



POUVOIR JUDICIAIRE

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Situation du Ministère public mis en place dès le 1^{er} janvier 2011:

constats et pistes

Remarque liminaire

L'objectif de ce document est de fournir un outil de réflexion. C'est pourquoi il est volontairement synthétique et anonymisé.

A. Contexte de l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature

Au début du mois d'octobre 2011, les quatre premiers procureurs en exercice ont démissionné de leur fonction pour la fin de l'année. Cet événement est survenu peu après que le Conseil supérieur de la magistrature eut attiré l'attention du Grand Conseil et du Conseil d'Etat sur les difficultés rencontrées par les juridictions confrontées à la mise en œuvre des nouvelles procédures civile et pénale fédérales dans un contexte de refonte en profondeur de l'organisation judiciaire cantonale, les moyens à disposition s'avérant insuffisants. Cette situation préoccupante ressortait du contrôle semestriel de l'activité des magistrats au 31 mai 2011.

B. Fondement légal et but de l'intervention

Se fondant sur l'art. 16 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), aux termes duquel il veille au bon fonctionnement des juridictions, le Conseil supérieur de la magistrature a décidé, lors de sa séance ordinaire du 10 octobre 2011, de se pencher sur la situation du Ministère public, de manière à pouvoir si nécessaire intervenir afin que la bonne marche de cette juridiction soit assurée.

C. Mode de procéder

Entre le 10 octobre 2011 et le 9 février 2012, le Conseil supérieur de la magistrature a entendu le procureur général et procédé à l'audition des quatre premiers procureurs démissionnaires, de cinq procureurs - d'ancienneté, d'expérience juridictionnelle, d'origine politique et de sections différentes -, ainsi que de membres du personnel administratif de la juridiction ou des services centraux du Pouvoir judiciaire, tous déliés en tant que de besoin de leur secret de fonction par l'autorité compétente.

Il a pris connaissance des documents qui lui ont été remis par les magistrats et l'administration et a en outre disposé des rapports transmis à l'occasion du deuxième contrôle semestriel de l'activité des magistrats au 30 novembre 2011.

La présidente du Conseil supérieur de la magistrature a assisté le 23 décembre 2011 à la permanence "détenus", qui se tient dans les locaux de l'hôtel de police.

Dès l'annonce, le 7 novembre 2011, de la démission du procureur général pour le 31 mars 2012, une délégation, composée de la présidente du Conseil supérieur de la magistrature et des deux conseillers magistrats, a été désignée pour accompagner la transition jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau procureur général. Cette délégation s'est réunie immédiatement avec le procureur général et les premiers procureurs afin d'examiner les solutions permettant d'éviter un vide institutionnel. A l'issue de la séance, les premiers procureurs ont accepté de différer l'effet de leur démission au 30 avril 2012, après que des aménagements eurent été mis en place pour assurer la prise en charge de l'ensemble des domaines d'activité et de la gouvernance du Ministère public.

D. Constats et pistes

a) Direction de la juridiction

Il résulte des art. 78 à 82 LOJ que le procureur général doit organiser et diriger le Ministère public, obligatoirement composé de sections, chacune placée sous la responsabilité d'un premier procureur. Les premiers procureurs n'ont de compétences que par délégation du procureur général, l'étendue de la délégation étant mentionnée dans le règlement de la juridiction. Quatre compétences ne peuvent être déléguées : la définition de la politique criminelle; l'édiction du règlement de la juridiction; le choix du nombre de premiers procureurs - entre 3 et 5 - et la composition des sections; enfin, la désignation des magistrats chargés d'exercer les fonctions de procureur des mineurs.

Le Ministère public a été organisé en trois sections ordinaires de 8 procureurs, en charge des permanences, et une section des affaires complexes de nature économique ou criminelle, comprenant 7 procureurs.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions susmentionnées, le 1^{er} janvier 2011, un règlement de la juridiction a été édicté. Il prévoit que le procureur général et les premiers procureurs veillent au bon fonctionnement du Ministère public, à l'avancement des procédures et à ce que les magistrats sous leur responsabilité remplissent leur charge conformément à leur serment. Les premiers procureurs doivent se concerter afin d'assurer l'uniformité des pratiques et la mise en œuvre de la politique criminelle. Ils peuvent réattribuer les procédures, initialement attribuées par le biais des permanences, en fonction de leur nature ou pour rééquilibrer les charges entre les procureurs ou encore pour d'autres

motifs inhérents au bon fonctionnement du Ministère public. Il est encore prévu que le procureur général fixe par voie de directive les critères d'attribution des procédures aux premiers procureurs et à lui-même.

Constats :

- Absence de définition par le procureur général du rôle des premiers procureurs, et de leur degré d'autonomie et d'initiative, tant par rapport à leur section respective qu'entre eux ou vis-à-vis du procureur général.
- Absence de choix du procureur général entre les visions différentes que les premiers procureurs avaient à ce sujet, en particulier s'agissant de leur participation, et de l'ampleur de celle-ci, aux permanences, source de légitimité vis-à-vis des procureurs pour les uns, génératrice d'une charge incompatible avec celle découlant des autres tâches qu'ils accomplissaient pour les autres. Ils se sont ainsi retrouvés partagés entre la gestion de leur cabinet, la responsabilité - telle que chacun la concevait - de leur section et leur participation mal précisée à la gestion de la juridiction, en ayant le sentiment de ne pas bénéficier de la confiance et du soutien nécessaires de la part du procureur général.
- Absence de lignes directrices ou de directives du procureur général en matière de politique criminelle - hormis dans quelques domaines comme la circulation routière ou les stupéfiants -, avec les inconvénients que cela entraîne lorsqu'il s'agit non seulement d'adopter une pratique cohérente au sein d'une juridiction comptant de nombreux magistrats nouveaux, pour la plupart inexpérimentés, mais aussi de faire passer des priorités et définir des modalités de traitement de dossier vis-à-vis de l'interlocuteur privilégié du Ministère public qu'est la police.
- Peu de délégation du procureur général vers les premiers procureurs alors qu'il était souvent hors des locaux du Ministère public, motifs pris notamment du suivi des dossiers dits de la BCGe et de son investissement pour la commission de gestion du pouvoir judiciaire, entraînant des blocages des processus décisionnels internes et restreignant les possibilités de créer des synergies positives entre premiers procureurs.
- Pas de greffière de juridiction à temps plein jusqu'au 1^{er} juillet 2011, contraignant les premiers procureurs et, dans une moindre mesure, le procureur général à devoir par la force des choses s'occuper de tâches administratives qui n'auraient pas dû leur incomber

Pistes :

- ⇒ *Choix clair et communiqué du mode de direction du procureur général dont la présence à la tête et au sein de sa juridiction doit être affirmée aussi bien en interne que vis-à-vis des interlocuteurs externes.*
- ⇒ *En fonction de l'évolution respective de l'ampleur de la charge du Ministère public et de celle représentée par la présidence de la commission de gestion du pouvoir judiciaire, la question de la participation automatique du procureur général à cet organe devra être posée.*
- ⇒ *Définition détaillée des compétences déléguées par le procureur général aux premiers procureurs conformément à l'art. 81 LOJ, de leur rôle et de leur degré d'autonomie. Dans ce cadre, il importe de fixer quelle proportion de leur activité est*

consacrée à la gestion de quelles procédures et leur donner les moyens de respecter cette répartition de charge.

⇒ *Mise à disposition d'une introduction aux techniques managériales pour les magistrats en charge de la juridiction.*

b) Ressources humaines

Constats :

- Sections ordinaires composées en majorité de magistrats entrés en fonction le 1^{er} janvier 2011 ou dans les quatre mois précédents et comprenant en outre de nombreux collaborateurs scientifiques et administratifs peu ou pas expérimentés. Aux difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'une nouvelle procédure s'est ainsi ajoutée la nécessité d'assurer la formation d'une grande partie de ceux qui devaient l'appliquer.
- Cabinets de ces trois sections ayant rapidement eu à supporter une lourde charge de travail en raison des contraintes formelles imposées par le code de procédure pénale fédéral. Ces contraintes ont impliqué le recrutement urgent de collaborateurs supplémentaires pour être à même d'assurer la permanence durant les week-ends tout en compensant les heures effectuées.
- Après cinq mois d'activités, magistrats des sections ordinaires ne parvenant pour la plupart qu'à traiter les dossiers courants reçus lors des permanences, pour autant qu'ils ne nécessitent pas d'investigations importantes, et très souvent en sacrifiant tout ou partie des week-ends et vacances. En novembre 2011, charge des cabinets toujours aussi préoccupante et inquiétude d'une grande partie des magistrats quant à la possibilité d'assurer leur charge dans des conditions normales, toujours présente.
- Répercussions également importantes sur la santé des collaborateurs du rythme et du volume de travail, au point qu'à la fin de l'année 2011 une aide administrative inter-juridictionnelle a été mise en place pour pallier les absences devenues trop nombreuses pour être compensées en interne.
- Manque d'effectifs, révélé dès les premiers pas de la nouvelle juridiction, persistant et pallié uniquement par des mesures réactives ponctuelles, mais pas d'analyse stratégique entre le procureur général, les premiers procureurs et la direction administrative de la juridiction sur les diverses possibilités d'y remédier à moyen et long termes.

Pistes :

- ⇒ *Analyse de la première année de fonctionnement de l'organisation mise en place pour en tirer un bilan aux plans humain et logistique et procéder aux rectifications nécessaires, directement ou, cas échéant, par le biais du processus législatif.*
- ⇒ *Définition des besoins du Ministère public en collaborateurs administratifs et scientifiques, cas échéant en magistrats, pour que la juridiction puisse fonctionner sans que cela se fasse au détriment du temps de vacances et/ou de la santé des uns et des autres, et transmission de cette analyse aux interlocuteurs institutionnels.*

c) Logistique

Constats :

- Problèmes logistiques de toutes sortes (circulation des dossiers, liaisons informatiques, déplacements multiples, y compris en dehors des horaires de desserte des TPG) liés au fait que l'activité ordinaire du Ministère public se déploie sur trois sites depuis le 1^{er} janvier 2011 - ses nouveaux locaux route de Chancy pour le travail de cabinet, l'hôtel-de-police boulevard Carl-Vogt pour les permanences détenus et la Vieille-Ville pour les audiences de jugement - contribuant à compliquer le quotidien des magistrats et collaborateurs.
- Bâtiment abritant le Ministère public depuis fin 2010 présentant des défauts importants et récurrents, malgré des interventions demandées par l'administration centrale du pouvoir judiciaire, au niveau du système de circulation d'air, chaud ou froid, entraînant au minimum des conditions de travail inconfortables et probablement même des effets sur la santé.

Piste :

- ⇒ *Recherche et mise en œuvre, notamment avec le département responsable des bâtiments, de toutes mesures techniques permettant aux personnes travaillant dans les locaux du Ministère public d'effectuer leurs tâches dans des conditions normales.*

d) Communication

Constats :

- Contacts insuffisants du procureur général avec les procureurs dont certains ne l'ont rencontré qu'à l'occasion de l'une des quatre séances plénières de la juridiction convoquées en 2011.
- Pas d'information interne minimale sur l'emploi du temps du procureur général, susceptible de se trouver dans les locaux du Ministère public comme dans ceux de la commission de gestion à la rue de l'Athénée où il dispose d'un bureau, ou encore en audience au Bourg-de-Four, quand ses obligations, y compris protocolaires, ne l'appellent pas en d'autres lieux.
- Pas d'information interne coordonnée et suivie à l'ensemble des magistrats et des collaborateurs concernant la démission des premiers procureurs et ses suites, tant de la part de procureur général que de ceux-là.
- Information du Conseil supérieur de la magistrature une fois les décisions des premiers procureurs de démissionner prises, ne laissant plus place qu'à la recherche de solutions palliatives.
- Dès l'annonce de la première des démissions des premiers procureurs, multiplication des interventions, nominatives ou non, de magistrats dans la presse - dans un registre personnel, réactif et émotionnel peu propice à la sérénité interne, en particulier pour les collaborateurs.

Pistes :

- ⇒ *Définition et mise en œuvre de modes de communication régulière conviviaux pour l'ensemble de la juridiction.*
- ⇒ *Amélioration de la maîtrise individuelle de la communication externe à la juridiction.*
- ⇒ *Information et/ou rappel aux magistrats d'aviser en temps utile les différents organes compétents du pouvoir judiciaire des problèmes auxquels ils sont confrontés.*

E. Remarque finale

A travers les auditions et l'examen des pièces auxquels il a procédé, le Conseil supérieur de la magistrature a pu constater le souci aigu du bon fonctionnement de l'institution qui animait ses interlocuteurs. Cette haute conscience professionnelle, qui a résisté et permis de résister à une première année d'existence tourmentée, est un atout et un gage d'optimisme pour l'avenir, à la veille de l'entrée en fonction du nouveau procureur général.