

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 16 mars 2022

Projet de loi

modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05)

(Adaptation de la dotation des juridictions pénales de jugement)

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 (LOJ – E 2 05), est
modifiée comme suit :

Art. 91, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal pénal est doté de 24 postes de juge titulaire.

Art. 111, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le Tribunal des mineurs est doté de 7 postes de juge titulaire.

Art. 117, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La Cour de justice est dotée de 37 postes de juge titulaire.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le présent projet de loi vise la création de 4 postes de juges titulaires dans les autorités de jugement de la filière pénale du pouvoir judiciaire. Il a pour but d'adapter la dotation du Tribunal pénal (1 poste supplémentaire), du Tribunal des mineurs (1 poste supplémentaire) et de la Cour pénale de la Cour de justice (2 postes supplémentaires) à la charge qui est la leur, en constante augmentation depuis une décennie.

1. Augmentation de la charge des autorités judiciaires pénales

Les juridictions pénales ne sont plus en mesure d'accomplir leur mission de manière satisfaisante, en raison de l'augmentation constante de leur charge depuis plus de 10 ans. Il en découle une augmentation du nombre d'affaires en cours (augmentation des stocks), ainsi qu'un allongement de la durée des procédures judiciaires, avec un effet direct sur la qualité des prestations fournies aux justiciables. Il en découle également une dégradation des conditions de travail du personnel et des magistrates et magistrats qui, conjuguée à leur investissement constant dans l'exercice de leur charge ou de leur mission, induit un risque d'absentéisme pour raison de santé et de rotation plus importante du personnel.

L'augmentation de la charge dans la filière pénale s'explique en premier lieu par l'augmentation du nombre de procédures pénales (cf. infra point 2). Elle s'explique également par la complexification de celles-ci depuis l'entrée en vigueur des règles fédérales de procédure pénale, au gré de la jurisprudence rendue année après année par le Tribunal fédéral et de l'usage toujours plus important de voies de droit et d'institutions juridiques nouvelles. L'application du nouveau droit de procédure entré en vigueur en 2011, et les réformes de droit de fond intervenues depuis lors¹ ont progressivement entraîné une augmentation du nombre de questions à traiter, y compris des questions incidentes² ou accessoires³ et des recours. Elles ont également

¹ Notamment l'introduction de l'expulsion pénale avec, pour conséquence, un nouveau cas d'application de l'infraction de rupture de ban, l'interdiction de travailler avec des enfants ou encore la gestion des recours en matière de scellés.

² Notamment en matière de réquisitions de preuve.

induit une hausse d'échanges d'écritures des parties ou encore d'actes et de décisions rendues en cours de procédure. Il en a résulté une augmentation progressive, massive et constante de la charge découlant de chacune des procédures judiciaires, tant au Ministère public qu'auprès des autorités de jugement de première instance (Tribunal pénal ou Tribunal des mineurs) et de seconde instance (chambre pénale d'appel et de révision ou chambre pénale de recours de la Cour de justice).

2. Augmentation du nombre de procédures

Le nombre de procédures pénales introduites chaque année devant l'une des juridictions de la filière pénale est en constante augmentation depuis 2011. C'est notamment le cas à l'entrée de la filière pénale, en particulier au Ministère public, avec 33% de nouvelles procédures par année entre 2011 et 2019. C'est également le cas dans les juridictions de jugement. Dans ces dernières, la tendance s'est encore accrue depuis 2016, notamment dans plusieurs sections du Tribunal pénal (cf. infra point 2.1.), du Tribunal des mineurs (cf. infra point 2.2.) ou encore à la chambre pénale de recours de la Cour de justice (cf. infra point 2.3.).

2.1. Tribunal pénal

Le Tribunal pénal, juridiction pénale de première instance compétente pour les adultes, comprend 5 sections. Trois d'entre elles sont les autorités pénales de jugement, qui tranchent les procédures sur le fond de la procédure : le Tribunal de police, le Tribunal correctionnel et le Tribunal criminel. Les 2 autres sections sont compétentes pour contrôler les mesures de contrainte en cours de procédure (Tribunal des mesures de contrainte) ou l'application des peines et des mesures après jugement (Tribunal d'application des peines et des mesures).

Le Tribunal de police, composé d'un juge unique, est compétent lorsque le Ministère public requiert une peine privative de liberté de 2 ans au maximum. Depuis 2019, il reçoit environ 5 000 procédures nouvelles par année. Le Tribunal correctionnel, composé de 3 juges titulaires, est pour sa part compétent lorsque la peine privative de liberté requise par le Ministère public est égale ou supérieure à 2 ans mais inférieure à 10 ans. Il ouvre entre 150 et 190 procédures nouvelles par année. Le Tribunal criminel, composé de 3 juges titulaires et de 5 juges assesseurs ou assesseuses, est compétent pour

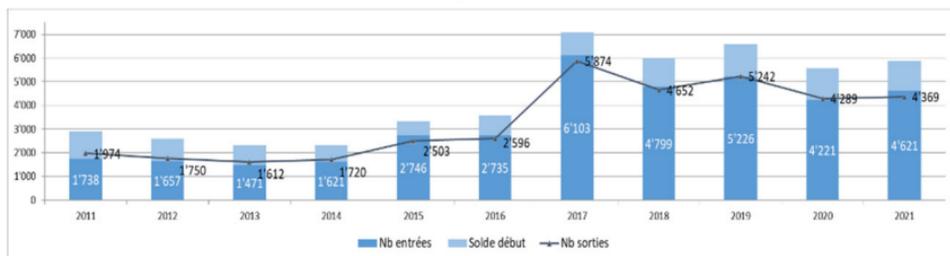
³ Notamment en matière de calcul de la rémunération des avocates et avocats plaissant au bénéfice de l'assistance juridique, précédemment de la compétence du greffe, ou des indemnités en cas d'acquiescement ou de succès, même partiel, en appel.

connaître des affaires les plus graves, dans lesquelles le Ministère public requiert une peine privative de liberté de 10 ans au moins. Le nombre de nouvelles affaires criminelles est généralement compris entre 1 et 5 par an.

Le Tribunal de police a connu une augmentation constante de sa charge depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit de procédure, le nombre de nouvelles procédures annuelles passant de 1 738 à 2 735 (+ 57%) entre 2011 et 2016. Cette augmentation est l'un des éléments qui avaient conduit le législateur à augmenter le nombre de postes de magistrats et magistrats titulaires du Tribunal pénal de 2 unités, avec effet en 2017.

Depuis lors, le nombre d'entrées au Tribunal de police a encore augmenté de manière massive, en particulier les procédures provenant du service des contraventions. Entre 2016 et 2019, le nombre de nouvelles procédures du Tribunal de police a presque doublé (+ 91%), dépassant les 5 200 procédures. Depuis 2011, il a tout simplement triplé. Au regard de ces chiffres, la légère baisse constatée en 2020 et 2021, directement liée à la pandémie actuelle, n'est pas significative.

Entrées et sorties au Tribunal de police



Les autres sections du Tribunal pénal connaissent elles aussi une augmentation du nombre des affaires dont elles sont saisies. C'est ainsi le cas du Tribunal correctionnel, qui a passé de 123 entrées par année en 2011 à 159 en 2016 et à 193 en 2019 et 2020 (164 en 2021), ce qui représente une augmentation de 57% en moins de 10 ans. Les entrées au Tribunal d'application des peines et des mesures (+ 22% entre 2012 et 2020) et le nombre de procédures traitées par le Tribunal des mesures de contrainte par année (+ 30%) sont également en forte augmentation depuis le début de la décennie précédente.

A noter que la surcharge du Tribunal de police et du Tribunal correctionnel a un effet direct sur la durée des procédures, y compris avec détenus, dans la mesure où la juridiction n'est plus en mesure de convoquer aussitôt les audiences dès le renvoi de la procédure devant elle par le

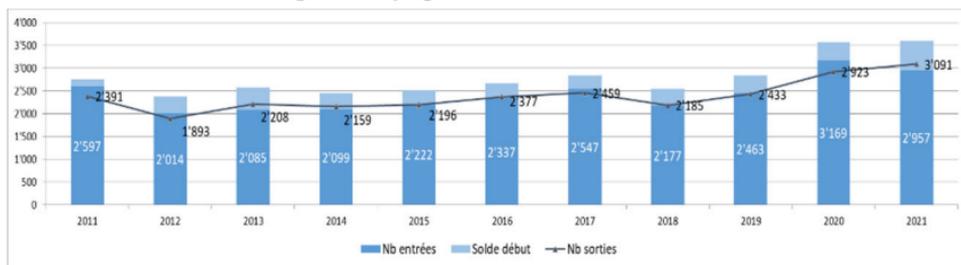
Ministère public. Le délai d'attente peut désormais dépasser plusieurs mois, ce qui se traduit par une augmentation de la durée de la détention et, partant, du nombre de détenus à Champ-Dollon.

2.2. Tribunal des mineurs

Le Tribunal des mineurs est l'autorité d'instruction, de jugement et d'application des peines et des mesures dans les procédures pénales diligentées contre des enfants ou des adolescents.

La situation de cette juridiction, actuellement dotée de 6 postes de juge titulaire, est préoccupante. L'évolution la plus marquée concerne les nouvelles procédures portant sur des crimes et délits, soit les affaires les plus graves, qui mobilisent le plus la juridiction et ses magistrates et magistrats : le nombre d'entrées dans ce domaine a en effet crû de 97%, passant de 1 032 à 2 030 entre 2011 et 2020. La tendance est constante, année après année. Elle s'est même accrue en 2020, année du début de la pandémie.

Entrées et sorties auprès du juge des mineurs



2.3. Cour pénale de la Cour de justice

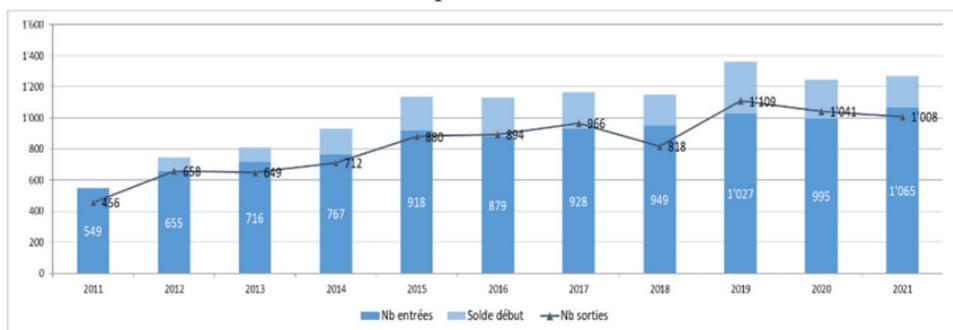
La Cour pénale de la Cour de justice est l'autorité judiciaire pénale de dernière instance. Elle comprend 2 chambres, soit la chambre pénale de recours et la chambre pénale d'appel et de révision.

La chambre pénale de recours est compétente pour connaître des recours dirigés contre les décisions et les actes de procédure de la police, du Ministère public et des autorités pénales compétentes en matière de contraventions (sauf ordonnances pénales) ainsi que contre les décisions des tribunaux de première instance (Tribunal de police, Tribunal correctionnel, Tribunal criminel et Tribunal des mineurs) non sujettes à appel. Elle est également compétente pour connaître des recours contre les décisions du Tribunal des mesures de contrainte en matière de détention avant jugement. Elle statue enfin sur les recours contre les décisions en matière d'exécution des peines et des mesures.

La chambre pénale d'appel et de révision statue quant à elle sur les appels formés contre les jugements de première instance (jugements du Tribunal de police, du Tribunal correctionnel, du Tribunal criminel et du Tribunal des mineurs), ainsi que sur les demandes de révision.

La Cour pénale a vu ses entrées annuelles augmenter de 74% entre 2011 et 2021. La cause en est avant tout l'augmentation du nombre de procédures à la chambre pénale de recours. Le nombre de procédures entrées annuellement dans cette chambre a ainsi passé de 549 en 2011 à 1 065 en 2021 (+ 94%).

Entrées et sorties à la chambre pénale de recours



La chambre pénale d'appel et de révision a également vu le nombre d'entrées annuelles croître, pour passer de 346 en 2011 à 488 en 2021 (+ 41%). Cette chambre doit en outre faire face à la hausse des audiences et de leur durée, le Tribunal fédéral ayant considérablement limité les cas où il était possible d'opter pour la procédure écrite et ayant posé des exigences accrues en matière d'interrogatoire des parties ainsi que de refus de mesures probatoires. Ainsi, le nombre de demi-journées d'audiences (avec 3 magistrats ou magistrats sur 6 et 1 greffière-juriste ou 1 greffier-juriste) a passé de 156 en 2019 à 242 en 2021.

Vu l'importance de la charge et leur dotation actuelle, les 2 chambres sont en outre en grande difficulté pour absorber l'arrivée de dossiers complexes en raison de leur volume ou de la matière, lesquels sont de plus en plus nombreux.

3. Création de 4 postes de juge titulaire

La création de postes supplémentaires de juge titulaire dans les 3 juridictions pénales de jugement est indispensable à la normalisation du fonctionnement de la filière pénale. Le statu quo impliquerait inéluctablement

la détérioration de la situation, avec un impact direct sur la durée des procédures et la qualité des prestations rendues à la population du canton.

La commission de gestion du pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat ont reporté ce renforcement pendant plusieurs exercices. La chose n'est aujourd'hui plus possible sans impact direct sur le fonctionnement des autorités judiciaires.

Le présent projet de loi augmente ainsi d'une unité la dotation du Tribunal pénal et du Tribunal des mineurs en magistrat ou magistrat titulaire, et de 2 unités celle de la Cour de justice, à l'attention de sa Cour pénale.

Il sied de préciser que le présent projet de loi entraînera l'augmentation du nombre de postes de juges suppléantes ou suppléants auprès des 3 juridictions visées, dès lors que la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ; rs/GE E 2 05), prévoit qu'un nombre de juges suppléantes ou suppléants équivalent au nombre de juges titulaires est affecté à chaque juridiction. Cette hausse, mécanique, n'a cependant aucun impact budgétaire, puisque les juges suppléantes ou suppléants sont indemnisés uniquement lorsqu'elles ou ils sont mis en œuvre. Au contraire, l'augmentation du nombre de juges titulaires devrait entraîner une mobilisation moins importante des juges suppléantes ou suppléants.

A noter enfin que la commission de gestion du pouvoir judiciaire a porté à son plan financier quadriennal, soutenu par le Conseil d'Etat, d'autres postes supplémentaires de magistrats ou magistrats titulaires pour la filière pénale, notamment 2 postes de procureure ou procureur au Ministère public pour l'exercice 2025. Ces postes s'avéreront nécessaires, sauf inversion de tendance ces prochaines années, étant par ailleurs précisé que le plan financier quadriennal ne prend en l'état pas en considération l'impact de la révision, en cours, du code de procédure pénale.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames les Députées et Messieurs les Députés, de réserver un accueil favorable au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Préavis technique financier*
- 2) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet*
- 3) *Tableau comparatif*



REPUBLIQUE ET
CANTON DE GENEVE

PREAVIS FINANCIER

Ce préavis financier ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en matière de politique budgétaire.

1. Attestation de contrôle par le département présentant le projet de loi

- ♦ Projet de loi présenté par le Pouvoir judiciaire.
- ♦ Objet : Projet de loi : Dotation de la filière pénale.
- ♦ Rubrique(s) budgétaire(s) concernée(s) : Nat. 30
- ♦ Numéro(s) et libellé(s) de programme(s) concernés :

J01 Pouvoir judiciaire

- ♦ Planification des charges et revenus de fonctionnement du projet de loi :

oui non Le tableau financier annexé au projet de loi intègre la totalité des impacts financiers découlant du projet.

(en mios de fr.)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Dès 2028
Ch. personnel	-	0.5	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Biens et services et autres ch.	-	-	-	-	-	-	-	-
Ch. financières	-	-	-	-	-	-	-	-
Subventions	-	-	-	-	-	-	-	-
Autres charges	-	-	-	-	-	-	-	-
Total charges	-	0.5	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Revenus	-	-	-	-	-	-	-	-
Total revenus	-	-	-	-	-	-	-	-
Résultat net	-	-0.5	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1

- ♦ Inscription budgétaire et financement :

oui non Les incidences financières de ce projet de loi ont été inscrites au projet de budget de fonctionnement 2022.

intégrées aux autorisations de dépenses de fonctionnement pour l'exercice 2022 résultant de l'application des douzièmes provisoires :

oui non - Un crédit supplémentaire de fonctionnement en 2022 sera déposé.

oui non Les incidences financières de ce projet de loi sont inscrites au plan financier quadriennal 2022-2025. Elles seront inscrites au plan financier quadriennal 2023-2026 lors de son actualisation.

oui non Autre(s) remarque(s) : _____

Le département atteste que le présent projet de loi est conforme à la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), à la loi sur les indemnités des aides financières (LIAF), au modèle comptable harmonisé pour les départements et les communes (MCH2) et aux dispositions d'exécution adoptées par le Conseil d'Etat.

à Genève, le : 31 janvier 2022

Signature du responsable financier :
Thierry Mazamay



Approbation / Avis du département des finances

oui non Remarque(s) complémentaire(s) du département des finances : _____

à Genève, le 31 janvier 2022

Visa du département des finances :
Marc Gloria

3. : Le présent préavis financier est basé sur le PL, son exposé des motifs, le tableau financier et ses annexes transmis le 28 janvier 2022.

**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Pouvoir judiciaire - Dotation de la filière pénale**

Projet présenté par Pouvoir judiciaire

(montants annuels, en millions de fr.)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	dès 2028
TOTAL charges de fonctionnement	0.00	0.54	1.08	1.08	1.08	1.08	1.08	1.08
Charges de personnel [30]	0.00	0.54	1.08	1.08	1.08	1.08	1.08	1.08
Biens et services et autres charges [31]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Charges financières	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intérêts [34]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Subventions [363+369]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Autres charges [30-36]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL revenus de fonctionnement	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Revenus [40 à 46]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0.00	-0.54	-1.08	-1.08	-1.08	-1.08	-1.08	-1.08

Remarques :

Date et signature du responsable financier :

31.01.2022 T. NAZARAY



Loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) du 26 septembre 2010	Avant-projet de loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (E 2 05)	Commentaires
<p>Art. 91 Dotation</p> <p>¹ Le Tribunal pénal est doté de 23 postes de juge titulaire.</p>	<p>Art. 91, alinéa 1 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Le Tribunal pénal est doté de 24 postes de juge titulaire.</p>	
<p>Art. 111 Dotation</p> <p>¹ Le Tribunal des mineurs est doté de 6 postes de juge titulaire.</p>	<p>Art. 111, alinéa 1 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ Le Tribunal des mineurs est doté de 7 postes de juge titulaire.</p>	
<p>Art. 117 Dotation</p> <p>¹ La Cour de justice est dotée de 35 postes de juge titulaire.</p>	<p>Art. 117, alinéa 1 (nouvelle teneur)</p> <p>¹ La Cour de justice est dotée de 37 postes de juge titulaire.</p>	