

Date de dépôt : 9 mai 2017

Rapport

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

Rapport de M. Jean-Marie Voumard

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire et de la police a étudié le projet de loi 12094 lors de sa séance du 4 mai 2017, sous la présidence de M. Murat Julian Alder. Elle est accompagnée dans ses travaux par M. Christophe Marguerat, directeur du DSE, ainsi que par M^{me} Mina-Claire Prigioni, secrétaire scientifique. Le procès-verbal a été tenu avec précision par M^{me} Vanessa Agramunt. Qu'ils soient ici tous remerciés pour leur travail.

Présentation du projet de loi par M. Christophe Marguerat, directeur/DSE, M. Olivier Jornot, procureur général et président de la commission de gestion du Pouvoir judiciaire, M^{me} Isabelle Cuendet, présidente du Tribunal pénal, et M. Patrick Becker, secrétaire général du Pouvoir judiciaire

M. Marguerat souhaite simplement dire deux mots à titre préliminaire en tant que département rapporteur. M. Marguerat explique que le Département de la sécurité et, avec lui, le Conseil d'Etat, soutient ce PL lequel ne peut pas être considéré de somptuaire et ce, pour deux raisons : tout d'abord, il répond à des besoins pratiques et deuxièmement, il a une couverture au budget 2017.

Les besoins pratiques auxquels il répond sont exposés dans l'exposé des motifs du PL (p. 2 ss) : le Tribunal pénal (ci-après TP) doit faire face à « *l'augmentation des procédures pénales découlant d'une part de l'entrée en vigueur des dispositions fédérales sur l'expulsion des délinquants étrangers et,*

d'autre part, [à] l'augmentation des ordonnances prononcées par le service des contraventions, respectivement des oppositions à ces décisions ». M. Marguerat relève qu'il est important que cette modification législative puisse entrer en vigueur à brève échéance. Finalement, il remercie la Commission de s'être saisie de ce PL aussi rapidement.

M. Jornot remercie la Commission d'avoir mis ce PL rapidement à l'ordre du jour, puisqu'il est nécessaire au vu de la situation délicate dans laquelle se trouve le TP. Ce PL est fondé sur deux éléments : l'entrée en vigueur des dispositions fédérales sur l'expulsion des délinquants étrangers, et la hausse des ordonnances prononcées par le service des contraventions ainsi que les oppositions à leurs décisions.

En ce qui concerne l'expulsion des délinquants étrangers, M. Jornot explique qu'ils avaient, au cours des dernières années et de manière régulière, réservé dans le budget les moyens qui allaient être rendus nécessaires par cette nouveauté. La population et les cantons ont adopté cette initiative et le Parlement fédéral l'a concrétisée en indiquant que cela s'applique à tous les étrangers ; il a ensuite confié la tâche aux juridictions pénales de statuer jusqu'à l'expulsion.

La particularité de cette législation est, notamment, qu'il n'y a pas de peine minimale légale justifiant l'expulsion, dès lors, dès qu'une infraction est commise et qu'elle figure dans le texte légal, le juge doit statuer : il y a ainsi une multiplication des cas à cause des « cambriolages ». Lors de l'adoption de ce texte, le législateur s'est dit que l'expulsion pouvait avoir des conséquences graves sur la situation des personnes et a estimé que le Procureur général ne pouvait pas prendre cette décision. Le Procureur général peut prononcer des PPL jusqu'à 6 mois, des PP jusqu'à 6 mois et prononcer certaines mesures, mais il ne peut pas assortir son ordonnance pénale d'une expulsion, même dans les cas où il s'agit d'une courte peine (inférieure à 6 mois). Dès lors, le MP est obligé pour certains cas de faire un avis de projet de clôture, plutôt que de rendre une ordonnance pénale, et d'émettre un acte d'accusation et de transmettre la procédure au TP qui devra tenir une audience. M. Jornot ajoute qu'ils ont évalué, de manière empirique, le nombre de cas dans lequel il y aurait ce transfert à environ 300 cas par année. Cela signifie donc 300 actes d'accusation de plus et 300 audiences de plus pour le TP.

Ce chiffre, en l'état, n'est pas atteint car les dispositions sur l'expulsion ne s'appliquent que pour les infractions commises après le 1^{er} octobre 2016 (date de l'entrée en vigueur de la législation pénale), mais ils estiment qu'il sera atteint, en principe, en fin d'année. M. Jornot explique que, dans tous les cas transmis au TP, cela introduit un changement dans le travail du Tribunal car il y a un élément de plus sur lequel il faut statuer et procéder à une pesée des

intérêts minutieuse tout en vérifiant les obligations découlant de la CEDH. A côté de l'expulsion obligatoire, il y a aussi l'expulsion facultative qui est également possible : l'expérience démontre que le MP y recourt pour des infractions qui ne figurent pas dans la liste, telles que la vente de la drogue qui n'est pas considérée comme « grave » (le « deal »). Pour cette expulsion, comme elle est prévue et réservée de longue date, ce sont des postes qui ont déjà été votés sous l'angle budgétaire. Il ajoute que le budget inclut aussi la rémunération des collaborateurs des magistrats. Deux magistrats et leurs collaborateurs auraient suffi initialement, mais à cela s'est rajoutée la question du Service des contraventions.

En ce qui concerne le Service de contraventions, M. Jornot explique qu'il y a eu la découverte, en début d'année, de procédures non traitées ainsi qu'une croissance considérable dans le domaine du contentieux des contraventions. Cette hausse avait déjà été perçue (hausse des entrées entre 2013 et 2016 de 86%) et absorbée tant bien que mal par le TP. Mais lorsque le TP s'est aperçu de l'évolution du nombre des ordonnances pénales (passées de 120 000 à 200 000) et des oppositions (passées de 2000 en 2012 à 14 000 en 2016), il s'est dit que cela allait générer des problèmes. Le chiffre enregistré par le Service des contraventions au sujet des oppositions n'est pas le chiffre que le TP va *in fine* recevoir puisqu'ils vont d'abord instruire les oppositions et parfois, en cours de procédure, les gens paient ou l'autorité classe la procédure. Mais ils estiment qu'environ 1/3 des dossiers vont revenir au TP, ce qui marque tout de même une hausse assez gigantesque de travail dans le domaine du contentieux contraventionnel.

M. Jornot indique qu'en parallèle, le TF a décrété que le Service des contraventions ne pouvait plus statuer lui-même sur les oppositions tardives, mais que la seule autorité pouvant le faire était le Tribunal. M. Jornot explique, à ce sujet, que le délai d'opposition est de 10 jours. Lorsqu'une ordonnance pénale est rendue, elle entre en force et 3 mois après on reçoit l'opposition. Jusqu'à présent, l'émetteur rendait une décision en indiquant que le délai pour l'opposition était échu. Cette décision était sujette à recours. Mais le TF a décrété, en analysant le CPP, que cette manière de faire n'était pas correcte : le Service des contraventions et le MP ne peuvent pas rendre des décisions sur opposition tardive. Il s'agit donc d'une charge supplémentaire de travail pour le TP.

Dès lors, ces différents éléments ont convaincu le TP qu'il était nécessaire de demander un poste supplémentaire de magistrat au titre de la hausse du contentieux contraventionnel.

M. Jornot explique que l'objectif n'est pas qu'un seul juge s'occupe exclusivement des contraventions et que les deux autres ne fassent que de

l'expulsion ; il s'agit d'une charge de travail globale. La Commission de gestion du pouvoir judiciaire a insisté auprès du Conseil d'Etat qui l'a entendue tant sur la nécessité, que sur l'urgence de l'affaire car les expulsions ont commencé en octobre et la hausse du contentieux du Service des contraventions existe et continue.

M^{me} Cuendet explique que pour le TP l'expulsion implique une surcharge de travail pour instruire les dossiers (circonstances personnelles des prévenus, etc.) car une partie des prévenus s'opposent aux décisions du MP ou plaident à ce propos. Elle explique qu'il y a certaines procédures qui arrivent au TP et qui avant étaient traitées rapidement car les faits sont admis et les personnes ont de fortes chances d'obtenir le sursis, mais qui prennent maintenant plus de temps à cause des oppositions sur l'expulsion. En définitive, le travail du TP se décompose en plusieurs phases : l'instruction, la plaidoirie, la délibération et, cas échéant, la phase de motivation. Ce que constate le TP actuellement c'est qu'ils ont dû augmenter le nombre d'audiences, ces dernières sont plus longues et les délais des détenus sont prolongés à 6 semaines, contre 37 jours auparavant.

En ce qui concerne le Service des contraventions, M^{me} Cuendet indique que pour le premier trimestre de l'année 2017, il y a une forte augmentation, notamment par rapport à l'année précédente. Le TP s'attend à que ces chiffres continuent d'augmenter.

M. Becker rappelle que la quasi-totalité des charges sont déjà couvertes par le budget 2017 voté par le Grand Conseil.

Discussion et vote du PL 12094

Un député UDC demande qui informe le juge que l'expulsion du prévenu le mettrait dans une situation personnelle grave.

M. Jornot indique que le législateur a prévu que l'existence d'un cas d'expulsion obligatoire serait génératrice de la défense obligatoire. Donc, dès la première audition par le MP, la personne est assistée d'un avocat. Et donc, le prévenu ou son avocat font état de la situation personnelle de la personne.

Le commissaire UDC précise ses propos : en cas d'expulsion, il s'interroge sur l'instance qui informera que le prévenu serait en danger dans son pays.

M. Jornot répond que la répartition des rôles entre la problématique de la décision sur l'expulsion et la décision de savoir si elle peut être mise en œuvre est la suivante : dans la partie judiciaire, la décision porte exclusivement sur l'existence d'un cas d'expulsion obligatoire ou pas et sur l'application de la clause de rigueur (c'est-à-dire, lorsque la personne peut faire valoir qu'elle a

des liens avec la Suisse et donc que l'intérêt privé l'emporte sur l'intérêt public à l'expulsion). Toutefois, l'autorité judiciaire ne se demande pas s'il est possible d'expulser quelqu'un vers un pays en guerre par exemple. La répartition des rôles fait que c'est à l'autorité d'exécution, soit l'OCPM, d'exécuter la décision et, le cas échéant, de prononcer le report de l'exécution lorsque la situation dans le pays est susceptible de mettre la personne en danger. Cette « décision » se prend en collaboration avec le SEM (Secrétariat d'Etat aux Migrations) car ce dernier tient des listes de la situation actuelle de chaque pays. C'est donc l'administration qui s'occupe de toute la deuxième partie, même s'il y a tout de même un retour à l'autorité judiciaire car la décision de l'OCPM est sujette à recours auprès de la Chambre pénale de recours de la Cour de Justice. Dès lors, il y a un contrôle judiciaire des décisions de l'administration.

Un député UDC demande à M. Becker pourquoi la création de trois postes de juges suppléants n'aura pas d'impact sur le budget.

M. Becker répond que le statut de magistrat est ainsi fait de sorte que c'est le Grand Conseil qui fixe le nombre de magistrats dans la LOJ, donc il procède à un double contrôle : il inscrit le nombre de magistrats dans la loi et comptabilise par ailleurs les effets dans le budget. Ce qui a déjà été fait en l'occurrence en ce qui concerne les deux magistrats supplémentaires. Pour le troisième magistrat supplémentaire, cette dépense de 600 000 F doit être ajoutée dans le budget dès l'année 2018.

Un commissaire UDC indique que sa question porte sur les juges suppléants.

M^{me} Cuendet répond que les juges titulaires sont ceux qui travaillent en permanence, alors que les suppléants ne sont utiles qu'en cas de maladie, d'accidents, etc. Dès lors, le fait qu'il y ait une hausse de juges suppléants, n'implique pas qu'il y ait une hausse de travail, il y a seulement plus de choix au moment d'en contacter un. Cela permet notamment d'éviter des problèmes liés à la récusation.

M. Jornot rappelle la particularité voulue dans la LOJ depuis 2011 : il faut le même nombre de juges suppléants que de juges titulaires.

Un député MCG revient sur les ordonnances pénales hors délai et demande si les décisions sont facturées au recourant. Le cas échéant, il souhaite savoir quel est le montant.

M^{me} Cuendet répond que cela dépend des cas. La plupart des procédures sont écrites, ce qui signifie que la personne doit indiquer les raisons du retard de son opposition. S'il s'agit d'une personne qui a été malade par exemple, le TP peut demander à l'autorité compétente de statuer sur la restitution ou pas

du délai. Lorsque cela demande plus de travail, cela peut être facturé : en général le montant est de 100 F.

Ce même député MCG demande si 23 juges au TP sont suffisants.

M^{me} Cuendet répond que cela dépend de l'évolution future, mais qu'en l'état oui.

M. Jornot ajoute que pour adapter la taille des juridictions, le système est assez lourd puisque cela passe par une modification législative, mais en parallèle le Conseil d'Etat et le Grand Conseil traitent les demandes du Pouvoir judiciaires dans des délais raisonnables et avec souplesse. Dès lors, ils ne sont pas dans une logique préventive pour les 10 prochaines années, mais s'adaptent au cas par cas à ce qui leur paraît objectivement nécessaire. Il ajoute que dans le plan quadriennal de dépenses, toutes les juridictions font des appréciations sur 4 ans avec des créations de postes à certains endroits qui sont vérifiées le moment venu. Le TP a de toute façon une croissance dans la planification qui ne s'arrête, hélas, pas.

Un député S demande pourquoi l'augmentation de 600 000 F s'arrête à l'année 2023.

M. Jornot répond qu'il est inscrit « dès 2024 » ; il s'agit d'une dépense éternelle. Il ajoute que la création d'un poste dans ce genre est une dépense pérenne.

Un commissaire S se demandait si dès 2024 il n'y aurait plus autant de travail.

M. Jornot indique qu'il y a effectivement une erreur dans le document « planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet » (p. 7 du PL). Le préavis financier est quant à lui correct.

Un député PLR demande à M. Jornot quelle est la motivation qui a poussé à transmettre à ses services le soin de traiter les recours qui dépassent le délai de 8 jours.

M. Jornot répond que c'est uniquement l'affaire des oppositions tardives qui sont traitées par une procédure moins consommatrice de ressources que les oppositions sur le fond. Il dit qu'à l'époque ils pratiquaient différemment et que Genève était l'un des seuls cantons à prévoir cette collaboration entre le MP et le Service des contraventions. Les autres cantons avaient déjà estimé que c'était l'affaire d'un Tribunal. Genève a attendu le plus possible avant de changer sa pratique : lorsque le TF a rendu sa décision, la Chambre pénale de recours de la Cour de justice a commencé à annuler les décisions rendues par le Service des contraventions ou le MP en matière d'opposition tardive. Par

conséquent, ils se sont adaptés à cette jurisprudence, tant au MP qu'au Service des contraventions.

Un commissaire PLR demande quel est le taux de recours genevois pour ces oppositions.

M. Jornot répond qu'il est difficile de faire des comparaisons, puisqu'il faut comparer entre eux des cantons ayant des services administratifs spécifiques pour les contraventions, et d'autre part, d'autres cantons qui ne sont pas dotés de services administratifs spécifiques pour les contraventions. Dans le canton de Bâle-Ville par exemple, le MP a une section des contraventions alors qu'à Genève il s'agit d'un système administratif. Ensuite, il y a des différences aussi dans l'activité policière et donc il y aura forcément plus de contraventions en cas d'activité urbaine.

Le comportement sociologique peut lui aussi varier d'un canton à l'autre. Il ajoute qu'à Genève, lors de la hausse du tarif des contraventions, respectivement, des émoluments, les automobilistes ont pris l'habitude de faire systématiquement opposition. Dès lors, la question qui se pose est de savoir si, dorénavant, cette habitude va subsister ou s'ils vont se « désintoxifier » de cette habitude.

Un député MCG revient sur les amendes d'ordre et demande à M. Jornot s'il a déjà « tapé le poing sur la table » au Service des contraventions afin qu'il y ait une égalité de traitement entre tous citoyens, soit l'automobiliste qui paie son amende d'ordre d'une part, et celui d'autre part qui ne la paie pas, mais qui se la fait annuler par la suite parce qu'il y a la prescription.

M. Jornot répond qu'il s'est aperçu en janvier qu'il y avait des montagnes d'amendes d'ordre et de contraventions ordinaires qui étaient déjà prescrites ou qui étaient proches de la prescription. M. Jornot rappelle que le délai de prescription est de 3 ans, mais que cela passe vite.

Il ajoute que le Service des contraventions s'est beaucoup amélioré : depuis 2014, un service juridique a été créé et les juristes s'occupent des oppositions et instruisent le dossier de manière sommaire. Le travail d'examen des oppositions n'existait pas auparavant, mais le problème est que le nombre d'oppositions est passé de 2000 à 14 000. En ce qui concerne l'égalité de traitement, M. Jornot explique que pour les cas où il y a prescription c'est déjà trop tard, mais pour ceux qui se prescrivent à l'avenir, le MP a mis en place des salles d'audiences, des juges suppléants et des greffiers *ad hoc* afin que les affaires soient traitées ; il ne souhaite pas que l'on dise que c'est au Tribunal que l'opposition n'a pas été traitée. En tant que Ministère public, M. Jornot a une tâche de « haute surveillance » du Service des contraventions.

Le président demande à la commission s'ils souhaitent entendre encore auditionner quelqu'un au sujet du PL 12094.

La commission répond par la négative.

Discussion et vote

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12094 :

Pour :	15 (1 EAG, 3S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	–
Abstention :	–

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

Le président passe au vote article par article :

Titre et préambule – pas d'opposition – ADOPTÉ

Article 1 – pas d'opposition – ADOPTÉ

Article 91 al. 1 (nouvelle teneur) – pas d'opposition – ADOPTÉ

Article 2 – pas d'opposition - ADOPTÉ

Le président passe au troisième débat :

Une députée PLR parle au nom de son parti et indique que ce dernier est conscient de la charge supplémentaire que ce PL implique dans le budget de l'Etat, mais qu'il faut se donner les moyens d'avoir une justice qui fonctionne.

Un commissaire UDC déclare au nom de son parti, qu'ils ne se mettront pas au travers de ce PL au vu de la nécessité et du travail supplémentaire auquel est confronté le Tribunal pénal.

Un député MCG explique au nom du groupe MCG qu'ils soutiendront ce PL car il est nécessaire d'avoir une justice efficace. Par ailleurs, ils se disent inquiets du dysfonctionnement du Service des contraventions et estiment qu'il faut donner ce service à la population.

Une députée PDC indique que son groupe sait à quel point il est important d'octroyer à la justice les ressources correspondant à ses besoins.

Une députée Ve indique que les Verts n'étaient pas favorables à l'initiative sur l'expulsion des étrangers en tant que telle, mais maintenant que le droit fédéral l'exige, ils ne vont pas faire entrave à la justice et souhaitent que les magistrats puissent faire correctement leur travail en respectant des délais raisonnables, ce qui évitera aux détenus des détentions provisoires interminables notamment.

Une commissaire S déclare que le groupe Socialiste soutient ce PL, même si sur le fond ils ne sont pas favorables aux types de lois que va appliquer le Tribunal pénal. Toutefois, le groupe Socialiste souhaite donner à la justice les moyens d'effectuer son travail correctement et n'a donc aucune réserve à son sujet.

Un député EAG souhaite simplement dire « *bis repetita* ».

Le président met aux voix le PL 12094 dans son ensemble :

Pour :	15 (1 EAG, 3S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	–
Abstention :	–

Le PL 12094 dans son ensemble est accepté à l'unanimité.

Mesdames et Messieurs les députés,

Au vu de ce qui précède, la commission judiciaire et de la police, à **l'unanimité**, vous recommande d'accepter ce projet de loi.

Projet de loi (12094-A)

modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05) (*Adaptation de la dotation du Tribunal pénal*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010, est modifiée comme suit :

Art. 91, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal pénal est doté de 23 postes de juge titulaire.

Art. 2 Entrée en vigueur

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