

*Date de dépôt : 24 février 2015*

## **Rapport**

### **de la Commission législative chargée d'étudier le rapport du Conseil supérieur de la magistrature au Grand Conseil pour l'exercice 2012**

#### **Rapport de M. Murat Julian Alder**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission législative (ci-après : « la commission ») a traité le rapport du Conseil supérieur de la magistrature (ci-après : « CSM ») au Grand Conseil pour l'exercice 2012 (RD 1035) lors de ses séances des vendredis 9 et 16 janvier 2015.

Au nom de la commission, le rapporteur tient en particulier à remercier les personnes suivantes de leur précieuse contribution aux travaux :

- M. le Député Edouard Cuendet (PLR), Président de la Commission ;
- M. Fabien Mangili, Directeur des affaires juridiques, Chancellerie d'Etat ;
- M. Jean-Luc Constant, Secrétaire scientifique, SGGC ;
- M. Gérard Riedi, M. Tazio Dello Buono et M<sup>me</sup> Justine Kamm, procès-verbalistes.

#### **1. Présentation du RD 1035 par Mme Christine Junod, Présidente du CSM (9 janvier 2015)**

M<sup>me</sup> Junod explique que les moyens logistiques du CSM sont très limités. La remise tardive du rapport pour l'exercice 2012 devrait rester une exception grâce à la nouvelle organisation. En effet, le rapport 2014 pourra être rendu durant le premier semestre 2015. Sur le fond, elle indique ne pas avoir de compléments précis à apporter au rapport, mais qu'elle se tient à disposition pour répondre aux questions des commissaires.

Sur question d'un député (MCG), M<sup>me</sup> Junod confirme que le CSM tient des séances protocolées par un procès-verbal dûment soumis à l'approbation de ses membres.

Sur question du même député (MCG), M<sup>me</sup> Junod explique que le CSM constitue l'organe disciplinaire de la magistrature. Il est saisi sur dénonciation ou sur plainte. Il peut également se saisir spontanément en présence de révélations médiatiques. Son pouvoir de sanction va du blâme à la révocation pure et simple. En d'autres termes, les compétences disciplinaires du CSM sont importantes. Il dispose également de compétences en matière d'accompagnement dans certaines circonstances, par exemple par rapport à une formation qui serait déficiente sur certains points. Aujourd'hui, on demande aux magistrats non seulement de faire du droit, mais aussi d'être compétents dans des domaines qui ne sont a priori pas forcément les leurs (par exemple le management ou la comptabilité). Il pourrait ainsi y avoir une invitation ferme à un magistrat de compléter sa formation et un suivi de la manière dont il se prête à cette formation. Il y a également l'hypothèse où un magistrat se retrouve incapable d'exercer sa charge pour une raison qui n'est pas liée à un comportement disciplinaire, mais par exemple à une maladie ou à un problème de santé. Un magistrat a ainsi vu sa charge être diminuée de 50 %. Dans d'autres cas, le CSM peut relever le magistrat de sa charge. Il n'y alors pas de révocation du magistrat, puisqu'il n'a pas commis de faute. Ce n'est pas une sanction, mais une situation qui fait qu'il n'est plus apte à exercer sa charge. Cela a alors des incidences sur la suite de la carrière de l'intéressé et éventuellement sur la possibilité d'être pris en charge par des assurances ou de recevoir des prestations.

Le même député (MCG) sait que le canton de Genève est assez pauvre en termes d'effectifs. Il y a ainsi environ 170 magistrats à Zurich par rapport à 44 à Genève au Ministère public (140 pour l'ensemble de la magistrature). Pour autant, Genève ne doit pas manquer d'affaires. Il se demande si cela ne conduit pas à une surcharge de travail.

M<sup>me</sup> Junod confirme que les effectifs sont différents selon les cantons, mais les comparaisons sont difficiles vu que l'organisation des cantons, notamment territoriale, n'est pas la même. Le Ministère public va plutôt dire qu'il est sous-doté par rapport à la masse de travail qui est générée par les magistrats eux-mêmes, mais aussi fournie par la police. Finalement, c'est la juridiction qui dépend le plus de tiers et qui ne maîtrise pas nécessairement toute son activité, même quand elle le voudrait. Le Ministère public aurait tendance à dire qu'il en faudrait un peu plus, mais, en l'état, il faut admettre que le législateur ne l'a pas trop mal traité en répondant plutôt positivement aux demandes d'augmentation d'effectifs en termes de magistrats, y compris

pour les autres juridictions que le Ministère public. En l'état, le Pouvoir judiciaire n'est pas l'entité la plus maltraitée par les autorités exécutives et législatives. Cela étant, il est vrai que le nombre et la complexité des affaires augmente. Les justiciables et les avocats sont également de plus en plus querelleurs. A l'interne, un appui est fourni aux magistrats et aux collaborateurs administratifs. Récemment, une antenne santé a même commencé à être mise en place au sein du Pouvoir judiciaire.

Le même député (MCG) signale que la problématique de l'absentéisme avait été évoqué dans d'autres commissions avec un taux qui était apparemment plus élevé que la moyenne au Pouvoir judiciaire.

M<sup>me</sup> Junod relève que cet aspect dépend davantage de la commission de gestion que du CSM. Cela étant, ce dernier s'occupe aussi, à travers les magistrats, du bon fonctionnement des juridictions. Ainsi, quand une juridiction est mal organisée, n'a pas suffisamment de moyens en personnel ou a beaucoup d'absentéisme, le magistrat en subit forcément le contrecoup. Il pourrait même être lui-même responsable de certaines situations d'absentéisme. D'une manière générale, il y a un taux d'absentéisme assez important qui en phase d'évolution positive parce que c'est un métier qui n'est pas facile. On voit presque tout le temps la face la plus fâcheuse par rapport aux aspects pénaux, mais aussi parce qu'elle est déprimante dans d'autres circonstances. Toutes les procédures de divorce, de droit de la famille, etc. sont des situations qui ne sont pas faciles à gérer pour les magistrats, mais aussi pour tous les collaborateurs qui doivent intervenir à un titre ou un autre. C'est un métier qui peut être assez stressant et lourd à porter pour toutes les personnes impliquées.

Le même député (MCG) aimerait savoir si un dispositif a été mis en place pour les gérer les menaces, éventuellement les menaces de mort, ce que les gens font assez facilement aujourd'hui.

M<sup>me</sup> Junod indique que les menaces peuvent surgir à n'importe quel moment et dans n'importe quelle juridiction. Cela étant, les juridictions les plus concernées sont les juridictions pénales, mais ce n'est pas forcément là que le danger est le plus grand pour les causes ordinaires. Parfois, cela fait même faire partie du jeu de savoir qu'on va être menacé, même si cela va rarement au-delà. Cela dit, le Ministère public bénéficie de mesures d'accès à ses locaux qui font qu'il est le mieux protégé. En revanche, on n'est pas forcément très bon dans les juridictions civiles pour des histoires toutes bêtes de divorce ou d'attribution d'enfants. A part pour des cas clairement identifiés, il n'y a tout simplement pas de mesures. Il faut donc faire du cas par cas. Lorsqu'il y a une mesure, la police est la première consultée pour estimer la gravité de la menace et mettre en place les mesures adéquates. Cela

étant, il n'y a pas, jusqu'à présent, de mécanismes de protection qui sont simplement passifs. Le Pouvoir judiciaire dispose à présent d'un service de sécurité logistique. On est cependant loin de qui se fait par exemple au Palais de justice de Thonon-les-Bains, où l'on n'entre pas comme dans un moulin.

Un député (Ve) demande des renseignements sur la durée de la fonction et du renouvellement de la Présidence du CSM.

M<sup>me</sup> Junod explique que le CSM est présidé par le Président de la Cour de justice, dont le mandat dure trois ans, renouvelable une fois, ce qui donne un maximum possible de six ans. Pour les autres membres du CSM : le mandant de procureur général est renouvelé tous les six ans ; quant aux autres membres, les quatre magistrats élus par leurs pairs, les trois membres désignés par le Conseil d'Etat et les deux membres désignés par les avocats sont élus tous les trois ans. En l'occurrence, le dernier renouvellement a eu lieu en 2013.

Le même député (Ve) se demande s'il y a quand même des changements lors des renouvellements et si ce n'est pas un système dans lequel on a tendance à protéger les copains parce que l'on est dedans depuis trop longtemps.

M<sup>me</sup> Junod conteste cela et rappelle que le CSM a vu sa composition être modifiée par la nouvelle Constitution, laquelle prévoit un délai de mise en conformité jusqu'à 2016.

Le même député (Ve) a vu qu'il y a une possibilité de récusation. Il aimerait savoir comment cela se passe concrètement, notamment pour les deux membres de plein droit.

M<sup>me</sup> Junod indique qu'il n'y a pas de remplaçant ou de suppléant. Quelqu'un qui est récusé ne siège tout simplement pas. Cela étant dit, il existe des cas où l'on n'a pas de voix décisive, mais où l'on peut participer avec une voix consultative. On peut alors assister et participer aux délibérations du CSM en cas de problème disciplinaire pour l'un des magistrats d'une juridiction, mais sans voix décisionnelle. Les cas de récusation ordinaire de toute commission administrative figurent à l'article 15 de la loi sur la procédure administrative.

Un député (PLR) souhaite savoir ce qu'il s'est passé au 1er juin 2013 avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Celle-ci prévoit que toutes les candidatures au Pouvoir judiciaire font l'objet d'un préavis du CSM. Il imagine que cela a dû alourdir son cahier des charges. Il aimerait savoir comment cette nouveauté a été gérée et quelles seraient, le cas échéant, les mesures à prendre pour améliorer le processus.

M<sup>me</sup> Junod note que les premiers préavis seront traités dans le rapport 2013. Elle peut toutefois déjà dire que cela ajoute du travail au CSM dans la mesure où cela concernant environ 1'100 personnes pour lesquelles il faut un préavis à chaque fois qu'il y a une élection générale ou une élection avec concours entre deux élections générales, les préavis délivrés ayant la validité d'une année. Pour le premier exercice, le CSM s'est donc limité à délivrer uniquement les préavis pour les magistrats titulaires selon ce qui est prévu pour la période transitoire. Le CSM a ainsi rendu environ 150 préavis. Il a également choisi une procédure simplifiée pour les magistrats en postent qui demandaient le renouvellement de leur mandat au moyen d'audition des présidents de juridiction. Pour les magistrats qui pouvaient avoir un problème particulier par rapport au préavis, ceux-ci ont ensuite été entendus sur ces éléments par le CSM. Pour le surplus, c'est effectivement une procédure assez lourde. Le seul fait d'éplucher le dossier de personnes déjà connues prend du temps et cela a considérablement augmenté le nombre d'heures consacrées par le CSM à son activité. Par ailleurs, pour toutes les candidatures externes (nouveaux magistrats), il a fallu les entendre. Une quinzaine de personnes a donc été entendue par onze personnes, ce qui prend du temps.

M<sup>me</sup> Junod indique que le prochain exercice à grande échelle concerne la juridiction des Prud'hommes avec 390 personnes pour lesquelles le CSM devra rendre un préavis. Rien que le fait de rendre un préavis et de le signer représente un travail administratif important. Elle fait remarquer que, si des collègues en place ont envie de changer de juridiction et, dans le doute, demandent un préavis, on pourrait avoir encore 140 demandes à traiter.

Le même député (PLR) relève que la nouvelle Constitution prévoit qu'une minorité seulement des membres du CSM sera issue du Pouvoir judiciaire, ce qu'il trouve, à titre personnel, absurde. Il demande à M<sup>me</sup> Junod si elle a des inquiétudes sur cette nouvelle composition ou si, au contraire, la provenance des membres du CSM ne joue aucun rôle déterminant pour son travail.

M<sup>me</sup> Junod peut difficilement répondre à cette question, puisqu'elle n'a jamais fait l'expérience d'un organe disciplinaire composé en minorité de gens concernés par l'activité en question. Elle rappelle toutefois qu'autrefois, le Conseiller d'Etat en charge du département de justice et police siégeait au CSM, ce qui n'était d'ailleurs pas vraiment conforme au principe de la séparation des pouvoirs. Cela étant dit, ce qui était décisif, c'était la qualité des personnes qui siégeaient au CSM. Certains conseillers d'Etat ont été très bons dans cette fonction. Il faut également savoir que le CSM a ensuite été composé automatiquement de tous les présidents de juridiction. Un président

de juridiction n'est cependant pas nécessairement mieux placé pour sanctionner ses collègues. Enfin, il y a le CSM dans sa version actuelle avec des gens de provenances diverses. À nouveau, c'est la dynamique des gens qui est importante. M<sup>me</sup> Junod a eu de la chance, depuis qu'elle préside le CSM, d'avoir toujours eu une excellence dynamique grâce à la qualité des gens qui y siègent. Le fait qu'il y ait des gens externes au système judiciaire, comme un professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève, ne pose concrètement aucun problème de fonctionnement. La question de savoir si c'est normal ou conforme au droit européen ou aux recommandations européennes est un autre débat.

Un député (MCG) relève que le rapport ne mentionne pas le nombre d'interventions du CSM. Il aimerait donc savoir combien de dossiers ont été traités et quelles ont été les conséquences.

M<sup>me</sup> Junod rappelle que le CSM dispose de moyens logistiques limités. Cela étant, à compter du rapport 2014, le degré de précision des statistiques sera augmenté. On peut estimer qu'il y a une cinquantaine de procédures ouvertes par année. Cela ne veut pas dire qu'elles se terminent toutes par des sanctions, mais elles sont enregistrées. Dans certains dossiers, un simple échange de correspondance suffit. Le CSM a la caractéristique d'être un organe auquel on s'adresse quand on ne sait plus à qui s'adresser au sein du Pouvoir judiciaire. Il faut donc trier les demandes et essayer de répondre intelligemment. Dans certains cas, les reproches peuvent avoir une connotation disciplinaire ; le CSM va alors interpellé les magistrats concernés en leur demandant de prendre position. Dans d'autres cas, ce sont simplement des personnes dont la cause a été écartée et qui estiment avoir été traitées injustement parce qu'on aurait dû leur donner raison. Il n'y a alors pas nécessairement des reproches d'ordre disciplinaire à adresser à un magistrat. Cela étant, il peut arriver qu'un magistrat perde sa contenance en audience et qu'il puisse y avoir des reproches disciplinaires à leur faire.

Le même député (MCG) souhaite savoir si M<sup>me</sup> Junod verrait d'un mauvais œil que le CSM comporte des membres représentatifs des justiciables. Il prend l'exemple de la commission des métiers de la santé qui comporte des représentants des patients et des citoyens, mais aussi des représentants du Grand Conseil. Il pose cette question parce les membres du CSM se connaissent tous entre eux et qu'ils pourraient avoir un regard bienveillant à l'égard de collègues qui ont fauté.

M<sup>me</sup> Junod estime que cela dépend du type d'orientation de l'activité du CSM. Pour une partie de son activité, il est relativement important d'avoir une connaissance du fonctionnement du palais de justice et des droits et obligations d'un magistrat. Pour autant, cela ne veut pas dire que cela doit

être exclusivement réservé aux magistrats. Comme c'est le cas actuellement, il peut y avoir des tiers. Visiblement, une composition qui ne comprend pas uniquement des magistrats a fait ses preuves et ne pose pas de problème. Si le tiers est un membre d'un autre pouvoir, cela poserait problème comme à l'époque où un Conseiller d'Etat était membre de cet organe.

Le même député (MCG) précise que le Grand Conseil pourrait également nommer des personnes externes.

M<sup>me</sup> Junod reconnaît que le Grand Conseil pourrait nommer des représentants, mais la séparation des pouvoirs empêche des députés de siéger au CSM. Concernant la manière dont les autres membres sont désignés, M<sup>me</sup> Junod ne peut répondre au nom du CSM. En tout état de cause, rien n'empêche qu'une partie des membres du CSM soit désignée par le Conseil d'Etat, voire par le Grand Conseil.

Une députée (EAG) est intéressée par les problématiques de santé relevées dans le rapport, notamment de la chambre administrative. Elle aimerait savoir si cela est lié à des problèmes de fonctionnement interne ou si cela est dû à un accroissement des causes introduites. Par ailleurs, elle souhaite savoir si l'introduction des nouveaux codes de procédure a engendré des inconvénients ou une surcharge de travail.

M<sup>me</sup> Junod explique que, pour la chambre administrative, cela n'a pas changé grand-chose. Que cela soit le Code de procédure pénale ou le Code de procédure civile, cela a peu d'incidence sur les juridictions administratives. Pour la chambre administrative, il se trouve qu'elle a dû faire face à une forte augmentation des causes qui arrivaient chez elle en même que les changements de magistrats. Ces sont des éléments qui n'accélèrent pas nécessairement les processus de traitement des dossiers. Quand il est apparu que la pression commençait à monter, l'erreur a peut-être été commise d'attendre de voir si c'était conjoncturel ou structurel. Cela pouvait être conjoncturel au départ, mais comme on n'a pas réagi, cela est devenu structurel. Ensuite, des mesures de soutien ont été prises et on est maintenant revenu à un niveau normal.

La même députée (EAG) demande si l'augmentation de la charge n'était pas liée à une judiciarisation de certaines procédures.

M<sup>me</sup> Junod confirme que le justiciable a tendance à trouver que l'administration est de plus en plus taquine et l'administration que le justiciable est de plus en plus mesquin. A un moment donné, cela se retrouve devant un tribunal. De plus, il faut rappeler que la chambre administrative a est devenue la seconde instance pour tout ce qui touche aux procédures en matière de droit des étrangers. Cela constitue un ajout assez important sur le

plan quantitatif, mais aussi sur le plan émotionnel. Enfin, l'adjonction de compétences en matière de droit des marchés publics a également été une nouveauté. Il s'agit d'un domaine qui n'est facile ni pour l'administration, ni pour l'administré, ni pour le juge.

## **2. Discussion et vote (16 janvier 2015)**

Le Président relève la faible quantité de statistiques dans le RD 1035 et l'attribue au fait que les données ne sont pas informatisées. Il souhaiterait davantage de précisions lors des futurs rapports en termes de nombre de dossiers ouverts et de décisions rendues.

M. Mangilli informe la commission que le rapport du CSM pour l'exercice 2013 a été récemment déposé.

Le Président propose que la présidente du CSM soit invitée à apporter des compléments chiffrés lorsqu'elle sera entendue sur le rapport 2013.

**Mise aux voix, la prise d'acte du RD 1035 est acceptée par :**

**Pour : 7 (1 EAG, 1 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 PLR, 1 UDC)**

**Contre : 0**

**Abstention : 1 (1 MCG)**

*Catégorie : extraits*