

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°54

JUIN 2012

**AUDIT DE GESTION**

**POUVOIR JUDICIAIRE**

**ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET  
PROCESSUS BUDGETAIRE**



**COUR DES COMPTES**  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

## LA COUR DES COMPTES

**La Cour des comptes est chargée du contrôle** indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

**La Cour des comptes vérifie** d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

**Sont soumis au contrôle** de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'État possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'État ou des communes,
- le secrétariat général de l'Assemblée constituante.

**Les rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics**: ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en contactant la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

**Contactez la Cour** par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99  
<http://www.ge.ch/cdc>

---

## SYNTHESE

Des modifications du droit fédéral d'une importance extraordinaire ont eu lieu au courant des années 2000. Elles recouvrent notamment la révision de la partie générale du Code pénal, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'adoption de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, l'unification de la procédure pénale : code de procédure pénale suisse (CPP, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011), l'unification de la procédure civile : code de procédure civile suisse (CPC, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011) et la réforme du droit tutélaire : modification du code civil suisse (entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013).

Ces modifications ont nécessité une refonte de la législation cantonale, notamment de la Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) et impliqué une modification en profondeur des procédures et la création de nouvelles juridictions au sein du Pouvoir judiciaire genevois (PJ). En conséquence, ce dernier a soumis au cours des récentes années des projets de budget faisant état de fortes augmentations des charges totales de fonctionnement, de même que plusieurs demandes en autorisation de crédit supplémentaire ; ces projets et demandes étant généralement présentés comme liés aux implications de la réforme des codes de procédure (projet « Justice 2010 »).

Cette situation a interpellé la Commission des finances du Grand Conseil et l'a motivée en automne 2011 à solliciter un audit de la Cour des comptes afin que cette dernière puisse apprécier la qualité de l'organisation administrative du PJ et, le cas échéant, proposer des pistes afin de l'améliorer. La Cour des comptes est entrée en matière avec pour objectifs principaux de répondre aux préoccupations de la Commission et notamment de déterminer :

- « si en termes d'effectifs les difficultés engendrées par la réforme judiciaire sont temporaires ou durables ;
- si la capacité d'anticipation du PJ et sa gestion du changement sont adéquates compte tenu de la situation ;
- si d'éventuels moyens supplémentaires, notamment en termes de personnel administratif, sont requis pour que les prestations publiques soient assurées ».

A teneur de la loi, la Cour des comptes n'étant pas compétente pour contrôler l'activité des magistrats du PJ, l'audit ne couvre donc pas le travail judiciaire des magistrats (volume d'activité, niveau de formation, évaluation, gouvernance, etc.).

Les principaux constats et recommandations de la Cour des comptes sont les suivants. **D'un point de vue organisationnel et de la conduite du changement**, l'autonomie de gestion du PJ et l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure ont entraîné un besoin de professionnalisation important des structures administratives et une adaptation de son organisation et de son mode de fonctionnement. Cette mise en œuvre a dû se faire « au pas de charge » et a eu notamment pour conséquences les éléments suivants :

- Si de nombreux travaux organisationnels ont été entrepris depuis 2007, notamment l'élaboration d'un plan stratégique, de directives en matière de ressources humaines (recrutement, évaluation), de plan de formation, de cahiers des charges, ils doivent encore être finalisés et adaptés en fonction des spécificités des services et des juridictions pour permettre une gestion administrative efficace de l'institution.
- La conduite du changement nécessaire dans un contexte de fortes transformations n'est à ce jour pas aboutie. Certains collaborateurs ont été insuffisamment formés ou formés trop tardivement, d'autres ont dû prendre leur nouvelle fonction sans un accompagnement approprié de par l'urgence, le manque de support, l'absence d'encadrement ou encore la mauvaise anticipation des difficultés de mise en œuvre de tous ces changements.
- Les rôles, les responsabilités, les profils et les fonctions ne sont pas aujourd'hui suffisamment clairs, formalisés voire adaptés à l'organisation pour tendre vers un fonctionnement optimal du PJ. A titre d'exemple, les cahiers des charges sont à la fois trop théoriques et trop complets pour être adaptés aux profils des collaborateurs et aux spécificités des juridictions.

- L'organisation qui résulte de la disposition et de l'usage des locaux actuels (et ceux requis par les besoins prévus dans un futur proche) n'est pas satisfaisante (ni efficace ni efficiente) et ne saurait perdurer au-delà de quelques années.

La Cour des comptes note également la fragilité de l'environnement social et ce principalement au sein des juridictions. En 2011, le taux d'absentéisme global a été de 5.9% et dépasse très souvent les 10% au sein des juridictions pour certaines fonctions. La cellule santé du PJ a identifié environ 50 personnes comme étant régulièrement absentes. De plus, le taux de rotation du personnel sur 2011 s'est élevé globalement à 12% et a atteint près de 25% pour les cadres supérieurs. Cette situation rend très difficile la gestion quotidienne du personnel et la planification des besoins en effectifs et n'est pas viable ni supportable à terme. Cette fragilité a été accrue par des problèmes logistiques persistants, non imputables au PJ, notamment liés à la multiplicité des sites et l'inadéquation des locaux. A titre d'exemple, le bâtiment du Ministère public présente des problèmes de chauffage et de ventilation et n'est pas adapté pour l'accueil et la détention des prévenus.

Ainsi, la gestion du changement menée par le PJ, principalement en lien avec l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure, n'a pas permis d'éviter une situation de crise dès 2011. Cela va ainsi nécessiter la mise en place de façon urgente d'un accompagnement spécifique du personnel d'encadrement encore en perte de repères et la poursuite des sessions de formations nécessaires. Le PJ devra également renforcer les mesures déjà prises en matière de lutte contre l'absentéisme, afin de trouver des solutions pérennes pour endiguer ce phénomène.

**En matière de pilotage des activités et de structure organisationnelle**, le PJ gagnerait à mettre en place une analyse plus fine de ses activités et du temps passé par chacun sur les différentes tâches à réaliser. Cela permettra de mesurer l'impact d'une évolution du flux d'activités sur la charge de travail des différents intervenants et d'en déduire plus précisément les besoins en effectifs.

De plus, un travail complémentaire afin de compléter et fiabiliser les indicateurs de suivi de l'activité (évolutions, tendance, performance, problèmes particuliers rencontrés, contrôle qualité, etc.) est à entreprendre.

Par ailleurs, les structures organisationnelles actuelles des juridictions et des services centraux doivent être revues pour être optimisées. Aucune directive n'existe en matière de structure organisationnelle et certaines fonctions ou structures doivent être rationalisées. La Cour des comptes invite le PJ à poursuivre l'analyse lancée en 2011 au sujet de la réorganisation des services centraux et d'étendre cette réflexion à l'ensemble des juridictions.

**En matière de gouvernance**, la Cour des comptes invite le PJ à lever les ambiguïtés actuelles et à supprimer les activités redondantes entre les compétences de différentes instances (Conférence des présidents, Commission de gestion du pouvoir judiciaire, Conseil supérieur de la magistrature), cas échéant en proposant des modifications légales.

De même, le rôle des présidents de juridictions et des autres magistrats en matière administrative et de gouvernance est aujourd'hui flou et laisse une marge d'interprétation importante. Cette situation est à l'origine de tensions entre le personnel administratif et les magistrats, et a conduit à des situations de conflit notamment dans l'engagement et l'évaluation des collaborateurs ainsi que dans l'appréciation des contraintes budgétaires. Ce point complète également les éléments organisationnels présentés ci-avant.

**D'un point de vue budgétaire**, considérant la situation actuelle de certaines juridictions qui, à des degrés divers, ne sont actuellement pas en mesure de garantir la délivrance de prestations publiques dans des conditions supportables et durables, la Cour des comptes estime qu'un besoin immédiat en effectifs de l'ordre de 20 personnes est nécessaire afin de débloquent la situation, non inclus un complément à chiffrer de quelques postes permettant au PJ d'anticiper la mise en place du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant. Dès lors, la Cour des comptes invite le PJ à déposer sans délai une demande de crédit supplémentaire pour 2012.



Ensuite, dans le cadre du processus budgétaire 2013, outre la dotation du crédit supplémentaire indiqué ci-avant, le PJ est invité à chiffrer le besoin en effectifs supplémentaires pour le futur TPAE, TMin, TP et MP résultant des évolutions futures suivantes :

- la modification du droit de la protection de l'adulte et de l'enfant entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013,
- la modification de la loi fédérale sur le transport de voyageurs impactant le flux de dossiers traités par le TMin,
- la possible réorganisation du MP du fait de l'entrée en fonction du nouveau Procureur général,
- l'augmentation du flux de dossiers entre le MP et le TP.

A l'exception des éléments ci-avant et des remplacements ordinaires pour absence, la Cour des comptes recommande de ne pas solliciter des ressources supplémentaires avant que les travaux d'analyse des activités et de réorganisation n'aient produit leurs effets. Il est à noter que le PJ devrait s'attendre à un gain potentiel de ressources disponibles (efficacité et efficience) pour ses activités courantes, et ce notamment pour les raisons suivantes :

- dotations récentes en ETP,
- diminution de l'implication des collaborateurs sur les travaux de la réforme,
- meilleure maîtrise des nouveaux codes,
- finalisation de la mise en œuvre des outils informatiques.

De plus, le travail en cours sur l'absentéisme, et les axes d'améliorations proposés par la Cour des comptes sur l'encadrement et les réorganisations potentielles devraient permettre également de libérer des ressources. Selon l'issue de ces travaux, il conviendrait alors :

- de restituer un certain nombre de postes en ne remplaçant pas les départs (taux de rotation naturel du PJ) ou,
- de requérir d'éventuels effectifs supplémentaires lors du processus budgétaire du PB2014, voire, en cas d'urgence, via une demande de crédit supplémentaire début 2013.

Il est à noter que certaines des actions proposées par la Cour des comptes dans ce rapport nécessiteront des modifications législatives et notamment de la LOJ. La Cour des comptes invite ainsi la CGPJ à proposer dans un proche délai les modifications à apporter.

## TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. A cette fin, elle a invité le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au **chapitre 6**, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **décali de réalisation**.

La Cour souligne la collaboration particulièrement constructive du Pouvoir judiciaire dans le cadre de cet audit, que ce soient les collaborateurs administratifs que les représentants de la CGPJ et du CSM rencontrés, de même que son adhésion aux 26 recommandations et au plan d'action proposé en conclusion. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat qui ont affiché leur volonté d'apporter les améliorations recommandées.

## OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

## **TABLE DES MATIERES**

Liste des principales abréviations utilisées .....	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	10
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT .....	12
3. CONTEXTE GENERAL .....	14
3.1. Organisation .....	14
3.1.1. Généralités .....	14
3.1.2. Organigramme du Pouvoir judiciaire .....	16
3.2. Récents développements .....	17
3.2.1. La réforme « Justice 2010 » .....	17
3.2.2. Autonomie du Pouvoir judiciaire .....	22
3.3. Chiffres clés .....	23
4. ANALYSE .....	26
4.1. Réforme, mise en œuvre et conduite du changement .....	26
4.1.1. Contexte .....	26
4.1.2. Constats .....	29
4.1.3. Risques découlant des constats .....	31
4.1.4. Recommandations .....	31
4.1.5. <i>Observations de la CGPJ</i> .....	32
4.1.6. <i>Observations du Conseil d'Etat</i> .....	33
4.2. Structure organisationnelle du PJ et activités au sein des juridictions .....	34
4.2.1. Profils et fonctions .....	34
4.2.1.1. Contexte .....	34
4.2.1.2. Constats .....	36
4.2.1.3. Risques découlant des constats .....	37
4.2.1.4. Recommandations .....	37
4.2.1.5. <i>Observations de la CGPJ</i> .....	38
4.2.2. Organisation des services centraux du PJ .....	39
4.2.2.1. Contexte .....	39
4.2.2.2. Constats .....	41
4.2.2.3. Risques découlant des constats .....	41
4.2.2.4. Recommandations .....	42
4.2.2.5. <i>Observations de la CGPJ</i> .....	42
4.2.3. Organisation des juridictions .....	43
4.2.3.1. Contexte .....	43
4.2.3.2. Constats .....	45
4.2.3.3. Risques découlant des constats .....	46
4.2.3.4. Recommandations .....	46
4.2.3.5. <i>Observations de la CGPJ</i> .....	48
4.2.4. Activités, rôles et responsabilités au sein des juridictions .....	50
4.2.4.1. Contexte .....	50
4.2.4.2. Constats .....	51
4.2.4.3. Risques découlant des constats .....	52
4.2.4.4. Recommandations .....	52
4.2.4.5. <i>Observations de la CGPJ</i> .....	54
4.2.5. Suivi des indicateurs RH .....	57
4.2.5.1. Contexte .....	57
4.2.5.2. Constats .....	59
4.2.5.3. Risques découlant des constats .....	60
4.2.5.4. Recommandations .....	60
4.2.5.5. <i>Observations de la CGPJ</i> .....	61
4.3. Gouvernance et suivi de l'activité .....	62
4.3.1. Contexte .....	62



---

4.3.2.	Constats.....	66
4.3.3.	Risques découlant des constats.....	68
4.3.4.	Recommandations.....	68
4.3.5.	<i>Observations de la CGPJ.....</i>	69
4.3.6.	<i>Observations du CSM.....</i>	69
4.4.	Processus budgétaire.....	70
4.4.1.	Contexte.....	70
4.4.2.	Constats.....	72
4.4.3.	Risques découlant des constats.....	74
4.4.4.	Recommandations.....	74
4.4.5.	<i>Observations de la CGPJ.....</i>	75
4.4.6.	<i>Observations du Conseil d'Etat.....</i>	76
5.	CONCLUSION.....	77
5.1.	Etat des lieux général.....	77
5.2.	Dotations supplémentaires en effectifs.....	78
5.3.	Plan d'action.....	80
5.4.	<i>Observations de la CGPJ.....</i>	81
6.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	83
7.	DIVERS.....	91
7.1.	Glossaire des risques.....	91
7.2.	Annexes.....	93
7.2.1.	Organisation PJ.....	93
7.2.2.	Processus budgétaire.....	96
7.2.3.	Extrait de l'analyse intercantonale menée par le PJ.....	98
7.3.	Remerciements.....	100

## Liste des principales abréviations utilisées

AJ	Assistance juridique
AMOA	Assistance à maîtrise d'ouvrage
CAPJ	Cour d'appel du Pouvoir judiciaire
CCBL	Commission de conciliation en matière de baux et loyers
CCRA	Commission cantonale de recours en matière administrative
CGPJ	Commission de gestion du Pouvoir judiciaire
CJ	Cour de justice
CJCA	Cour de justice – chambre administrative
CJCAS	Cour de justice – chambre des assurances sociales
CJ C&P	Cour de justice – chambres pénales et civiles
CPC	Code fédéral de procédure civile
CPJ	Conférence des présidents de juridiction
CPP	Code fédéral de procédure pénale
CRCT	Chambre des relations collectives de travail
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
DCTI	Département des constructions et des technologies de l'information de l'Etat
DF	Département des finances de l'Etat
DFL	Direction des finances et de la logistique du Pouvoir judiciaire
DGG	Directrice générale des greffes
DM-Web	Application informatique du Pouvoir judiciaire
DRH	Direction des ressources humaines du Pouvoir judiciaire
DSI	Direction des systèmes d'information du Pouvoir judiciaire
DSEC	Direction de la sécurité du Pouvoir judiciaire
DSPE	Département de la sécurité, de la police et de l'environnement de l'Etat
ETP	Equivalent temps plein
ICF	Inspection cantonale des finances
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève
LOJ	Loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05)



MP	Ministère public
OPE	Office du personnel de l'Etat
OPF	Office des poursuites et faillites
PAC	Pool d'appui des cabinets
PB	Projet de budget
PFQ	Plan financier quadriennal
PJ	Pouvoir judiciaire
PL	Projet de loi
RCSAC	Règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale
RH	Ressources humaines
SCORE	Système compétences rémunération évaluation de l'Etat
SEF	Système d'évaluation des fonctions
SG	Secrétaire général
SGA	Secrétaire générale adjointe
SIRH	Système d'information de gestion des ressources humaines
SPMi	Service de protection des mineurs
TA	Tribunal administratif
TAPI	Tribunal administratif de première instance
TAPEM	Tribunal d'application des peines et mesures
TBL	Tribunal des baux et loyers
TC	Tribunal civil
TCAS	Tribunal cantonal des assurances sociales
TMC	Tribunal des mesures de contrainte
TMin	Tribunal des mineurs
TP	Tribunal pénal
TPAE	Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant
TPH	Tribunal des Prud'hommes
TPI	Tribunal de première instance
TTJP	Tribunal tutélaire et Justice et paix

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Au cours des dernières années, la Commission des finances du Grand Conseil a eu à traiter plusieurs demandes en autorisation de crédit supplémentaire de la part du Pouvoir judiciaire (de l'ordre de 3.6 millions F en 2010 et 2.9 millions F en 2011), de même que des projets de budget faisant état de fortes augmentations des charges totales de fonctionnement (de l'ordre de 16 millions F pour le projet de budget 2011 et de 20 millions F pour le projet de budget 2012) ; ces demandes et projets étant généralement présentés comme liés aux implications de la réforme des codes de procédure (projet « Justice 2010 »).

Cette situation a interpellé la Commission et l'a motivée en automne 2011 à solliciter un audit de la Cour des comptes afin que cette dernière puisse apprécier la qualité de l'organisation administrative du Pouvoir judiciaire (PJ) et, le cas échéant, proposer des pistes afin de l'améliorer.

Dès lors que l'article 174a al. 1 de la Constitution genevoise (Cst-GE, A 2 00) précise que la gestion de l'État doit être économe et efficace, que la Cour des comptes doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 LICC, D 1 12), et qu'il appartient à la Cour des comptes notamment de s'assurer de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et privées subventionnées, la Cour des comptes est compétente (art. 1 al. 2 LICC).

A teneur de la LICC, seule l'administration du PJ est soumise au contrôle de la Cour des comptes, l'activité des magistrats étant soumise aux contrôles d'instances de gouvernance et de surveillance propres au PJ. Afin de déterminer si un audit de la Cour des comptes pouvait être entrepris de manière pertinente considérant cette limitation, la Cour des comptes s'est entretenue avec la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire (CGPJ) et le Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Ces deux instances ont confirmé à la Cour des comptes qu'à l'exception de l'examen des dossiers des justiciables l'activité du personnel administratif (greffiers, greffiers-juristes, etc.), et, dans une certaine mesure, l'activité administrative des magistrats, pourraient être analysées lors de l'audit.

Dès lors, la Cour des comptes est entrée en matière sur la demande de la Commission des finances qui lui était faite, ce dont elle a informé la CGPJ, le CSM et le Procureur général par lettre du 20 décembre 2011. Les objectifs principaux sont de déterminer, en matière d'organisation administrative du PJ :

- « si en termes d'effectifs les difficultés engendrées par la réforme judiciaire sont temporaires ou durables ;
- si la capacité d'anticipation du PJ et sa gestion du changement sont adéquates compte tenu de la situation ;
- si d'éventuels moyens supplémentaires, notamment en termes de personnel administratif, sont requis pour que les prestations publiques soient assurées ».

A teneur de la LICC, la Cour des comptes n'étant pas compétente pour contrôler l'activité des magistrats du PJ, les objectifs d'audit mentionnés ci-avant ne couvrent donc pas le travail judiciaire des magistrats (volume d'activité, niveau de formation, évaluation, gouvernance, etc.).

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour des comptes examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports de l'Inspection cantonale des finances, rapports de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'évaluation des politiques publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'État**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

A ce sujet, la Cour des comptes a notamment pris connaissance du rapport du 26 mars 2012 du Conseil supérieur de la magistrature relatif à la situation du Ministère public.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour des comptes a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection cantonale des finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

## 2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre le 17 janvier 2012 et le 3 mai 2012 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés au sein du PJ avec :

- Le Procureur général (ancien et nouveau),
- Des membres de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire (CGPJ),
- Le secrétaire général (SG) du PJ,
- Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM),
- Le contrôleur de gestion,
- La direction des ressources humaines (DRH),
- La direction des systèmes d'information (DSI),
- La direction des finances et de la logistique (DFL),
- La directrice générale des greffes (DGG),
- La secrétaire générale adjointe (SGA) du PJ,
- Les présidents et greffiers de juridiction,
- D'autres représentants des juridictions (magistrats, greffiers de juridiction adjoints, chefs de groupe, greffiers, greffiers-juristes, etc.),
- Les quatre premiers procureurs (anciens),
- Le Procureur général du canton de Vaud.

Par ailleurs, la Cour s'est également entretenue avec les secrétaires généraux du DSPE et du DF, représentant le Conseil d'État.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

### **1<sup>ère</sup> phase : Planification**

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

### **2<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit**

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

### **3<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations**

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

### **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

### **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

### **6<sup>ème</sup> phase : Rédaction du rapport**

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

### **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

## **La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques**

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audit.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 7](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 6](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

## 3. CONTEXTE GENERAL<sup>1</sup>

### 3.1. Organisation

#### 3.1.1. Généralités

Le PJ réunit toutes les instances chargées de rendre la justice à Genève (Ministère public et tribunaux de première et de dernière instance). Selon le principe de la séparation des pouvoirs, il remplit sa mission en toute indépendance et ne reçoit aucune instruction ou injonction, quant à l'exercice de la justice, du pouvoir législatif (Grand Conseil) ou du pouvoir exécutif (Conseil d'Etat).

La mission du PJ<sup>2</sup>, troisième pouvoir de l'Etat, est de rendre la justice avec dignité, rigueur, assiduité, diligence et humanité, à tous également, au pauvre comme au riche, au faible comme au puissant, à l'étranger comme à l'habitant du pays (cf. serment des articles 11, 12 et 53 de la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ)).

Depuis 1832<sup>3</sup>, on peut dire que la physionomie de la justice genevoise a commencé à prendre la tournure qu'elle connaît à l'heure actuelle. La Constitution de 1842 prévoit que les magistrats de l'ordre judiciaire sont indépendants et élus par le Grand Conseil. Deux degrés de juridiction civile sont maintenus tandis que les organes de la justice pénale sont différenciés suivant la gravité des causes. Les causes mineures possèdent leur propre juridiction.

La Constitution genevoise de 1847, quant à elle, apporte trois modifications principales concernant l'ordre judiciaire : l'élection des juges par le peuple, le rétablissement du jury qui avait disparu à la Restauration et celui de la Justice de paix, connue sous la période française.

La Constitution fédérale garantit à toute personne le droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire ; les tribunaux sont ainsi les garants de la justice au sein de l'Etat. On distingue trois domaines principaux de la justice (l'annexe 7.2.1 présente les organigrammes détaillés par filière) :

- **La justice civile**

Les juridictions civiles tranchent les litiges opposant les particuliers, découlant par exemple de leurs rapports contractuels. Elles sont également compétentes en matière de droit des personnes et de la famille (filialion, divorce, succession, tutelles, etc.) Afin de rendre leurs décisions, les tribunaux convoquent et auditionnent les parties et les témoins éventuels et ils ordonnent des expertises.

---

<sup>1</sup> La plupart des éléments présentés dans le contexte général proviennent du site internet du Pouvoir judiciaire (<http://ge.ch/justice/>).

<sup>2</sup> Source : compte-rendu de l'activité du Pouvoir judiciaire en 2011.

<sup>3</sup> Source : série spéciale de la FAO consacrée à l'histoire et aux institutions genevoises, Chancellerie d'Etat, 13 juillet au 29 août 2001.

- **La justice pénale**

Le Ministère public et les juridictions pénales poursuivent et sanctionnent les comportements interdits (infractions), soit les contraventions, délits et crimes. Afin de rendre leurs décisions, les juridictions pénales procèdent à l'instruction des affaires ; elles convoquent et auditionnent les parties et les témoins éventuels, ordonnent des expertises, effectuent des transports sur place et décernent des commissions rogatoires. Il existe trois catégories d'infractions qui, selon leur gravité, sont renvoyées devant les tribunaux suivants :

- le Tribunal de police connaît des procédures dans lesquelles la peine requise est inférieure ou égale à deux ans ;
- le Tribunal correctionnel connaît des procédures dans lesquelles la peine requise est supérieure à deux ans et inférieure ou égale à dix ans ;
- le Tribunal criminel connaît des procédures dans lesquelles la peine requise est supérieure à dix ans.

- **La justice administrative**

Les juridictions administratives tranchent principalement les recours interjetés par les particuliers contre les décisions de l'administration, des établissements autonomes de droit public et des institutions de droit privé investies de prérogatives de droit public (p.ex. en matière d'impôts, d'assurances sociales, de retrait de permis de conduire, etc.). Elles assurent ce faisant un contrôle du fonctionnement de l'administration. La procédure en matière administrative est essentiellement écrite.

### 3.1.2. Organigramme du Pouvoir judiciaire





## 3.2. Récents développements

### 3.2.1. La réforme « Justice 2010 »<sup>4</sup>

#### *Législation fédérale*

Des modifications du droit fédéral d'une importance extraordinaire ont eu lieu au courant des années 2000. Il s'agit notamment de :

- **la révision de la partie générale du Code pénal**, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007: introduction du sursis partiel et des jours-amende, modification du contrôle judiciaire de l'exécution des peines et mesures, modification du système des mesures en exécution de peine ou en substitution de celles-ci, etc. ;
- **l'adoption de la loi sur le Tribunal fédéral** du 17 juin 2005 : concrétisation, en matière de droit public, de la garantie de l'accès des justiciables à une autorité judiciaire, obligation pour les cantons d'instituer des tribunaux supérieurs (double degré de juridiction), etc. ;
- **l'unification de la procédure pénale** : code de procédure pénale suisse (CPP, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011), loi régissant la condition pénale des mineurs (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011) ; avec comme effets une procédure beaucoup plus formaliste, un contrôle accru des mesures de contrainte, la disparition du juge d'instruction, la généralisation du double degré de juridiction et la création de plusieurs instances, le passage de l'opportunité à la légalité de la poursuite, réduction d'un an à six mois de la peine maximale pouvant être infligée par ordonnance pénale, etc. ;
- **l'unification de la procédure civile** : code de procédure civile suisse (CPC, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011) ; avec comme effets une justice civile plus accessible et moins formaliste pour les parties, en revanche une intervention accrue du juge et une procédure plus formaliste pour les autorités judiciaires ;
- **la réforme du droit tutélaire** : modification du code civil suisse (entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013), refonte des mesures de protection de l'adulte, refonte des conditions et du contrôle du placement à des fins d'assistance, etc.

Il est à noter que vu l'ampleur des modifications des codes de procédure et les difficultés de certains cantons de procéder aux adaptations conséquentes de leur législation, le Conseil fédéral a reporté l'entrée en vigueur du code de procédure pénale et de la procédure pénale applicable aux mineurs du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 1<sup>er</sup> janvier 2011, et fixé l'entrée en vigueur du code de procédure civile au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

#### *Législation cantonale*

Le processus législatif cantonal a débuté par le dépôt du PL10253 (modifications de la LOJ) par le Conseil d'Etat le 5 mai 2008. Le dépôt du rapport de la Commission ad hoc Justice 2011 a eu lieu le 1<sup>er</sup> septembre 2008 et l'adoption de la loi par le Grand Conseil le 18 septembre 2008, avec entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Ce sont par la suite plus de 260 textes du recueil systématique genevois qui ont été modifiés avec des entrées en vigueur entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 27 septembre 2011. A noter que 10 projets de loi modifiant la LOJ ont été votés dans cette période.

---

<sup>4</sup> Sources : compte-rendu de l'activité du Pouvoir judiciaire en 2011 et site internet du Pouvoir judiciaire (<http://ge.ch/justice>).

Les modifications législatives fédérales ont impliqué une refonte de grande ampleur de l'organisation judiciaire cantonale. Les filières pénale et civile connaissent une modification en profondeur de leurs procédures. La filière administrative connaît des modifications organisationnelles. Ces changements, qui ont impliqué entre autres la création de nouvelles juridictions, ont transformé de manière significative le mode de fonctionnement de la justice genevoise pour les justiciables. Ainsi :

1. La mise en œuvre de **la loi sur le Tribunal fédéral** au 1<sup>er</sup> janvier 2009 et la modification de l'organisation judiciaire qui s'en est suivie à Genève ont notamment :
  - fait disparaître 8 commissions cantonales de recours,
  - créé la Commission cantonale de recours en matière administrative (actuel TAPI),
  - modifié les compétences du Tribunal administratif.

En matière administrative, les modifications cantonales portent principalement sur deux objets, à savoir la simplification du contentieux administratif et l'instauration dans certains domaines d'un double degré de juridiction.

Concernant la simplification du contentieux, neuf commissions de recours ont disparu : deux commissions de recours en matière d'impôts, la commission de recours en matière de constructions, la commission de recours de police des étrangers, la commission de recours des fonctionnaires de la police et de la prison, la commission de recours du personnel enseignant de l'instruction publique, la commission de recours de conciliation et d'estimation en matière d'expropriation, la commission de recours de l'université, la commission centrale des améliorations foncières.

Une partie de leurs compétences (impôts, constructions, police des étrangers) a été transférée à une juridiction créée à cette occasion, la Commission cantonale de recours en matière administrative (CCRA), qui a également été dotée du contentieux en matière de circulation routière jusqu'alors de la compétence du Tribunal administratif qui statuait en instance unique. Dans les domaines susmentionnés, la CCRA est la juridiction de première instance en droit public.

Concernant l'instauration d'un double degré de juridiction, dans un premier temps le Tribunal administratif a statué en deuxième instance sur les décisions de la CCRA ayant fait l'objet d'un recours et en instance unique dans les domaines confiés auparavant aux commissions de l'université, du personnel enseignant de l'instruction publique, des fonctionnaires de la police et de la prison et des améliorations foncières, désormais de sa compétence.

Il a ensuite été créé un Tribunal administratif de première instance (TAPI) :

- Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le TAPI, autorité de recours de première instance en droit public, a remplacé la Commission cantonale de recours en matière administrative (CCRA) et a repris les compétences de cette dernière.
- Depuis le 27 septembre 2011, avec l'entrée en vigueur de la loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (L10761), la Commission cantonale de conciliation et d'estimation en matière d'expropriation a disparu. Ses compétences, ainsi que les procédures pendantes, ont été reprises par le Tribunal administratif de première instance.



Par ailleurs, le Tribunal administratif (TA) et le Tribunal cantonal des assurances sociales (TCAS) ont rejoint la Cour de justice :

- Le TA ainsi que le TCAS composent dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la Cour de droit public de la nouvelle Cour de justice, autorité de deuxième instance. Cette cour, divisée en deux chambres, a repris pour l'essentiel l'ensemble des compétences du TA et du TCAS.
2. La mise en œuvre du **Code de procédure pénale et de la procédure pénale** applicable aux mineurs au 1<sup>er</sup> janvier 2011 a notamment :
- fait disparaître le collège des juges d'instruction,
  - créé le Tribunal des mineurs, reprenant les compétences du juge des enfants (SPMi) et du Tribunal de la jeunesse,
  - systématisé le double degré de juridiction (création d'un Tribunal pénal comprenant notamment le Tribunal de police, le Tribunal correctionnel, le Tribunal criminel, le Tribunal des mesures de contrainte et le Tribunal d'application des peines et mesures.

En matière de justice pénale, les principaux changements qui en résultent sont les suivants.

#### ***Création d'un nouveau Ministère public***

Le nouveau Ministère public résulte de la réunion des personnes et compétences des anciens juges de l'Instruction et du Ministère public de sorte que les charges des juges d'instruction et des substituts du procureur et procureurs deviennent des charges de procureurs, celle du Procureur général ne variant pas.

Le Ministère public a dorénavant pour fonction de conduire l'ensemble de la procédure préliminaire, qui comprend l'enquête de police et l'instruction. Il dirige les investigations de police, conduit l'instruction, dresse l'acte d'accusation et soutient l'accusation devant les tribunaux.

Le nouveau droit a par ailleurs consacré le passage du système de l'opportunité de la poursuite, que connaissait le droit genevois, au système de la légalité de la poursuite. Le Ministère public n'a plus la latitude de classer les plaintes en opportunité. Il doit traiter la totalité du contentieux pénal, ce qui entraîne la notification de milliers d'actes supplémentaires par an.

Enfin, le code de procédure pénale limite à six mois la sanction que le Ministère public peut proposer d'infliger par voie d'ordonnance pénale, alors que le droit genevois fixait cette limite à une année. Il en résulte que de très nombreuses procédures doivent être transmises au Tribunal pénal par le biais d'un acte d'accusation, ce qui entraîne un travail considérablement accru.

#### ***Création d'un Tribunal pénal***

Le Tribunal pénal est l'autorité de première instance pénale et est composé de 5 sections :

- Le Tribunal d'application des peines et mesures (TAPeM),
- Le Tribunal des mesures de contrainte (TMC),
- Le Tribunal de police (peine requise inférieure ou égale à 2 ans),
- Le Tribunal correctionnel (peine requise supérieure à 2 ans et inférieure ou égale à 10 ans),
- Le Tribunal criminel (peine requise supérieure à 10 ans).

La Cour de justice assure, d'une part, le contrôle des actes de procédure par le biais de la chambre pénale de recours et, d'autre part, la seconde instance pénale par le biais de la chambre pénale d'appel et de révision.



Le Tribunal des mesures de contrainte a pour fonction le contrôle de la détention et délivre les autorisations nécessaires pour certains actes particuliers d'enquête (par exemple, mesures de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication, recours à des investigations secrètes, utilisation de dispositifs techniques de surveillance, prélèvement d'ADN, surveillance des relations bancaires).

***Le Tribunal de la jeunesse devient le Tribunal des mineurs***

Le Tribunal de la jeunesse devient dès 2011 le Tribunal des mineurs et reprend les compétences des juges des enfants. Cette juridiction assure l'instruction des causes, le jugement, l'exécution et le suivi des mesures tant pour les adolescents que pour les enfants dès l'âge de 10 ans. Un représentant du Ministère public est chargé de soutenir l'accusation. Les personnes lésées ont dorénavant la possibilité de participer à la procédure.

***Renforcement des droits de la défense***

Les réformes de Justice 2010 constituent l'avènement de la procédure contradictoire dès l'ouverture de l'enquête de police et tout au long de la procédure jusqu'au jugement final. Concrètement, la défense peut désormais participer aux actes d'enquête dès la phase policière de l'enquête préliminaire.

3. La mise en œuvre du **Code de procédure civile** au 1<sup>er</sup> janvier 2011 a notamment :

- fait disparaître la Commission de conciliation en matière d'égalité entre femmes et hommes dans les rapports de travail, intégrée au TPH,
- créé le Tribunal civil, intégrant le TPI, la CCBL et le TBL,
- transféré des compétences en matière de conciliation de la Justice de paix au TPI (sauf conciliations volontaires),
- transféré un certain nombre de compétences de la CRCT au TPH,
- intégré la seconde instance prud'homale au sein de la section civile de la Cour de justice,
- intégré l'autorité de surveillance des OPF à la section civile de la Cour de justice.

En matière de justice civile, les principaux changements qui en résultent sont les suivants.

***Augmentation de l'importance du règlement préalable ou extrajudiciaire (conciliation / médiation)***

Le code de procédure civile (CPC) réserve désormais une place importante au règlement préalable ou extrajudiciaire des litiges : les parties doivent procéder à une tentative de conciliation ou se soumettre à une médiation avant de saisir le tribunal compétent. Cette priorité donnée au règlement amiable des litiges engendre une réorganisation de la gestion des conciliations et du temps à consacrer à cette première phase. Le juge a, dans certains cas, la possibilité de proposer une décision judiciaire aux parties.

***Rôle accru du juge : "directeur de la procédure"***

Dans les procédures ordinaires, le CPC a donné un rôle accru au juge quant au déroulement du procès civil et les options de l'instruction. Il est dès lors plus actif dès le début de la procédure. Il doit notamment faire des choix quant à l'étendue de l'instruction écrite et le contenu des ordonnances de preuve. Pour être en mesure de faire ces choix, la demande déposée en justice doit contenir non seulement les indications concernant les parties et les conclusions, mais également les allégations de fait avec indication, pour

chaque allégation, des moyens de preuves précis. Ces modifications augmentent le nombre d'audiences ou le temps en audience pour une affaire.

***Exécution directe et indirecte***

La demande peut contenir une conclusion sur l'exécution de la décision judiciaire. Le Tribunal statuant au fond est dès lors compétent pour ordonner des mesures d'exécution nécessaires.

A défaut, une requête en exécution peut être formée par la partie qui a obtenu gain de cause devant le Tribunal d'exécution. Le requérant doit établir les conditions de l'exécution (caractère exécutoire de la décision) et fournir les documents nécessaires. Le Tribunal de première instance devient l'autorité compétente pour procéder à toutes les demandes d'exécution indirectes des décisions judiciaires civiles, à l'exception des jugements du Tribunal des baux et loyers prononçant l'évacuation de locataires, dont l'exécution indirecte est désormais de la compétence de ce même tribunal.

Il en résulte que des changements fondamentaux ont également été apportés à l'organisation des autorités de première instance :

- création du Tribunal civil, composé de trois sections, soit le Tribunal de première instance, le Tribunal des baux et loyers et la Commission de conciliation en matière de baux et loyers ;
  - disparition de la Juridiction des prud'hommes, le contentieux en matière de droit du travail étant confié au nouveau Tribunal des prud'hommes en première instance et à la chambre des prud'hommes de la nouvelle cour civile de la Cour de justice en seconde instance ;
  - intégration de la Commission de surveillance des offices des poursuites et des faillites (CSO) au sein de la Chambre de surveillance de la nouvelle Cour civile de la Cour de justice.
4. La réforme du **droit tutélaire** entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Les points essentiels de la réforme sont de :
- favoriser le droit de la personne à disposer d'elle-même,
  - renforcer la solidarité familiale et réduire l'intervention de l'Etat,
  - améliorer la protection des personnes incapables de discernement résidant dans une institution médico-sociale ou dans un home,
  - créer des mesures « sur mesure »,
  - abandonner la prolongation de l'autorité parentale pour un enfant majeur au profit d'une nomination des parents en qualité de curateurs avec privilèges,
  - abandonner la publication de la limitation ou du retrait de la capacité d'exercer les droits civils,
  - améliorer la protection juridique et supprimer les lacunes en matière de privation de liberté à des fins d'assistance,
  - restructurer les autorités en matière de protection de l'adulte,
  - fixer dans le Code civil les principes fondamentaux de la procédure,
  - modifier la terminologie (seul le terme de « curateur » sera utilisé).

Les projets de loi (PL10957, 10958 et 10959) ont été déposés par le Conseil d'Etat au Grand Conseil le 4 avril 2012 et précisent notamment la nouvelle composition en juges et juges assesseurs, les compétences et le fonctionnement du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant. Le PL prévoit une dotation de 8 juges, d'autant de suppléants et de 10 à 18 juges assesseurs (psychiatres et travailleurs sociaux).

### **3.2.2. Autonomie du Pouvoir judiciaire**

Le Grand Conseil a œuvré, notamment depuis 1993, à une autonomie progressive du PJ afin d'améliorer le principe d'indépendance des pouvoirs. En effet, en cette année, la première Commission de gestion du PJ et le poste d'administrateur du Palais de justice sont créés. Dès 2001, le personnel du PJ est rattaché hiérarchiquement à la CGPJ et par délégation au poste de secrétaire général du PJ nouvellement créé.

Parallèlement à « Justice 2010 », l'étude des PL9951 et 9952 relatifs à l'indépendance du PJ s'est greffée sur le processus législatif. Le dépôt des projets de loi a eu lieu le 13 novembre 2006. Le dépôt du rapport de la Commission législative a eu lieu le 6 janvier 2009, notamment en raison de l'opposition du Département des institutions (actuel Département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE)) et de délais importants pour que ce dernier fasse part de ses commentaires. Finalement, la loi 9952 relative à l'indépendance du PJ a été votée le 26 juin 2009 et est entrée en vigueur en deux temps le 1<sup>er</sup> novembre 2009 et le 1<sup>er</sup> juin 2010.

Cette dernière a pour objectif de rendre le PJ autonome dans la gestion des ressources mises à sa disposition et d'améliorer l'efficacité des organes de gouvernance du PJ. L'application de cette loi entraîne notamment la création de la Conférence des présidents de juridiction ainsi que des modifications importantes de la CGPJ. De plus, le PJ devient employeur à part entière de son personnel et décide de la délégation ou non de la gestion administrative des collaborateurs à l'Office du personnel de l'Etat (OPE).

A l'exception de la création d'une cour constitutionnelle, l'actuel projet de Constitution<sup>5</sup> ne contient pas de changements majeurs relatifs au PJ. Il indique notamment que :

- L'autonomie est garantie.
- Les magistrats sont indépendants et élus tous les 6 ans au système majoritaire.

---

<sup>5</sup> Source : Assemblée constituante, projet de Constitution adopté en 3<sup>e</sup> lecture, 26 avril 2012

### 3.3. Chiffres clés<sup>6</sup>

#### Budget et comptes

Pour les années 2007 à 2011, l'évolution des charges et des produits du PJ (hors imputations internes) a été la suivante<sup>7</sup> :

<b>BUDGET</b> (En millions de F, hors imputations internes)	2007	2008	2009	2010	2011	Variation cumulée 2007-2011		Variation annuelle moyenne
Charges	89.9	94.6	101.7	103.7	120.2	30.3	34%	8%
Revenus	23.8	29.5	27.8	38.8	39.2	15.4	65%	13%

<b>COMPTES</b> (En millions de F, hors imputations internes)	2007	2008	2009	2010	2011	Variation cumulée 2007-2011		Variation annuelle moyenne
Charges	86.5	96.9	104.2	108.1	155.6	69.2	80%	16%
Revenus	34.9	38.8	31.0	28.7	53.5	18.6	53%	11%

<b>COMPTES</b> (En millions de F, hors imputations internes)	2007	2008	2009	2010	2011	Variation cumulée 2007-2011		Variation annuelle moyenne
Charges de l'Etat	7'856.6	8'316.3	8'132.1	8'096.5	8'296.6	440.0	6%	1%
Charges du PJ en % des charges de l'Etat	1.1%	1.2%	1.3%	1.3%	1.9%	n/a	n/a	n/a

Les comptes 2011 du PJ sont très fortement influencés par la comptabilisation de charges et de revenus extraordinaires découlant de l'activation des débiteurs douteux du PJ gérés par le service des contraventions. Les charges de fonctionnement du PJ se sont élevées à 156 millions F. Hors provision induite par l'opération extraordinaire précitée, représentant 29.2 millions F, les charges se montent à 127 millions F, soit 1.5% des charges de l'Etat. L'augmentation hors opération extraordinaire par rapport à 2010 correspond pour l'essentiel à la croissance des charges de personnel (augmentation des effectifs et revalorisation du statut des magistrats), à laquelle s'ajoute une augmentation des dépenses générales.

En 2011, les revenus du PJ se sont élevés à plus de 53 millions F, hors imputations internes. Après déduction des revenus extraordinaires correspondant à l'opération précitée, de plus de 32 millions F, les revenus se montent à 21.5 millions F. Il en résulte une diminution (hors opération extraordinaire), qui correspond à la baisse des recettes résultant des confiscations pénales et des émoluments.

Les charges du PJ ont progressé en moyenne de 16 % par année sur cette période de 5 ans. Hors opération extraordinaire précitée, l'augmentation annuelle moyenne est de 10 %.

<sup>6</sup> Sources : budget de l'Etat de Genève et compte-rendu d'activité du Pouvoir judiciaire.

<sup>7</sup> Source : comptes-rendus annuels d'activités du PJ.

### **Effectifs du Pouvoir judiciaire**

Au 31 décembre 2011, le PJ comptait 129 magistrats (125 ETP) et 484 collaborateurs permanents (433.8 ETP), répartis sur huit sites distincts<sup>8</sup>.

<i>(Evolution des ETP)</i>	2007	2008	2009	2010	2011	Variation cumulée 2007-2011		Variation annuelle moyenne
	Magistrats	87.0	92.0	95.0	107.0	125.0	38.0	44%
Collaborateurs permanents (1)	323.5	343.5	346.4	379.7	433.8	110.2	34%	8%
<i>Dont aux greffes (y.c. greffes transversaux en 2009-2011)</i>	277.9	293.4	295.2	320.3	371.2	93.3	34%	8%
<i>Dont aux services centraux</i>	45.6	50.2	51.3	59.4	62.6	17.0	37%	8%
Collaborateurs non permanents (2)	13.2	17.7	50.2	67.5	43.6	30.3	229%	35%
<i>Dont aux greffes (y.c. greffes transversaux en 2009-2011)</i>	10.0	12.4	37.9	52.1	32.8	22.8	228%	35%
<i>Dont aux services centraux</i>	3.3	5.3	12.3	15.4	10.8	7.6	232%	35%
<b>Total magistrats et collaborateurs</b>	<b>423.8</b>	<b>453.2</b>	<b>491.6</b>	<b>554.1</b>	<b>602.3</b>	<b>178.5</b>	<b>42%</b>	<b>9%</b>

(1) Collaborateurs permanents : fonctionnaires et employés.

(2) Collaborateurs non-permanents : auxiliaires mensualisés et agents spécialisés.

Pour les années 2007 à 2011, le personnel du PJ a crû en moyenne de 9 % par an pour les magistrats et de 8 % par an pour les collaborateurs permanents.

La hausse de 178.5 ETP durant les 5 dernières années se répartit comme suit :

- + 38.0 ( 21%) Magistrats,
- + 116.1 ( 65%) Personnel administratif dans les greffes (y.c. transversaux),
- + 24.6 ( 14%) Personnel administratif dans les services centraux.
- + 178.5 (100%)

<sup>8</sup> Source : comptes-rendus annuels d'activités du PJ.



### Budget par programmes et prestations

Dans le cadre de la mise en place d'un budget par programmes et prestations à l'Etat de Genève (art. 26 LGAF), le PJ a développé un certain nombre d'indicateurs pour mesurer l'efficacité, l'efficience et la qualité de son activité<sup>9</sup>.

	Type d'indicateur	Réalisé 2010	Budget 2011	Budget 2012
<b>1. Donner les moyens adéquats au bon fonctionnement de la justice</b>				
1.1 Taux de sortie	Efficacité	1.02	1.00	0.94
1.2 Coût moyen par procédure (en CHF)	Efficience	1'589	1'863	2'033
1.3 Coût moyen de la justice par habitant (en CHF)	Efficience	233	261	271
1.4 Nombre de magistrats de carrière (hors magistrats du MP) par 100'000 habitants	Efficience	16	18	19
<b>2. Garantir un procès équitable et l'accès à la justice pour tous</b>				
2.1 Taux de procédures dont la durée est supérieure à 2 ans par degré d'instance	Qualité	3.2%	3.2%	3.6%
2.2 Accès à la justice grâce à l'assistance judiciaire civile et administrative	Qualité	9.0%	9.0%	6.3%
2.3 Degré de satisfaction des justiciables	Qualité	---	---	---

L'efficacité est donc mesurée par le taux de sortie qui est calculé en divisant le nombre de procédures sorties par le nombre de procédures entrées pour l'ensemble des trois filières (pénale, civile et administrative).

Sur les cinq dernières années, voici le tableau résumant les procédures entrées et sorties par filière<sup>10</sup> :

(Nombre de procédures)	2007		2008		2009		2010		2011	
	Entrées	Sorties	Entrées	Sorties	Entrées	Sorties	Entrées	Sorties	Entrées	Sorties
Filière pénale	22'070	21'320	23'624	24'317	23'669	23'306	24'635	24'104	21'300	18'373
Filière civile	35'124	36'083	36'833	38'867	35'958	36'158	37'102	38'576	34'728	33'495
Filière administrative	5'421	5'029	5'003	5'021	4'760	5'594	4'778	5'361	4'492	4'333
<b>Total</b>	<b>62'615</b>	<b>62'432</b>	<b>65'460</b>	<b>68'205</b>	<b>64'387</b>	<b>65'058</b>	<b>66'515</b>	<b>68'041</b>	<b>60'520</b>	<b>56'201</b>

Et le tableau résumant le taux de sortie et le stock de procédures en fin d'année (solde) par filière sur la même période<sup>11</sup> :

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Taux de sortie	Solde de procédures	Taux de sortie	Solde de procédures	Taux de sortie	Solde de procédures	Taux de sortie	Solde de procédures	Taux de sortie	Solde de procédures
Filière pénale	0.97	6'880	1.03	6'119	0.98	6'482	0.98	6'947	0.86	9'578
Filière civile	1.03	24'998	1.06	22'964	1.01	22'764	1.04	21'481	0.96	23'355
Filière administrative	0.93	4'621	1	4'603	1.18	3'710	1.12	3'137	0.96	3'238
<b>Total</b>	<b>1.00</b>	<b>36'499</b>	<b>1.04</b>	<b>33'686</b>	<b>1.01</b>	<b>32'956</b>	<b>1.02</b>	<b>31'565</b>	<b>0.93</b>	<b>36'171</b>

Si le solde des procédures a régulièrement diminué entre 2006 et 2010 (taux de sortie entre 1.00 et 1.04), il a augmenté en 2011 (taux de sortie de 0.93).

<sup>9</sup> Source : budget annuel 2012 de l'Etat.

<sup>10</sup> Source : comptes-rendus annuels d'activités du PJ.

<sup>11</sup> Source : comptes-rendus annuels d'activités du PJ.

## 4. ANALYSE

Ce chapitre présente les éléments d'analyse de la Cour afin de répondre aux objectifs principaux de l'audit, à savoir notamment si :

- « en termes d'effectifs les difficultés engendrées par la réforme judiciaire sont temporaires ou durables ;
- la capacité d'anticipation du PJ et sa gestion du changement sont adéquates compte tenu de la situation ;
- d'éventuels moyens supplémentaires, notamment en termes de personnel administratif, sont requis pour que les prestations publiques soient assurées ».

Afin d'apprécier dans quelle mesure le processus budgétaire effectué par le PJ est pertinent et efficace, il convient au préalable d'examiner la façon dont est organisé et fonctionne le PJ, en tenant compte du fait que l'audit s'inscrit dans une période de forts changements liés notamment à l'autonomie de gestion du PJ et à la réforme issue des nouveaux codes de procédure pénale et civile.

Ainsi, les éléments d'analyse ont été regroupés selon quatre grands thèmes :

- Réforme, mise en œuvre et conduite du changement (chapitre 4.1),
- Structure organisationnelle du PJ et activités au sein des juridictions (chapitre 4.2),
- Gouvernance et suivi de l'activité (chapitre 4.3),
- Processus budgétaire (chapitre 4.4).

Enfin, la Cour reprend au chapitre 5 « conclusion » une synthèse de l'état des lieux et de la situation budgétaire actuelle, ainsi qu'une mise en perspective des principales actions à mener par ordre de priorité.

### 4.1. Réforme, mise en œuvre et conduite du changement

#### 4.1.1. Contexte

##### *Transformation du pouvoir judiciaire*

Pour faire face aux modifications législatives (voir chapitre 3.2), le PJ, de concert avec la Présidence du Grand Conseil, avisait dès novembre 2004 le Conseil d'Etat de la nécessité de mettre en place un groupe de réflexion avec des représentants des trois pouvoirs, afin de préparer les adaptations imposées par le droit fédéral.

Le 6 juin 2005, le Conseil d'Etat informait le PJ que l'actuel DSPE allait prendre contact avec lui afin de constituer des commissions d'experts pour suivre l'évolution du droit fédéral et proposer les adaptations du droit cantonal qui en découlent.

Le Conseil d'Etat a ainsi créé :

- le 30 mai 2007, le groupe de travail chargé d'adapter le droit cantonal au Code de procédure pénale et à la procédure pénale applicable aux mineurs ; avec un délai au 31 mars 2008 pour déposer les projets de loi nécessaires sur le bureau du Conseil d'Etat.

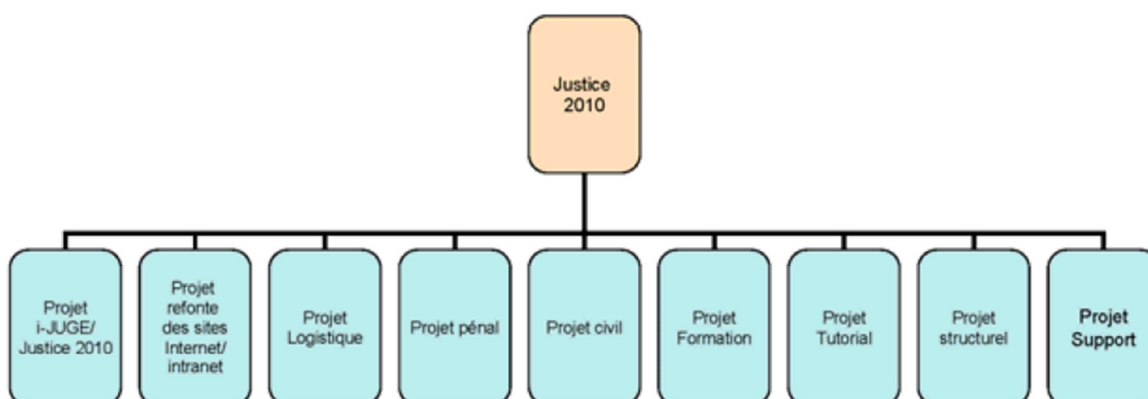
- le 5 septembre 2007, le groupe de travail chargé d'adapter le droit cantonal au Code de procédure civile y compris le droit tutélaire, ainsi que de constituer une cellule logistique pour traiter les aspects informatiques, locaux et de personnel ; avec un délai au 30 septembre 2008 pour déposer les projets de loi nécessaires sur le bureau du Conseil d'Etat.
- le 25 mai 2011, le second groupe de travail (ensuite du report de l'entrée en vigueur de la réforme Justice 2010 au 1<sup>er</sup> janvier 2011) chargé d'adapter le droit cantonal au nouveau droit de protection de l'adulte et de l'enfant. Les travaux législatifs sont en cours, les projets de loi ayant été déposés par le Conseil d'Etat le 4 avril 2012.

Le Conseil d'Etat n'a pas pris de décision relativement à un groupe de travail sur la mise en œuvre de la loi sur le Tribunal fédéral. Le projet a été élaboré à l'interne de l'actuel DSPE, discuté et relu par 2 experts externes (dont un juge au Tribunal administratif) à l'occasion de séances de travail. Un premier projet de loi modifiant l'organisation judiciaire en lien avec le droit au juge en matière administrative a été déposé par le Conseil d'Etat le 5 mai 2008. Ce projet a fait l'objet d'une coordination avec la mise en œuvre du CPP et celle du CPC.

A noter que la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire, dont le projet a été déposé au Grand Conseil le 14 avril 2009, a été adoptée par ce dernier le 9 octobre 2009, avant de l'être par le peuple le 26 septembre 2010. Le Grand Conseil y a ensuite apporté de substantielles modifications en janvier, février, mai, juillet, septembre, novembre et décembre 2010, ainsi qu'en février et mai 2011.

Par ailleurs, le PJ a mis en place dès juillet 2007 une structure spécifique afin de participer aux différents groupes de travail créés par le Conseil d'Etat notamment au travers d'un « groupe planification » au sein de la CGPJ, d'une « équipe de coordination » et de trois comités (pénal, civil et logistique). Puis, dès les premiers rapports des groupes de travail déposés, la gestion de projet du PJ a été formalisée en juin 2008 par la mise en place d'un comité de pilotage traitant de 8 projets relatifs à la mise en œuvre du CPP : 4 projets transversaux (informatique, logistique, formation, tutoriel) et 4 projets spécifiques (MP, Cour pénale, Tribunal pénal, Tribunal des mineurs). En septembre 2009, le comité de pilotage des projets du volet civil de Justice 2010 a été constitué.

En novembre 2009, la CGPJ a demandé une évaluation de la gestion de projet Justice 2010 à un prestataire externe, qui a remis son rapport en janvier 2010. La CGPJ a pris des actions correctrices qui ont notamment conduit à la mise en place en mars 2010 d'une nouvelle architecture de projet Justice 2010 composée de 8 projets :



Dans ce contexte, le PJ a notamment défini un ensemble d'éléments structurants permettant de gérer ces changements issus de la réforme du système judiciaire et de l'autonomie de gestion du PJ (L 9952) :

- Elaboration d'un plan stratégique,
- Rédaction de directives en lien notamment avec la gestion des ressources humaines (recrutement, évaluation),
- Rédaction de règlements de juridiction conformément à la LOJ,
- Structuration et professionnalisation de la pratique de gestion des ressources humaines sur la base de processus, de directives et de formulaires,
- Proposition d'une nouvelle logique d'encadrement avec notamment la notion de cadre de proximité,
- Définition d'un plan de formation,
- Mise en place d'une cellule RH-santé,
- Tableaux de bord, objectifs et suivi et indicateurs (absentéisme, statistiques santé, etc.).

Par ailleurs, dans le cadre du projet de la réforme, le PJ a lancé un sous-projet spécifique afin d'adapter son organisation à la loi sur l'indépendance du PJ et aux modifications des codes de procédure (« projet structurel »). Dans ce cadre, il a notamment été établi :

- Les lignes directrices d'organisation adoptées par la CGPJ, à savoir :
  - Renforcer l'encadrement de proximité en augmentant le nombre de chefs de groupe, ces derniers consacrent un mi-temps aux tâches d'encadrement et un mi-temps aux activités métier,
  - Soutien administratif pour les directions des juridictions (juges et cadres),
  - Les attributions du greffe : accueil, téléphone, courrier, ouverture procédures,
- Des organigrammes (stratégiques, fonctionnels et nominatifs),
- Des cahiers des charges « génériques »,
- Des procédures RH (recrutement,...).

### ***Le volet logistique***

Dès janvier 2008, le PJ a pu présenter au Grand Conseil la réforme, les chantiers qui en découlent et une première évaluation de l'impact financier alors que le processus législatif cantonal débutait. Une projection pour 2011 avait été faite avec une estimation d'un besoin de 122 magistrats et de 471 collaborateurs soit une augmentation totale d'environ 35%, et d'un besoin supplémentaires en locaux de quelque 6'500 m<sup>2</sup> dès 2011.

A cette période, le PJ envisageait de maintenir la filière pénale au Palais de justice (Vieille-Ville), moyennant des redéploiements, et de reloger une grande partie de la filière civile ailleurs en ville, ce qui a été communiqué au représentant du Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI) à la cellule logistique créée par le Conseil d'Etat au sein du groupe de travail « procédure civile ».

En décembre 2008, le DCTI nomme un chef de projet. Début 2009, après de nombreuses relances, deux puis trois bâtiments sont identifiés par le DCTI pour le relogement des juridictions civiles au centre-ville. En juin 2009, le PJ apprend que la mise à disposition de ces trois bâtiments n'est plus garantie, mais qu'un bâtiment sis au Petit-Lancy a été identifié. Plusieurs échanges ont lieu durant l'été 2009 entre le PJ, le DCTI et le DSPE quant aux différents bâtiments identifiés. En septembre 2009, le PJ prend acte de l'abandon du projet de relogement des juridictions civiles et approuve le nouveau projet de déménagement du Ministère

public au Petit-Lancy pour la fin de l'année 2010, bâtiment devant faire l'objet de transformations importantes.

Les échanges entre le PJ, le DSPE et le DCTI se poursuivent. A l'été 2010, le PJ apprend la mise à disposition du bâtiment de l'Athénée et l'intègre rapidement.

A la mise en service du bâtiment du Petit-Lancy fin 2010, des défauts ont été constatés, notamment au niveau du chauffage. Après avoir effectué les expertises nécessaires pour déterminer l'origine des défauts, le DCTI a adressé un avis de défaut à son bailleur et dénoncé le défaut à la société qui a vendu les installations.

#### **4.1.2. Constats**

1. Constatant les insuffisances de sa gestion de projet de la mise en œuvre de la réforme (volet pénal) de juin 2008 à l'automne 2009, le PJ a demandé fin 2009 à un prestataire externe un diagnostic de la situation et des recommandations de mesures correctrices pour la suite du projet. Ces mesures ont été mises en œuvre dès janvier 2010.

Il demeure que la mise en œuvre de la réforme a dû être menée au pas de charge, sans une conduite du changement suffisante en termes notamment de formation, transfert de compétences, accompagnement de l'encadrement et de problématiques culturelles.

2. Un travail important de structuration et de formalisation de l'organisation et du fonctionnement du PJ a été entrepris en lien avec les changements issus de la réforme du système judiciaire et de l'autonomie de gestion du PJ (L 9952). Toutefois, il reste encore à ce stade de nombreux « chantiers » pour tendre vers une organisation satisfaisante:
  - Un plan stratégique non mis à jour,
  - Des règlements internes des juridictions non validés par la CGPJ,
  - Un règlement interne du personnel PJ en cours de réflexion,
  - Une déclinaison des cahiers des charges « génériques » au sein des juridictions non terminée,
  - Une utilisation hétérogène des formulaires RH au sein des juridictions,
  - Des outils informatiques non finalisés pour couvrir les besoins des différentes juridictions et des services centraux.
3. Concernant la gestion des locaux, il est à noter que le PJ, malgré sa forte implication sur la période 2008-2009, a été « tributaire » du DCTI pour le volet logistique et du DF pour le volet budgétaire.

Dans un contexte immobilier difficile, le DCTI n'a pas pu répondre aux besoins exprimés par la CGPJ. Par ailleurs, sa précipitation sur certains dossiers a causé des dépenses inutiles (notamment 700'000 F de loyers versés en vain, en raison d'un bail signé avant une expertise amiante positive et empêchant toute occupation des locaux sauf travaux importants)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cette thématique ayant fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes en 2008 ([http://www.ge.ch/cdc/doc/20081218\\_rapport\\_no15.pdf](http://www.ge.ch/cdc/doc/20081218_rapport_no15.pdf)) et les recommandations y relatives

C'est donc par défaut que le Ministère public a emménagé dans le bâtiment du Petit-Lancy, inadapté à une gestion efficace de ses tâches malgré des travaux de transformation et d'aménagement estimés à 3.6 millions F à fin 2011<sup>13</sup>, notamment parce que :

- Les magistrats interviennent sur différents sites : Petit-Lancy, Vieil Hôtel de police (VHP, bd Carl-Vogt), Vieille-Ville, ce qui cause des pertes de temps et des problèmes logistiques de gestion du courrier ; en outre le transport des dossiers entre les sites peut engendrer des retards importants,
- Les cellules ne permettent pas de garder des détenus durant la nuit. Dès lors les détenus ne peuvent pas dormir dans le bâtiment et doivent être transférés sur d'autres sites (Champ-Dollon, VHP, etc.). Cela oblige les procureurs à « jongler » avec les contraintes horaires des convoyeurs ou des ouvertures/fermetures de Champ-Dollon. A ce titre il est arrivé que des audiences soient suspendues, car les convoyeurs devaient ramener les détenus à Champ-Dollon avant l'heure limite.
- Le nombre de détenus pouvant être transportés au bâtiment du Petit-Lancy est limité (14 détenus par demi-journée pour 36 magistrats), alors que la capacité des cellules et les besoins des magistrats sont largement supérieurs. La police doit répartir les prévenus entre les commissariats, le VHP, voire les envoyer à Champ-Dollon pour les ramener ensuite en Vieille-Ville pour passer au Tribunal des mesures de contrainte.
- Le bâtiment pose encore à ce jour des problèmes relatifs à la santé du personnel (problèmes récurrents de température et d'hygrométrie des locaux)<sup>14</sup>.

C'est également par défaut que le secrétariat général, une partie des services centraux et certaines juridictions civiles ont emménagé dans le bâtiment Athénée, dont le coût de location est nettement supérieur à la moyenne des bâtiments administratifs loués par l'Etat. Ainsi, l'organisation qui résulte de la disposition et de l'usage des locaux actuels (et ceux requis par les besoins prévus dans un futur proche) n'est pas satisfaisante (ni efficace ni efficiente) et ne saurait perdurer au-delà de quelques années.

4. Le PJ s'est préparé suffisamment tôt à la mise en œuvre du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Cependant, les délais sont actuellement courts pour espérer réaliser toutes les tâches nécessaires à une prise en main opérationnelle efficace d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2013, à savoir :
  - Election de nouveaux magistrats,
  - Obtention du budget pour le recrutement du personnel administratif nécessaire,
  - Déménagement étant donné l'insuffisance des locaux actuels,
  - Adaptation des outils informatiques en conséquence,
  - Formation et accompagnement des nouveaux magistrats et collaborateurs afin d'être efficaces.

---

étant en cours de mise en place, elle ne donnera pas lieu à un approfondissement dans le présent rapport.

<sup>13</sup> Source : rapports GE-Invest du 22 mars 2012 (projets 201072400160 et 201072400355)

<sup>14</sup> Certains de ces points ont également été constatés par le CSM dans son rapport sur le MP.

#### **4.1.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnel et de contrôle** résultent de la non-maîtrise des tâches opérationnelles et d'encadrement, elle-même provenant d'un accompagnement au changement insuffisant.

Les **risques opérationnel et financier** sont avérés de par la localisation et la qualité des bâtiments actuels et des contraintes logistiques associées.

#### **4.1.4. Recommandations**

**[cf. constats 1 et 2]**

La Cour invite le secrétaire général du PJ à définir une structure de projet appropriée (en suivant par exemple les étapes-clé de la méthode Hermès) et à désigner un chef de projet expérimenté afin de :

- Poursuivre la mise en œuvre des processus et procédures et notamment la mise à jour du plan stratégique, la déclinaison des cahiers des charges génériques au sein des juridictions et la rédaction du règlement interne du personnel du PJ.
- Mettre en œuvre une réelle démarche de conduite du changement. Cette démarche aura pour objectifs de mener un accompagnement à la fois des fonctions d'encadrement, mais également des collaborateurs insuffisamment formés aux nouvelles tâches en lien avec la réforme et le code de procédure.

Pour cela, le chef de projet devrait travailler conjointement avec la DGG, la DRH et les cadres des juridictions. De même, une réunion préalable de mobilisation avec présence des présidents de juridiction comme support et partie prenante du changement serait nécessaire pour la réussite de cette démarche.

**[cf. constat 3]**

A la date de l'audit, des travaux sont en cours dans le bâtiment du Petit-Lancy (pose de film solaire sur les vitrages), sans toutefois pouvoir répondre aux problèmes de fond soulevés. Considérant que les améliorations à même d'offrir un fonctionnement plus efficace et efficient de la justice ne pourront voir le jour qu'avec un site unique, la Cour prend note de la volonté du Conseil d'Etat de déposer en 2013 un « crédit d'étude auprès du Grand Conseil, incluant un concours d'architecture visant à réaliser un bâtiment emblématique et exemplaire, au service d'une justice équitable, efficace et accessible à tous<sup>15</sup>. »

Si, compte tenu des contraintes budgétaires générales de l'Etat et des priorités politiques, ce crédit d'étude ne figurait pas au projet de budget d'investissement 2013, l'entrée en service dans le site unique serait vraisemblablement reportée au-delà de 2020. Dans un tel cas, la CGPJ, en collaboration avec le DCTI, devrait poursuivre ses recherches de locaux alternatifs à un site unique.

---

<sup>15</sup> Communiqué de presse du Conseil d'Etat et du Pouvoir judiciaire, « Nouveau Palais de justice : un site unique à l'étude », 6 février 2012

**[cf. constat 4]**

La Cour invite le PJ à mettre en place un plan d'action d'urgence pour le projet protection de l'adulte et de l'enfant en identifiant les conséquences de la non-mise en œuvre du projet en temps et en heure et en définissant des solutions alternatives le cas échéant.

La Cour invite le DCTI, notamment par le biais du groupe de travail logistique<sup>16</sup> récemment constitué, à proposer une solution de locaux pour accueillir le futur TPAE, incluant les solutions alternatives d'un regroupement dans le parc actuel de l'Etat (propriété ou location) comprenant les bâtiments qui seront prochainement libérés ou loués.

#### **4.1.5. Observations de la CGPJ**

**[cf. constats 1 et 2]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire fait sienne la recommandation de poursuivre les travaux initiés dans le cadre de la réforme et actuellement en cours (mise à jour du plan stratégique, déclinaison des cahiers des charges génériques, rédaction des règlements, ...). Leur achèvement n'était pas possible dans le bref laps de temps séparant l'adoption du droit cantonal de l'entrée en vigueur de la réforme, notamment en raison de la tardiveté avec laquelle le processus législatif cantonal a été initié. Elle adhère également à la recommandation en tant qu'elle tend à ce que la conduite des travaux soit régie par une structure et selon la méthodologie de gestion de projet.*

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire partage le constat que l'accompagnement du personnel et des magistrats face au changement aurait dû être plus important, ce que les délais de mise en œuvre et les ressources à disposition n'ont pas permis. L'institution s'est néanmoins appropriée le nouveau droit et sa nouvelle organisation, de sorte qu'une analyse des besoins résiduels ou nouveaux d'accompagnement est un préalable nécessaire au lancement d'une nouvelle démarche. Elle adhère pleinement à la recommandation d'associer la direction générale des greffes, la direction des ressources humaines, les présidents et greffiers de juridiction.*

**[cf. constat 3]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire partage le constat de la Cour des comptes en matière logistique. Elle précise que la situation est désormais critique pour la majorité des juridictions et non seulement pour le Ministère public. Elle relève que la situation actuelle induit des charges de fonctionnement très importantes pour le pouvoir judiciaire, le DSPE et le DCTI, qu'elle entrave clairement et directement le fonctionnement des juridictions et services et qu'elle nuit aux conditions de travail et à la santé des utilisateurs des locaux, avec une intensité particulière dans le cas du Ministère public. Vu la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, du nouveau Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant et vu la récente évaluation des besoins du pouvoir judiciaire en locaux à court, moyen et long termes, la Commission de gestion réitère sa conviction que le planning du projet de Nouveau Palais de justice, évoqué par le gouvernement et le pouvoir judiciaire dans un communiqué conjoint en février 2012, doit impérativement être respecté. Elle rappelle que des surfaces supplémentaires devront immanquablement être mises à disposition du pouvoir judiciaire jusqu'à la livraison des nouveaux locaux.*

---

<sup>16</sup> Extrait de procès-verbal du CE du 22 février 2012



**[cf. constat 4]**

La Commission de gestion adhère à la recommandation d'établir un plan d'urgence pour le cas où la mise en œuvre du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant ne peut pas être achevée au niveau cantonal d'ici la fin 2012. Elle y travaille déjà dans certains domaines (systèmes d'information, locaux, accompagnement au changement) mais relève que les prestations de la nouvelle juridiction ne pourront être fournies, même sur la base de plans de secours, si les conditions cadre minimales ne sont pas acquises dans les mois à venir. Elle précise que le futur tribunal succèdera à l'actuel Tribunal tutélaire, juridiction fragilisée qui connaît à ce jour un taux d'absentéisme important. Nonobstant un plan d'urgence et des mesures d'accompagnement au changement, une préparation insuffisante, en raison d'une adoption tardive du droit cantonal, y compris réglementaire, de la non anticipation de l'engagement du personnel ou encore de la mise à disposition de locaux inadaptés, impliquerait immanquablement une aggravation de la situation actuelle.

La Commission de gestion travaillera évidemment de concert avec tous les partenaires utiles à la définition d'un plan d'actions d'urgence.

#### **4.1.6. Observations du Conseil d'Etat**

**[cf. constat 3]**

Le dépôt d'un projet de loi en 2013 en procédure ordinaire entraîne son inscription au budget d'investissement au mieux l'année suivante, car son inscription préalable manquerait de base légale au jour du vote du budget par le Grand conseil. La planification actuelle prévoit donc de faire figurer le crédit d'étude du nouveau Palais de justice au budget d'investissement dès 2014.

Pour le surplus, le DCTI partage les constats de la Cour des comptes et poursuivra, avec la CGPJ, ses recherches de locaux alternatifs à un site unique en cas d'éventuel décalage du projet de réalisation de ce nouveau bâtiment, dans la mesure des budgets qui lui seront dévolus, tant en matière d'investissement que de fonctionnement.

Le DCTI propose de faire un point de situation régulier avec la CGPJ, mais au plus tard au 31 décembre 2013 pour évaluer les besoins courants du PJ en lien avec l'avancement du projet de nouveau Palais de justice.

**[cf. constat 4]**

Au sujet du groupe de travail logistique, un rapport intermédiaire au Conseil d'Etat est prévu pour le 27 juin 2012.

On notera que les tâches liées aux locaux et à l'informatique évoquées par le projet de la Cour des Comptes sont déjà prises en main par ce groupe, lequel comprend une représentante du Pouvoir judiciaire. Les autres tâches dépendent du Grand Conseil (élections), du DF et du Grand Conseil (budget), ou du seul Pouvoir judiciaire (formation interne).

## 4.2. Structure organisationnelle du PJ et activités au sein des juridictions

### 4.2.1. Profils et fonctions

#### 4.2.1.1. Contexte

Pour la gestion de son personnel, le PJ utilise les fonctions SEF de l'Etat de Genève. Parmi environ 2'000 fonctions répertoriées dans le système d'information des ressources humaines de l'Etat de Genève (SIRH), 68 sont actives au PJ, dont 12 identifient les magistrats. Les services centraux du PJ utilisent 39 fonctions distinctes, les juridictions en utilisent 41 et 12 sont communes aux deux. Le tableau suivant reprend le détail de ces fonctions<sup>17</sup> :

Fonctions SIRH au 31.12.2011		Utilisées par les	
		Services centraux	Juridictions
1	Adj. Dir.Direction départ.Finances-DI	X	
2	Adjoint administratif	X	
3	Adjoint administratif 1	X	X
4	Agent spécialisé	X	
5	Analyse en criminalité économique - PJ		X
6	Archiviste de département	X	
7	Assistant de direction		X
8	Assistant en système information&organ	X	
9	Assistant technique 2	X	
10	Bibliothécaire documentaliste archiviste (BDA)	X	
11	Caissier-comptable 1	X	
12	Caissier-comptable 2	X	
13	Chargé de faillites 2 DI		X
14	Chargé d'information et communication 2	X	
15	Commis administratif 2	X	X
16	Commis administratif 5	X	X
17	Commis-greffier 1	X	X
18	Commis-greffier 2	X	X
19	Comptable 2	X	
20	Conseiller criminalistique P. Judiciaire	X	

<sup>17</sup> Source : extraction SIRH au 31.12.2011.



Fonctions SIRH au 31.12.2011		Utilisées par les	
		Services centraux	Juridictions
21	Conseiller Syst.Information & Organisa	X	
22	Contrôleur adjoint tutelles + curatelles		X
23	Contrôleur de gestion	X	
24	Directeur de l'audit interne PJ	X	
25	Directeur des finances et de la logistique PJ	X	
26	Directeur des systèmes d'informations-PJ	X	
27	Fonction inconnue		X
28	Gestionnaire Informa.& Documentation-PJ	X	
29	Greffier 1	X	X
30	Greffier 2/Chef de groupe	X	X
31	Greffier de juridiction 2		X
32	Greffier juridiction adjoint 2		X
33	Greffier Serv.Assistance juridique		X
34	Greffier-juriste Adj. de juridiction 2		X
35	Greffier-juriste de juridiction 1		X
36	Greffier-juriste de juridiction 2	X	X
37	Huissier du procureur général 1	X	X
38	Huissier du procureur général 2	X	X
39	Huissier Instruction 1		X
40	Huissier ou hôtesse d'information	X	X
41	Ingénieur sécurité spécialiste MSST	X	
42	Juge Assesseur		X
43	Juge Cour de justice		X
44	Juge de paix		X
45	Juge Prud'homme		X
46	Juge suppléant		X
47	Juge tribunal administratif		X
48	Juge tribunal canton.assurances sociales		X
49	Juge tribunal de la jeunesse		X
50	Juge tribunal Prem.Inst. et de police		X
51	Juriste 1	X	
52	Juriste 3		X
53	Membre de commission		X
54	Procureur du ministère public		X
55	Procureur général		X
56	Resp.Syst.Info.&Conseil.Org.SSIG-DT	X	
57	Responsable de secteur RH	X	
58	Responsable de secteur RH 2	X	
59	Responsable de service d'information documentaire	X	
60	Réviseur Resp.Tutelles & Justice de paix		X
61	Secrétaire adjoint 2		X
62	Secrétaire adjoint 3	X	
63	Secrétaire Commission recours AFC		X
64	Secrétaire général adjoint PJ	X	
65	Secrétaire général du Pouvoir judiciaire	X	
66	Secrétaire-juriste auprès tribunaux 2	X	X
67	Stagiaire		X
68	Traducteur-interprète auprès juges Instr		X

Courant 2013, selon les estimations de l'Office du personnel de l'Etat (OPE), un nouveau « système compétences rémunération évaluation de l'Etat (SCORE) » remplacera le système actuel d'évaluation des fonctions. La structure et les intitulés des fonctions actuellement en place au PJ seront mises à jour sur la base du projet SCORE. Dans cette attente, l'OPE ne procède plus à la création de fonctions pour l'administration cantonale au sens strict ni pour le PJ.

Par ailleurs, le PJ a défini des cahiers des charges génériques pour les principales fonctions administratives des juridictions, ces dernières étant répertoriées sur les organigrammes des juridictions.

#### **4.2.1.2. Constats**

1. En raison de l'historique propre du PJ et du fait que les modifications ou évaluations de fonctions SEF, répertoriées dans SIRH par l'OPE, ont été bloquées dans l'attente du projet SCORE, l'analyse et le suivi du personnel en matière de taux d'encadrement, taux d'absentéisme par fonctions opérationnelles ou encore l'élaboration et le contrôle budgétaire sont particulièrement difficiles au sein du PJ et demandent de multiples retraitements. A titre d'exemple :
  - a) Le suivi de la dizaine des métiers clés des juridictions demande d'analyser 41 fonctions distinctes de SIRH,
  - b) Les fonctions SEF, répertoriées dans SIRH et utilisées au sein des services centraux ne reflètent souvent pas l'activité des personnes qui les occupent,
  - c) Certaines fonctions sont à cheval sur plusieurs classes de traitement,
  - d) Le poste de chef de groupe est réparti sur deux fonctions SIRH.
2. La restructuration du PJ sur les deux dernières années a entraîné la fusion de certaines juridictions, une réorganisation des fonctions d'encadrement et des changements dans les activités opérationnelles. Le PJ a ainsi dû procéder à une réallocation des ressources humaines existantes dans un délai relativement court sans mettre en place les formations nécessaires. Il en résulte qu'à ce jour il existe des écarts entre les profils des collaborateurs et les profils nécessaires au bon exercice des tâches confiées, et ce principalement pour les postes d'encadrement.
3. Les évolutions des tâches d'encadrement au sein du PJ ont créé des écarts d'une part en termes de classe de traitement pour des fonctions équivalentes de cadre et d'autre part en termes de périmètre et de responsabilité sans différenciation de traitement. Ces écarts concernent principalement les fonctions de « greffiers de juridiction », de « greffiers de juridiction adjoints juristes » et de « greffiers de juridiction adjoints administratifs ».
4. Le PJ a des difficultés à recruter des cadres, et ce notamment en raison de :
  - Un intitulé du poste et un contenu de l'annonce peu explicites pour les personnes non issues du domaine judiciaire.
  - Un cumul des compétences requises difficile à posséder par une seule personne.

#### **4.2.1.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnel et de contrôle** résultent notamment du fait que les profils et le traitement ne correspondent pas aux fonctions des collaborateurs, notamment pour les tâches d'encadrement.

Les **risques financier et d'image** sont avérés du fait que des fonctions identiques sont rémunérées à différentes classes de traitement.

#### **4.2.1.4. Recommandations**

##### ***[cf. constat 1]***

Le secrétariat général est invité à revoir de manière approfondie les différentes fonctions présentes au PJ, en tenant compte des travaux du projet SCORE :

- Il est en effet souhaitable de faire coïncider les métiers avec les fonctions SEF répertoriées dans SIRH afin de limiter les retraitements des données, ce qui permettra de suivre le personnel de manière précise.
- L'évaluation de fonction devrait permettre d'identifier les activités récurrentes à une fonction et les activités spécifiques propres à une juridiction ou chambre, et en conséquence de préciser les cahiers des charges.

##### ***[cf. constat 2]***

Le secrétariat général est invité à intégrer dans le chantier d'accompagnement au changement (cf. chapitre 4.1) les cas présentant les écarts de profils/fonctions, afin de s'assurer que les collaborateurs concernés par les nouvelles attributions lors de la réorganisation soient en mesure de les assumer. Ceci pourra se concrétiser notamment par la mise en place de formations appropriées ou de nouveaux recrutements.

##### ***[cf. constat 3]***

Le secrétariat général est invité à s'assurer, notamment pour ce qui concerne les greffiers de juridictions et leurs adjoints juristes ou administratifs, que les classes de fonctions et les cahiers des charges sont en ligne avec les tâches d'encadrement et de management demandées. Les spécificités des juridictions sont à affiner par ces dernières dans les cahiers des charges.

##### ***[cf. constat 4]***

Pour les recrutements qui ne font l'objet que de peu de candidatures, la direction des RH est invitée à analyser les causes de ce manque d'intérêt, par exemple :

- Définir si le profil recherché est réaliste par rapport au marché du travail (le greffier de juridiction doit avoir des compétences de management, juridiques, organisationnelles, ainsi qu'une connaissance étendue du fonctionnement des institutions genevoises) ; le cas échéant, indemniser de manière provisoire la fonction dans l'attente des livrables du projet SCORE.
- Redéfinir le vocabulaire utilisé (un greffier de juridiction est en réalité « un directeur/responsable administratif ») afin de rendre les postes attractifs à un cercle plus étendu de candidats potentiels.
- Evaluer si les délais de parution des annonces et les médias utilisés sont adéquats.

#### **4.2.1.5. Observations de la CGPJ**

**[cf. constat 1]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère à la recommandation. Les travaux sont d'ores et déjà en cours et le pouvoir judiciaire a demandé à être associé au projet SCORE. Il se déterminera une fois connu le résultat de ce projet. La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère également à la recommandation tendant à identifier les activités récurrentes à une fonction et les activités spécifiques à une juridiction ou une section. Les travaux conduits depuis 2010 en vue de l'établissement de cahiers des charges génériques et spécifiques doivent y contribuer.*

**[cf. constat 2]**

*La Commission de gestion adhère à la recommandation. Les travaux tendant à adapter les profils aux nouvelles attributions ont déjà induit, pour certaines fonctions, la mise en place de formations et de nouveaux processus de recrutement. Ils doivent être poursuivis.*

**[cf. constat 3]**

*La Commission de gestion adhère à la recommandation. Les travaux sont en cours et doivent être systématisés.*

**[cf. constat 4]**

*La Commission de gestion adhère à la recommandation. Un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été prises dès 2011, notamment l'utilisation de l'intitulé de directeur dans le cadre des processus de recrutement (l'intitulé de greffier de juridiction est retenu dans la loi, qui pourrait cas échéant faire l'objet d'une proposition de modification), la clarification du profil et des compétences attendues et la refonte des différentes étapes du processus de recrutement des greffiers de juridiction. D'autres mesures, décidées, sont en cours d'exécution, telles que la mise en place d'une démarche prospective pour ces fonctions particulières et la revalorisation du statut des greffiers de juridiction pour trois juridictions, dans l'attente des résultats du projet SCORE, devant déboucher sur la création de filières.*

## **4.2.2. Organisation des services centraux du PJ**

### **4.2.2.1. Contexte**

Les services centraux sont composés des unités suivantes :

- Le Secrétariat général incluant notamment le SG, la SGA, la DGG, la communication, la contrôleuse de gestion, le service juridique, la commission du barreau et le conseiller en criminalistique ;
- La Direction des ressources humaines composée de :
  - Une directrice,
  - Une responsable santé et formation,
  - Des assistantes et agents spécialisés,
  - Un service finance et administration RH.
- La Direction des finances et de la logistique composée de :
  - Un directeur,
  - Un service financier,
  - Un service du courrier,
  - Un service achats/logistique,
  - Un service des pièces à conviction,
  - Un service de taxation et de contrôle,
  - Une cellule d'expertise,
- La Direction des systèmes d'information composée de :
  - Un directeur,
  - Un pôle de coordination des systèmes d'information,
  - Un pôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA),
  - Un pôle documentation juridique et bibliothèques,
  - Un pôle de gestion de l'information,
  - Un pôle des archives et du patrimoine.
- La Direction de la sécurité.
  - Un directeur,
  - Des huissiers du Procureur général,
  - Des auxiliaires d'accueil.
- L'Assistance juridique (AJ).

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du nombre d'ETP permanents des fonctions des services centraux<sup>18</sup> :

(En ETP, postes pourvus)	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	Variation cumulée 2008-2011		Variation annuelle moyenne
<b>Secrétariat général</b>	<b>11.7</b>	<b>13.6</b>	<b>17.4</b>	<b>13.5</b>	<b>1.8</b>	<b>15%</b>	<b>5%</b>
SG	1.0	1.0	1.0	1.0	-	0%	0%
SGA	1.0	1.0	2.0	1.0	-	0%	0%
DGG	-	-	-	1.0	1.0	n/a	n/a
Contrôleur gestion	0.8	0.8	0.8	0.8	-	0%	0%
Communication	0.5	0.5	1.5	1.5	1.0	222%	48%
Service juridique	0.1	0.1	0.1	0.5	0.4	400%	71%
Audit interne	1.0	1.0	1.0	1.0	-	0%	0%
Chargé du contrôle interne	1.0	1.0	-	-	-1.0	-100%	-100%
Conseiller criminalistique (*)	1.0	1.0	1.0	1.0	-	0%	0%
Personnel administratif (assistant, commis, etc.)	1.4	1.7	1.7	3.7	2.3	164%	38%
Commission du barreau (*)	1.3	1.3	1.3	1.3	-	0%	0%
Justice 2010	2.7	4.3	7.1	0.8	-1.9	-70%	-33%
<b>Direction des ressources humaines (DRH)</b>	<b>4.0</b>	<b>4.6</b>	<b>5.6</b>	<b>7.5</b>	<b>3.5</b>	<b>89%</b>	<b>24%</b>
Directrice	1.0	1.0	1.0	1.0	-	0%	0%
RH (finances, admin.&SIRH)	1.6	2.7	2.7	4.0	2.5	158%	37%
RH (santé&formation)	0.9	0.9	0.9	0.9	-	0%	0%
Personnel administratif (assistant, commis, etc.)	0.5	-	1.0	1.6	1.1	210%	46%
<b>Direction des finances et de la logistique (DFL)</b>	<b>20.1</b>	<b>20.6</b>	<b>21.6</b>	<b>28.6</b>	<b>8.5</b>	<b>42%</b>	<b>12%</b>
Directeur	1.0	1.0	1.0	1.0	-	0%	0%
Cellule expertise	1.7	1.7	1.7	2.6	0.9	53%	15%
Services financiers	5.4	5.9	6.4	7.2	1.8	33%	10%
Service du courrier	7.0	6.0	6.0	7.0	-	0%	0%
Service achats & logistique	3.0	4.0	4.5	5.5	2.5	83%	22%
Service des pièces à conviction (*)	2.0	2.0	2.0	2.0	-	0%	0%
Service de taxation (*)	-	-	-	3.3	3.3	n/a	n/a
<b>Direction des systèmes d'information (DSI)</b>	<b>14.6</b>	<b>14.6</b>	<b>17.7</b>	<b>15.6</b>	<b>1.0</b>	<b>7%</b>	<b>2%</b>
Directeur	1.0	1.0	1.0	1.0	-	0%	0%
Coordination des SI & orga.	1.0	1.0	2.0	2.0	1.0	100%	26%
AMOA	5.4	5.4	6.0	5.0	-0.4	-7%	-3%
Service documentation juridique & bibliothèques	2.8	2.8	3.3	3.2	0.4	14%	5%
Gestionnaire Information&documentation	0.5	0.5	0.5	0.5	-	0%	0%
Gestion des archives et du patrimoine	3.9	3.9	4.9	3.9	-	0%	0%
<b>Direction de la sécurité (DSEC)</b>	<b>4.0</b>	<b>4.0</b>	<b>4.0</b>	<b>4.0</b>	<b>-</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
Directeur	1.0	1.0	1.0	1.0	-	0%	0%
Huissiers du Procureur général	2.0	2.0	2.0	2.0	-	0%	0%
Commis-greffier / hôtesse d'accueil	1.0	1.0	1.0	1.0	-	0%	0%
<b>Assistance juridique (AJ)</b>	<b>6.8</b>	<b>7.4</b>	<b>8.4</b>	<b>8.8</b>	<b>2.0</b>	<b>29%</b>	<b>9%</b>
Assistance juridique (*)	6.8	7.4	8.4	8.8	2.0	29%	9%
<b>Total du personnel fixe des services centraux</b>	<b>61.1</b>	<b>64.7</b>	<b>74.6</b>	<b>77.9</b>	<b>16.8</b>	<b>27%</b>	<b>8%</b>

(\*) Greffes transversaux.

Le PJ a défini pour les services centraux des organigrammes stratégiques présentant ainsi l'organisation actuelle et cible des différentes directions et services de cette entité.

<sup>18</sup> Source : extractions SIRH fournies par le PJ hors CSO.



Il est à noter également que le Secrétaire général a entrepris une analyse sur l'organisation des services centraux et la clarification et visibilité des prestations rendues, qui fait notamment ressortir à ce stade :

- Un besoin de regroupement et de simplification des activités en lien avec la logistique réparties aujourd'hui entre plusieurs directions DFL, DSEC et DSI.
- Des difficultés pour les services à décrire les prestations fournies.
- Une définition insuffisamment claire des rôles et responsabilités.
- Un manque de communication.
- Un problème de visibilité de leur service par rapport aux juridictions et la faible proximité relationnelle avec les juridictions.
- Un manque de ressources (humaines ou budgétaires).
- Une surcharge de travail de certains collaborateurs due à de fortes sollicitations internes aux services centraux ou résultant de faiblesses en compétences au sein des juridictions.

Le SG a prévu de revoir ce travail de recensement et de définir le plan d'action approprié.

#### **4.2.2.2. Constats**

1. En complément des éléments déjà identifiés par le PJ, il ressort des analyses de la Cour d'autres éléments en lien avec le besoin de clarification des rôles et d'optimisation des services centraux :
  - En matière de « production » de chiffres, interviennent la contrôleur de gestion du SG, le service RH-finance, la DFL voire la DSI. Dans certains cas ils interviennent sur les mêmes sujets pouvant donner des résultats différents,
  - En matière de gestion de projet, il n'existe pas qu'un seul « bureau de projets », mais des intervenants répartis au sein de différentes directions sollicités en fonction des disponibilités.
  - La composition actuelle du secrétariat général est plus un regroupement de fonctions « disparates » et non un regroupement logique permettant un pilotage efficient du PJ.
  - Enfin, le rôle actuel de la SGA ne correspond pas à son descriptif de poste, notamment en raison des problèmes rencontrés par le PJ avec la gestion des bâtiments. Son activité a dès lors été affectée principalement à un rôle de cheffe de projet bâtiments.

#### **4.2.2.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnel et de contrôle** existent par le fait que certaines activités sont allouées à diverses personnes ce qui est une source de déresponsabilisation si ces activités sortent du domaine de compétence des collaborateurs.

Le **risque financier** ne peut être exclu du fait que la non-centralisation de certaines activités, par exemple la « production » de chiffres, peut générer des travaux faits à double.

#### **4.2.2.4. Recommandations**

**[cf. constat 1]**

Le secrétariat général est invité à formaliser les réflexions et le plan d'action correspondant en matière de réorganisation des services centraux en intégrant notamment les points ci-dessous, dont une partie est déjà identifiée par le PJ:

- Centraliser les compétences logistiques des services centraux sous une seule direction.
- Revoir l'organisation et les rôles de chacun dans la production des chiffres et des analyses.
- Définir la stratégie et l'organisation en termes de « support projet ».
- Clarifier le rôle et le positionnement de la SGA par rapport au SG et aux autres directeurs de l'État-major.
- Identifier les tâches redondantes entre les services ou fonctions.
- Définir le rattachement hiérarchique des fonctions transversales « greffes » comme la taxation, l'AJ, etc.
- Communiquer l'organisation des services centraux et des rôles de chacun (à l'interne des services centraux et aux juridictions).

#### **4.2.2.5. Observations de la CGPJ**

**[cf. constat 1]**

*La Commission de gestion adhère pleinement à la recommandation. Comme relevé par la Cour des comptes, le secrétaire général a lancé courant 2011 une analyse relative à l'organisation des services centraux devant permettre de clarifier les prestations rendues et les processus aboutissant à leur délivrance, d'identifier les redondances et les pistes de rationalisation de l'activité, en vue d'une réorganisation. L'opportunité de centraliser la fonction logistique, actuellement répartie entre trois directions (DFL, DSEC, DSI), sous une seule et même direction est à l'étude et a constitué le point de départ des travaux en cours. Les autres pistes citées ont fait l'objet de réflexions et non, à ce stade, d'une véritable analyse. Celle-ci doit dès lors être menée.*

### **4.2.3. Organisation des juridictions**

#### **4.2.3.1. Contexte**

La LOJ précise que les juridictions sont dotées :

- D'un président et d'un vice-président,
- D'un greffier de juridiction et d'un ou plusieurs adjoints,
- De collaborateurs scientifiques,
- De personnel administratif.

La LOJ précise également que les juridictions règlent elles-mêmes leur organisation dans les limites de la loi.

#### **Organigramme et type d'organisation**

Le PJ a défini pour les juridictions des organigrammes stratégiques présentant la cible en termes d'organisation et d'effectif de ces juridictions. Ces documents sont complétés par des organigrammes « fonctionnels » et « nominatifs » précisant l'état de l'organisation et de l'effectif (taux d'activité, le grade, le lien hiérarchique).

Ces organigrammes présentent notamment la répartition des postes d'encadrement et les rattachements hiérarchiques.

Il existe différents types d'organisation en fonction des juridictions et des fonctions. Chaque juridiction est libre de définir son organisation en fonction de ses spécificités et des contraintes en dotation.

Ainsi, un greffier peut être rattaché à un cabinet (ou chambre), être affecté au Pool d'appui des cabinets (PAC) ou être organisé en pool. Un greffier-juriste, lui aussi peut-être affecté ou dédié à un cabinet définitivement ou pour une période définie, ou être intégré en pool intervenant au fil de l'eau des dossiers.

#### **La notion de cabinet**

Le cabinet correspond à l'ensemble des dossiers relatif à un magistrat. Dans certaines juridictions, la terminologie pour définir un cabinet est différente.

A titre d'exemple, les Tribunaux civil (TC), pénal (TP) et des Mineurs (TMin) ainsi que le Ministère public (MP) fonctionnent en cabinet pour les greffiers. Au sein d'un cabinet, lorsqu'un greffier est rattaché à un magistrat on parle alors de binôme.

Ce concept de rattachement peut être étendu et intégrer également d'autres fonctions. Ainsi à la Cour de justice – chambre des assurances sociales (CJCAS), un greffier-juriste vient compléter, en partie ou en totalité de son temps de travail, le binôme magistrat greffier. Ce mode de fonctionnement est en cours de réflexion au MP pour regrouper, autour d'un procureur, un greffier, un greffier-juriste et en partie un commis-greffier.

#### **Le PAC**

Le PAC est un groupe de collaborateurs en appui des cabinets et a pour objectif de remplacer les greffiers ou greffiers-juristes en cas d'absences et ainsi de permettre une continuité de l'activité du cabinet. Ce mode de fonctionnement nécessite par contre que les collaborateurs du PAC soient polyvalents et aient une grande capacité d'adaptation pour prendre rapidement le relais.

A titre d'exemple, le système de PAC a été mis en œuvre notamment au MP et au TC pour les greffiers, ou à la CJ C&P pour des greffiers-juristes dits « volants ».

### **Le fonctionnement en pool**

Le pool est un regroupement de collaborateurs effectuant les mêmes tâches (greffiers, greffiers-juristes, commis-greffiers). Ces personnes ne sont pas dédiées à un cabinet/magistrat, mais interviennent en fonction du besoin. La juridiction veille cependant à avoir une répartition d'un taux d'ETP par magistrat afin que chaque magistrat puisse avoir un quota « équitable » de support.

Le fonctionnement demande une gestion rigoureuse en termes de planification et d'allocation du travail. Actuellement, la répartition se base sur :

- Un taux de greffiers-juristes par magistrat,
- Une période allouée à un magistrat,
- Un nombre de dossiers alloués à un greffier-juriste en fonction de la période considérée et de l'estimation de productivité d'un greffier-juriste.

La majorité des juridictions a adopté ce système de pool pour les greffiers-juristes à l'exception du TPH et de la CJCAS (sauf quelques cas).

Il est à noter par ailleurs quelques spécificités au TPH où les greffiers-juristes sont affectés à un groupe professionnel et au TAPI où les greffiers-juristes sont en effet en pool, mais avec une spécialisation en fonction du type d'affaires (impôts, police des étrangers/loi sur la circulation routière).

### **Le temps partiel**

Au PJ l'horaire normal est de 40 heures par semaine. Au PJ, les collaborateurs n'enregistrent pas de façon mécanique leur présence au travail au moyen de pointeuses. Le système est principalement basé sur la confiance et le contrôle ponctuel des responsables hiérarchiques.

Le temps partiel est une possibilité qui est donnée au collaborateur, mais qui demande à l'organisation une gestion plus complexe et ceci d'autant plus que les modes d'organisation au PJ sont différents (binôme, pool, PAC) et que les taux de temps partiel sont également différents.

Le PJ emploie 29% de ses collaborateurs à temps partiel. Les différents taux de travail des collaborateurs sont répartis comme suit<sup>19</sup> :

<b>Taux d'activité</b>	<b>Pourcentage des collaborateurs concernés</b>
100%	65.4%
90%	6.0%
85%	0.4%
80%	13.0%
75%	0.6%
70%	2.6%
65%	0.6%
60%	5.2%
50%	6.1%
40%	0.2%

---

<sup>19</sup> Source : extraction SIRH.

### **Autres structures**

Il existe également dans certaines juridictions d'autres types de structures comme le guichet, la chancellerie ou le greffe. Ces notions sont similaires et peuvent couvrir en fonction des cas les tâches suivantes :

- Accueil des justiciables ou parties (guichet et réception téléphonique),
- Le traitement des courriers et demandes entrants,
- Le traitement du courrier sortant,
- Le traitement de l'archivage,
- L'ouverture des procédures dans l'application informatique DM-Web et la saisie des premières données,
- L'allocation des dossiers,
- Etc.

Ces structures sont majoritairement composées de profils de commis-greffier. A titre d'exemple, le TC fonctionne avec deux équipes « guichet/greffes », une pour les affaires civiles et une pour les Baux & Loyers. La CJCAS a mis en place une structure de chancellerie composée de deux commis-greffiers afin notamment de réceptionner et d'enregistrer les nouveaux dossiers dans DM-Web.

Il est à noter également au sein de certaines juridictions d'autres cellules regroupant des fonctions comme des analystes financiers au MP, des interprètes et traducteurs, et d'un réviseur au Tribunal tutélaire et Justice et paix (TTJP).

### **4.2.3.2. Constats**

1. En termes de support, la CGPJ n'a pas proposé de directives ou de lignes directrices particulières quant au mode de fonctionnement, d'organisation et de documentation d'une juridiction. Cela permettrait d'aider les juridictions à mener une analyse d'optimisation dans un cadre prédéfini.
2. De même, en termes de documentation les organigrammes du PJ ne sont pas homogènes ni complets. S'ils mettent en évidence le type d'organisation choisie en termes de Pool d'appui des cabinets (PAC) et de greffes, ils n'intègrent pas les magistrats ni le mode de fonctionnement (binôme, pool) avec le personnel administratif.
3. Les organisations dans les juridictions sont disparates et n'ont pas fait l'objet d'une réflexion en matière d'optimisation. En effet, elles sont issues à la fois :
  - D'une approche théorique insuffisamment déclinée et affinée pour prendre en compte les spécificités des juridictions, des profils et des compétences existants (organigrammes stratégiques, cahiers des charges génériques, taux d'encadrement) ;
  - D'une « construction » par défaut lors de la réforme et de la fusion d'anciennes juridictions (MP, TC et CJ).

L'organisation ne repose donc pas sur des analyses et simulations notamment en matière de structures (pool, binômes, PAC, etc.) et de spécialisation par type de dossiers. Aucune analyse ne démontre la pertinence de l'organisation retenue avec les ressources actuelles de chaque juridiction, ni ne décrit les spécificités de gestion qui découlent des temps partiels répartis sur neuf taux distincts (40%, 50%, 60%, 65%, 70%, 75%, 80%, 85%, 90%).

De même, l'organisation de la Cour de justice n'est pas définitive. Un délai au 1<sup>er</sup> janvier 2013 a été accordé pour une mise en conformité avec les articles

35, 36 et 61 de la LOJ. La nouvelle Cour de justice n'avait pas à la date de l'audit fait l'objet d'une réflexion quant à son organisation administrative dans l'attente de la nomination du Greffier de juridiction.

4. L'environnement de travail est jugé stressant voir intenable dans certaines juridictions. A titre d'illustration, au MP il ressort<sup>20</sup> :
- Un encadrement insuffisant, trop réparti et très compliqué à mettre en œuvre étant donné la multitude et la difficulté des tâches à réaliser et les profils de compétences existants,
  - Le taux d'absentéisme important,
  - Un PAC sous-doté et occupé à remplacer des absences de longues durées ne pouvant ainsi plus faire face à des remplacements urgents ou de courtes durées,
  - Une dotation en effectifs non obtenue à hauteur de 15 ETP pour l'exercice 2012,
  - Une rotation des permanences trop fréquente.

Ainsi, la plupart des juridictions a consacré une partie de l'année 2011 et des forces de travail à ajuster l'organisation et mettre en place les nouvelles procédures de travail. Les juridictions qui existaient avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011 ont cependant été moins touchées que celles qui ont été nouvellement créées comme le MP.

#### **4.2.3.3. Risques découlant des constats**

Il existe un **risque opérationnel** avéré lié à l'absence de lignes directrices ou de propositions quant à l'organisation des juridictions. Ceci se traduit, entre autres, par un temps important consacré à la mise en place d'une organisation et par un environnement de travail jugé « stressant », de fait propice aux erreurs, par la plupart des interlocuteurs de la Cour.

L'absence de lignes directrices ne permet pas non plus d'avoir une vision quant à l'environnement de contrôle de l'organisation. Dès lors, le PJ s'expose au **risque de contrôle**.

Le **risque financier** résulte de la mise en œuvre d'organisation sans évaluer les impacts financiers de différents scénarii.

#### **4.2.3.4. Recommandations**

**[cf. constat 1]**

La Cour invite la CGPJ à définir un ensemble de lignes directrices en matière d'organisation. A titre d'exemple, celles-ci pourraient préciser les éléments de réflexion suivants :

- Tenir compte des particularités des différentes filières et instances et identifier les spécificités de la juridiction : contraintes, activités, modes de fonctionnement ;
- Utiliser les matrices d'activités et les cahiers des charges pour déterminer une allocation adéquate des tâches (voir chapitre 4.2.4) ;

---

<sup>20</sup> Certains de ces points ont également été constatés par le CSM dans son rapport sur le MP.

- Etablir la « cartographie » des ressources de la juridiction (compétences, expériences, ancienneté, motivation) afin de proposer une organisation en ligne dans un premier temps avec les compétences présentes et définir si des activités d'encadrement comme la formation, l'évaluation ou la gestion des absences ne peuvent pas être effectuées de manière transversale pour toute la juridiction ;
- Sur la base des modèles d'organisation (cabinet, Pool, PAC), définir avec les collaborateurs et les magistrats les pistes d'optimisation ou de réorganisation possibles en tenant compte de l'encadrement, de la répartition des tâches entre magistrats et greffiers-juristes, de la politique à mener en matière de taux partiel et du recours à des auxiliaires.

**[cf. constat 2]**

La Cour invite la CGPJ à décrire et présenter les organigrammes de manière homogène entre les juridictions. A titre d'exemples, il conviendrait que soient mentionnés systématiquement les magistrats, les types d'organisation (cabinet, pool, PAC) et les rôles d'encadrement.

**[cf. constats 3 et 4]**

La Cour invite les greffiers de juridiction et les présidents à revoir l'organisation en place et de définir les axes d'amélioration possibles. Ce travail devrait être basé sur les directives émises par la CGPJ. A titre d'exemple :

**a) Pour le MP :**

Pour les sections ordinaires, identifier les avantages et inconvénients de l'organisation en place : gestion des permanences, fonctionnement en silo, non-spécialisation, tâches d'organisation administrative, traitement des affaires de « masse ».

Revoir la structure et la composition des cabinets en définissant les tâches que les uns et les autres auraient à réaliser. Dans ce cadre, étudier la possibilité de mettre en place des « bi/tri-cabinets ». Cette structure serait l'équivalent de deux ou trois cabinets fonctionnant indépendamment, mais qui permettrait une certaine souplesse en cas d'absences de courtes durées (maladie, récupération d'heures supplémentaires ou récupération en semaine des heures effectuées durant les permanences du samedi et du dimanche) : les « remplacements » de greffiers ou de greffiers-juristes seraient absorbés par les autres membres du « bi/tri cabinet », ce qui permettrait de simplifier la gestion des absences et de décharger le PAC.

**b) Pour la CJ**

Dans le cadre des modifications organisationnelles à apporter à la Cour de justice d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le président de juridiction et le greffier de juridiction sont invités à revoir l'organisation en formalisant une analyse qui tient compte notamment :

- Des contraintes actuelles de la juridiction de la Cour de justice liées à sa répartition sur plusieurs sites,
- De la conservation ou le regroupement des effectifs administratifs des chambres existantes,
- De la mutualisation des structures de chancellerie/guichet,
- De la simplification de la gestion des temps de travail étant donné le nombre de types différents de temps partiel (40%, 50%, 60%, 65%, 70%, 75%, 80%, 85%, 90%),
- De la gestion des anciens postes de « greffier de juridiction et de greffier de juridiction adjoint ».

**c) Pour le TC**

Dans la révision de l'organisation en place, il conviendrait de tenir compte :

- Des problématiques des approches par silos en place aujourd'hui au TC entre les chambres civiles, les Baux & Loyers, les affaires sommaires/faillites, les affaires présidentielles,
- De la nécessité de conserver deux greffes/guichets pour des activités et profils très proches (cas échéant en modifiant la loi),
- De l'opportunité d'avoir un seul PAC pour le TC et non deux comme actuellement,
- Des rôles respectifs du greffier de juridiction et de ses adjoints en lien avec la direction de la juridiction.

Il conviendrait également de proposer des mesures d'optimisation pour la gestion des locaux des personnes à temps partiel (partage de bureaux, etc.).

**4.2.3.5. Observations de la CGPJ**

*La Commission de gestion relève préalablement que la mise en œuvre des recommandations qui suivent nécessitera la mobilisation d'acteurs internes qui ne sont en l'état pas disponibles. L'expérience des travaux menés ces derniers mois, qui tendent en partie à atteindre les objectifs identifiés par la Cour des comptes, a démontré l'importance des ressources nécessaires pour les mener à bien.*

**[cf. constat 1]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère, sur le principe, à la recommandation. Elle relève que sa mise en œuvre mobilisera des ressources actuellement peu ou pas disponibles au sein de l'état-major (SG, DGG, DRH). Elle nécessitera également la participation active des présidents de juridiction, notamment pour identifier les pistes d'optimisation et de répartition des tâches entre magistrats et greffiers-juristes.*

**[cf. constat 2]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère pleinement à la recommandation et précise que les travaux en cours ont déjà conduit à une certaine homogénéisation de la présentation des organigrammes.*

**[cf. constats 3 et 4]**

*En général : la Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère à la recommandation, dont la mise en œuvre impliquera une mobilisation significative des présidents, des greffiers de juridiction, de la direction générale des greffes et de la direction des ressources humaines.*

*S'agissant de la complexité induite par l'importance du travail à temps partiel et la variété des taux pratiqués, la Commission de gestion fait sienne la recommandation tendant à simplifier la gestion du temps de travail. Toutefois, sa marge de manœuvre est en partie limitée dès lors que le pouvoir judiciaire cherche à conserver les compétences de collaborateurs expérimentés notamment dans le cas de réduction du taux d'activité au retour d'un congé maternité. A noter que les femmes représentent plus de 70% du personnel.*

*Ministère public : les recommandations correspondent aux pistes de réflexion arrêtées par le procureur général entre avril et mai 2012, qui doivent être approfondies et dont la mise en œuvre présuppose l'octroi de ressources supplémentaires, actuellement en cours d'évaluation.*





*Cour de justice : les problématiques citées font l'objet de réflexions en cours. Il est relevé que la Cour de justice est composée de trois cours actives dans les différents domaines du droit (civil, pénal et administratif), de sorte que le regroupement du personnel des différentes chambres se heurte pour partie à la spécificité des compétences attendues.*

*Tribunal civil : le maintien d'un greffe spécifique pour la Commission de conciliation en matière de baux et loyers découle de la loi (art. 3 LCCBL).*

#### **4.2.4. Activités, rôles et responsabilités au sein des juridictions**

##### **4.2.4.1. Contexte**

###### **Activités**

Les activités des magistrats et collaborateurs du PJ peuvent être scindées entre les activités liées à des procédures judiciaires et les activités administratives.

Les activités principales liées à des procédures judiciaires sont :

- Accueil,
- Réception et gestion du flux des dossiers,
- Gestion administrative des procédures,
- Instruction des dossiers,
- Rédaction (projet de jugements, etc.),
- Délibération.

Les activités administratives principales sont :

- Recrutement,
- Planification / gestion des absences,
- Encadrement de proximité (aide, méthodologie, etc.),
- Gestion du bien-être (entretien de retour, etc.),
- Formation,
- Evaluation,
- Gestion de la logistique de la juridiction,
- Budget et suivi financier.

Afin de déterminer la répartition de ces activités sur les différentes fonctions qui les exercent, la Cour a demandé à chaque juridiction de remplir une « matrice des activités ». Cette matrice présente comment les activités principales décrites ci-dessus sont réparties entre les différentes fonctions des juridictions.

###### **Rôles et responsabilités**

La LOJ est relativement peu explicite quant à la répartition des activités liées aux procédures entre les différents acteurs. Il en ressort cependant que l'attribution des procédures aux magistrats est de la responsabilité du président de juridiction. Ainsi, concernant les activités liées aux procédures judiciaires, la LOJ laisse une grande latitude aux juridictions. Cependant, les juridictions ont l'obligation d'établir un règlement interne pouvant décrire le mode de fonctionnement, les rôles et responsabilités des magistrats comme les types de réunions et les fréquences de ces dernières.

Le nouveau Code de procédure pénale permet de déléguer l'instruction des procédures, sous certaines conditions, à des collaborateurs scientifiques.

Les activités administratives ne sont également que partiellement décrites dans la LOJ. Les principaux points précisant les activités et responsabilités au sein des juridictions sont les suivants :

- après consultation du secrétaire général du PJ, les magistrats titulaires choisissent le greffier de juridiction et ses adjoints,
- après consultation du secrétaire général du PJ, le président arrête le cahier des charges du greffier de juridiction et de ses adjoints,
- après consultation des autres magistrats, le président sélectionne les collaborateurs scientifiques et arrête leurs cahiers des charges.

L'encadrement administratif au sein des juridictions repose sur les greffiers de juridictions, les greffiers de juridictions adjoints et les chefs de groupe. Les rôles, responsabilités et activités des collaborateurs administratifs sont définis dans leurs cahiers des charges.

#### **4.2.4.2. Constats**

1. Les juridictions ne disposent pas de la répartition précise des activités entre les différents intervenants (notamment magistrats, greffiers et greffiers-juristes) ni d'une connaissance précise du temps consacré à chaque étape des procédures. Sans ces informations, il est difficile d'opérer une réorganisation fine des juridictions pour optimiser leur fonctionnement ou encore de construire un budget de manière précise.
2. Sur la base des entretiens et des matrices d'activité remplies par les juridictions, les activités peuvent être réalisées par des personnes occupant des fonctions très différentes selon les juridictions concernées. Peuvent être cités à titre d'illustration :
  - La rédaction de jugements peut être faite soit par des magistrats, soit par des greffiers-juristes, soit par des greffiers voire des greffiers de juridiction (ou adjoints).
  - Les jugements et décisions sont le plus souvent dactylographiés par leur rédacteur.
  - L'accueil des personnes (justiciables, parties) et la saisie des procédures dans DM-Web sont effectués par des commis-greffiers dans certains cas et des greffiers dans d'autres.
3. Le manque de perspectives d'évolution pour les greffiers-juristes en termes de fonctions, de rôles et d'activités, ainsi que l'écart salarial avec la fonction de magistrat (plus de 50% au même niveau d'annuités) conduisent à des insatisfactions. Par ailleurs, il est à noter des mouvements vers la magistrature de certains greffiers-juristes, qui provoquent une perte temporaire de compétences dans les chambres/cabinets des juges concernés. Ces mouvements impliquent également une charge accrue pour les greffiers-juristes restants dans l'attente que le poste soit repourvu, ainsi que les efforts de formation qui en résultent, au détriment de l'activité courante.
4. La notion d'encadrement est trop théorique et mécanique sans prise en compte des spécificités « terrain ». En effet, les cahiers des charges des fonctions d'encadrement sont très complets, mais ne tiennent pas suffisamment compte des contraintes des juridictions et des profils et compétences des personnes occupant ces postes.
5. Chaque fonction d'encadrement a un cahier des charges similaire couvrant toutes les activités d'encadrement. Dans les grandes juridictions, ceci a pour conséquence de démultiplier le nombre de cadres exerçant les mêmes tâches et de :
  - devoir former un nombre important de cadres à l'ensemble des fonctions d'encadrement,
  - ne pas pouvoir répartir les tâches en fonction des compétences-clés de chacun,
  - produire un stress important de cette population,
  - compliquer le recrutement en interne ou externe, le profil recherché étant trop exigeant (voir chapitre 4.2.1).

Dans des cas extrêmes, certaines fonctions d'encadrement n'ont pas pu être repourvues pendant plusieurs mois en 2011, ce qui n'a pas facilité l'activité générale de la juridiction concernée. En outre, le taux d'absentéisme des chefs de groupe a été très élevé au cours de l'année 2011 (12.4%) et des absences de longue durée ont été constatées pour plusieurs greffiers de juridiction et adjoints.

6. Sur la base des entretiens menés, de l'analyse de la LOJ, des règlements de juridiction et des matrices d'activités, les rôles et responsabilités sont insuffisamment précis, voire incohérents, notamment pour les présidents de juridictions. A titre d'exemple :
  - Le rôle du président de juridiction dépend de la lecture et de l'interprétation qu'il fait de la LOJ. A teneur de la loi, les présidents « veillent » au bon fonctionnement de la juridiction et de l'avancement des procédures, mais n'ont pas de pouvoir d'imposer leurs décisions en matière de management aux autres magistrats de la juridiction (hormis au MP).
  - De même, l'implication des présidents de juridiction dans les processus administratifs varie en fonction de la volonté du président (hormis au MP).
7. La LOJ crée une ambiguïté dans la gestion administrative des collaborateurs au sein des juridictions. En effet, elle prévoit que :
  - les greffiers de juridiction, ses adjoints et les collaborateurs scientifiques des juridictions sont choisis par le président ou les magistrats titulaires de la juridiction,
  - le cahier des charges de ces collaborateurs est arrêté par les présidents.

Cependant, la LOJ ne précise pas l'implication des magistrats dans la gestion courante des collaborateurs. A titre d'exemple, une fois recruté, le collaborateur est géré, suivi, évalué, voire licencié par sa hiérarchie administrative avec une participation variable des présidents ou magistrats.

#### **4.2.4.3. Risques découlant des constats**

Les **risques financier et opérationnel** tiennent du manque d'informations disponibles pour mesurer en temps et en francs les activités des collaborateurs et magistrats dans les juridictions afin d'en améliorer l'efficacité générale.

Les **risques opérationnel et de contrôle** découlent d'une connaissance des activités et d'une définition imprécise des rôles et responsabilités.

#### **4.2.4.4. Recommandations**

##### ***[cf. constats 1 et 2]***

La DGG en collaboration avec les juridictions est invitée à poursuivre la démarche des matrices d'activités. Il conviendrait de décliner les activités de manière suffisamment précise pour comprendre et décrire celles de chaque intervenant. Une fois les matrices d'activités établies dans une juridiction, elles pourront être utilisées pour identifier les possibles réaffectations de tâches entre les collaborateurs et affiner les besoins en effectifs de la juridiction.

##### ***[cf. constat 3]***

En collaboration avec les présidents de juridiction, la CGPJ est invitée à revoir le rôle et les tâches confiés aux greffiers-juristes afin de leur offrir davantage de perspectives d'évolution. Selon les tâches confiées, une adaptation du traitement ou des indemnités pourrait être envisagée.

**[cf. constats 4 et 5]**

La DGG est invitée à revoir la structure d'encadrement des juridictions, notamment en :

- Menant une réflexion afin de modifier/compléter les cahiers des charges actuels avec une approche plus fonctionnelle de l'encadrement permettant de répartir les tâches entre plusieurs collaborateurs : cela a pour avantages de spécialiser les personnes, de cibler des profils et de composer avec les compétences de chacun.

A titre d'exemple, cette réflexion pourrait se traduire par :

- Un cadre chargé des aspects de formation et d'accompagnement métier ;
  - Un autre cadre responsable des aspects de planification et gestion des absences ;
  - Un troisième traitant les tâches de recrutement, de contrôle et d'évaluations.
- Poursuivant la déclinaison des cahiers des charges au sein des juridictions (voir 4.2.1), il conviendrait de tenir compte des spécificités et contraintes des juridictions et des profils des personnes en poste. A ce titre, il devrait être apprécié si les personnes en place ont réellement les capacités à tenir le poste d'encadrement, le cas échéant renforcer l'accompagnement de la part des services centraux envers les cadres des juridictions dans la prise en main de leur fonction, et notamment la formation.

**[cf. constats 6 et 7]**

La CGPJ est invitée à redéfinir et formaliser les rôles et responsabilités des présidents de juridiction dans la gestion de la juridiction (y compris des autres magistrats) et de la gestion administrative, et à présenter au Conseil d'Etat une modification de la LOJ en conséquence. Les pistes suivantes sont suggérées :

- A l'instar de la situation du MP, le président devrait avoir un rôle de « direction et d'organisation » de sa juridiction et non de simple « veille » de l'activité des magistrats, le bon fonctionnement des magistrats d'une juridiction ayant évidemment des répercussions sur l'activité du personnel administratif. A titre d'exemple, il devrait pouvoir définir les attentes stratégiques et opérationnelles de la juridiction sur le plan judiciaire, décider de l'allocation des greffiers-juristes et greffiers à telle ou telle composition de juges ou chambre (selon l'importance des affaires en cours, etc.).
- Le président devrait pouvoir décider conjointement avec le greffier de juridiction de sanctions voire de licencier le personnel administratif. En cas de divergences entre eux, la CGPJ trancherait.
- Le rôle du président de juridiction en matière de management nécessite une implication et un temps suffisant pour être exercé de manière adéquate, ainsi qu'une formation préalable au management<sup>21</sup>. Dès lors, la LOJ devrait inclure le principe d'une décharge pour les présidents, dont les modalités seraient à approuver par la CGPJ.

---

<sup>21</sup> Cet aspect de formation managériale a également été mentionné dans le rapport du CSM sur le MP, au sujet des premiers procureurs.

Parallèlement, les règlements internes des juridictions devraient être mis à jour et préciser d'une part les modalités de la décharge (allocation de ressources administratives supplémentaires, réallocation d'une partie des dossiers aux autres magistrats, etc.) et d'autre part la répartition des tâches entre le président et le greffier de juridiction pour diriger et organiser la juridiction. A titre d'exemple, le président devrait participer activement à la définition des besoins budgétaires, ainsi qu'à la présentation et discussion du budget avec la CGPJ au même titre que le greffier de juridiction. Il serait également le relais administratif pour les magistrats afin de mettre en œuvre l'organisation, les processus et procédures appropriés.

#### **4.2.4.5. Observations de la CGPJ**

**[cf. constats 1 et 2]**

*La Commission de gestion adhère à la recommandation.*

**[cf. constat 3]**

*La Commission de gestion n'adhère que très partiellement à la recommandation.*

*Une étude a été conduite il y a quelques mois par un consultant externe, mandaté par le Tribunal administratif fédéral, l'ordre judiciaire vaudois et le pouvoir judiciaire genevois, qui comparait notamment les conditions salariales des collaborateurs titulaires du brevet d'avocat (greffiers-juristes 2 à Genève) de ces trois institutions avec l'économie privée (hors études d'avocats). Il en est ressorti que le pouvoir judiciaire genevois offre un traitement particulièrement attractif pour cette catégorie de personnel, tout au moins pendant les dix à quinze premières années d'activité professionnelle.*

*La comparaison entre le traitement des magistrats de carrière et celui des greffiers-juristes 2 n'est pas pertinente, tant l'activité et les responsabilités diffèrent.*

*Le pouvoir judiciaire a déjà pris des mesures devant permettre de créer une filière plus souple pour cette catégorie de personnel et offrir de plus grandes perspectives d'évolution :*

- *réflexion en cours relative à des fonctions de greffiers-juristes 1, pouvant être occupées par des avocats juniors;*
- *création dès 2011 d'une fonction de greffier-juriste 3 dit "formateur", dont une partie de l'activité est consacrée à des tâches d'encadrement sans responsabilités hiérarchiques, en matière de formation, d'encadrement scientifique du personnel administratif et de développement d'outils d'aide à la rédaction.*

*Le nouveau droit de procédure pénale ouvre en outre des perspectives nouvelles pour les greffiers-juristes du Ministère public, voire du Tribunal des mineurs, qui peuvent se voir déléguer des actes d'instruction, à certaines conditions et pour autant que les parties ne s'y opposent pas. Le Ministère public a mis cette opportunité en œuvre et réfléchit actuellement à son extension systématique, laquelle suppose formation et encadrement.*

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire considère que l'accession des greffiers-juristes à la magistrature est non un risque mais une opportunité d'évolution souhaitable, lorsque la commission interpartis, respectivement le Grand Conseil retient leur candidature. L'importance des mouvements constatés*

*ces derniers mois est évidemment exceptionnelle et directement liée au nombre inhabituel de nouvelles charges de juge de carrière créées entre 2010 et 2011 dans le cadre de la réforme de l'organisation judiciaire. La tendance reviendra immanquablement à la normale dans les prochains mois.*

**[cf. constats 4 et 5]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère à la recommandation. Elle est favorable à la poursuite de la réflexion en cours relativement à la révision de l'encadrement, étant précisé que :*

- *les mesures décidées en matière d'encadrement avec responsabilité hiérarchique depuis fin 2010 n'ont en l'état été appliquées que dans deux juridictions;*
- *le pouvoir judiciaire a créé fin 2010 des fonctions d'encadrement spécialisées en matière de formation (greffiers-juristes 3 formateur et greffiers 2 formateurs), qui sont progressivement introduites dans l'ensemble des juridictions;*
- *la mise en œuvre des nouvelles fonctions d'encadrement, notamment de chefs de groupe, n'intervient que progressivement, moyennant la mise au concours des postes et l'application d'un processus de recrutement adapté;*
- *les collaborateurs internes susceptibles de faire l'objet d'une promotion à l'une de ces fonctions se voient proposer un plan de formation, de manière à développer les compétences nécessaires;*
- *un concept de formation des cadres est en cours d'élaboration auprès de la direction générale des greffes et de la direction des ressources humaines; des modules internes ont été lancés depuis 2011;*
- *le pouvoir judiciaire a délibérément limité ses travaux d'analyse dans ce domaine dans l'attente du projet SCORE.*

*La Commission de gestion demandera à ce qu'une réflexion soit menée relativement à l'opportunité de mettre en place un encadrement avec responsabilité hiérarchique de type fonctionnel, impliquant une certaine spécialisation, à l'attention prioritairement des trois plus grandes juridictions.*

*La Commission de gestion demandera à ce que les efforts en matière d'accompagnement et de formation des cadres soient intensifiés, cette recommandation de la Cour des comptes correspondant à l'un de ses objectifs stratégiques.*

**[cf. constats 6 et 7]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère pleinement à la recommandation de redéfinir et de formaliser les rôles et responsabilités en matière de gestion des juridictions, moyennant une modification de la loi sur l'organisation judiciaire. Elle conduira ses travaux en associant tant la Conférence des présidents de juridiction, le Conseil supérieur de la magistrature que la direction générale des greffes.*

*S'agissant des pistes suggérées, elle précise :*

- *qu'elle estime de prime abord souhaitable le renforcement du rôle du président de juridiction, dès lors que celui-ci est seul à pouvoir organiser, accompagner et suivre l'activité des magistrats;*
- *que le renforcement de ce rôle permettrait au président de former, avec le greffier de juridiction, une direction disposant de l'ensemble des éléments nécessaires à la définition d'objectifs stratégiques et à l'optimisation du fonctionnement de la juridiction;*



- *qu'un tel renforcement présuppose nécessairement l'octroi d'une décharge suffisante, respectivement de ressources supplémentaires permettant de compenser l'activité non judiciaire déployée par le président;*
- *que les décisions majeures en matière de gestion du personnel et d'allocation des ressources doivent évidemment être préparées de concert par le président et le greffier de juridiction, ce qui est en principe d'ores et déjà le cas;*
- *qu'en revanche, le pouvoir disciplinaire et la compétence en matière de résiliation des rapports de service doivent continuer à incomber à la ligne hiérarchique, soit au final, par délégation de la CGPJ, au secrétaire général.*

*A noter que la Commission de gestion du pouvoir judiciaire, qui avait associé les présidents de juridiction à l'établissement du projet de budget 2012, a poursuivi sur cette voie cette année, dans une mesure accrue.*

*Dans les travaux à venir, il y aura lieu de rechercher le juste équilibre entre le renforcement du rôle du président en matière de gestion et le maintien de son activité judiciaire. Il y aura également lieu d'éviter d'éventuelles redondances dans les attributions du président et du greffier de juridiction et de maintenir chacun dans son domaine de compétence et d'expertise, nonobstant les éventuelles formations complémentaires susceptibles d'être mises en place à l'attention des présidents.*

*La Commission de gestion relève enfin que le traitement de cette recommandation revêt d'autant plus d'importance :*

- *qu'elle implique un changement culturel majeur au sein de l'institution;*
- *que la mise en œuvre de cette recommandation devra vraisemblablement précéder celle d'un grand nombre des autres recommandations de la Cour des comptes, tant elle est susceptible d'influer sur les options qui doivent être prises.*



## 4.2.5. Suivi des indicateurs RH

### 4.2.5.1. Contexte

Ce chapitre reprend les principaux indicateurs RH ayant un impact direct sur l'environnement de travail et le fonctionnement du PJ.

#### Le taux de rotation du personnel

La rotation du personnel est calculée à l'Etat de Genève comme la moyenne du nombre de collaborateurs partis et du nombre de collaborateurs arrivés au cours d'une année divisée par le nombre initial de collaborateurs en début d'année. A des fins d'analyse, il est généralement calculé par catégorie de personnel.

La rotation du personnel est un indicateur important pour les ressources humaines. En effet, il donne une indication synthétique de l'ampleur des mouvements de personnel dans une organisation. Ces informations peuvent également servir à affiner les budgets en intégrant les coûts associés au départ et à l'arrivée de ces personnes comme les coûts de recrutement, de formation, etc.

A la demande de la Cour des comptes, le calcul détaillé du taux de rotation sur plusieurs années a été transmis par la DRH. Le tableau ci-dessous reprend le taux de rotation des catégories de personnel fixe et des cadres supérieurs<sup>22</sup> :

<i>Taux de rotation</i>	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Collaborateurs fixes</b>	9%	8%	4%	7%	12%
<i>dont cadres supérieurs</i>	11%	9%	7%	8%	25%

#### L'absentéisme

L'absentéisme fait référence aux jours d'absences non prévues soit aux jours de maladies, accidents professionnels et non professionnels et pré-maternité. Le taux d'absentéisme est le ratio entre les jours d'absences et les jours de travail. Outre de constater et de mesurer l'absence des collaborateurs, il joue également un rôle d'alerte pour le management, car au-delà d'un certain niveau il peut exprimer l'insatisfaction vis-à-vis du travail et de ses conditions, les pressions de l'organisation ou encore l'éthique personnelle.

Selon le compte rendu d'activité du PJ en 2011, le taux d'absentéisme du PJ a été de 5.9%, en hausse par rapport à 2010<sup>23</sup> :

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Taux d'absence du PJ</b>	- (*)	- (*)	4.8%	5.3%	5.9%

*(\*) Données non disponibles.*

Considérant que la volonté de réduire le nombre de collaborateurs qui font défaut à leur poste de travail répond autant aux intérêts de ces personnes qu'à ceux de leurs collègues susceptibles de subir une surcharge de travail, l'Etat de Genève a mis en place une méthode de gestion des absences non planifiées pour enrayer la hausse du taux d'absentéisme. Le PJ applique également cette méthodologie qui est basée sur une gestion des absences de courte durée (moins d'un mois) et de longue durée.

<sup>22</sup> Source : données fournies par le PJ.

<sup>23</sup> Source : compte-rendu annuel d'activités 2011 du PJ.

La répartition par juridiction est la suivante<sup>24</sup> :

Juridictions	Taux d'absence	Répartition entre	
		courte durée	longue durée
MP	7.8%	30.4%	69.6%
TMin	5.2%	34.2%	65.8%
TP	2.5%	89.6%	10.4%
CJ Pénale&Civile	7.7%	27.1%	72.9%
TC	7.6%	25.2%	74.8%
TPH	3.6%	44.6%	55.4%
TTJP	7.9%	29.9%	70.1%
TAPI	2.8%	42.4%	57.6%
CJCA	7.7%	11.8%	88.2%
CJCAS	9.1%	12.2%	87.8%
Services centraux	2.7%	-	-
<b>Total PJ</b>	<b>5.9%</b>	<b>28.6%</b>	<b>71.4%</b>

Pour réduire les absences, tous les deux mois la direction des ressources humaines analyse les données, les transmet au secrétaire général et à la direction générale des greffes et donne des recommandations aux juridictions sur les actions à entreprendre (entretien de retour, etc.). Selon la cellule santé du PJ, environ 50 personnes sont identifiées comme étant à risques et sont régulièrement absentes.

Finalement, les taux d'absentéisme 2011 par fonction, pour tout le personnel administratif qui était encore employé au 31 décembre 2011, ont été établis par la Cour des comptes, en reprenant les fonctions utilisées dans les organigrammes et en regroupant l'ensemble des collaborateurs rattachés aux services centraux. Il en résulte le tableau suivant :

Fonctions	Taux d'absence										
	MP	TMin	TP	CJ C&P	TC	TPH	TTJP	TAPI	CJCA CJCAS	SC	Global PJ
Greffier de juridiction et greffier de juridiction adjoint	6.2%	0.8%	2.2%	1.9%	16.5%	2.3%	3.2%	3.3%	1.2%		<b>5.0%</b>
Chef de groupe	11.9%				3.5%		33.8%				<b>12.4%</b>
Greffier juriste	7.1%	24.5%	3.2%	4.4%	5.8%	5.8%	5.9%	0.9%	15.1%		<b>6.8%</b>
Greffier	8.4%	3.9%	2.4%	11.5%	5.7%	5.5%	10.2%	5.5%	8.5%		<b>6.9%</b>
Commis-greffier	15.8%	2.2%	2.9%	11.3%	13.4%	2.2%	6.9%		13.5%		<b>9.5%</b>
Collaborateurs scientifiques	1.1%				13.2%						<b>1.0%</b>
Collaborateurs administratifs	8.1%			1.9%							<b>8.2%</b>
Collaborateurs des services centraux										3.2%	<b>3.2%</b>

<sup>24</sup> Source : données fournies par le PJ.

### Les heures supplémentaires

Les collaborateurs du PJ peuvent dans certains cas effectuer des heures supplémentaires avec l'accord de leur hiérarchie. La gestion des heures supplémentaires est effectuée manuellement du fait qu'il n'y pas d'enregistrement mécanique des heures effectuées (timbreuse).

En général, ces heures sont récupérées en congés. Il est cependant possible que certaines de ces heures soient payées si les collaborateurs ne sont pas en mesure de les récupérer. Les cadres quant à eux reçoivent un pourcentage de leur salaire annuel s'ils cumulent plus de 100 heures supplémentaires par année, en application de l'art. 7 RCSAC (le montant total qui leur a été versé en 2011 à ce titre était de 89'148 F).

Le tableau ci-dessous identifie les coûts des heures supplémentaires payés par le PJ<sup>25</sup> :

<i>(Montants réalisés, en francs)</i>	2007	2008	2009	2010	2011
Administration du PJ	137'767	108'729	72'404	63'325	81'739
Filière administrative (1ère instance)	-	-	-	-	-
Filière civile (1ère instance)	-	2'188	10'266	8'157	23'254
Filière pénale (1ère instance)	-	-	30'105	112'485	232'145
<i>dont Instruction&amp;Parquet // Ministère public</i>	-	-	21'875	105'868	200'178
Cour de justice	-	-	2'324	27'366	9'348
<b>TOTAL</b>	<b>137'767</b>	<b>110'917</b>	<b>115'098</b>	<b>211'333</b>	<b>346'486</b>

Le coût de 346'486 F correspond à l'équivalent d'environ 3 ETP. En 2011, les coûts des heures supplémentaires payées aux collaborateurs du PJ concernent pour près de 60% le MP.

#### **4.2.5.2. Constats**

1. L'environnement de travail actuel du PJ, particulièrement dans certaines juridictions (MP, CJ, TTJP et TC), est préoccupant et très « fragile ». Il se traduit ou s'explique notamment par :
  - Un fort absentéisme au sein de certaines juridictions et de certaines fonctions,
  - Un taux de rotation du personnel très important dans une période de forts changements où la stabilité et la continuité sont nécessaires,
  - Un « choc » de culture pour certaines juridictions comme le MP entre les anciennes juridictions de l'Instruction et du Parquet,
  - Une perte de repères notamment chez les cadres,
  - Une « surcharge psychologique » occasionnée par un environnement de travail stressant et instable notamment au MP,
  - Des difficultés à assimiler dans un délai court autant de changements organisationnels, de procédures et d'outils.
  - Des locaux peu adaptés complexifiant le fonctionnement des juridictions.

<sup>25</sup> Source : extraction CFI.

2. Le PJ n'effectue pas d'analyses fines du taux de rotation et du taux d'absence par type de fonction. Ce type d'analyse est nécessaire pour identifier les causes et les impacts de ces problématiques afin de prendre les mesures correctrices pour y remédier.
3. Le nombre d'heures supplémentaires payées au sein du PJ est faible au vu du nombre d'heures travaillées et se concentre à 60% sur le MP. Par ailleurs, le PJ ne suit pas les heures supplémentaires effectuées et récupérées alors que ces éléments peuvent être à l'origine de situation de stress ou de dysfonctionnement de l'organisation et accroître la difficulté à gérer les absences.

#### **4.2.5.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnel** et **financier** sont avérés, notamment parce que l'absentéisme et la rotation de personnel exigent une allocation des ressources dans l'urgence, qu'il est nécessaire de former en continu un nombre important de collaborateurs afin qu'ils soient opérationnels.

#### **4.2.5.4. Recommandations**

##### ***[cf. constat 1]***

La direction des RH est invitée à mettre en place d'urgence un plan d'action en lien avec l'environnement de travail afin de prendre en compte les problèmes rencontrés et identifiés aujourd'hui. Ces modifications sont d'autant plus importantes et urgentes pour le MP, compte tenu de la situation critique de l'environnement de travail et du taux de sortie inférieur à l'objectif.

Il conviendrait également d'intégrer les situations critiques qui pourraient accroître le taux d'absences :

- Flux d'activités prévisibles qui ne pourraient pas être absorbés par l'organisation actuelle (TP) ;
- Fonctionnement à l'aide de « prêts » temporaires inter-juridictionnels et de contrats d'auxiliaires arrivant bientôt à échéance (TMin).

Ce plan nécessitera au préalable la mise en place d'indicateurs et d'analyses fines des causes et impacts du taux de rotation et du taux d'absences.

Par ailleurs, la direction des RH est invitée à se rapprocher de l'OPE afin de voir dans quelle mesure la cellule de retour au travail de l'Etat pourrait être utile pour réduire les absences de longue durée, qui représentent plus de 70% des absences du PJ. Pour les cas de personnes ne pouvant plus être intégrés dans leur environnement d'origine.

##### ***[cf. constats 1 à 3]***

La direction des RH est invitée à définir et mettre en place des tableaux de bord permettant de suivre les principaux indicateurs RH (absence, rotation, heures supplémentaires et temps partiel) pouvant impacter le fonctionnement et l'organisation des juridictions. Ces analyses doivent être plus régulières et à un niveau plus fin que le bilan social actuel.

A titre d'exemple, sur la base des analyses menées par la Cour sur l'absentéisme par fonction en 2011, des actions ciblées devraient être entreprises notamment pour :

- Les commis-greffiers et greffiers de la CJ C&P (11% d'absences),
- Les greffiers-juristes du TMin (24%),
- Les greffiers-juristes (15%), les commis-greffiers (13%) et les greffiers (8%) de la CJCAS et la CJCA,
- Les greffiers de juridiction et adjoint (16%) et les commis-greffiers (13%) du TC,
- Les chefs de groupe (33%) et les greffiers (10%) du TTJP,
- Les commis-greffiers (15%), les chefs de groupe (11%), les greffiers (8%) et les greffiers-juristes (7%) au MP.

#### **4.2.5.5. Observations de la CGPJ**

##### **[cf. constat 1]**

*La croissance du taux d'absentéisme depuis 2009 est une préoccupation majeure de l'institution. La Commission de gestion du pouvoir judiciaire a fait de la prévention des situations de santé l'un de ses objectifs lors de l'établissement de son premier plan stratégique en 2011. Différentes mesures ont été prises pour analyser les causes de cette tendance et identifier les solutions envisageables. A noter que tout changement majeur dans une organisation provoque une croissance de l'absentéisme, d'une manière plus intense encore lorsque le changement est rapide et que la qualité de l'accompagnement s'en ressent.*

*La Commission de gestion adhère à la recommandation tout en relevant les mesures d'ores et déjà prises :*

- *objectivation des besoins structurels en ressources supplémentaires, de manière à mieux motiver les demandes portées au projet de budget de l'institution;*
- *recours à la solidarité interjuridictionnelle;*
- *mise en œuvre de solutions en matière de mobilité interne;*
- *formation de l'encadrement à la prévention et au suivi des situations de santé dans le cadre d'un programme lancé au niveau de l'Etat de Genève (ISMAT); mise en place de la méthodologie proposée;*
- *formation de l'encadrement en matière de management, tant les déficiences en ce domaine peuvent agir sur les conditions de travail et, partant, provoquer des situations de santé;*
- *intensification de la collaboration avec le service de santé de l'Etat, notamment pour identifier les secteurs à risque et favoriser le retour durable au travail de collaborateurs après des absences longue durée;*
- *recours par le PJ à l'appui du DCTI (OBA), du service de santé de l'Etat, de l'OCIRT et du STEB pour objectiver les effets néfastes de locaux inadaptés;*

*La Commission de gestion demandera à la DRH, en collaboration avec la DGG, d'identifier les mesures susceptibles d'être prises pour inverser à moyen terme la tendance actuelle et ramener le taux d'absentéisme à un niveau raisonnable. Le renforcement de la DRH par une ressource affectée à cette problématique est prévu. Certaines conditions cadre devront toutefois être modifiées pour que les efforts entrepris portent leurs fruits (locaux, ressources, ...). Le plan d'actions, qui doit être complété, ne pourra porter ses fruits que dans la durée, une inversion de la tendance actuelle à court terme n'étant pas un objectif réaliste.*

##### **[cf. constats 1 à 3]**

*La Commission de gestion adhère à la recommandation. Elle relève que des tableaux de bord et des statistiques relatives à l'absentéisme, à la mise en œuvre du plan ISMAT et à la gestion des vacances et congés des collaborateurs ont été progressivement mis en place dès 2010 par la DRH en collaboration avec la contrôleuse de gestion. Ce travail doit encore être développé, affiné et mieux utilisé.*

### **4.3. Gouvernance et suivi de l'activité**

#### Remarque liminaire :

La Cour des comptes a constaté que le système de gouvernance en place au PJ a une influence non négligeable sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration, de même que sur son budget.

Toutefois, en aucun cas les points développés ci-après ne constituent un audit complet de la problématique de gouvernance et de pilotage du PJ, la Cour des comptes n'ayant pas la compétence légale de contrôler l'activité des magistrats (voir chapitre 1).

#### **4.3.1. Contexte**

Le système de gouvernance et de pilotage du PJ repose à la fois sur une administration centrale composée notamment du secrétariat général et de son état-major, mais également sur trois organes : la Commission de Gestion, le Conseil supérieur de la magistrature et la Conférence des présidents.

Par ailleurs, au sein des juridictions, le président, le greffier de juridiction et le plénum participent à la gouvernance interne de leur juridiction.

#### ***Le système de gouvernance<sup>26</sup>***

---

- **Secrétariat général et services centraux du PJ**

Le secrétariat général et les services centraux du PJ sont placés sous la responsabilité du secrétaire général. Celui-ci dirige un état-major composé notamment de la secrétaire générale adjointe, de la directrice générale des greffes et des directeurs des services centraux.

L'état-major prépare à l'attention de la CGPJ le projet de plan stratégique définissant les politiques en matière de haute direction et de gestion des différentes fonctions transversales. Il assure la liaison avec les services transversaux de l'Etat et veille au fonctionnement optimal du PJ. Il soutient l'action du secrétaire général du PJ et de la direction opérationnelle des greffes, qui est composée de 9 greffières et greffiers de juridiction.

- **Commission de gestion du Pouvoir judiciaire (CGPJ)**

#### ***Missions***

- La Commission de gestion organise et gère le PJ.
- Elle assure le maintien de la cohérence d'ensemble de l'action du troisième pouvoir dans le respect de son indépendance par des règles de gouvernance appropriées, en liaison avec le Conseil supérieur de la magistrature et la Conférence des présidents de juridiction.
- Elle arrête la politique du PJ en matière de haute direction, de ressources humaines, de systèmes d'information, de finances, de logistique, de sécurité et de communication.

---

<sup>26</sup> Source : site internet du Pouvoir judiciaire (<http://ge.ch/justice>).



### **Compétences**

- Adoption de la proposition de budget du PJ.
- Coordination de l'usage des moyens administratifs et financiers accordés au PJ.
- Détermination de la dotation des juridictions en greffiers, greffiers-adjoints, collaborateurs scientifiques et personnel administratif.
- Détermination des qualifications du personnel du PJ et de son recrutement dans le cadre de son budget de fonctionnement tel qu'approuvé par le Grand Conseil.
- Surveillance du fonctionnement des greffes et des services centraux.
- Organisation du contrôle de gestion.
- Validation de l'élection du président et du vice-président de juridiction.
- Approbation des règlements des juridictions.
- Adoption des règlements nécessaires à l'exercice des compétences du PJ, notamment en matière de personnel.
- Approbation des directives de nature transversale ou communes à plusieurs juridictions.
- Organisation du secrétariat général et des services centraux.
- Autorisation de lancement de tout projet d'une portée dépassant le cadre d'une juridiction ou mobilisant des ressources internes ou externes importantes.
- Négociation et conclusion des conventions de prestations.
- Établissement d'un plan stratégique fixant les grandes lignes de la politique du PJ en matière de haute direction, de ressources humaines, de systèmes d'information, de finances, de logistique, de sécurité et de communication.
- Prises de position du PJ sur les projets de loi ou les objets le concernant.

### **Organisation**

- La Commission de gestion est composée du Procureur général, qui la préside, d'un magistrat d'une juridiction civile, d'un magistrat d'une juridiction pénale, d'un magistrat d'une juridiction administrative et d'un membre du personnel. Elle est assistée par le secrétaire général du PJ.
- Les trois magistrats sont élus pour trois ans par la Conférence des président-e-s de juridiction. Le membre du personnel est élu quant à lui, pour un mandat de même durée, par le personnel du PJ.
- A noter que les décisions de la commission de gestion et du secrétaire général du PJ, en tant qu'elles touchent aux droits et obligations des membres du personnel du PJ, peuvent faire l'objet de recours auprès de la Cour d'appel du PJ.

### **• Conseil supérieur de la magistrature (CSM)**

#### **Mission**

Les magistrats du PJ sont soumis, dans l'exercice de leur charge, à la surveillance du Conseil supérieur de la magistrature. Celui-ci veille au bon fonctionnement des tribunaux et notamment à ce que les magistrats du PJ exercent leur charge avec dignité, rigueur, assiduité, diligence et humanité.

#### **Compétences**

- Surveillance et contrôle des magistrats judiciaires.
- Instruction des plaintes concernant des magistrats judiciaires dans l'exercice de leur fonction.
- Prononcé de sanctions disciplinaires ou de mesures à l'encontre de magistrats (relève de charge, formation à compléter, etc.).



- Décisions relatives aux demandes de magistrats en modification de leur taux d'activité.
- Décisions sur les demandes de levée du secret de fonction auquel sont soumis les magistrats du PJ.

### **Organisation**

Le Conseil (CSM) est composé du président de la Cour de justice, qui le préside, du Procureur général, de 4 magistrats titulaires ou anciens magistrats titulaires du PJ, de 3 membres désignés par le Conseil d'État, qui ne peuvent être magistrats ou avocats et de 2 avocats au barreau désignés par leurs pairs. A l'exception du Procureur général et du président de la Cour de justice, les autres membres du CSM sont désignés pour trois ans. Ils sont rééligibles.

Les décisions du CSM peuvent être portées devant la Cour d'appel du PJ.

### • **Conférence des présidents de juridiction (CPJ)**

#### **Missions et compétences**

La Conférence des présidents de juridiction dispose des compétences suivantes :

- Elire les trois magistrats siégeant à la CGPJ.
- Préavisier le choix du secrétaire général.
- Veiller à la formation continue des magistrats du PJ.
- Evaluer l'activité des juridictions.
- Proposer à la CGPJ, après avoir entendu la juridiction concernée, les mesures correctrices relevant de sa compétence.

### **Organisation**

La Conférence des présidents de juridiction réunit le Procureur général, ainsi que les présidentes et présidents des différentes juridictions civiles, pénales et administratives. Elle élit son président et adopte son règlement de fonctionnement. Elle est assistée du secrétaire général du PJ, qui participe à ses séances, avec voix consultative.

### • **Les présidents, les greffiers et le plénum de juridiction**

L'art. 29 de la LOJ précise les attributions de la présidence et vice-présidence des tribunaux :

<sup>1</sup> *Siégeant en séance plénière, les tribunaux élisent parmi leurs membres titulaires un président et un vice-président.*

<sup>2</sup> *La Cour de justice et le Tribunal civil élisent toutefois un vice-président par cour, respectivement par section.*

<sup>3</sup> *Le président et le vice-président sont élus pour une période de 3 ans. Ils ne sont immédiatement rééligibles à la même fonction qu'une seule fois.*

<sup>4</sup> *Le président :*

- a) attribue les procédures et modifie s'il y a lieu les dispositions prises à cet égard;*
- b) veille à ce que les magistrats du tribunal remplissent leur charge avec dignité, rigueur, assiduité, diligence et humanité;*
- c) veille au bon fonctionnement de la juridiction et à l'avancement des procédures;*
- d) convoque la séance plénière du tribunal;*
- e) exerce les autres attributions que la loi lui confère.*

<sup>5</sup> *Le vice-président exerce, dans les limites du règlement de la juridiction, les compétences qui lui sont déléguées par le président.*



- **Contrôle / audit interne**

Après une tentative entre 2008 et 2011 qualifiée d'échec par le PJ, la mise en place d'un système de contrôle interne est accompagnée par des consultants externes, dont les premiers résultats sont attendus d'ici fin juin 2012.

Après trois années d'activités entre 2008 et 2011 jugées non satisfaisantes par le PJ, la fonction d'audit interne n'est actuellement plus exercée.

- **Cour d'appel du Pouvoir judiciaire (CAPJ)**

***Mission et compétences***

La Cour d'appel du pouvoir judiciaire est chargée de trancher, en dernière instance cantonale, les recours contre les décisions qui ont une portée interne au pouvoir judiciaire. Elle dispose des compétences suivantes :

- Traitement des recours déposés contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature.
- Traitement des recours dirigés contre les décisions de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire et du secrétaire général du pouvoir judiciaire en tant qu'elles touchent aux droits et obligations des membres du personnel du pouvoir judiciaire.
- Traitement des recours dirigés contre les décisions de la Cour de justice lorsque la loi le prévoit.
- Traitement des demandes de levée du secret de fonction relatives aux membres du Conseil supérieur de la magistrature et aux magistrats de la Cour d'appel du pouvoir judiciaire.

***Organisation***

La Cour d'appel du pouvoir judiciaire est composée de 3 juges et de 3 juges suppléants. Elle n'est pas soumise à la surveillance du Conseil supérieur de la magistrature ni à la gestion de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire. Son greffe est tenu par la chancellerie d'Etat.

***Les indicateurs de suivi de l'activité***

---

Les magistrats et les organes de gouvernance ont accès à un ensemble d'informations au travers des outils à disposition (DM-Web, IntraPJ, SIRH). De même, à tout moment le secrétariat général, la DSI, la DRH ou la DFL peuvent fournir des données complémentaires pour analyse.

Le secrétariat général réalise chaque année en collaboration avec les juridictions et la CGPJ un compte-rendu d'activité permettant de présenter et suivre un ensemble d'indicateurs de pilotage et un bilan social.

De plus, il est demandé par le CSM à chaque magistrat d'effectuer chaque semestre un compte-rendu de son activité. Le président de juridiction remet également un rapport concernant l'activité de l'ensemble de la juridiction.

Les principaux indicateurs et données disponibles aujourd'hui au sein du PJ sont :

- Nombre d'ETP,
- Taux d'absentéisme global et par juridiction,
- Nombre de procédures entrées et sorties,
- Taux de sortie,

- Durée moyenne de traitement des procédures sorties,
- Ancienneté des procédures,
- Solde des procédures en cours.

A titre d'illustration, le tableau ci-dessous présente les taux de sortie, ainsi que les entrées, sorties et solde des procédures des différentes juridictions <sup>27</sup> :

2011 Juridictions / cours / chambres	Taux de sortie	Procédures		
		Entrées	Sorties	Solde
MP	0.83	15'809	13'053	5'589
TP	1.08	3'985	4'318	1'420
TMin	1.00	3'038	3'040	732
CJ P	1.10	944	1'034	220
<b>Filière Pénale</b>	<b>0.90</b>	<b>23'776</b>	<b>21'445</b>	<b>7'961</b>
TC	0.92	25'480	23'502	10'631
TTJP	1.15	4'743	5'459	10'955
TPH	1.06	1'608	1'706	762
CJ C	0.97	2'814	2'724	996
<b>Filière Civile</b>	<b>0.96</b>	<b>34'645</b>	<b>33'391</b>	<b>23'344</b>
TAPI	1.08	2'182	2'350	1'575
CJCA	0.87	931	806	621
CJCAS (*)	0.85	1'379	1'177	1'042
<b>Filière Administrative</b>	<b>0.96</b>	<b>4'492</b>	<b>4'333</b>	<b>3'238</b>
<b>Total PJ</b>	<b>0.94</b>	<b>62'913</b>	<b>59'169</b>	<b>34'543</b>

(\*) y compris Tribunal arbitral

Il ressort notamment de ce tableau que certaines juridictions comme le TC (pour les activités : faillites, concordats, baux & loyers et conciliations), le MP et certaines chambres de la Cour de justice ont un taux de sortie inférieur à l'objectif fixé de 1.

## 4.3.2. Constats

### **Gouvernance et surveillance**

1. Considérant la responsabilité constitutionnelle du Conseil d'Etat qui, à teneur de l'art. 124 Cst-GE *veille à ce que les tribunaux remplissent leurs fonctions avec exactitude*, le rôle et les responsabilités des différents organes de gouvernance (CSM, CPJ, CGPJ) du PJ manquent de clarté. A titre d'exemple :
  - Dans la LOJ, le terme de « veiller » reste très flou dans son interprétation opérationnelle et engendre des pratiques hétérogènes en fonction des instances. A titre d'exemple :
    - Art. 16 LOJ: le CSM veille au bon fonctionnement des juridictions.
    - Art. 45 LOJ : la CPJ évalue l'activité des juridictions, propose à la CGPJ des mesures correctrices.

<sup>27</sup> Source : données fournies par le PJ.



- Des dispositions des règlements ont des portées qui mériteraient des définitions plus fines, par exemple :
    - Art. 2 RCSM : le CSM s'assure du suivi de la formation continue des magistrats ;
    - Alors que la LOJ prévoit à son art. 45 que la CPJ veille à la formation continue des magistrats.
  - Le CSM n'a pas un rôle de gestion, mais peut sanctionner, alors que la CGPJ doit gérer le budget et les dépenses du PJ, mais sans contrôle disciplinaire de l'activité, ni de sanctions possibles.
  - En fondant sa compétence sur l'art. 16 LOJ, le CSM a mené une analyse de la situation du Ministère public entre novembre 2011 et mars 2012, mettant en évidence dans son rapport rendu public des problèmes administratifs, organisationnels et opérationnels. De son côté la CPJ mène un ensemble de réflexions relatives au suivi et contrôle des activités par la mise en place d'indicateurs opérationnels.
2. Le PJ ne dispose pas d'une instance formelle de surveillance et de contrôle en matière de gouvernance et de couverture des risques stratégiques, d'image et opérationnels. Ces risques ne sont en outre pas identifiés formellement. Par ailleurs, le système de contrôle interne prévu à l'art. 1 LSGAF<sup>28</sup> n'a pas été mis en place au sein des services centraux et des greffes dans les délais prescrits à l'art. 2 al. 3 LSGAF. Cette problématique est toutefois commune à l'ensemble de l'Etat.

#### ***Indicateurs de suivi de l'activité***

3. Une initiative a été lancée dès 2003 par un président de juridiction pour mettre en place au sein de sa juridiction des échanges réguliers sur la qualité et l'efficacité de la justice, notamment autour des indicateurs suivants :
- le solde des procédures par magistrat,
  - les durées de procédures en jours (avec des médianes),
  - le temps d'estimation d'élimination du stock de dossiers si plus aucun nouveau dossier n'y entrait,
  - l'appréciation de la répartition des dossiers d'un cabinet en fonction de leur « âge »,
  - etc.

Cette initiative, qui a permis d'identifier les raisons de certaines sur/sous-charges et des moyens à allouer afin de traiter la situation de manière adéquate, n'a pas perduré et n'a pas été étendue aux autres juridictions.

4. Les données du système DM-Web ne sont pas fiables ni complètes pour effectuer un suivi pertinent de l'activité 2011. A titre d'illustration, les données métier relatives aux procédures judiciaires n'ont pas encore été complètement mises à jour suite aux réorganisations des juridictions, à la suppression de certains tribunaux (par exemple, environ mille procédures sont encore ouvertes à ce jour au tribunal de la jeunesse, qui n'existe plus) ou aux transferts de compétences inter-juridictions.

Cela a notamment pour conséquence de faire apparaître certains écarts dans le compte-rendu annuel d'activités 2011 du PJ, comme le stock de

---

<sup>28</sup> Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10).

procédures pour la filière pénale qui est différent de la somme des stocks de procédures des juridictions la composant (écart d'environ 1'600 procédures sur un total de 9'578, comme présenté au chapitre 3.3).

#### **4.3.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnel et de contrôle** tiennent à l'ambiguïté des responsabilités liées à la surveillance des différents organes ainsi qu'à la production et l'utilisation inadéquate d'indicateurs de gestion.

Le **risque de conformité** est avéré et tient au non-respect des dispositions de la LSGAF quant à la mise en place d'un système de contrôle interne au sein des services centraux et des greffes.

Le **risque financier** résulte de l'utilisation potentielle d'indicateurs peu fiables pour établir un budget

#### **4.3.4. Recommandations**

##### ***[cf. constat 1]***

La CGPJ est invitée à identifier tous les articles de la LOJ et des règlements internes traitant de la gouvernance et s'assurer qu'ils soient suffisamment précis pour éviter toute ambiguïté et redondance d'activité entre les différentes instances. Le cas échéant une proposition et une demande de modification de la LOJ devraient être transmises au Conseil d'Etat, en tenant compte des éventuelles modifications constitutionnelles résultant du vote prévu en octobre 2012 et des éléments déjà indiqués dans notre rapport au chapitre 4.2. Une fois la LOJ modifiée, les règlements internes devront être adaptés en conséquence.

##### ***[cf. constat 2]***

La Cour invite la CGPJ à mettre en place une surveillance globale des risques couvrant l'ensemble des activités du PJ. Dans ce cadre, il conviendrait de définir une cartographie des risques et de reconsidérer le rôle et le positionnement d'une fonction d'audit interne. A titre d'exemple, l'audit interne devrait couvrir l'ensemble des risques (sur les plans administratif et judiciaire, y compris l'activité des magistrats) et pourrait être hiérarchiquement rattaché à la CGPJ. Par ailleurs, l'audit interne pourrait également évaluer le système de contrôle interne lorsque ce dernier sera opérationnel et suivre les recommandations émises par les différents organes de surveillance (CSM, ICF, Cour des comptes, externes).

##### ***[cf. constat 3]***

La Cour invite la CGPJ à compléter les indicateurs en termes de suivi de l'activité (évolutions, tendance, performance, problèmes particuliers rencontrés, contrôle qualité, etc.), et à définir et communiquer les analyses et outils nécessaires à la production et au suivi de ces indicateurs. Dans un deuxième temps, la Cour invite la CGPJ à instituer de manière trimestrielle des points de situation avec les présidents de juridiction sur ces questions, ce qui favorisera naturellement que ces derniers effectuent le même exercice trimestriel avec les magistrats de leur juridiction.

##### ***[cf. constat 4]***

La Cour invite les greffiers de juridiction et les présidents à finaliser la mise à jour des données métier dans DM-Web.

Par ailleurs, la Cour recommande au SG de s'assurer de la modification des outils et analyses actuels afin de permettre la production d'indicateurs fiables sur base de données complètes. Un contrôle de la saisie des informations semble également nécessaire pour assurer la qualité de l'information à l'origine. Cette modification devra permettre de simplifier les tâches actuelles des services centraux (contrôle de gestion, DRH, DFL) et des juridictions.

#### **4.3.5. Observations de la CGPJ**

**[cf. constat 1]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère pleinement à la recommandation.*

**[cf. constat 2]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère pleinement à la recommandation. Elle relève avoir lancé en 2011 un projet tendant à repenser complètement la formalisation d'un système de contrôle interne au sein du pouvoir judiciaire, de manière à le doter d'un outil concret, pratique et effectivement utilisé par l'ensemble de l'institution, en particulier les directions. L'identification et la surveillance des risques entre dans le périmètre du projet en cours. La Commission de gestion sera saisie d'une proposition d'implémentation au début de l'été. Une fois l'implémentation du SCI en cours, la Commission de gestion reprendra ses réflexions tendant à doter à nouveau le pouvoir judiciaire d'une fonction d'audit interne.*

**[cf. constat 3]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère à la démarche, sous réserve de la fréquence des points de situation qui devraient être semestriels.*

**[cf. constat 4]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère pleinement à la démarche.*

#### **4.3.6. Observations du CSM**

**cf. constat 1]**

*Le Conseil supérieur de la magistrature partage l'appréciation de la Cour des comptes selon laquelle la répartition des compétences entre les différents organes appelés à intervenir dans la gouvernance du Pouvoir judiciaire n'est pas toujours limpide et mérite d'être affinée. Il est prêt à s'associer à toute réflexion dans ce sens menée par la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, à laquelle reviendra la tâche de mettre en œuvre la recommandation.*

**[cf. constat 2]**

*Le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas d'objection au principe de la mise en place d'une surveillance globale des risques et d'y participer en tant qu'elle porterait sur l'activité des magistrats, en demeurant attentif à la préservation de l'indépendance des magistrats. Pour le surplus, le Conseil supérieur de la magistrature n'entend pas se prononcer sur les autres recommandations susceptibles d'avoir une influence sur le contexte de travail des magistrats et en particulier des présidents de juridictions mais il sera attentif aux réponses qui seront données par la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, souhaitant être associé à toute réflexion susceptible de déboucher sur une modification des rôles, responsabilités et charge de travail des magistrats.*

## **4.4. Processus budgétaire**

### **4.4.1. Contexte**

#### ***Procédure d'élaboration du budget du PJ***

La procédure d'élaboration du budget du PJ s'inscrit dans le processus plus général d'établissement du budget de l'État de Genève. Le détail de ce processus est décrit à l'annexe (voir chapitre 7.2.2).

Les moyens financiers nécessaires au fonctionnement du pouvoir judiciaire font l'objet d'une inscription annuelle au budget de l'État. Cette inscription est votée par le Grand Conseil dans le cadre et selon la procédure de l'approbation du budget de l'État (art. 55 LOJ). Il revient à la CGPJ d'arrêter la proposition de budget du PJ et de la soumettre au Conseil d'État (art. 41 al. 1 lit. a et 56 al. 1 LOJ). Si le Conseil d'État modifie la proposition de la commission de gestion, la proposition initiale doit figurer en marge du projet de budget (art. 56 al. 3 LOJ).

#### ***Particularités de la procédure d'élaboration du budget 2012***

Sur certains points, la procédure d'élaboration du budget 2012 a différé de la description générale présentée en annexe. Les principales particularités ont été les suivantes :

- la *Vdéfinitive* du PB 2012 du PJ a été votée par la CGPJ le 2 juillet 2011 et transmise au Conseil d'État par porteur le 22 juillet 2011 (donc au-delà de la date de retour fixée au 15 juillet par le Conseil d'État). Compte tenu du non-respect du délai, la version du PB établie par le PJ n'a dès lors pas été intégrée au PB global de l'État pour la séance du 26 juillet 2011 du Conseil d'État.
- Le Conseil d'État n'a en l'espèce pas adhéré à la proposition de budget que la CGPJ lui a adressée. Il dès lors intégré dans le PB de l'État un PB du PJ construit sur la base d'informations chiffrées transmises par le département des finances de l'État (DF) et reprises directement du plan financier quadriennal (PFQ) 2011-2014. Conformément à la LOJ, le Conseil d'État a fait figurer en marge du projet de budget la proposition initiale de la CGPJ.
- Aucune réunion/négociation n'a eu lieu entre la CGPJ et le Conseil d'État entre juillet et décembre 2011, malgré des demandes répétées de la part du PJ. Il est à noter que depuis le début de l'année 2012 des séances formelles et régulières sont agendées entre une délégation du Conseil d'État (DSPE, DF, DCTI), constituée formellement par le gouvernement, et une délégation de la CGPJ, afin notamment d'échanger sur les problématiques budgétaires et législatives.
- Les deux versions de PB 2012 ont dès lors été soumises au vote de la Commission des finances du Grand Conseil, à savoir celle du Conseil d'État (+ 10 ETP supplémentaires par rapport au budget 2011 et des revenus du PJ pour un montant total de 39.2 millions F) et celle de la CGPJ (+ 94.1 ETP supplémentaires par rapport au budget 2011 et des revenus du PJ pour un montant total de 19.8 millions F).
- En parallèle du dépôt du PB 2012, la CGPJ avait déposé en juillet 2011 une demande de crédit supplémentaire au budget 2011 de + 23.65 ETP. Le Conseil d'État a fait suivre cette demande à la Commission des finances du Grand Conseil, sans donner de préavis. Ces 23.65 ETP supplémentaires ont été accordés par le Grand Conseil le 7 septembre 2011. Dès lors, le PB 2012 déposé par le Conseil d'État avant l'approbation du crédit supplémentaire ne pouvait pas inclure d'office ces 23.65 ETP comme étant



acquis, et ne comprenait que l'augmentation de 10 ETP comme prévue au PFQ 2011-2014.

- Finalement, le budget voté par le Grand Conseil en décembre 2011 comprenait une augmentation des ETP budgétés de 33.65 (soit les 10 ETP du PB du Conseil d'État, plus les 23.65 ETP supplémentaires accordés par la Commission des finances en septembre 2011) et des revenus de 39.2 millions F.

De manière résumée, les différentes versions du budget et des projets de budget 2012 du PJ, avec les montants comparatifs du budget 2011, se présentent comme suit :

<i>(En francs)</i>	2011		2012		
	Budget voté	PB juridictions	PB CGPJ	PB Conseil d'Etat	Budget voté
30 - Charges de personnel	92'606'699	113'702'749	109'554'233	97'175'947	99'368'285
31 - Dépenses générales	14'664'979	17'367'328	17'407'324	14'745'277	14'745'277
32 - Intérêts passifs et frais d'emprunts	5'000	5'000	5'000	5'000	5'000
33 - Amortissements, provisions, irrécouvrables	1'427'547	1'027'547	2'027'547	1'579'103	1'579'103
36 - Subventions accordées	11'485'100	11'400'000	11'400'000	11'485'100	11'485'100
39 - Imputations internes	265'000	n/a	n/a	265'000	265'000
<b>Total des charges</b>	<b>120'454'325</b>	<b>143'502'624</b>	<b>140'394'104</b>	<b>125'255'427</b>	<b>127'447'765</b>
43 - Recettes diverses	39'176'960	19'839'509	19'835'926	39'180'210	39'179'765
49 - Imputations internes	1'189'250	n/a	n/a	1'401'150	1'401'150
<b>Total des revenus</b>	<b>40'366'210</b>	<b>19'839'509</b>	<b>19'835'926</b>	<b>40'581'360</b>	<b>40'580'915</b>
<b>Total des ETP supplémentaires demandés (hors magistrats)</b>	<b>n/a</b>	<b>121</b>	<b>94</b>	<b>10</b>	<b>34</b>

### **Procédure de suivi budgétaire du PJ**

Au sein même du PJ, la procédure de suivi budgétaire se déroule de manière continue et mensuelle ; elle peut se décrire succinctement comme suit:

- Un état mensuel à partir de l'infocentre CFI<sup>29</sup> est envoyé automatiquement d'une part à chaque greffier de juridiction et directeur des services centraux concernant son « centre de responsabilité (CR) », et d'autre part à la DFL et au secrétaire général pour l'ensemble du PJ.
- Les greffiers de juridiction et directeurs des services centraux analysent les écarts par rapport au budget et vérifient l'évolution des coûts et des revenus de leur juridiction/service. Ils doivent immédiatement reporter à la DFL tout écart ou impact significatif (par exemple : réorganisation et/ou modification légale, impact des jurisprudences, etc.).
- La DFL effectue une analyse globale de l'évolution des postes comptables et consolide dans un fichier Excel l'ensemble des informations remontées des greffiers de juridictions et directeurs des services centraux (par exemple, la DFL comptabilise les éventuelles provisions sur frais de procédures judiciaires, établit des projections mensuelles des comptes au 31 décembre N, ou effectue un suivi des auxiliaires en collaboration avec la cellule finances de la DRH).
- Une séance mensuelle a lieu entre le secrétaire général, le directeur de la DFL et le collaborateur financier de la DRH afin de discuter des projections mensuelles établies.

<sup>29</sup> La CFI (comptabilité financière intégrée) est une solution logicielle unique, intégrée, multifonctions qui met en œuvre des règles de gestion budgétaire, comptables et financières communes à tous les départements de l'État de Genève.

#### 4.4.2. Constats

##### *Processus d'élaboration du budget*

1. Le cadre budgétaire, incluant les contraintes budgétaires générales de l'État pour le budget 2012, a fait l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat le 29 juin 2011. Il a été diffusé le 30 juin 2011 par le biais des collèges spécialisés finances et RH à tous les départements, dont le PJ.

Les juridictions et les services centraux ont élaboré un budget de fonctionnement « idéal », sans indiquer l'écart qui résulterait d'un budget tenant compte de l'ensemble des contraintes communiquées lors des collèges spécialisés et finalement fixées par le Conseil d'Etat. Cela ne facilite pas les arbitrages de la CGPJ, ni les négociations sur une base commune avec le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

2. Le Conseil d'État a établi sa version du PB 2012 du PJ sans prise en compte de la version remise par la CGPJ ; les données ont été reprises directement à partir du plan financier quadriennal (PFQ) 2011-2014, sans adaptation en fonction ni du niveau réalisé en 2009 et 2010 (données disponibles au moment de l'élaboration du PB 2012), ni des conséquences de la mise en place des nouveaux codes de procédure pénale et civile (CPP et CPC). À titre d'illustration, l'évolution de la rubrique « 43 – Recettes diverses » était la suivante :

<i>(En millions de francs)</i>	2009	2010	2012		
	Réalisé	Réalisé	PB CGPJ	PB Conseil d'Etat	Budget voté
43 - Recettes diverses	31.0	28.7	19.8	39.2	39.2

Ainsi, les revenus du PJ indiqués par le Conseil d'État dans sa version du PB 2012 (et qui correspondent en définitive au montant de 39.2 millions F arrêtés dans le budget 2012 voté par le Grand Conseil) sont nettement supérieurs aux revenus estimés par le PJ (19.8 millions F). En outre, ce niveau de revenu n'a historiquement jamais été atteint ni en 2009 (31.0 millions F), ni en 2010 (28.7 millions F). À titre informatif, le montant annualisé estimatif pour 2012 est de 11.2 millions F<sup>30</sup>. Ainsi, cet écart sur les revenus remet en cause le respect, pour le budget 2012 voté par le Grand Conseil, du principe de l'image fidèle énoncé à l'article 11 alinéa 2 de la LGAF<sup>31</sup>.

3. La Cour relève l'absence d'indicateurs et un manque de directives fixées par la CGPJ exigeant que les juridictions ou services indiquent soit leurs besoins en relation avec un objectif à atteindre (par exemple : besoin par une juridiction de X greffiers afin d'atteindre un ratio de sorties de Y, délai théorique d'élimination du stock, etc.), soit les conséquences sur les prestations fournies par leur juridiction en cas de statu quo ou de limitation de l'augmentation du nombre d'ETP de telle ou telle fonction.

<sup>30</sup> Montant estimatif obtenu par extrapolation sur 12 mois du montant réalisé de cette rubrique « 43 – recettes diverses » du Pouvoir judiciaire au 30 avril 2012.

<sup>31</sup> L'article 11 alinéa 2 de la LGAF énonce que « *La planification financière, le budget et les comptes doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats, en conformité avec les normes IPSAS ou IFRS.* ».





4. A de rares exceptions près, les présidents de juridiction ne participent au processus budgétaire que de manière indirecte (discussion avec le greffier de juridiction au début de la procédure), sans être directement impliqués et présents comme les greffiers de juridiction pour soutenir le budget de leur juridiction (que ce soit lors de la séance avec les directions des services centraux ou devant la CGPJ).
5. La CGPJ n'établit aucun procès-verbal (ou autre document équivalent) qui présente les données prises en considération par la CGPJ comme base de son arbitrage (respectivement de son non-arbitrage) ; ainsi, seul le résultat final des décisions est protocolé.

### ***Expression des besoins***

6. Bien que le format des formulaires de l'expression des besoins (fiches 1 à 4) soit standardisé et applicable à l'ensemble des juridictions et des services centraux, le contenu qui y est indiqué est quant à lui très disparate et incomplet. Peuvent par exemple être cités les éléments suivants :
  - Les informations justifiant les besoins exprimés ne sont pas comparables entre elles (niveau différent de détail, avec ou sans informations chiffrées, etc.) et ne sont pas ou peu explicites sur le niveau d'activité de la juridiction/du service (projection du nombre de procédures pour l'année à venir, du nombre d'heures de permanence, etc.) et sur l'organisation retenue pour y faire face (binôme, pool, PAC, etc.).
  - Les juridictions renseignent globalement sur les activités métiers (notamment les nouvelles tâches découlant des CPP et CPC) ; par contre, elles ne quantifient généralement pas ces impacts et ne mentionnent pas les hypothèses de calcul retenues pour les traduire en demandes additionnelles de ressources.
  - Dans certains cas, les demandes d'effectifs additionnels sont uniquement justifiées par les directives reçues de la CGPJ et/ou des services centraux, sans explications complémentaires et sans précisions si la demande consiste en une réelle nécessité.
  - Lors de l'expression des besoins, il n'est pas mentionné la prise en compte de l'ensemble des paramètres ou contraintes et la capacité d'absorption de l'institution, notamment en matière de formation, de locaux disponibles et de flux logistiques.

À noter que ces constats applicables au niveau individuel des juridictions/services, valent également au niveau consolidé (projet de budget du PJ). Par exemple, les hypothèses de travail retenues pour déterminer le niveau de revenu du PJ (nombre de séquestres, niveau moyen des émoluments, etc.) ne sont pas clairement explicitées.

7. Faute d'outils et de données disponibles, les budgets en ETP sont actuellement construits sans une connaissance fine du temps consacré par activité et par chacun des acteurs concernés. Les budgets ne reposent également pas sur des analyses formalisées et écrites de l'activité réelle des années précédentes (par exemple : nombre d'ETP présents (hors absences, postes vacants, activités non quotidiennes/projet spécifique, etc.) mis en regard avec la production (dossiers traités, heures de permanence, etc.).

#### **4.4.3. Risques découlant des constats**

Les **risques opérationnel, financier et de contrôle** tiennent à l'application inadéquate du processus budgétaire, notamment en terme de délai et communication.

Pour le Conseil d'Etat, les **risques financier et de conformité** sont avérés à cause de l'estimation faite des revenus du PJ pour 2012, non conforme au principe de l'image fidèle fixé dans la LGAF.

#### **4.4.4. Recommandations**

##### ***[cf. constat 1]***

Concernant l'élaboration du PB par le PJ, la CGPJ devrait intégrer dans le processus les directives budgétaires prévues ou fixées par le Conseil d'Etat. Si les contraintes ne permettent pas de remplir toutes les tâches qui lui sont imposées, la CGPJ devrait indiquer les conséquences et l'écart budgétaire nécessaires pour y pallier.

##### ***[cf. constat 2]***

Concernant l'élaboration du PB par le Conseil d'Etat, le département des finances est invité à prendre en considération également les comptes des exercices précédents pour s'assurer de la pertinence du PB, et non uniquement le PFQ ; et le cas échéant demander les informations nécessaires au PJ.

##### ***[cf. constats 3, 6 et 7]***

La CGPJ est invitée à édicter des directives à l'attention des juridictions, qui devraient notamment :

- Indiquer les contraintes budgétaires imposées par le Conseil d'Etat pour l'élaboration du budget de l'Etat, si celles-ci sont déjà connues ; à défaut, demander aux juridictions d'identifier les impacts d'un budget sans augmentation d'effectif.
- Demander que les juridictions ou services expriment leurs besoins en relation avec un objectif à atteindre (par exemple : besoin par une juridiction de X greffiers afin d'atteindre un ratio de sorties de Y, délai théorique d'élimination du stock, etc.) et qu'elles indiquent les conséquences sur les prestations fournies par leur juridiction en cas de statu quo ou de limitation de l'augmentation du nombre d'ETP selon les contraintes budgétaires imposées par le Conseil d'Etat.
- Etablir le temps passé par chaque intervenant pour traiter chaque type de procédure sur la base d'une analyse fine de l'activité ; ce travail pourra être effectué une fois sur une période donnée (3 à 6 mois) afin d'établir une base de référence qui servira pour les estimations futures du budget.

##### ***[cf. constat 4]***

La Cour invite la CGPJ à modifier la procédure d'élaboration du budget du PJ afin d'impliquer plus directement chaque président de juridiction, que ce soit au moment de l'expression des besoins, de la présentation du budget à la CGPJ ou du suivi budgétaire mensuel.

Par exemple, lors du suivi budgétaire, le président pourra notamment s'enquérir auprès des autres magistrats des besoins à venir.

##### ***[cf. constat 5]***

La Cour invite la CGPJ à protocoler, pour l'ensemble des étapes du processus budgétaire (l'élaboration du projet de budget, l'attribution des postes budgétaires

obtenus, etc.), non pas uniquement le résultat de ses arbitrages, mais également les indicateurs et informations qui lui ont permis de les effectuer.

#### **4.4.5. Observations de la CGPJ**

##### **[cf. constat 1]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire précise au préalable :*

- *que la position du pouvoir judiciaire n'est pas assimilable à celle d'un département dans le cadre du processus budgétaire en ce sens que le pouvoir judiciaire dispose de la compétence d'élaborer lui-même son budget et de le défendre devant la Commission des finances (art. 55 et 56 LOJ);*
- *que s'agissant du processus d'élaboration du budget, des négociations au niveau des délégations du CE et de la CGPJ doivent primer les directives transmises par la direction générale du budget au collège spécialisé finances, aux séances duquel le directeur des finances du pouvoir judiciaire participe en qualité d'invité;*
- *qu'en l'occurrence, s'agissant de l'établissement du projet de budget 2012, la délégation de la Commission de gestion avait été informée lors d'une rencontre au début de l'année que le projet de budget du pouvoir judiciaire devait parvenir au Conseil d'Etat au plus tard à la fin juillet.*

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire n'adhère ainsi à la recommandation que dans la mesure permettant de respecter l'indépendance budgétaire du pouvoir judiciaire prévue à l'art. 56 LOJ. En outre, sont réservées les lignes particulières convenues par les délégations du Conseil d'Etat et de la Commission de gestion, notamment en termes de calendrier.*

##### **[cf. constat 2]**

*Aucune observation.*

##### **[cf. constats 3, 6 et 7]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère partiellement à la recommandation, qu'elle reprend à son compte pour autant qu'elle ne soit pas liée par les recommandations budgétaires du Conseil d'Etat. Elle se tient en revanche prête à faire état de ses propres contraintes budgétaires auprès des juridictions.*

*S'agissant de l'identification du temps passé par chaque intervenant dans le cadre d'une procédure, il y aura lieu de sélectionner quelques types de procédures standard particulièrement significatives, la couverture de l'intégralité d'entre elles représentant un travail disproportionné. Pour les procédures non standard, la démarche serait dépourvue de sens en raison de la disparité des procédures.*

##### **[cf. constat 4]**

*La Commission de gestion du pouvoir judiciaire adhère à la recommandation. Elle précise que dans le cadre du processus d'établissement du projet de budget 2013, les présidents de juridiction ont été invités à participer, avec le greffier de juridiction, aux séances préparatoires avec la DFL, la DRH et la DGG, ainsi qu'à une audition de leur juridiction par la CGPJ pour défendre et motiver leur projet, respectivement répondre aux questions complémentaires. Les travaux portaient tant sur le projet de budget 2013, que sur une éventuelle évolution du projet de budget 2012 et les évolutions prévisibles jusqu'en 2015.*

##### **[cf. constat 5]**

*La Commission de gestion adhère à la recommandation.*

#### **4.4.6. Observations du Conseil d'Etat**

**[cf. constat 2]**

*Le DF accepte la recommandation de la Cour. Dans le cadre du processus budgétaire et compte tenu des désaccords avec le PJ, les données ont été directement reprises du PFQ, dans l'attente d'une clarification de la situation. Avant l'adoption finale du budget, le DF aurait dû effectivement déposer un amendement pour corriger l'écart sur les revenus, ce qu'il a finalement oublié de faire.*

## **5. CONCLUSION**

### **5.1. Etat des lieux général**

Depuis plusieurs années, l'augmentation de l'activité et l'autonomie de gestion du PJ ont entraîné un besoin de professionnalisation important des structures administratives et de gouvernance. De plus, avec l'entrée en vigueur des nouveaux codes de procédure et la modification de la LOJ, le PJ a dû adapter son organisation et son mode de fonctionnement.

Dans cette phase de forte transformation, un ensemble de travaux a été lancé afin de tracer le cadre de travail minimum et nécessaire en lien avec les besoins de l'institution et notamment l'élaboration d'un plan stratégique, de directives en matière de ressources humaines (recrutement, évaluation), de plan de formation, de cahiers des charges, etc.

La mise en œuvre de ces éléments a dû se faire « au pas de charge ». De plus, ces transformations vont se poursuivre en 2012 et 2013, notamment avec la réforme de la protection de l'adulte et de l'enfant et la réorganisation de la Cour de justice conformément à la LOJ.

Ainsi, même si les changements majeurs sont opérés, les travaux ne sont pas finalisés et la conduite du changement n'est pas aboutie. Le PJ devra notamment rationaliser et clarifier les profils et fonctions. De même, les rôles et responsabilités doivent être précisés et formalisés, notamment entre les activités administratives et les activités judiciaires, mais également pour les fonctions d'encadrement quelque peu en perte de repères au sein de certaines juridictions. Cela va nécessiter un effort supplémentaire important de support afin que les personnels d'encadrement puissent prendre la mesure de leur poste et que les modifications des procédures et des outils soient mieux appréhendées par les collaborateurs.

Par ailleurs, il est primordial que le PJ renforce les mesures déjà prises afin de réduire le taux d'absence et de rotation du personnel. Ces actions devraient avoir un impact à terme sur le nombre d'effectifs réellement disponibles.

En complément, le PJ gagnerait à mettre en place une analyse plus fine de ses activités et du temps passé par chacun sur les différentes tâches à réaliser. Cela permettra de comprendre l'impact d'une évolution du flux d'activités sur les différents types de population concernés.

La Cour constate que la gestion du changement menée par le PJ n'a pas permis d'éviter une situation de crise dès 2011. Afin de stabiliser la situation, des efforts importants sont encore à mener et sont repris dans le plan d'action présenté ci-après.

## **5.2. Dotations supplémentaires en effectifs**

### ***Demande de crédit supplémentaire 2012 (art. 49 LGAF et RCSup)***

Sur la base principalement des taux de sortie 2011, des prêts de collaborateurs entre les juridictions et des effectifs obtenus via le crédit supplémentaire 2011 et le budget 2012, au terme de cet audit la Cour estime que 3 juridictions ne sont actuellement plus en mesure de garantir la délivrance de prestations publiques dans des conditions supportables et durables. Ainsi, la dotation supplémentaire suivante en ressources serait nécessaire au :

- MP : une dotation de l'ordre de 15 ETP (greffiers-juristes et greffiers) ;
- TC : une dotation de l'ordre de 3 ETP (greffiers) ;
- TMin : une dotation de l'ordre de 2 ETP (greffiers).

Il en découle que les besoins immédiats pour ces trois juridictions sont de l'ordre de 20 ETP, faisant ressortir le nombre de postes au budget 2012 à +54 ETP (par rapport aux +34 ETP votés et aux +94 ETP demandés par la CGPJ).

Il conviendrait dès lors de combler ces manques par le dépôt sans délai d'une demande de crédit supplémentaire.

Par ailleurs, le PJ doit également procéder au recrutement anticipé de collaborateurs appelés à rejoindre le nouveau TP AE, qui succèdera au TTJP dès janvier 2013 en raison de l'entrée en vigueur du nouveau droit de la protection de l'adulte et de l'enfant. Le PJ, appelé à définir les besoins de la nouvelle juridiction en collaborateurs administratifs et scientifiques en 2013, est invité à compléter la demande en autorisation de crédit supplémentaire précitée pour permettre le recrutement du personnel, tout au moins en partie, et, partant, le fonctionnement de la nouvelle juridiction dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

### ***PB2013***

Dans le cadre du processus budgétaire 2013, la CGPJ est invitée à inclure la dotation du crédit supplémentaire indiqué ci-avant et à chiffrer le besoin en effectifs supplémentaires pour le futur TP AE, TMin, TP et MP résultant des évolutions futures suivantes :

- la modification du droit de la protection de l'adulte et de l'enfant entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013,
- la modification de la loi fédérale sur le transport de voyageurs impactant le flux de dossiers traités par le TMin estimé à 2'000 procédures par an,
- la possible réorganisation du MP du fait de l'entrée en fonction du nouveau Procureur général et en application de l'art. 79 al. 1 LOJ,
- l'augmentation du flux de dossiers vers le TP qui a déjà optimisé son organisation et qui ne pourra plus absorber de dossiers supplémentaires sans péjorer son taux de sortie.

Pour les autres juridictions et les services centraux, la Cour recommande de ne pas solliciter des ressources supplémentaires avant que les travaux de réorganisation n'aient produit leurs effets et que le PJ n'ait analysé finement ses activités et défini les objectifs à atteindre, et cela sans nécessairement exclure des transferts inter-juridictionnels. Il est à noter que le PJ devrait s'attendre à un gain potentiel de ressources disponibles (efficience et efficacité) pour ses activités courantes, et ce notamment pour les raisons suivantes :

- effets complets en 2012-2013 des dotations résultant du crédit supplémentaire 2011 et du budget 2012 (+36 ETP, dont 2 magistrats), voire en partie du budget 2011 (+48 ETP, dont 18 magistrats),

- diminution de l'implication des collaborateurs sur les travaux de la réforme,
- meilleure maîtrise de l'apprentissage des nouveaux codes,
- finalisation de la mise en œuvre des outils informatiques.

De plus, le travail en cours sur l'absentéisme, sur l'encadrement et les réorganisations potentielles devraient permettre également de libérer des ressources disponibles.

Selon l'issue de ces travaux, il conviendrait alors :

- de restituer un certain nombre de postes en ne remplaçant pas les départs (taux de rotation naturel du PJ) ou,
- de requérir d'éventuels effectifs supplémentaires lors du processus budgétaire du PB2014 (qui commencera au printemps 2013), voire, en cas d'urgence, via une demande de crédit supplémentaire début 2013.

Finalement, la Cour a également pris note de la comparaison intercantonale Bâle-ville, Zurich et Genève effectuée par le PJ sur la base des budgets 2011. Les effectifs des Ministères publics, des autorités de jugement de première instance et de dernière instance sont reproduits en annexe (voir chapitre 7.2.3). En l'état, outre que cette comparaison intercantonale appelle à des réserves méthodologiques, elle ne permet pas en soi à la Cour de tirer une conclusion sur le manque d'effectifs totaux dont souffrirait Genève par rapport aux deux autres cantons concernés. Quant à la différence d'effectifs par « statut » de personnel (magistrats, collaborateurs scientifiques, collaborateurs administratifs), celle-ci pouvant fortement résulter du mode d'organisation choisi (répartition des rôles et responsabilités, gestion des permanences, etc.), seule une analyse intercantonale approfondie permettrait de tirer des conclusions sur un manque d'effectifs.

### **5.3. Plan d'action**

Afin de mettre en œuvre de façon efficace les points ci-dessus, la Cour propose la mise en place d'un plan d'action progressif afin de se focaliser dans un premier temps sur le caractère urgent de certaines situations. Les principales recommandations du rapport sont présentées selon les phases suivantes:

- **Phase de « stabilisation » (2012)**
  - Doter le PJ des besoins minimum requis (crédit supplémentaire et budget 2013) - *cf. chapitre 5* -
  - Réaliser de façon urgente les actions nécessaires à la mise en œuvre du nouveau droit de protection de l'adulte et de l'enfant – *cf. chapitre 4.1.4* -
  - Poursuivre l'accompagnement au changement des fonctions-cadres et mener les formations complémentaires des collaborateurs aux nouvelles procédures – *cf. chapitre 4.1.4* -
  - Mener de façon prioritaire un chantier sur l'absentéisme et la rotation du personnel – *cf. chapitre 4.2.5* -
  - Préciser les rôles et responsabilités des cadres et des présidents de juridiction notamment – *cf. chapitre 4.2.4* -
- **Phase d'« optimisation » (2012 -2013)**
  - Poursuivre les travaux commencés sur les profils, fonctions et cahiers des charges en simplifiant l'approche et en déclinant les éléments génériques en fonction des spécificités des services centraux et des juridictions et la démarche SCORE – *cf. chapitre 4.2.1* -
  - Poursuivre l'analyse lancée en août 2011 de refonte de l'organisation des services centraux afin de simplifier les structures et d'accroître la lisibilité des prestations offertes – *cf. chapitre 4.2.2* -
  - Revoir les organisations des juridictions notamment les notions de traitement de masse, de cabinets, pool et PAC afin de voir dans quelle mesure des gains d'efficacité peuvent être trouvés – *cf. chapitre 4.2.3* -
  - Développer l'approche proposée par la Cour d'analyse fine des activités au sein des juridictions ; un suivi des temps sur une période donnée permettrait d'obtenir cette information et de doter le PJ d'une nouvelle base de référence avec les nouveaux codes – *cf. chapitre 4.2.4* -
- **Phase de « pilotage et gestion pérenne » (à partir de 2013)**
  - Mettre en place les indicateurs et tableaux de bord pertinents pour piloter le PJ en termes de suivi d'activité et de définition et anticipation budgétaires – *cf. chapitres 4.2.5 et - 4.3.4* -
  - Revoir régulièrement chaque 2 ans les profils, fonctions et organisations en place – *cf. chapitres 4.2.1 et 4.2.3* –

Par ailleurs, certaines des actions proposées nécessitent une modification de la LOJ. Nous invitons dans ce cadre la CGPJ à proposer dans un proche délai les modifications à apporter.



## **5.4. Observations de la CGPJ**

### **Demande de crédit supplémentaire 2012 (art. 49 LGAF et RCSup)**

La Commission de gestion du pouvoir judiciaire finalise actuellement une demande en autorisation de crédit supplémentaire tendant notamment à financer le recrutement de nouveaux collaborateurs dès 2012, en conformité avec les constats et recommandations de la Cour des comptes :

- renforcement du MP (15 ETP), du TMin (2 ETP) et du TC (3 ETP);
- recrutement d'une partie des collaborateurs du futur TPAE (9 ETP), qui sera créé avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2013, l'anticipation de leur engagement d'environ trois mois devant permettre la mise en place de la nouvelle juridiction et la formation du personnel;
- renforcement immédiat du TPN (1 ETP greffier), qui a épuisé toutes les pistes d'optimisation de son fonctionnement, comme l'a relevé la Cour des comptes et qui ne peut assumer l'augmentation de la charge de travail découlant d'une amélioration, déjà perceptible, du traitement des dossiers par le MP.

S'agissant des greffes transversaux et des services centraux, la Commission de gestion renoncera, dans sa demande en autorisation de crédit supplémentaire, à la plupart des postes qu'elle avait portés au projet de budget 2012 (15.2 ETP), dans l'attente du résultat du projet de réorganisation des services centraux, actuellement en cours. Elle escompte que ce projet permettra de gagner en efficacité et que le surcroît de travail constaté pour un certain nombre d'activités (logistique et accueil notamment) pourra être absorbé, quasiment sans poste supplémentaire. Elle estime néanmoins indispensable de procéder dès 2012 au renforcement :

- de la direction des ressources humaines (2 ETP), de manière à acquérir les compétences et les ressources indispensables à l'accompagnement, avec la direction générale des greffes, des directions des juridictions en matière de formation, de prévention et de suivi des situations de santé ou de management (baisse du taux de rotation), ces besoins étant pérennes;
- du service de l'assistance à la maîtrise de l'ouvrage (1 ETP de greffier spécialisé), les besoins en la matière étant structurels (absence de renforcement nonobstant l'augmentation importante du nombre d'utilisateurs des systèmes d'information et, partant, des besoins pérennes en formation et en assistance et dépannage).

### **PB2013**

La Commission de gestion du pouvoir judiciaire finalise actuellement son projet de budget 2013, qu'elle transmettra le 31 mai prochain au gouvernement. Tenant compte des constats et recommandations de la Cour des comptes, elle portera à son projet de budget, s'agissant des effectifs supplémentaires, des postes destinés à renforcer, de manière échelonnée courant 2013 :

a) cinq juridictions :

- **le Ministère public**, dans le but de permettre la création de cellules autour des procureurs (un procureur, un greffier et un greffier-juriste, le cas



échéant en associant deux cellules sous la forme de bi-cabinets), la création d'une cellule en charge des affaires de masse et la pratique généralisée de la possibilité, pour les procureurs, de déléguer un certain nombre d'actes d'instructions aux greffiers-juristes, comme le prévoit le nouveau Code de procédure pénale;

- **le Tribunal pénal**, dans le but de permettre à la juridiction d'absorber la charge de travail qui découlera d'un retour progressif du Ministère public à un rendement acceptable;
- **le Tribunal des mineurs**, en prévision de l'entrée en vigueur, en principe en été 2013, de la nouvelle base légale permettant la répression des contraventions en matière de transports publics (2000 procédures attendues);
- **le nouveau Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant**, pour compléter, par quelques postes résiduels, les effectifs que le pouvoir judiciaire aura en principe recrutés en 2012 déjà;
- **le Tribunal civil**, de manière marginale.

b) les greffes transversaux et services centraux :

*Pour les raisons évoquées ci-dessus, la Commission de gestion renonce à la plupart des postes demandés en 2012 pour les greffes transversaux et les services centraux, dans l'attente du résultat du projet en cours de réorganisation des services centraux. Elle se limitera à demander 2.5 postes supplémentaires (greffe de l'assistance juridique, greffe des taxations et DSI), ainsi qu'un agent spécialisé, ce dernier en renforcement temporaire de la direction des ressources humaines, pour compléter et mener à bien, dans les quatre ans à venir, un plan d'actions contre l'absentéisme, l'objectif étant une inversion de la tendance actuelle et le retour aux valeurs de 2009.*

#### **Plan d'actions**

---

*La Commission de gestion se réfère à ses observations relatives aux constats et recommandations de la Cour des comptes, ainsi qu'aux délais qu'elle a mentionnés dans le tableau de suivi figurant en fin de rapport. Elle relève que la mise en œuvre de certaines recommandations impliquera des modifications législatives ou dépendra de l'avancement et du résultat du projet SCORE actuellement conduit par l'Etat.*

## 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p><b>Recommandation 1</b></p> <p>La Cour invite le secrétaire général du PJ à définir une structure de projet appropriée (en suivant par exemple les étapes-clé de la méthode Hermès) et à désigner un chef de projet expérimenté afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poursuivre la mise en œuvre des processus et procédures et notamment la mise à jour du plan stratégique, la déclinaison des cahiers des charges génériques au sein des juridictions et la rédaction du règlement interne du personnel du PJ.</li> <li>• Mettre en œuvre une réelle démarche de conduite du changement. Cette démarche aura pour objectifs de mener un accompagnement à la fois des fonctions d'encadrement, mais également des collaborateurs insuffisamment formés aux nouvelles tâches en lien avec la réforme et le code de procédure.</li> </ul> <p>Pour cela, le chef de projet devrait travailler conjointement avec la DGG, la DRH et les cadres des juridictions. De même, une réunion préalable de mobilisation avec présence des présidents de juridiction comme support et partie prenante du changement serait nécessaire pour la réussite de cette démarche.</p>	3	CGPJ	31.12.12	
4.1.4	<p><b>Recommandation 2</b></p> <p>A la date de l'audit, des travaux sont en cours dans le bâtiment du Petit-Lancy (pose de film solaire sur les vitrages), sans toutefois pouvoir répondre aux problèmes de fond soulevés. Considérant que les améliorations à même d'offrir un fonctionnement plus efficace et efficient de la justice ne pourront voir le jour qu'avec un site unique, la Cour prend note de la volonté du Conseil d'Etat de déposer en 2013 un « crédit d'étude auprès du Grand Conseil, incluant un concours d'architecture visant à réaliser un bâtiment emblématique et exemplaire, au service d'une justice équitable, efficace et accessible à tous. »</p> <p>Si, compte tenu des contraintes budgétaires générales de l'Etat et des priorités politiques, ce crédit d'étude ne figurait pas au projet de budget d'investissement 2013, l'entrée en service dans le site unique serait vraisemblablement reportée au-delà de 2020. Dans un tel cas, la CGPJ, en collaboration avec le DCTI, devrait poursuivre ses recherches de locaux alternatifs à un site unique.</p>	4 3	CGPJ DCTI	31.12.13 31.12.13	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p><b>Recommandation 3</b></p> <p>La Cour invite le PJ à mettre en place un plan d'action d'urgence pour le projet protection de l'adulte et de l'enfant en identifiant les conséquences de la non-mise en œuvre du projet en temps et en heure et en définissant des solutions alternatives le cas échéant.</p> <p>La Cour invite le DCTI, notamment par le biais du groupe de travail logistique récemment constitué, à proposer une solution de locaux pour accueillir le futur TPAE, incluant les solutions alternatives d'un regroupement dans le parc actuel de l'Etat (propriété ou location) comprenant les bâtiments qui seront prochainement libérés ou loués.</p>	4	CGPJ	31.12.12	
		1	DCTI	30.09.12	
4.2.1.4	<p><b>Recommandation 4</b></p> <p>Le secrétariat général est invité à revoir de manière approfondie les différentes fonctions présentes au PJ, en tenant compte des travaux du projet SCORE :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il est en effet souhaitable de faire coïncider les métiers avec les fonctions SIRH afin de limiter les retraitements des données, ce qui permettra de suivre le personnel de manière précise.</li> <li>• L'évaluation de fonction devrait permettre d'identifier les activités récurrentes à une fonction et les activités spécifiques propres à une juridiction ou chambre, et en conséquence de préciser les cahiers des charges.</li> </ul>	2	SG	31.12.14	
4.2.1.4	<p><b>Recommandation 5</b></p> <p>Le secrétariat général est invité à intégrer dans le chantier d'accompagnement au changement les cas présentant les écarts de profils/fonctions, afin de s'assurer que les collaborateurs concernés par les nouvelles attributions lors de la réorganisation soient en mesure de les assumer. Ceci pourra se concrétiser notamment par la mise en place de formations appropriées ou de nouveaux recrutements.</p>	3	SG	31.12.12	
4.2.1.4	<p><b>Recommandation 6</b></p> <p>Le secrétariat général est invité à s'assurer, notamment pour ce qui concerne les greffiers de juridictions et leurs adjoints juristes ou administratifs, que les classes de fonctions et les cahiers des charges sont en ligne avec les tâches d'encadrement et de management demandées. Les spécificités des juridictions sont à affiner par ces dernières dans les cahiers des charges.</p>	3	SG	31.12.12	
4.2.1.4	<p><b>Recommandation 7</b></p> <p>Pour les recrutements qui ne font l'objet que de peu de candidatures, la direction des RH est invitée à analyser les causes de ce manque d'intérêt, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir si le profil recherché est réaliste par rapport au marché du travail (le greffier de juridiction doit avoir des compétences de management, juridiques, organisationnelles, ainsi qu'une connaissance étendue du fonctionnement des institutions</li> </ul>	3	SG	31.12.12	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>genevoises) ; le cas échéant, indemniser de manière provisoire la fonction dans l'attente des livrables du projet SCORE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Redéfinir le vocabulaire utilisé (un greffier de juridiction est en réalité « un directeur/responsable administratif ») afin de rendre les postes attractifs à un cercle plus étendu de candidats potentiels.</li> <li>Evaluer si les délais de parution des annonces et les médias utilisés sont adéquats.</li> </ul>				
4.2.2.4	<p><b>Recommandation 8</b></p> <p>Le secrétariat général est invité à formaliser les réflexions et le plan d'action correspondant en matière de réorganisation des services centraux en intégrant notamment les points ci-dessous, dont une partie est déjà identifiée par le PJ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Centraliser les compétences logistiques des services centraux sous une seule direction.</li> <li>Revoir l'organisation et les rôles de chacun dans la production des chiffres et des analyses.</li> <li>Définir la stratégie et l'organisation en termes de « support projet ».</li> <li>Clarifier le rôle et le positionnement de la SGA par rapport au SG et aux autres directeurs de l'État-major.</li> <li>Identifier les tâches redondantes entre les services ou fonctions.</li> <li>Définir le rattachement hiérarchique des fonctions transversales « greffes » comme la taxation, l'AJ, etc.</li> <li>Communiquer l'organisation des services centraux et des rôles de chacun (à l'interne des services centraux et aux juridictions).</li> </ul>	3	SG	31.12.12	
4.2.3.4	<p><b>Recommandation 9</b></p> <p>La Cour invite la CGPJ à définir un ensemble de lignes directrices en matière d'organisation. A titre d'exemple, celles-ci pourraient préciser les éléments de réflexion suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tenir compte des particularités des différentes filières et instances et identifier les spécificités de la juridiction : contraintes, activités, modes de fonctionnement ;</li> <li>Utiliser les matrices d'activités et les cahiers des charges pour déterminer une allocation adéquate des tâches (voir chapitre 4.2.4) ;</li> <li>Etablir la « cartographie » des ressources de la juridiction (compétences, expériences, ancienneté, motivation) afin de proposer une organisation en ligne dans un premier temps avec les compétences présentes et définir si des activités d'encadrement comme la formation, l'évaluation ou la gestion des absences ne peuvent pas être effectuées de manière transversale pour toute la juridiction ;</li> </ul>	3	CGPJ	31.03.14	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sur la base des modèles d'organisation (cabinet, Pool, PAC), définir avec les collaborateurs et les magistrats les pistes d'optimisation ou de réorganisation possibles en tenant compte de l'encadrement, de la répartition des tâches entre magistrats et greffiers-juristes, de la politique à mener en matière de taux partiel et du recours à des auxiliaires.</li> </ul>				
4.2.3.4	<p><b>Recommandation 10</b></p> <p>La Cour invite la CGPJ à décrire et présenter les organigrammes de manière homogène entre les juridictions. A titre d'exemples, il conviendrait que soient mentionnés systématiquement les magistrats, les types d'organisation (cabinet, pool, PAC) et les rôles d'encadrement.</p>	2	SG	31.03.13	
4.2.3.4	<p><b>Recommandation 11</b></p> <p>La Cour invite les greffiers de juridiction et les présidents à revoir l'organisation en place et de définir les axes d'amélioration possibles. Ce travail devrait être basé sur les directives émises par la CGPJ.</p>	3	DGG	31.12.14	
4.2.4.4	<p><b>Recommandation 12</b></p> <p>La DGG en collaboration avec les juridictions est invitée à poursuivre la démarche des matrices d'activités. Il conviendrait de décrire les activités de manière suffisamment précise pour comprendre et décrire celles de chaque intervenant. Une fois les matrices d'activités établies dans une juridiction, elles pourront être utilisées pour identifier les possibles réaffectations de tâches entre les collaborateurs et affiner les besoins en effectifs de la juridiction.</p>	2	DGG	30.06.13	
4.2.4.4	<p><b>Recommandation 13</b></p> <p>En collaboration avec les présidents de juridiction, la CGPJ est invitée à revoir le rôle et les tâches confiés aux greffiers-juristes afin de leur offrir davantage de perspectives d'évolution. Selon les tâches confiées, une adaptation du traitement ou des indemnités pourrait être envisagée.</p>	1	DGG	30.06.13	
4.2.4.4	<p><b>Recommandation 14</b></p> <p>La DGG est invitée à revoir la structure d'encadrement des juridictions, notamment en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Menant une réflexion afin de modifier/compléter les cahiers des charges actuels avec une approche plus fonctionnelle de l'encadrement permettant de répartir les tâches entre plusieurs collaborateurs : cela a pour avantages de spécialiser les personnes, de cibler des profils et de composer avec les compétences de chacun.</li> <li>Poursuivant la déclinaison des cahiers des charges au sein des juridictions (voir 4.2.1), il conviendrait de tenir compte des spécificités et contraintes des juridictions et des profils des personnes en poste. A</li> </ul>	2	DGG	31.12.14	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	ce titre, il devrait être apprécié si les personnes en place ont réellement les capacités à tenir le poste d'encadrement, le cas échéant renforcer l'accompagnement de la part des services centraux envers les cadres des juridictions dans la prise en main de leur fonction, et notamment la formation.				
4.2.4.4	<p><b>Recommandation 15</b></p> <p>La CGPJ est invitée à redéfinir et formaliser les rôles et responsabilités des présidents de juridiction dans la gestion de la juridiction (y compris des autres magistrats) et de la gestion administrative, et à présenter au Conseil d'Etat une modification de la LOJ en conséquence.</p> <p>Parallèlement, les règlements internes des juridictions devraient être mis à jour et préciser d'une part les modalités de la décharge (allocation de ressources administratives supplémentaires, réallocation d'une partie des dossiers aux autres magistrats, etc.) et d'autre part la répartition des tâches entre le président et le greffier de juridiction pour diriger et organiser la juridiction. A titre d'exemple, le président devrait participer activement à la définition des besoins budgétaires, ainsi qu'à la présentation et discussion du budget avec la CGPJ au même titre que le greffier de juridiction. Il serait également le relais administratif pour les magistrats afin de mettre en œuvre l'organisation, les processus et procédures appropriés.</p>	3	CGPJ  Conduite du projet  Mise en oeuvre	31.12.13  31.12.14	
4.2.5.4	<p><b>Recommandation 16</b></p> <p>La direction des RH est invitée à mettre en place d'urgence un plan d'action en lien avec l'environnement de travail afin de prendre en compte les problèmes rencontrés et identifiés aujourd'hui. Ces modifications sont d'autant plus importantes et urgentes pour le MP, compte tenu de la situation critique de l'environnement de travail et du taux de sortie inférieur à l'objectif.</p> <p>Il conviendrait également d'intégrer les situations critiques qui pourraient accroître le taux d'absences :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flux d'activités prévisibles qui ne pourraient pas être absorbés par l'organisation actuelle (TP) ;</li> <li>• Fonctionnement à l'aide de « prêts » temporaires inter-juridictionnels et de contrats d'auxiliaires arrivant bientôt à échéance (TMin).</li> </ul> <p>Ce plan nécessitera au préalable la mise en place d'indicateurs et d'analyses fines des causes et impacts du taux de rotation et du taux d'absences.</p> <p>Par ailleurs, la direction des RH est invitée à se rapprocher de l'OPE afin de voir dans quelle mesure la cellule de retour au travail de l'Etat pourrait être utile pour réduire les absences de longue durée, qui représentent plus de 70%</p>	4	DRH	31.12.12	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
	des absences du PJ. Pour les cas de personnes ne pouvant plus être intégrés dans leur environnement d'origine.				
4.2.5.4	<b>Recommandation 17</b> La direction des RH est invitée à définir et mettre en place des tableaux de bord permettant de suivre les principaux indicateurs RH (absence, rotation, heures supplémentaires et temps partiel) pouvant impacter le fonctionnement et l'organisation des juridictions. Ces analyses doivent être plus régulières et à un niveau plus fin que le bilan social actuel.	3	DRH	31.12.13	
4.3.4	<b>Recommandation 18</b> La CGPJ est invitée à identifier tous les articles de la LOJ et des règlements internes traitant de la gouvernance et s'assurer qu'ils soient suffisamment précis pour éviter toute ambiguïté et redondance d'activité entre les différentes instances. Le cas échéant une proposition et une demande de modification de la LOJ devraient être transmises au Conseil d'Etat, en tenant compte des éventuelles modifications constitutionnelles résultant du vote prévu en octobre 2012 et des éléments déjà indiqués dans notre rapport au chapitre 4.2. Une fois la LOJ modifiée, les règlements internes devront être adaptés en conséquence.	2	CGPJ  Conduite du projet  Mise en oeuvre	31.12.13  31.12.14 (après modification législative)	
4.3.4	<b>Recommandation 19</b> La Cour invite la CGPJ à mettre en place une surveillance globale des risques couvrant l'ensemble des activités du PJ. Dans ce cadre, il conviendrait de définir une cartographie des risques et de reconsidérer le rôle et le positionnement d'une fonction d'audit interne. A titre d'exemple, l'audit interne devrait couvrir l'ensemble des risques (sur les plans administratif et judiciaire, y compris l'activité des magistrats) et pourrait être hiérarchiquement rattaché à la CGPJ. Par ailleurs, l'audit interne pourrait également évaluer le système de contrôle interne lorsque ce dernier sera opérationnel et suivre les recommandations émises par les différents organes de surveillance (CSM, ICF, Cour des comptes, externes).	3	CGPJ (avec concours CSM)  Cartographie risques  Mise en place audit interne	31.12.13  31.12.14 (après modification législative)	
4.3.4	<b>Recommandation 20</b> La Cour invite la CGPJ à compléter les indicateurs en termes de suivi de l'activité (évolutions, tendance, performance, problèmes particuliers rencontrés, contrôle qualité, etc.), et à définir et communiquer les analyses et outils nécessaires à la production et au suivi de ces indicateurs. Dans un deuxième temps, la Cour invite la CGPJ à instituer de manière trimestrielle des points de situation avec les présidents de juridiction sur ces questions, ce qui favorisera naturellement que ces derniers effectuent le même exercice trimestriel avec les magistrats de leur juridiction.	2	Complètement des indicateurs  Mise en place des points de situation	31.12.12  31.12.14 après modification législative si nécessaire	





Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.3.4	<b>Recommandation 21</b> La Cour invite les greffiers de juridiction et les présidents à finaliser la mise à jour des données métier dans DM-Web.  Par ailleurs, la Cour recommande au SG de s'assurer de la modification des outils et analyses actuels afin de permettre la production d'indicateurs fiables sur base de données complètes. Un contrôle de la saisie des informations semble également nécessaire pour assurer la qualité de l'information à l'origine. Cette modification devra permettre de simplifier les tâches actuelles des services centraux (contrôle de gestion, DRH, DFL) et des juridictions.	1	DGG	30.06.13	
4.4.4	<b>Recommandation 22</b> Concernant l'élaboration du PB par le PJ, la CGPJ devrait intégrer dans le processus les directives budgétaires prévues ou fixées par le Conseil d'Etat. Si les contraintes ne permettent pas de remplir toutes les tâches qui lui sont imposées, la CGPJ devrait indiquer les conséquences et l'écart budgétaire nécessaires pour y pallier.	2 (cf. observations)	CGPJ	31.03.13	
4.4.4	<b>Recommandation 23</b> Concernant l'élaboration du PB par le Conseil d'Etat, le département des finances est invité à prendre en considération également les comptes des exercices précédents pour s'assurer de la pertinence du PB, et non uniquement le PFQ ; et le cas échéant demander les informations nécessaires au PJ.	2	SG du DF	15.09.12	
4.4.4	<b>Recommandation 24</b> La CGPJ est invitée à édicter des directives à l'attention des juridictions, qui devraient notamment : <ul style="list-style-type: none"><li>• Indiquer les contraintes budgétaires imposées par le Conseil d'Etat pour l'élaboration du budget de l'Etat, si celles-ci sont déjà connues ; à défaut, demander aux juridictions d'identifier les impacts d'un budget sans augmentation d'effectif.</li><li>• Demander que les juridictions ou services expriment leurs besoins en relation avec un objectif à atteindre (par exemple : besoin par une juridiction de X greffiers afin d'atteindre un ratio de sorties de Y, délai théorique d'élimination du stock, etc.) et qu'elles indiquent les conséquences sur les prestations fournies par leur juridiction en cas de statu quo ou de limitation de l'augmentation du nombre d'ETP selon les contraintes budgétaires imposées par le Conseil d'Etat.</li><li>• Etablir le temps passé par chaque intervenant pour traiter chaque type de procédure sur la base d'une analyse fine de l'activité ; ce travail pourra être effectué une fois sur une période donnée (3 à 6 mois) afin d'établir une base de référence qui servira</li></ul>	2 (cf. observations)	CGPJ	31.03.13	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
	pour les estimations futures du budget.				
4.4.4	<b>Recommandation 25</b> La Cour invite la CGPJ à modifier la procédure d'élaboration du budget du PJ afin d'impliquer plus directement chaque président de juridiction, que ce soit au moment de l'expression des besoins, de la présentation du budget à la CGPJ ou du suivi budgétaire mensuel. Par exemple, lors du suivi budgétaire, le président pourra notamment s'enquérir auprès des autres magistrats des besoins à venir.		CGPJ		31.03.12
4.4.4	<b>Recommandation 26</b> La Cour invite la CGPJ à protocoler, pour l'ensemble des étapes du processus budgétaire (l'élaboration du projet de budget, l'attribution des postes budgétaires obtenus, etc.), non pas uniquement le résultat de ses arbitrages, mais également les indicateurs et informations qui lui ont permis de les effectuer.	1	CGPJ	30.06.14	

## 7. DIVERS

### 7.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

#### Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'Etat

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

**1) Les risques liés aux objectifs opérationnels** relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

#### Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

**2) Les risques liés aux objectifs financiers** relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

#### Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

**3) Les risques liés aux objectifs de conformité** (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

**4) Le risque de contrôle** relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

**5) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

**6) Le risque d'image** (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

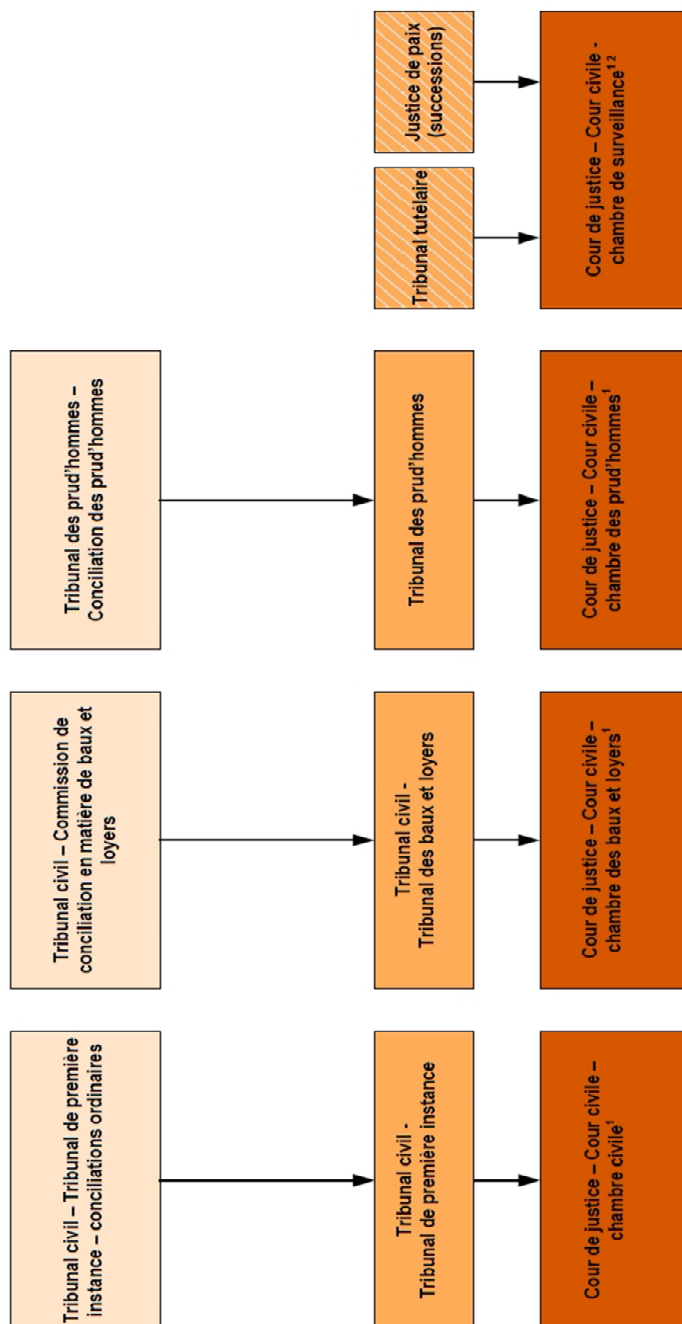
Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

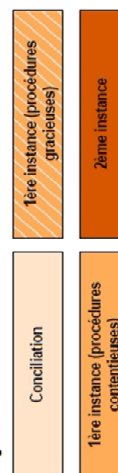
## 7.2. Annexes

### 7.2.1. Organisation PJ

#### Organigramme de la justice civile



Légende :

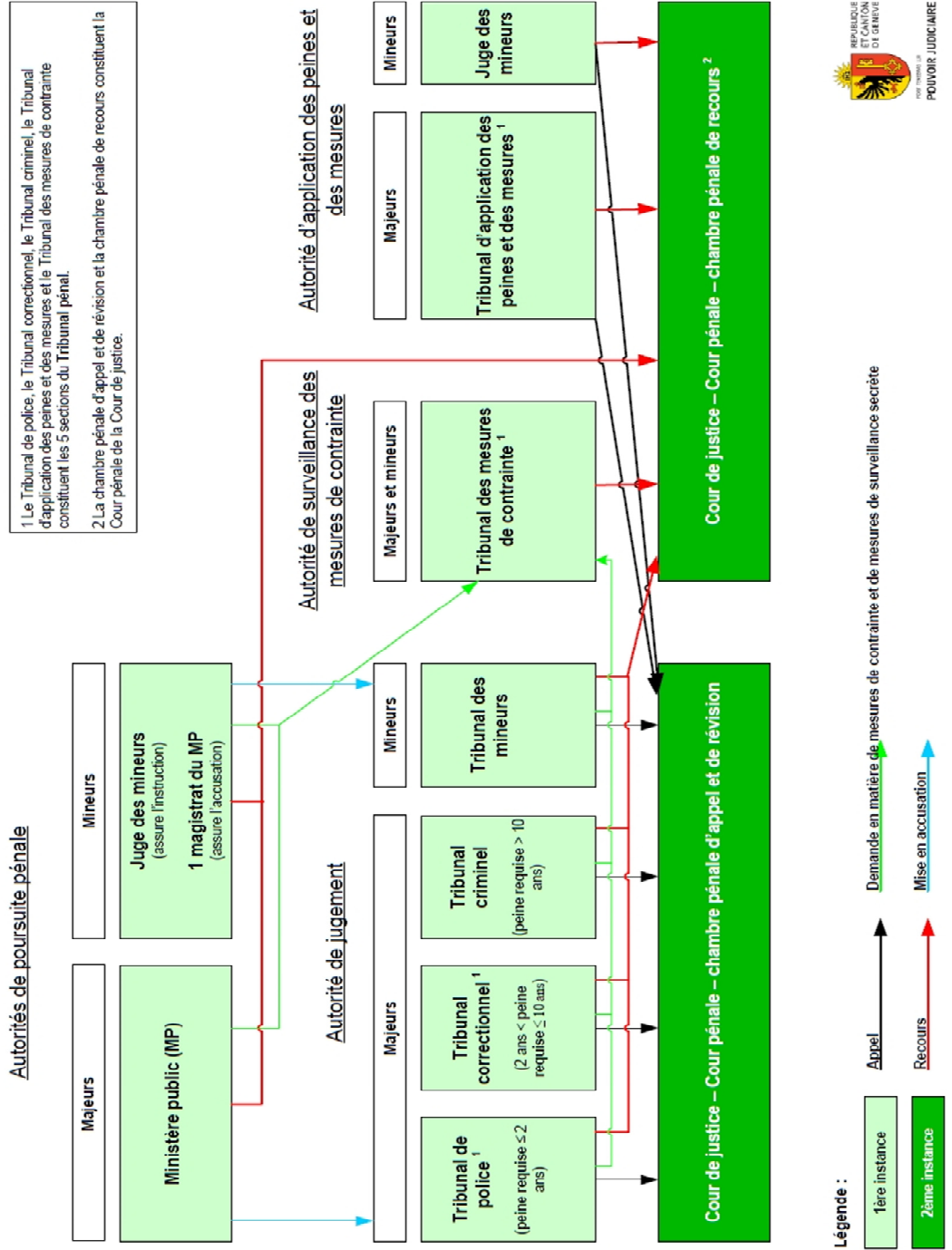


1 La chambre civile, la chambre des baux et loyers, la chambre des prud'hommes et la chambre de surveillance constituent la Cour civile de la Cour de justice.  
 2 La chambre de surveillance exerce également la surveillance sur les offices des poursuites et des faillites, le registre foncier et le registre du commerce

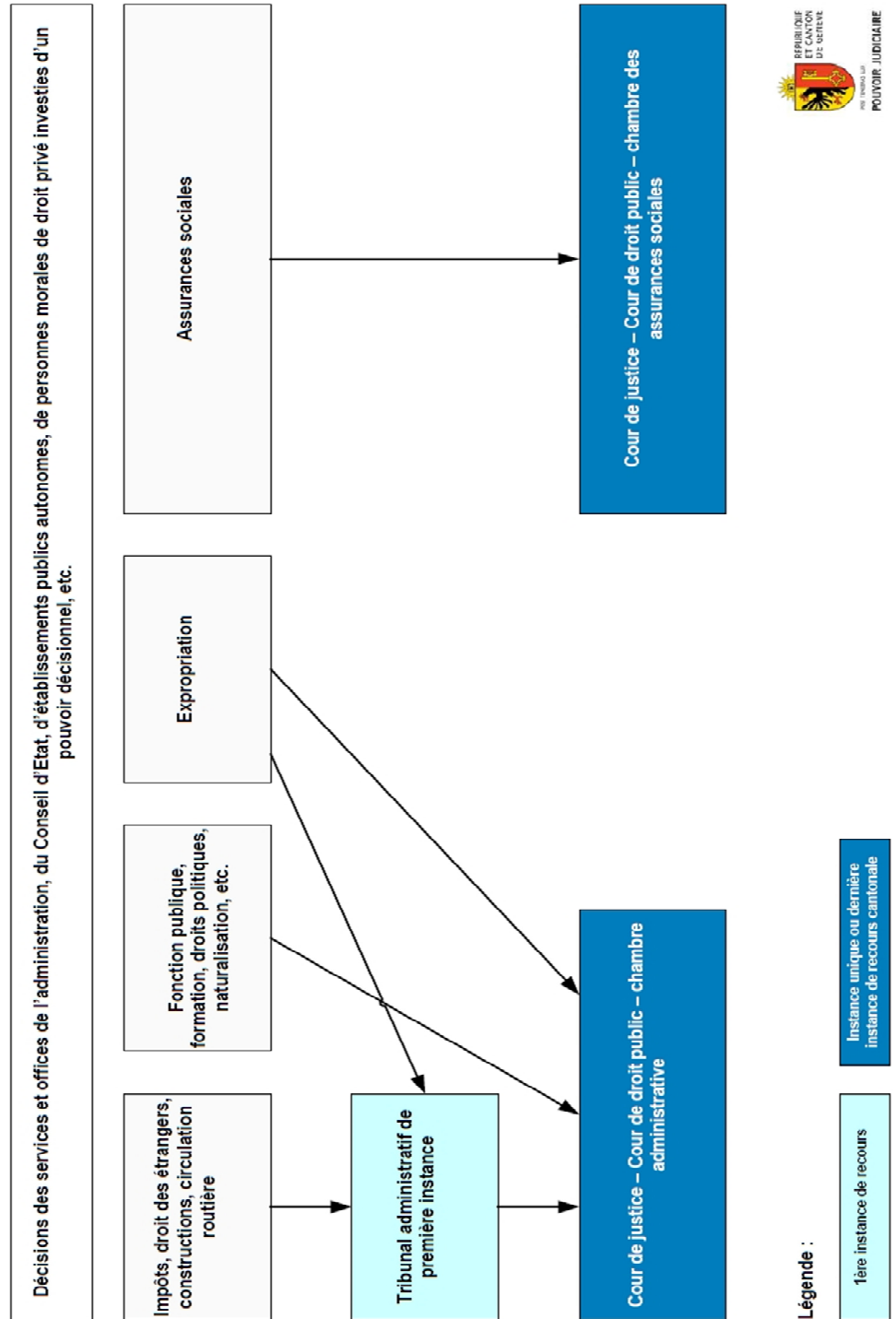




# Organigramme de la justice pénale



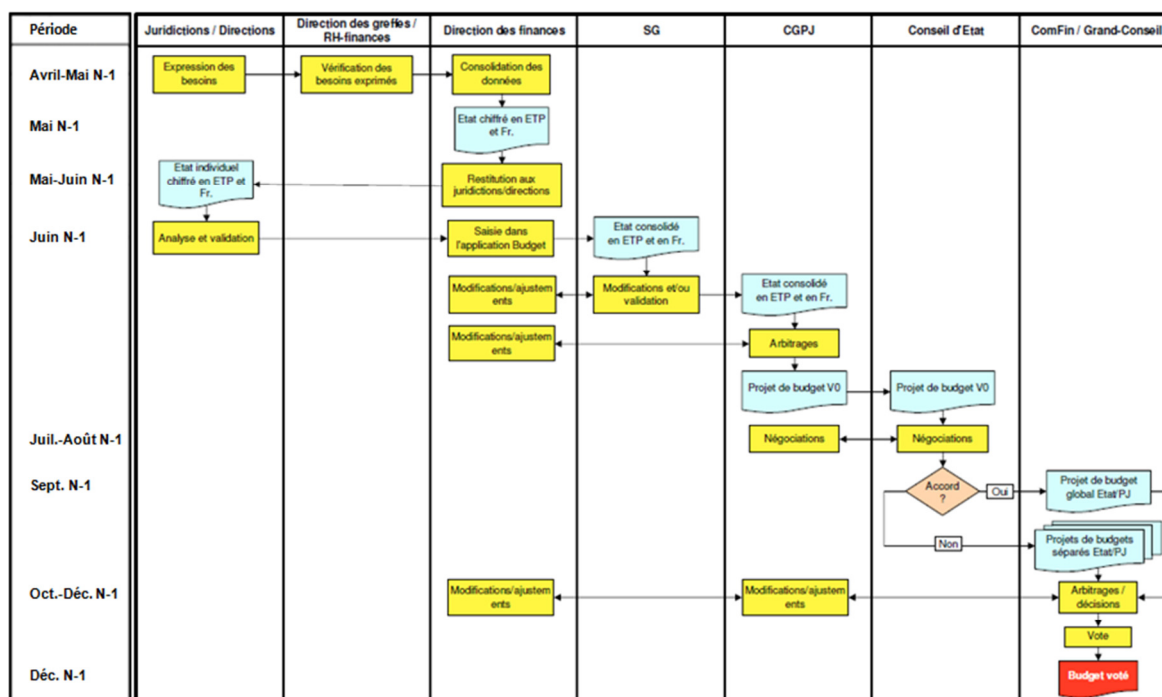
# Organigramme de la justice administrative



## 7.2.2. Processus budgétaire

### *Procédure d'élaboration du budget du Pouvoir judiciaire*

La procédure d'élaboration du budget du PJ s'inscrit dans le processus plus général d'établissement du budget de l'État de Genève. De manière schématique, il peut se présenter comme suit :



Au sein même du PJ, le processus d'élaboration budgétaire s'étend généralement d'avril N-1 (premières estimations effectuées par les juridictions et directions des services centraux) à la fin juin N-1 (dépôt du projet de budget (PB) au Conseil d'État). À noter toutefois une exception pour le PB 2013, dont la date de remise du projet au Conseil d'État a été avancée au 31 mai 2012.

De manière plus précise, le déroulement du processus d'élaboration budgétaire du PJ peut se décrire comme suit (le processus présenté ci-dessous concernant les juridictions s'effectue en parallèle et de manière identique pour les directions des services centraux) :

- Avril N-1 :** La Direction des finances et de la logistique (DFL — services centraux) transmet à chaque greffier de juridiction « l'état comptable comparatif de sa juridiction »<sup>32</sup>. Sur la base de ces données, et en fonction des estimations et/ou informations qu'il a à sa disposition (par exemple : changements organisationnels, modifications légales, etc.), le greffier de juridiction, en collaboration avec le président de juridiction, va pré-remplir l'état comptable PB N+1.  
 La directrice générale des greffes (DGG — services centraux) envoie à chaque greffier de juridiction les fiches 1 à 4<sup>33</sup>, qui servent à établir un état des lieux des juridictions et de leurs besoins prévisibles.

<sup>32</sup> L'état comptable comparatif d'une juridiction comprend : les comptes N-2, les comptes N-1, le budget N, les comptes intermédiaires au 31.03.N et les projections des comptes au 31.12.N.

<sup>33</sup> Les fiches 1 à 3 concernent la « rubrique 30 – charges de personnel » (fiche n°1 : explication de l'organigramme, fiche n°2 : changements individuels (promotions, modifications du taux d'activités,



- Avril/mai N-1 : Chaque greffier de juridiction, en collaboration avec le président de juridiction, établit l'organigramme stratégique et remplit les fiches 1 à 4 relatifs à l'exercice N+1. Ces documents sont ensuite remis à la DGG pour vérification.
  - Mai N-1 : Des rencontres sont organisées entre la DGG, la DRH, la DFL et chaque greffier de juridiction afin de finaliser les besoins des juridictions (adaptations finales de l'organigramme stratégique et des prévisions de l'état comptable N+1).
  - Mai/Juin N-1 : La DFL consolide les montants de chaque juridiction, et saisit les chiffres et ETP demandés dans un fichier Excel ; ce document est envoyé au greffier de juridiction pour validation définitive.
  - Juin N-1 : La DFL établit un tableau détaillé récapitulatif des postes supplémentaires demandés par les juridictions (en ETP et en francs). D'autre part, la DFL saisit les ETP et montants dans l'application « Budget (Hypérion) », qui lui permet par extraction d'établir une *V0* du PB N+1.  
Les documents établis (c'est-à-dire : la *V0* du PB N+1, le tableau récapitulatif des ETP supplémentaires, les organigrammes stratégiques et les fiches 1 à 4) sont transmis à la CGPJ, qui va, si elle le juge nécessaire, procéder à des arbitrages. La DFL saisit les éventuels arbitrages de la CGPJ dans l'application « Budget (Hypérion) », et extrait une *Vdéfinitive* du PB N+1. Le projet de budget est alors transmis au Conseil d'État.
  - Juillet/août N-1 : Sur demande de la CGPJ ou du Conseil d'État, une rencontre peut avoir lieu. À ce stade, le PB N+1 du PJ peut soit :
    - être directement approuvé par le Conseil d'État ;
    - faire l'objet de négociations et d'un consensus entre le Conseil d'État et la CGPJ, et aboutir sur une version conjointe du PB N+1 ;
    - être amendé par le Conseil d'État, sans accord trouvé avec la CGPJ.
    - Dans ce cas, l'article 56 de la LOJ demande que les deux versions du PB N+1, à savoir celle de la CGPJ et celle du Conseil d'État, soient présentées au Grand Conseil.
  - Septembre N-1 : Le Conseil d'État présente le PB « global État » au Grand Conseil. En cas de versions divergentes, la CGPJ transmet directement le PB N+1 du PJ à la Commission des finances du Grand Conseil.
  - Octobre N-1 : Des audition(s) de la DFL et de la CGPJ par la Commission des finances du Grand Conseil ont lieu.
  - Octobre-décembre N-1 : En cas de questions ou demandes de documents de la part de la Commission des finances du Grand Conseil, la DFL est responsable de récolter les informations auprès des juridictions, de les centraliser, de les consolider dans un document de réponse et de transmettre le tout à la Commission des finances du Grand Conseil. En cas d'amendements, la DFL les traite en ajustant le PB dans l'application « budget (Hypérion) ».
  - Décembre N-1 : Le budget de l'État, incluant celui du PJ, est voté par le Grand Conseil.
  - Début N : Si nécessaire, la CGPJ effectue un arbitrage afin d'attribuer les postes supplémentaires effectivement obtenus, par rapport aux besoins préalablement exprimés par les juridictions.
- 

retraite, etc.) et fiche n°3 : organisation des magistrats), alors que la fiche 4 reprend les changements significatifs sur les autres postes de charges et de revenus (rubriques comptables 31, 36 et 43).

### 7.2.3. Extrait de l'analyse intercantonale menée par le PJ

4. Effectifs des Ministères publics

Ministère public	Bâle 2011			Zurich 2011			Genève 2011 (voté)		
	ETP mag	ETP coll. scient	ETP coll. adm	ETP mag	ETP coll. scient	ETP coll. adm	ETP mag	ETP coll. scient	ETP coll. adm
	38.75	32	35.8	175	36	116	36	20.4	66.8
ETP / population résidente du canton (100'000 personnes)	20.96	17.31	19.36	12.75	2.62	8.44	7.87	4.46	14.59
	57.6 (*)			23.8 (*)			26.9 (*)		
ETP / population résidente et frontaliers du canton (100'000 personnes)	17.83	14.72	16.47	12.69	2.61	8.40	6.99	3.96	12.98
	49.0 (*)			23.7 (*)			23.9 (*)		
Infractions / ETP	511	619	553	618	3'006	934	1'720	3'035	927

**Remarque générale :**

- Le personnel de support (services centraux) n'est pas compris dans les chiffres mentionnés dans ce tableau.

**Chiffres BS :**

- Le MPMIn est inclus.
- Ne sont pas compris dans les chiffres : 6.3 travailleurs sociaux, 2 photographes et 119 policiers

**Chiffres ZH :**

- Le MPMIn est inclus.
- Ne sont pas compris dans les chiffres : 21 avocats stagiaires et 20 travailleurs sociaux

(\*) Données ajoutées par la Cour.

5. Effectifs des autorités de jugement de première instance

Autorités de jugement de première instance	Bâle 2011			Zurich 2011			Genève 2011 (voté)		
	ETP mag	ETP coll. scient	ETP coll. adm	ETP mag	ETP coll. Scient	ETP coll. adm	ETP mag	ETP coll. scient	ETP coll. adm
	17.85	28.05	55.77	131.19	194	205	48	27.9	118.6
ETP / population résidente du canton (100'000 personnes)	9.65	15.17	30.16	9.56	14.13	14.90	10.49	6.10	25.91
	55 (*)			38.6 (*)			42.5 (*)		
ETP / population résidente et frontaliers du canton (100'000 personnes)	8.21	12.91	25.66	9.51	14.06	14.82	9.33	5.42	23.04
	46.8 (*)			38.4 (*)			37.8 (*)		

**Remarque générale :**

- Le personnel de support (services centraux) n'est pas compris dans les chiffres mentionnés dans ce tableau.

**Chiffres GE :**

- Ne sont pas compris dans les chiffres : 9 magistrats et le personnel du Tribunal tutélaire et du Tribunal administratif de première instance, ainsi que 15.5 avocats stagiaires répartis sur toutes les juridictions de première instance.

**Chiffres BS :**

- Ne sont pas compris dans les chiffres : 16 avocats stagiaires.

**Chiffres ZH :**

- Ne sont pas compris dans les chiffres : 164 avocats stagiaires

(\*) Données ajoutées par la Cour.

6. **Effectifs des autorités de jugement de dernière instance**

Autorités de jugement de dernière instance	Bâle 2011			Zurich 2011			Genève 2011 (voté)		
	ETP mag	ETP coll. scient	ETP coll. Adm	ETP mag	ETP coll. scient	ETP coll. adm	ETP mag	ETP coll. scient	ETP coll. adm
	8.2	12.3	9.45	58	142	53.55	31	26	45
ETP / population résidente du canton (100'000 personnes)	4.43	6.65	5.11	4.22	10.34	3.90	6.77	5.68	9.73
	16.2 (*)			18.5 (*)			22.2 (*)		
ETP / population résidente et frontaliers du canton (100'000 personnes)	3.77	5.66	4.35	4.20	10.29	3.88	6.02	5.05	8.66
	13.8 (*)			18.4 (*)			19.7 (*)		

**Remarque générale :**

- Le personnel de support (services centraux) n'est pas compris dans les chiffres mentionnés dans ce tableau.

**Chiffres GE :**

- Ne sont pas compris dans les chiffres : les avocats stagiaires.

...

(\*) Données ajoutées par la Cour.

### **7.3. Remerciements**

La Cour remercie l'ensemble des magistrats et collaborateurs du PJ qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 11 mai 2012. Le rapport a été transmis à la CGPJ, au CSM, ainsi qu'au Conseil d'Etat dont les observations remises le 25 mai 2012 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 1<sup>er</sup> juin 2012

Stanislas Zuin  
Président

Myriam Nicolazzi  
Magistrate suppléante

Marco Ziegler  
Magistrat suppléant

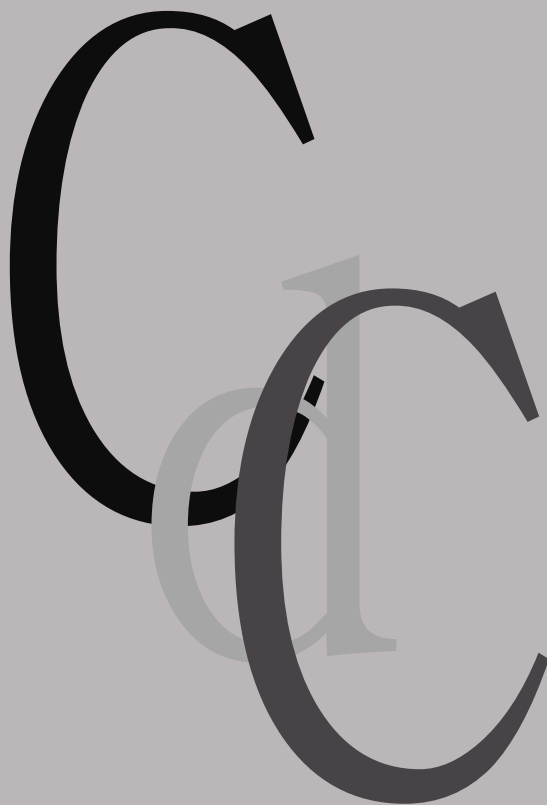
**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99  
<http://www.ge.ch/cdc>



Cour des comptes - 8 rue du XXXI-Décembre - CP 3159 - 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99  
<http://www.ge.ch/cdc>