureur général dirait qu'il est inquiet à ce sujet.

V. Votes de la commission

Entrée en matière

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 11 membres présents (1 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG).

Deuxième débat

Art. 1 – Art. 76, lettre b (nouvelle teneur)

Accepté à l'unanimité des 12 membres présents (1 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG).

Proposition d'amendement – art. 2 (nouveau, l'art. 2 devenant l'art. 3)

La Présidente met aux voix la proposition d'amendement à l'article 2 (l'article 2 devenant l'article 3) dans la teneur suivante :

« Modification à une autre loi (nouveau, l'art. 2 devenant l'art. 3)

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :

Art. 119, al. 2 (nouvelle teneur)

² Toutefois, si une juridiction est nouvellement créée, il est procédé à une élection par l'ensemble des électeurs cantonaux réunis en conseil général, comme pour l'élection générale. »

Cet amendement est accepté à l'unanimité des 12 membres présents (1 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG).

Art. 3 – Entrée en vigueur

Accepté sans opposition.

Troisième débat

Le PL 11099 est accepté dans son ensemble, tel qu'amendé, à l'unanimité des 12 membres présents (1 S, 1 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG).

Préavis sur la catégorie de débat

Catégorie III (débat accéléré – extraits)

VI. Conclusion

Ce projet de loi soutenu tant par le conseiller d'Etat chargé de la police que par le Ministère public s'ajoute à l'édifice de la réforme de toute la chaîne pénale.

Il est important de relever qu'il a été soutenu à l'unanimité de la commission. Pour les commissaires, il ne fait aucun doute que le Ministère public est actuellement surchargé et qu'il ne peut pas continuer à travailler à flux tendu. L'augmentation de 8 procureurs est indispensable au bon fonctionnement de la justice.

Au vu des explications qui précèdent, la Commission judiciaire et de la police vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter ce projet de loi.

Projet de loi (11099)

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 Modification

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 Modification à une autre loi

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée
comme suit :

Art. 119, al. 2 (nouvelle teneur)

² Toutefois, si une juridiction est nouvellement créée, il est procédé à une
élection par l'ensemble des électeurs cantonaux réunis en conseil général,
comme pour l'élection générale.

Art. 3 Entrée en vigueur

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



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
POUVOIR JUDICIAIRE
Commission de gestion

Réf : JOO / tuk
à rappeler lors de toute communication.

Genève, le 4 février 2013

PROPOSITION D'AMENDEMENT AU PL 11099

Art. 2 Modification à une autre loi (nouveau, l'art. 2 devant art. 3)

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :

Art. 119, al. 2 (nouvelle teneur)

Toutefois, si une juridiction est nouvellement créée, il est procédé à une élection par l'ensemble des électeurs cantonaux réunis en conseil général, comme pour l'élection générale.

VARIANTE

Art. 2 Modification à une autre loi (nouveau, l'art. 2 devant art. 3)

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée comme suit :

Art. 119, al. 2 (nouvelle teneur)

Toutefois, si le nombre de vacances se trouve être de plus du dixième du nombre des postes de magistrats de carrière du pouvoir judiciaire, ou si une juridiction est nouvellement créée, il est procédé à une élection pour pourvoir les postes vacants par l'ensemble des électeurs cantonaux réunis en conseil général, comme pour l'élection générale.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'art. 119 LEDP confie au Grand Conseil la tâche d'élire les magistrats du pouvoir judiciaire en dehors des élections générales. Son alinéa 2 réserve toutefois deux exceptions :

- si le nombre de vacances se trouve être de plus de quatre à la fois ;
- si une fonction est nouvellement créée.

Le secrétariat général est situé 6, rue de l'Athénée
Pour toute correspondance, veuillez utiliser l'adresse en en-tête (case postale)
Téléphone +4122 327 62 63 - Télécopie +4122 327 62 85

Cette disposition engendre plusieurs difficultés bien connues :

- La notion de vacances simultanées est difficile, voire impossible, à mettre en œuvre. L'annonce d'une vacance peut en effet intervenir plusieurs mois avant la vacance effective, si bien que le Grand Conseil comptabilise les annonces de vacances plutôt que les vacances elles-mêmes.
- La notion de création d'une nouvelle fonction doit être interprétée dans le sens qu'il s'agit de la création de nouveaux postes intervenant dans le cadre de la création d'une nouvelle juridiction.
- Enfin, et c'est ce qui motive aujourd'hui le dépôt du présent amendement, le nombre de quatre vacances n'est plus en phase avec la réalité actuelle du pouvoir judiciaire. Adopté en 1909 alors que l'effectif total des magistrats était de 20, il n'a pas été adapté depuis lors. Il en résulte qu'à l'époque, il y avait élection populaire lorsque 20% de l'effectif total des magistrats était vacant, alors que cette proportion est aujourd'hui tombée à 3%.

La modification de cette règle dans le cadre de l'adoption du PL 11099 se justifie pleinement : avec la création de huit nouveaux postes de procureurs, l'élection populaire est inévitable, compte tenu du fait qu'à l'élection des titulaires de ces nouveaux postes s'ajouteront les élections résultant de divers magistrats atteignant l'âge légal en cours d'année, voire de magistrats démissionnaires. Une telle éventualité, qui ne serait justifiée par aucun enjeu politique, doit être évitée.

Deux solutions sont proposées :

- A titre principal, il est proposé d'adopter une solution d'ores et déjà conforme au texte de la nouvelle Constitution genevoise, du 14 octobre 2012. L'art. 122 al. 2 de ce texte stipule que la loi peut prévoir l'élection des magistrats par le Grand Conseil, "en dehors des élections générales et de la création de nouvelles juridictions". Dans cette perspective, il est proposé de réserver l'élection populaire, entre les élections générales, à la seule création de nouvelles juridictions. A noter que cette proposition est conforme à l'actuelle Constitution (art. 132 al. 4).
- Subsidiairement, il est proposé d'adapter le nombre de places vacantes susceptibles de déclencher une élection populaire, en le portant à 10% de l'effectif total des magistrats de carrière. Cet effectif étant aujourd'hui de 129, l'élection populaire serait organisée en cas de vacance simultanée de 14 postes. A noter que cette solution ne résoudrait pas les difficultés liées à la définition de la vacance, qui resterait potentiellement sujette à controverse.