



Date de dépôt : 13 octobre 2023

Rapport

de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi de Patrick Dimier, Daniel Sormanni, Ana Roch, Florian Gander, Jean-Marie Voumard, Francisco Valentin modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05) (Pour la nomination d'un procureur extraordinaire lors de circonstances particulières)

Rapport de Diego Esteban (page 3)

Projet de loi (13280-A)

modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05) *(Pour la nomination d'un procureur extraordinaire lors de circonstances particulières)*

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. 82A, al. 2 (nouvelle teneur)

² Lorsqu'un magistrat du Ministère public doit être entendu en tant que partie plaignante ou en qualité de prévenu d'un crime ou d'un délit, le procureur général ou un premier procureur informe sans délai le président du conseil supérieur de la magistrature afin qu'il désigne un procureur extraordinaire. Lorsque le procureur général ou l'un des premiers procureurs font l'objet d'une plainte personnelle, le conseil supérieur de la magistrature s'autosaisit et désigne un procureur extraordinaire parmi ceux visés à l'article 76, lettre c, et lui attribue la procédure. La mise en œuvre d'actes d'instruction urgents est réservée.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Diego Esteban

La commission judiciaire et de la police du Grand Conseil a examiné ce projet de loi 13280 lors de deux séances, les 8 juin et 24 août 2023, sous la présidence de M^{me} Xhevrie Osmani. Les procès-verbaux furent tenus par M^{me} Mathilde Parisi et M. Clément Magnenat. En outre, M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique au Secrétariat général du Grand Conseil, ainsi que M^{me} Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat, et M. Sébastien Grosdemange, secrétaire général adjoint au Département des institutions et du numérique (DIN), ont assisté aux travaux.

La commission a bénéficié des contributions de l'ensemble des personnes auditionnées : M. Patrick Dimier, premier signataire, la Commission de gestion du Pouvoir Judiciaire, représentée par M. Olivier Jornot, procureur général, et M. Yves Bertossa, premier procureur, ainsi que le Conseil supérieur de la magistrature, représenté par M. Christian Coquoz, président.

Que l'ensemble de ces personnes soient remerciées pour leurs précieuses contributions au bon fonctionnement des travaux de la commission.

Synthèse

8 juin 2023 : audition de M. Patrick Dimier, premier signataire.

M. Dimier précise que le projet de loi 12720, déjà adopté par le Grand Conseil, comportait une lacune que le projet de loi 13280 vise à combler. Dans la loi actuelle, c'est au procureur d'indiquer au Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'une procédure vise un membre du Pouvoir Judiciaire. M. Dimier exprime par ce projet de loi le souhait d'autoriser le Conseil supérieur de la magistrature à s'autosaisir, dès qu'il est au courant d'une affaire impliquant un membre du Ministère public.

Echange avec les commissaires

Des commissaires (S) demandent en quoi la volonté du législateur n'est pas réalisée par la loi actuelle, et quels faits ont motivé le dépôt du projet de loi. M. Dimier précise qu'il a connaissance d'une affaire en cours, dans laquelle une dénonciation pénale vise un procureur, et pour laquelle le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été sollicité. Il mentionne également une plainte pénale déposée contre le procureur général et un autre procureur.

Ces mêmes commissaires (S) relèvent que l'article 82A, alinéa 2 LOJ s'applique dès lors qu'un magistrat est entendu en tant que partie plaignante ou partie prévenue, ce qui n'est visiblement pas le cas dans les exemples cités, et estiment qu'agir en amont d'une levée d'immunité poserait des problèmes liés à la présomption d'innocence. M. Dimier reconnaît la logique juridique, mais estime que la procédure extraordinaire vise à prendre en compte le caractère particulier des procédures impliquant des magistrats, avec le risque de biais au moment d'en examiner le bien-fondé.

Ces mêmes commissaires (S) demandent si M. Dimier souhaite que le recours au Conseil supérieur de la magistrature intervienne avant la levée de l'immunité. M. Dimier indique que la procédure de levée d'immunité n'est pas remise en question, c'est la réticence du Ministère public à s'auto-accuser qui est visée.

Des commissaires (Ve) rappellent que le souci de la commission, lorsqu'elle a débattu de l'introduction de procureurs extraordinaires, était d'éviter des procédures sans fin avec une multiplication des appels. Ces commissaires demandent pourquoi donc vouloir rendre automatique le recours au Conseil supérieur de la magistrature. M. Dimier souhaite éviter des mises à l'abri, son projet de loi apporte une solution contre ce risque.

Ces mêmes commissaires (Ve) demandent à M. Dimier s'il accepterait une auto-saisine facultative du Conseil supérieur de la magistrature. M. Dimier approuve cette proposition, qui pourrait améliorer le projet de loi tel que déposé.

D'autres commissaires (Ve) demandent si, dans les exemples cités, le Conseil supérieur de la magistrature n'a réellement pas été saisi. M. Dimier indique qu'à sa connaissance, ce n'est pas le cas. Il estime que tout le monde le saurait si c'était le cas.

Ces mêmes commissaires (Ve) relèvent que le procureur général est membre du Conseil supérieur de la magistrature, et rappellent que tout dépôt de plainte passe par la police ou le Ministère public. Ces commissaires estiment que le Conseil supérieur de la magistrature ne pourrait pas avoir connaissance des plaintes sans en être informé par une autre institution. M. Dimier ne vise que les affaires d'importance. Et lorsqu'une plainte est déposée contre le procureur générale, ça se sait.

Des commissaires (UDC) relèvent que rien ne peut advenir sans une levée d'immunité par le Grand Conseil, et que si le rôle du Conseil supérieur de la magistrature est mis en cause, alors il faudrait imaginer un mécanisme différent, avec un autre contrôle de nature politique et pluriel. Ces commissaires relèvent toutefois qu'il y a un risque de crouler sous le travail,

une sous-commission pouvant être chargée de statuer, mais il n'y aurait plus d'auto-saisine. M. Dimier trouve la proposition intéressante, mais tient à ce que l'objectif de ne viser que les affaires d'importance soit partagé.

Des commissaires (PLR) estiment que le projet de loi est motivé par une affaire spécifique, et accueillent défavorablement la piste d'un nouveau mécanisme de levée d'immunité. M. Dimier répond que ce projet de loi est motivé par ce qu'il a jugé être une violation grave de la procédure.

Des commissaires (Ve) soulignent que les questionnements de M. Dimier sont légitimes, aucun procureur n'ayant effectivement été désigné malgré une plainte déposée, mais estiment qu'il est compliqué d'envisager un système de redirection de toutes les plaintes.

Des commissaires (UDC) comprennent que le problème réside dans le fait que l'affectation d'un procureur extraordinaire sur une plainte relève du Pouvoir judiciaire, et demandent si transférer cette compétence au Grand Conseil pourrait être la solution, pour éviter que tout soit décidé à l'interne. M. Dimier n'a pas de réponse, mais précise que le seuil au-delà duquel on passe à une procédure extraordinaire doit être clairement identifié, et accorde sa confiance à la commission pour améliorer le projet de loi là où elle l'estime nécessaire.

Des commissaires (S) rappellent que la loi suffit à partir du moment où le magistrat visé est prévenu, mais qu'il y a de nombreuses étapes préalables dont une levée d'immunité. Jugeant ces cas minoritaires et parfois destinés à perturber le fonctionnement de la justice, ces commissaires craignent une automaticité qui ouvrirait une brèche dans l'indépendance de la justice, et estiment que le risque est d'accorder trop de crédit à certaines plaintes dépourvues de fondement, et d'encombrer le travail du Pouvoir judiciaire. M. Dimier comprend la divergence, mais précise viser des infractions atteignant un certain seuil de gravité.

Une discussion s'engage sur la piste consistant à confier au Grand Conseil l'ouverture de la procédure extraordinaire, des commissaires (UDC) estimant que la décision doit être prise par un organe élu démocratiquement, des commissaires (Ve) estimant au contraire qu'un passage par le parlement fait courir le risque d'une personnalisation des procédures. Des commissaires (MCG) jugent néanmoins problématique le fonctionnement actuel du Conseil supérieur de la magistrature, le qualifiant de corporatiste.

Des commissaires (Ve) partagent les questionnements autour du seuil de gravité de l'infraction, l'idée étant à la fois de s'assurer de l'objectivité de la procédure, tout en évitant la création de procédures interminables. Ces

commissaires demandent s'il s'agit plutôt d'un problème d'interprétation de la loi. M. Dimier estime qu'il s'agit de la preuve d'une lacune dans la loi.

Des commissaires (UDC) relèvent que la plainte à l'origine de ce projet de loi a été déposée avant l'adoption de la loi actuelle.

Des commissaires (Ve) précisent que pour que le mécanisme de la loi s'applique, il faut que la personne visée soit entendue en qualité de prévenue, soit sur investigation policière, soit par l'ouverture d'une instruction, mais dans les deux cas il faudra une levée d'immunité.

Des commissaires (LC) estiment que la problématique ne se pose que pour le procureur général et les premiers procureurs, et que dans l'affaire des écoutes, où un procureur extraordinaire a été appelé, le système a fonctionné. Ces commissaires comprennent toutefois que si le procureur général ou les premiers procureurs refusent de faire appel à un procureur extraordinaire, il y a un problème, et demandent si l'auto-saisine du Conseil supérieur de la magistrature, dans les cas qui concernent les magistrats précités, serait adéquate. M. Dimier estime que cette proposition permettrait de contourner les difficultés évoquées.

Discussion interne

Des commissaires (PLR) pensent que la formulation « peut » conviendrait davantage à la proposition d'auto-saisine du Conseil supérieur de la magistrature.

Des commissaires (Ve) doutent de la nécessité de légiférer, mais souhaitent mieux savoir comment la loi actuelle est interprétée, et proposent d'auditionner le procureur général, ainsi que le Conseil supérieur de la magistrature.

M^{me} Kast relève que lorsqu'un procureur extraordinaire est affecté à une procédure par le Pouvoir judiciaire, c'est lui qui adressera la demande de levée d'immunité au Grand Conseil. Elle précise par ailleurs que la composition du Conseil supérieur de la magistrature est fixée par la LOJ et peut être consultée.

Des commissaires (UDC) jugent inutiles les auditions proposées, car les propos sont connus d'avance, et pensent qu'il appartient à la commission de décider si la compétence d'affecter les procureurs extraordinaires doit être confiée au Grand Conseil.

Votes

La présidence met au vote la proposition d'audition du procureur général :

Oui :	10 (2 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 MCG, 1 LC, 3 PLR)
Non :	2 (2 UDC)
Abstention :	0

La proposition d'audition du procureur général est acceptée.

La présidence met au vote la proposition d'audition du Conseil supérieur de la magistrature :

Oui :	9 (2 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 MCG, 1 LC, 2 PLR)
Non :	2 (2 UDC)
Abstention :	1 (1 PLR)

La proposition d'audition du Conseil supérieur de la magistrature est acceptée.

24 août 2023 : audition de la Commission de gestion du Pouvoir Judiciaire, représentée par M. Olivier Jornot, procureur général, et M. Yves Bertossa, premier procureur

M. Jornot rappelle les débats parlementaires lors de l'adoption de la loi actuelle, et en particulier la notion de seuil de matérialité. Il informe que le Ministère public est régulièrement saisi de plainte visant toutes sortes d'autorités (juges, procureurs, membres du Conseil d'Etat), souvent en réponse à une décision de celles-ci. Sous l'impulsion du professeur Bernhard Sträuli, la désignation du procureur extraordinaire ne devait être obligatoire qu'au moment où le Ministère public doit entendre un procureur comme prévenu ou partie plaignante. Il estime que ce mécanisme doit fonctionner quel que soit le procureur visé. La commission avait en son temps adopté cette solution pour sa simplicité, et parce qu'elle permet une application identique à tous les procureurs.

M. Jornot ne cache pas avoir été surpris par le nouveau projet de loi, qui semble faire abstraction des travaux parlementaires sur le seuil de matérialité. Il rappelle avoir manifesté la crainte que les plaintes contiennent directement la demande de voir désigné un procureur extraordinaire pour son traitement, crainte qui s'est concrétisée.

M. Jornot estime que la possibilité accordée au Ministère public de refuser une telle désignation doit être préservée, car le mécanisme a fait ses preuves. Il n'a été déclenché qu'une seule fois, sur un cas de désignation facultative. Les plaintes visant le procureur général ont été traitées par les premiers

procureurs et se sont soldées par des refus d'entrée en matière, décision sujette à recours du justiciable. Celui-ci dispose d'une deuxième garantie, à savoir la présence du Conseil supérieur de la magistrature, en sa qualité d'autorité de surveillance.

M. Jornot identifie un risque, à savoir la désignation automatique d'un procureur extraordinaire dès qu'une plainte vise un premier procureur ou le procureur général, même si elle ne contient aucun élément pénal en réalité. Il s'agit exactement de la situation que la commission avait en son temps voulu éviter, en retenant le seuil de matérialité. Aujourd'hui, tous les procureurs sont traités à la même enseigne, alors que le projet de loi crée un régime spécial pour les plaintes visant les premiers procureurs et le procureur général. Pour toutes ces raisons, la Commission de gestion du pouvoir judiciaire n'est pas favorable à ce projet de loi.

M. Bertossa insiste sur les contrôles dont bénéficie le justiciable : le contrôle judiciaire auprès de l'autorité de recours, le contrôle disciplinaire auprès du Conseil supérieur de la magistrature, et le contrôle médiatique dans la mesure où les décisions sont publiques. Il rappelle que certaines personnes souffrant de troubles psychiques portent fréquemment des plaintes pénales sans aucun fondement contre des procureurs. Le recours systématique à un procureur extraordinaire alourdirait trop le processus.

Questions des commissaires

Des commissaires (S) demandent si le seuil de matérialité pour le recours à un procureur extraordinaire diffère de celui qui est requis pour une levée d'immunité. M. Jornot indique que dans les précédents débats parlementaires, il a été jugé que ce seuil est le même : l'idée est de nommer un procureur extraordinaire pour qu'il formule la demande de levée d'immunité.

Ces mêmes commissaires (S) demandent des précisions quant aux plaintes déposées contre des magistrats du Pouvoir Judiciaire. M. Jornot estime leur nombre à plusieurs dizaines par années, certaines personnes en déposant chaque semaine de manière compulsive. Juste avant l'été, la même personne a déposé une vingtaine de plaintes contre l'ensemble des magistrats et procureurs ayant traité sa procédure de divorce. M. Jornot consacre personnellement trois à quatre heures par semaine à ces plaintes.

Des commissaires (Ve) évoquent le cas de figure dans lequel le Ministère public n'informe pas le Conseil supérieur de la magistrature d'une plainte, celui-ci ne pouvant ainsi pas évaluer l'opportunité de faire appel à un procureur extraordinaire, ce qui semble contraire à la loi. M. Jornot estime que ce cas de figure est impossible en pratique, car si une plainte se solde par une non-entrée

en matière, cette décision peut être contestée par le justiciable, ce qui permettrait ainsi le recours éventuel à un procureur extraordinaire. Il rappelle que pour les procédures qui restent en rade, le Ministère public doit régulièrement rendre des comptes au Conseil supérieur de la magistrature.

Ces mêmes commissaires (Ve) demandent aux auditionnés ce qu'ils pensent de la piste d'une auto-saisine du Conseil supérieur de la magistrature. M. Jornot rappelle que, dans la mesure où les juges sont élus par le Grand Conseil, une instance telle que le Conseil supérieur de la magistrature permet de rester dans le périmètre du Pouvoir Judiciaire. Mais le Ministère public l'avait déjà affirmé à l'époque, il n'est pas souhaitable de saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature d'une plainte, sans passer par le Ministère public. En effet, l'auto-saisine suppose une connaissance de l'existence d'une plainte, et le seul moyen d'envisager un tel système est de permettre au justiciable d'aller directement devant le Conseil supérieur de la magistrature, ce qui limiterait drastiquement la possibilité de trier les plaintes et étudier le seuil de matérialité.

Des commissaires (UDC) demandent quel est le lieu adéquat pour évaluer l'opportunité de demander une levée d'immunité, si l'on part de l'idée que la loi précédemment adoptée est insuffisante pour limiter la proximité entre les magistrats. M. Jornot répond qu'il s'agit nécessairement du Ministère public, sinon il faudrait créer un deuxième Ministère public qui vérifierait ce que fait le premier. Il estime que la solution de la loi actuelle suffit, le seuil de matérialité déterminant la nécessité de désigner un procureur extraordinaire uniquement lorsque la situation le justifie. Les alternatives envisageables représentent toutes des usines à gaz. Il estime infondé le postulat qu'il y a une trop grande proximité entre les juges, qui reçoivent des reproches réguliers de la part de la chambre pénale de recours, ce qui prouve que dans la pratique, la proximité n'est pas trop importante. Il estime que la désignation d'un procureur extraordinaire ne contre pas nécessairement les soupçons de copinage, dans la mesure où les procureurs extraordinaires, issus de juridictions d'autres cantons, sont rarement inconnus de leurs homologues genevois. M. Bertossa ajoute que, dans le cadre d'affaires comportant un fort risque de conflit d'intérêts, les procureurs se refusent, et qu'il n'est pas forcément malsain que les gens se connaissent, car rendre une bonne décision requiert une connaissance des usages et coutumes. M. Jornot mentionne encore la récusation, moyen principal pour le justiciable de remettre en question l'adéquation d'un magistrat pour traiter une cause.

24 août 2023 : audition du Conseil supérieur de la magistrature, représenté par M. Christian Coquoz, président

M. Coquoz précise qu'il s'exprimera dans sa qualité de président du Conseil supérieur de la magistrature. Il relève qu'actuellement, c'est au président du Conseil supérieur de la magistrature qu'appartient la prérogative de désigner un procureur extraordinaire, alors que le projet de loi confie cette décision à l'institution dans son ensemble. Cela alourdirait la procédure de désignation. Dans le seul cas d'application du droit actuel, il dit avoir apprécié la simplicité de la procédure. Il s'exprime donc défavorablement vis-à-vis de ce projet de loi.

M. Coquoz souligne l'automatisme visée dans le projet de loi. Pour que le Conseil supérieur de la magistrature s'autosaisisse, il doit avoir connaissance de la plainte. Le procureur général étant membre du Conseil supérieur de la magistrature, cela pourrait remettre en question l'indépendance de l'institution au moment où elle rend sa décision.

M. Coquoz constate que la loi actuelle a l'avantage de confier au Ministère public la charge de clarifier les premiers éléments de la procédure pénale, afin de s'assurer qu'une plainte ait une véritable substance. Si ce travail initial aboutit à une non-entrée en matière d'une plainte jugée infondée, le plaignant peut saisir l'autorité de recours cantonale, puis le tribunal fédéral. M. Coquoz estime considère donc que le droit actuel offre suffisamment de garanties au justiciable, et réitère son scepticisme quant à l'automatisme que propose ce projet de loi.

Questions des commissaires

Des commissaires (S) demandent si le droit actuel est suffisamment clair et cohérent du point de vue du Conseil supérieur de la magistrature. M. Coquoz répond par l'affirmative.

Discussion et votes

Le groupe libéral-radical annonce s'opposer à l'entrée en matière sur ce projet de loi.

Le groupe socialiste estime que la loi actuelle permet d'atteindre les objectifs visés par le législateur. Il rappelle que ce projet de loi crée un risque pour l'indépendance des travaux de la justice. Ce projet de loi reviendrait à accorder autant de crédit à l'ensemble des plaintes, alors que certaines sont manifestement infondées. Le groupe socialiste refusera l'entrée en matière.

Le groupe des Verts rappelle les travaux ayant conduit au droit actuel, et constate qu'il n'est pas nécessaire de le modifier à nouveau. La voie de l'auto-saisine ne semble ni réalisable, ni souhaitable, sur la base des arguments exposés devant la commission. Le groupe des Verts refusera l'entrée en matière.

Le groupe MCG formule une demande de report du vote d'entrée en matière, afin d'évaluer l'opportunité de retirer le projet de loi.

Le groupe du Centre considère que ce projet de loi n'est pas nécessaire, et que l'auto-saisine pose des problèmes. Il soutient toutefois la proposition de suspension du MCG afin de procéder à un éventuel retrait.

La présidence met au vote la proposition de suspendre le traitement :

Oui : 3 (2 MCG, 1 LC)
 Non : 9 (2 Ve, 1 LJS, 4 PLR, 2 UDC)
 Abstentions : 3 (3 S)

La proposition de suspendre le traitement de cet objet est refusée.

La présidence met au vote l'entrée en matière du PL 13280 :

Oui :	2 (2 MCG)
Non :	13 (3 S, 2 Ve, 1 LJS, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)
Abstention	0

L'entrée en matière est refusée.

Conclusion

Le projet de loi 13280 véhicule la crainte que la volonté du législateur n'a pas correctement été mise en œuvre dans la pratique du Ministère public. Les débats devant la commission ont permis de clarifier la situation légale, et de constater que cette crainte était globalement infondée. En effet, le Grand Conseil n'a pas souhaité enclencher un processus extraordinaire à la moindre plainte déposée contre une personne issue du Pouvoir Judiciaire, et a estimé que les plaintes devaient atteindre un certain seuil de gravité, ou matérialité, pour que l'opportunité de désigner un procureur extraordinaire soit évaluée. Tant que cette évaluation est encore en cours, il n'y a pas lieu de soupçonner un contournement des règles en vigueur par le Ministère public.

Dans le système actuel, cette évaluation conduit soit à la désignation d'un procureur extraordinaire, chargé de conclure les investigations et de déposer, s'il le juge nécessaire, une demande de levée d'immunité afin de pouvoir

inviter un magistrat du Pouvoir Judiciaire en qualité de prévenu ou de plaignant, comme prévu à l'article 82A LOJ, soit de rendre une décision de non-entrée en matière. Dans ce dernier cas, le justiciable pourra néanmoins s'adresser aux diverses autorités de recours, qui pourraient conclure à la désignation éventuelle d'un procureur extraordinaire.

Ce système présente des gages de clarté et de simplicité qui facilitent grandement sa mise en œuvre, en comparaison avec ce que propose le projet de loi 13280. Celui-ci institue une auto-saisine du Conseil supérieur de la magistrature, ce qui suppose qu'il doive être informé de chaque plainte, ou alors qu'il doive recevoir les plaintes de la même manière que le Ministère public les reçoit. Le président du Conseil supérieur de la magistrature a lui-même affirmé préférer un système dans lequel les dossiers sur lesquels il est chargé de statuer bénéficient déjà d'investigations préliminaires du Ministère public, à savoir le système que nous connaissons actuellement.

Si la majorité de la commission comprend l'intention des auteurs du projet de loi, désireux de ne laisser aucune place au risque de conflit d'intérêts, elle estime que le système actuel est néanmoins satisfaisant à cet égard. Le projet de loi, en revanche, crée un autre risque : celui d'accorder la même importance aux plaintes fondées qu'à celles qui ne contiennent en réalité aucun contenu relevant sur le plan pénal, qui sont déposées compulsivement ou dans un but revanchard.

La majorité de la commission vous enjoint par conséquent à refuser d'entrer en matière sur le projet de loi 13280.