

Directive JORNOT

L’AJP a enfin accès à la Directive !

L’AJP exige que toutes les directives soient accessibles sur le net

Le 14 novembre 2016, soit deux ans et neuf mois après la demande d’accès formée par l’AJP, le Ministère Public a enfin transmis sa directive relative aux infractions à la loi sur les étrangers, dite « Directive Jornot ». Le Tribunal fédéral avait, dans son arrêt du 13 juin 2016, ordonné au Ministère Public d’accéder à la demande de l’AJP.

Les craintes de l’AJP se sont révélées fondées !

A l’automne 2012, le Ministère public genevois a édicté une directive invitant les procureurs à appliquer des peines de prison ferme pour séjour illégal, dénommée « Directive Jornot » du nom du Procureur général.

Au cours des mois suivants, notamment lors de la campagne pour la réélection du Procureur général, un débat s’est installé pour connaître les contours exacts de cette directive.

L’association des juristes progressistes (AJP) et un de ses membres ont alors requis du Procureur général l’accès à cette directive. Ils se sont heurtés à un refus catégorique du Procureur général. Ils ont donc dû entamer une longue procédure judiciaire, jusqu’au Tribunal fédéral pour obtenir l’accès à cette directive.

Obtempérant enfin, le Procureur général a transmis cette directive le 14 novembre 2016 à l’AJP qui l’a examinée en détail.

La directive, dans sa version du 25 septembre 2013, laisse apparaître une politique pénale extrêmement sévère à l’égard des personnes sans statut légal à Genève. Elle prévoit notamment, en cas de récidive dite spéciale (infraction LEtr), l’emprisonnement et la révocation d’un éventuel sursis.

Le 5 septembre 2014, alors qu’une médiation devait avoir lieu devant le Préposé à la protection des données et à la transparence, en présence de l’AJP, Olivier Jornot révisé la directive, la modifiant fondamentalement. Il explique alors aux médias avoir réglé en grande partie le problème des multirécidivistes sans statut légal et avoir également tenu compte de la surpopulation de Champ-Dollon, conséquence directe de sa politique pénale. La nouvelle version, qui intervient ainsi opportunément, en pleine procédure judiciaire, tient compte des critiques, exprimées par l’AJP et les milieux concernés, à l’encontre d’une politique pénale intransigeante et disproportionnée, appliquée jusqu’alors.

Sur la forme, à l’instar du Tribunal fédéral, l’AJP constate, à la lecture des documents transmis, que la « Directive Jornot » est effectivement une directive au sens de la loi, en

particulier de la LIPAD, contrairement à ce que le Ministère public avait soutenu durant la procédure judiciaire.

De manière générale, l'AJP reste préoccupée par l'utilisation systématique de barèmes prévus dans des directives, qui pourrait conduire à une violation du principe de la proportionnalité et, en particulier s'agissant de la fixation de la peine qui se doit d'être individualisée en fonction des circonstances concrètes et de la situation personnelle de la personne concernée.

Ainsi, le principe de la transparence, également applicable à la pratique de l'autorité pénale, est assis par le Tribunal fédéral. La décision rendue par les juges fédéraux aura une double influence pour le justiciable : 1) il posera une limite claire aux institutions publiques qui se verront obligées d'établir des directives conformes à la loi ; 2) il permettra l'accès au justiciable aux directives sur lesquelles se fondent les autorités. Ce principe s'appliquera de manière générale, devant toute institution publique, en particulier la police.

Au mois de décembre 2016, le Procureur général du Canton de Vaud a annoncé un changement de pratique et une publication systématique de ses directives sur le site internet du pouvoir judiciaire vaudois.

Au niveau genevois, par contre, rien ne bouge.

Ainsi, l'AJP appelle ce jour le Procureur général Monsieur Olivier JORNOT, ainsi que la Cheffe de la police, Madame Monica BONFANTI, à organiser, par l'intermédiaire de publications sur les sites internet de leurs institutions respectives, un accès général et systématique à leur directives.

Seules devraient en être exceptées les directives dont un intérêt public ou privé prépondérant empêche la divulgation (principe dit de la transparence sous réserve de dérogation).

Le Préposé aux données, ainsi que le Tribunal fédéral, ont clairement rappelé que les directives sont des documents d'ordre général relatifs à la politique criminelle, lesquels ont pour but une unification de la pratique dans le domaine de la poursuite pénale et des peines applicables à certaines infractions. Ces directives doivent être accessibles au public, conformément à la LIPAD.

Pour le bon fonctionnement du Ministère public, ainsi que des services de police, une publication systématique est absolument nécessaire.

ANALYSE DES DIRECTIVES

Systematiquement, la Directive (ancienne version) prévoyait la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement ferme en cas de récidive, y compris en cas de séjour illégal. Les peines suivantes étaient ainsi prévues :

1. En cas d'infraction constatée au moment de l'entrée en Suisse, pour un prévenu avec antécédents judiciaires, des jours-amendes ou une peine privative de liberté ferme (avec révocation du sursis antérieur) (6.2 et 6.3).
2. En cas de séjour illégal (sans séjour légal antérieur), « en principe une peine privative de liberté ferme », selon un barème précis en fonction du nombre d'antécédents judiciaires, une fois encore quelsqu'ils soient, soit également en cas d'infraction pour séjour illégal.

Ainsi, par exemple un sans-papiers qui aurait été condamné deux fois dans la même année pour séjour illégal aurait encouru entre deux à trois mois de prison ferme ! Ainsi, les procureurs étaient invités à prononcer des peines de prison à l'encontre des sans-papiers récidivistes selon des barèmes mathématiques sans tenir compte des circonstances de chaque cas particulier.

3. En cas de séjour illégal en concours avec une autre infraction de petite délinquance, une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement ferme, dépendamment du nombre d'antécédents judiciaires.

Ainsi, un sans-papier qui aurait injurié son voisin à une seule reprise et qui serait ensuite condamné pour séjour illégal dans la même année serait condamné à une peine d'emprisonnement ferme pouvant aller jusqu'à 6 mois.

De manière générale, la Directive procédait à une criminalisation du statut de sans-papiers à Genève. A titre d'exemple, la Directive ne prévoyait pas la possibilité de prononcer une peine privative de liberté ferme pour une personne employant un sans-papiers, tandis qu'elle prévoyait que l'employé sans-papiers condamné à deux reprises pour ces mêmes faits devait être condamné à une peine d'emprisonnement ferme.

Dans la nouvelle version de la Directive, le Procureur général rappelle aux destinataires du document que l'infraction à la LEtr est un délit continu et qu'une nouvelle infraction ne peut être retenue qu'en cas de renouvellement de l'intention délictuelle. S'il s'agit d'une évolution à saluer, il n'en demeure pas moins que la directive cite des hypothèses strictes dans lesquelles il conviendrait de retenir un renouvellement de l'intention délictuelle, sans inviter les procureurs à prendre en compte les circonstances concrètes (3.9). Cette position pose toujours un problème du point de vue du principe de proportionnalité et de l'adéquation des peines prononcées, celles-ci devant être fixées *in concreto* en fonction de la situation personnelle et individuelle de chacun.

Ainsi, contrairement à sa version précédente, la directive, dans sa version modifiée, prévoit spécifiquement que le prévenu ayant des antécédents judiciaires uniquement pour infraction à la LEtr soit condamné à des jours-amendes fermes et non plus à une peine privative de liberté. Le Ministère public prend ainsi spécifiquement en considération le cas des sans-papiers, ce qui correspond aux demandes formulées par l’AJP (7.6 ss).

Il s’agit d’un réel retournement dans la pratique du Ministère public et non d’une simple adaption à une évolution de la situation, comme affirmé par Monsieur le Procureur général. L’ancienne directive prévoyait en effet comme principe une peine privative de liberté, alors que la nouvelle directive prévoit expressément le prononcé d’une peine privative de liberté « que si le casier judiciaire comprend des infractions autres que la LEtr » (7.9).

Contacts : Me Laurence Mizrahi, co-présidente 022 737.21.25
Me Camille Maulini, co-présidente 076 495 10 32

Annexes : Directive B.3 (versions du 25 septembre 2013 et 5 septembre 2014)
Arrêt du Tribunal fédéral du 13 juin 2016, 1C_604/2015 et 1C_606/2015.