

*Projet présenté par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt : 7 novembre 2013*

**Projet de loi**

**modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05)**  
*(Renforcement de la filière pénale)*

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)**

<sup>1</sup> Le Tribunal pénal est doté de 20 postes de juge titulaire.

**Art. 117, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> La Cour de justice est dotée de 33 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 : Anja WYDEN GUELPA

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

Mesdames et  
Messieurs les députés,

### **A. Préambule**

Le code de procédure pénale suisse et la loi sur l'organisation judiciaire, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, ont entraîné une profonde modification de l'organisation, des compétences et du fonctionnement des autorités judiciaires pénales de notre canton. L'impact de la réforme s'est rapidement révélé plus important encore qu'imaginé. Au fur et à mesure qu'elles s'appropriaient le nouveau droit et que les effets conjoncturels induits par sa mise en œuvre s'estompaient, les différentes juridictions ont dû constater que leur dotation en magistrats titulaires ne leur permettait pas d'accomplir leur mission et de traiter les procédures dans des délais raisonnables. Les organes de gouvernance et de surveillance du pouvoir judiciaire, ainsi que la Cour des comptes, sont progressivement parvenus à la même conclusion : la filière pénale de la justice de notre canton devait être renforcée.

Au vu de ces constats et en cohérence avec la convention de politique criminelle conclue le 29 août 2012 avec le procureur général, le Conseil d'Etat a déposé, en décembre 2012, un projet de loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (PL 11099), dans le but de porter de 35 à 43 le nombre de magistrats titulaires du Ministère public. Le Grand Conseil a adopté la modification proposée en mars 2013. Depuis lors, 4 procureurs supplémentaires ont été élus et sont entrés en fonction; les 4 autres doivent pour leur part entrer en fonction en janvier 2014.

L'étape suivante du renforcement de la chaîne pénale consiste à revoir à la hausse la dotation en magistrats titulaires du Tribunal pénal et de la Cour de justice, soit de sa Cour pénale. La situation de ces deux juridictions, insuffisamment dotées au vu de l'impact de la récente réforme, est d'ores et déjà critique. Elle se péjore actuellement, au fur et à mesure que le Ministère public normalise son fonctionnement, la tendance étant appelée à s'accélérer au gré de l'arrivée des nouveaux procureurs. Le présent projet de loi tend, en cohérence avec le précédent, à y remédier et à permettre à l'ensemble de la chaîne pénale de remplir la mission que la loi lui confère.

## B. Etat des lieux

### 1. Tribunal pénal

Le Tribunal pénal est composé de 5 sections, soit le Tribunal des mesures de contrainte, le Tribunal d'application des peines et des mesures, le Tribunal de police, le Tribunal correctionnel et le Tribunal criminel.

- a) Le Tribunal des mesures de contrainte (TMC) intervient durant la procédure préliminaire. Il autorise la détention avant jugement (mise en détention et prolongation de la détention provisoire et de la détention pour des motifs de sûreté, ainsi que traitement des demandes de mise en liberté) et d'autres mesures de contrainte, telles les mesures de surveillance, les prélèvements d'ADN de masse et statue sur la levée des scellés. En vertu de la jurisprudence, le TMC est également compétent pour statuer sur les conditions de détention. Il siège dans la composition d'un juge unique. Au vu des délais prévus par le code de procédure pénale (notamment 48 heures pour les mises en détention), il fonctionne en permanence, soit 365 jours par an.
- b) Le Tribunal d'application des peines et des mesures (TPM) statue dans toutes les procédures postérieures à un jugement pénal (libération conditionnelle, conversion de la peine pécuniaire, de l'amende ou du travail d'intérêt général en peine privative de liberté, contrôle annuel des mesures thérapeutiques et de l'internement, révocation du sursis, restitution et allocation au lésé ou au tiers d'objets ou de valeurs patrimoniales confisqués, etc.). Il siège dans la composition d'un juge unique ou de 3 juges suivant les cas.
- c) Le Tribunal de police (TDP) juge en première instance les auteurs majeurs d'infractions pénales à propos desquelles le Ministère public requiert une amende, une peine pécuniaire, un travail d'intérêt général ou une peine privative de liberté de 2 ans au maximum. Il siège dans la composition d'un juge unique.
- d) Le Tribunal correctionnel (TCO) juge en première instance les auteurs majeurs d'infractions pénales à propos desquelles le Ministère public requiert une peine privative de liberté supérieure à 2 ans mais ne dépassant pas 10 ans, ou une mesure. Il siège dans la composition de 3 juges.
- e) Le Tribunal criminel (TCR) juge en première instance les auteurs majeurs d'infractions pénales à propos desquelles le Ministère public requiert une peine privative de liberté supérieure à 10 ans. Il siège dans la composition de 3 juges et de 4 juges assesseurs.

Le Tribunal pénal est aujourd'hui doté de 17 juges titulaires. 5 d'entre eux sont avant tout en charge du TMC et du TPM. Les 12 autres sont principalement affectés aux 3 instances de jugement au fond.

La situation de la juridiction est aujourd'hui critique, avant même que le renforcement du Ministère public, en cours, n'ait produit ses effets.

Le taux de sortie, soit le rapport entre le nombre de procédures sorties et le nombre de procédures entrées pendant une période donnée, est ainsi en baisse constante depuis la création du tribunal (96% au premier semestre 2013). En d'autres termes, la juridiction n'est pas en mesure de traiter la masse de procédures qui lui parviennent et accumule progressivement un stock d'affaires important.

Le nombre d'entrées, soit de nouvelles procédures, est en augmentation sensible au Tribunal pénal (+ 34% si l'on compare les premiers trimestres 2013 et 2012; + 7% si l'on compare les premiers semestres 2013 et 2012). Hormis le TPM, les 4 autres sections du tribunal ont connu une augmentation de la charge de travail au fil de ces 3 dernières années. Pour le Tribunal de police, le nombre de procédures renvoyées par le Ministère public ensuite d'une opposition à ordonnance pénale est par exemple en hausse significative (+ 14%).

Le Tribunal correctionnel est encore plus touché (+ 19% entre le 1<sup>er</sup> semestre 2012 et le 1<sup>er</sup> semestre 2013), lui qui connaît des procédures complexes, siège avec 3 juges titulaires, souvent pendant plusieurs jours et mobilise en conséquence de manière accrue les magistrats et le personnel de la juridiction. Il convient également de rappeler que c'est déjà ce tribunal qui a connu la plus forte progression du nombre des affaires entre 2011 et 2012 (+ 42%). Par ailleurs, c'est à la suite des jugements de ce tribunal que le taux d'appel est le plus élevé, ce qui oblige les juges à motiver leurs jugements de manière complète. Ainsi, le temps de préparation d'audience, l'audience elle-même, la délibération, puis la rédaction du jugement, absorbent des journées entières pour 3 juges.

Pour les jours d'audience uniquement au TCO et TCR, l'augmentation entre 2012 et 2013 est significative (après une augmentation déjà importante entre 2011 et 2012). En effet la moyenne des jours d'audience est, par juge, de 43 pour 2012 et de 27 pour le 1<sup>er</sup> semestre 2013, soit, en extrapolant, de 54 jours sur l'année. A cela s'ajoutent les audiences du TDP, soit 3 fois une demi-journée d'audience par juge toutes les 3 à 4 semaines. Le temps de préparation des audiences et de rédaction des jugements est ainsi réduit à la portion congrue.

Le Tribunal des mesures de contrainte connaît un accroissement de sa charge depuis le début de son existence au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Le nombre de décisions rendues par mois est ainsi passé de 220 au printemps 2011 à 330 en été 2013. C'est sans compter les procédures particulières de levée de scellés sur des saisies opérées par le Ministère public, qui occupent cette section pendant des semaines à trier des volumes importants de documentation papier ou le plus souvent sous format électronique, ce qui est encore plus complexe.

La tendance ne peut que s'accroître en raison de la montée en puissance progressive du Ministère public ensuite de l'entrée en fonction de 8 nouveaux procureurs et d'une hausse des nouvelles procédures pénales (+ 8,2% au 1<sup>er</sup> semestre 2013). Dans certains domaines et types de procédures, le nombre total de procédures de 2012 a déjà été atteint lors du 1<sup>er</sup> semestre 2013.

Pour faire face à cette situation, la juridiction traite prioritairement les procédures avec détenus, avec pour conséquence l'allongement de la durée des procédures pénales dans lesquelles le ou les prévenus ne sont pas en détention, étant précisé qu'elle ne parvient quasiment plus à convoquer d'audiences sans détenu, hors cas de contestation d'une contravention, qui sont convoqués en raison du bref délai de prescription des contraventions.

De plus, en 2013, le Tribunal des mesures de contrainte a eu à réitérées reprises à traiter de prolongations de la détention pour des motifs de sûreté, dans la mesure où le TCO n'arrivait pas à convoquer l'audience de jugement dans les 3 mois initiaux.

La juridiction est également contrainte de recourir de manière régulière à des juges suppléants, alors que cette mesure, qui ne favorise pas la cohérence des pratiques et de la jurisprudence, devrait rester ponctuelle. Cette solution soulage 2 des juges titulaires du TCO et TCR par composition, mais pas celui qui fonctionne en qualité de direction de la procédure (et assume donc la rédaction des jugements), puisqu'un juge suppléant n'est jamais direction de la procédure.

Toutes les pistes de rationalisation ou d'optimisation dans l'organisation de la juridiction ont été prises, comme la Cour des comptes l'a expressément confirmé dans son rapport de juin 2012. Il y a en conséquence lieu de doter le Tribunal pénal de 3 charges supplémentaires de juge titulaire et de juge suppléant, ce qui permettrait entre autres la création d'un pool à même de siéger en composition à 3 (TCO).

## **2. Cour de justice**

La Cour pénale est l'une des 3 sections de la Cour de justice. Elle est appelée à trancher les appels et recours interjetés contre les ordonnances et jugements rendus par les autorités de poursuite ou de jugement de première instance. Elle comprend 2 chambres, soit la chambre pénale de recours et la chambre pénale d'appel et de révision :

- a) la chambre pénale de recours statue sur les recours dirigés contre les actes de procédure et contre les décisions non sujettes à appel rendues par la police, le Ministère public, les autorités pénales compétentes en matière de contraventions, le Tribunal des mineurs et les 5 sections du Tribunal pénal;
- b) la chambre pénale d'appel et de révision statue principalement sur les appels formés contre les jugements du Tribunal de police, du Tribunal correctionnel, du Tribunal criminel, du Tribunal d'application des peines et des mesures et du Tribunal des mineurs, ainsi que sur les demandes en révision.

La chambre pénale de recours voit le nombre de ses nouvelles procédures croître de manière constante depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit en janvier 2011 (+ 59% entre 2011 et 2012; + 56% entre le 1<sup>er</sup> semestre 2012 et le 1<sup>er</sup> semestre 2013). Avec le Tribunal des mesures de contrainte, elle est l'autorité la plus directement et la plus rapidement touchée par l'augmentation de l'activité du Ministère public. Le renforcement en cours de cette dernière juridiction et la hausse des procédures nouvelles nécessitent l'octroi d'une charge de juge supplémentaire.

## **C. Examen de détail**

### ***Art. 91, al. 1***

Le nombre de 3 postes supplémentaires permettra :

- de renforcer le Tribunal de police, qui siège en juge unique, en lui permettant d'absorber le contentieux de masse;
- de renforcer le Tribunal correctionnel et le Tribunal criminel, qui siègent tous deux avec 3 juges titulaires;
- de renforcer de manière ponctuelle le Tribunal des mesures de contrainte et le Tribunal d'application des peines et des mesures.

*Art. 117, al. 1*

Un seul poste supplémentaire est prévu. Il s'agit ici de concilier le besoin en dotation supplémentaire et la nécessité de préserver la cohérence de la jurisprudence de la dernière instance cantonale.

Il convient de préciser que l'examen du présent projet de loi devra être coordonné avec celui du projet de loi concernant la création d'une juridiction constitutionnelle, lequel augmente également le nombre de juges titulaires de la Cour de justice. Il en est de même pour leur entrée en vigueur.

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

Annexes :

- 1) *Tableau comparatif*
- 2) *Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*
- 3) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*

## Projet de loi modifiant la loi sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05) – Renforcement de la filière pénale

### Tableau récapitulatif

Nouvelle teneur	Ancienne teneur
<p><b>Art. 1 Modifications</b> La loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010, est modifiée comme suit :</p>	
<p><b>Art. 91, al. 1 (nouvelle teneur)</b> <sup>1</sup> Le Tribunal pénal est doté de 20 postes de juge titulaire.</p>	<p><b>Art. 91 Dotation</b> <sup>1</sup> Le Tribunal pénal est doté de 17 postes de juge titulaire.</p>
<p><b>Art. 117, al. 1 (nouvelle teneur)</b> <sup>1</sup> La Cour de justice est dotée de 33 postes de juge titulaire</p>	<p><b>Art. 111 Dotation</b> <sup>1</sup> La Cour de justice est dotée de 32 postes de juge titulaire.</p>
<p><b>Art. 2 Entrée en vigueur</b> Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	



Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle d'investissement

PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS

Projet loi concernant le projet de modification sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2 05) - renforcement de la filière pénale

Projet présenté par le Département de la sécurité

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recettes d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL des charges financières</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
			2.875%					
<b>charges financières récurrentes</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0

Signature du responsable financier :

Date : 15.10.2013


  
Lien TANG  
NGUYEN-TANG BOMPAS

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle  
**PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE**  
**Projet loi concernant le projet de modification sur l'organisation judiciaire (LOJ) (E 2.05) - renforcement de la filière pénale**

**Projet présenté par le Département de la sécurité**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Résultat récurrent
<b>TOTAL des charges de fonctionnement induites</b>	0	580'000	1'160'000	1'160'000	1'160'000	1'160'000	1'160'000	1'160'000
Charges en personnel [30] <small>(augmentation des charges de personnel, formation, etc.)</small>	0	530'000	1'060'000	1'060'000	1'060'000	1'060'000	1'060'000	1'060'000
Dépenses générales [31] Charges en matériel et véhicule <small>(meubler, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)</small>	0	50'000	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000
Charges de bâtiment <small>(luzide (eau, énergie, combustibles), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] Intérêts (report tableau) Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Perte comptable [330] Provision [38] (préciser la nature) Octroi de subvention ou de prestations [36] <small>(subvention accordée à des tiers, prestation en nature)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL des revenus de fonctionnement induits</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] <small>(augmentation de revenus (impôts, émoluments, taxes), subventions reçues, dons ou legs)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] <small>(revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)</small>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)</b>	0	580'000	1'160'000	1'160'000	1'160'000	1'160'000	1'160'000	1'160'000

Remarques :

Signature du responsable financier :   
 Date : 15.10.2013  
 Lien  
 NGUYEN-TANG BOMPAS