

Date de dépôt : 30 mai 2007

Rapport

du Conseil supérieur de la magistrature sur ses activités pour l'année 2006

Mesdames et
Messieurs les députés,

Composition et séances

En 2006, le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après : le Conseil) était composé de MM. Daniel Zappelli, procureur général, Stéphane Esposito, président du Collège des juges d'instruction, Cédric-Laurent Michel, président du Tribunal de première instance, François Paychere, président du Tribunal administratif, Jean-Nicolas Roten, président du Tribunal de la jeunesse, Gilles Petitpierre, professeur, Luc Argand, avocat, Benoît Chappuis, avocat, M^{me} Anne Héritier Lachat, docteur en droit et Costin van Berchem, notaire, tous deux nommés par le Conseil d'Etat avec entrée en fonction au 1^{er} février 2006, en remplacement de MM. Bénédicte Foex, professeur, et Jean-Marc Delessert, notaire, démissionnaires au 31 janvier 2006. M. Joël Schwarzentrub, greffier-juriste, a officié en qualité de secrétaire du Conseil.

Au cours de l'année 2006, le Conseil s'est réuni seize fois en séance plénière, dont deux en vue de procéder au contrôle semestriel de l'activité des juridictions et des magistrats, contrôle qui s'effectue en juin, pour la période du 1^{er} décembre 2005 au 31 mai 2006, et en décembre, pour la période du 1^{er} juin au 30 novembre 2006. La présidence du Conseil a été assumée par la soussignée, Laura Jacquemoud Rossari, suite à sa nomination à la présidence de la Cour de justice en date du 1^{er} juin 2005.

Contrôle semestriel de l'activité des juridictions et des magistrats :

Les juridictions :

Suivant en cela les strictes directives émises par le Conseil, chaque juridiction présente, sous la signature de son président, un rapport semestriel comportant des informations notamment sur le nombre total des affaires au rôle de la juridiction, le temps moyen écoulé entre l'arrivée d'un dossier et son attribution, ainsi qu'entre son attribution et la décision prise. Les magistrats remettent pour leur part au président de leur juridiction, sous leur signature, le rôle individuel du nombre de procédures pendantes dans leur cabinet qui comporte les affaires en attente de jugement ou de décision. Les présidents de juridiction sont ensuite entendus par le Conseil sur leur rapport ainsi que sur les rôles individuels des magistrats de leur juridiction lors des séances consacrées au contrôle semestriel.

Le Conseil a décidé que les indicateurs annualisés de la durée des procédures restaient à disposition des présidents de juridiction et qu'il se réservait la possibilité de les utiliser en tant que de besoin.

La Cour de cassation, au nombre de cinq magistrats titulaires, a enregistré une augmentation des recours de 31,35 % entre l'année 2005 et 2006 (118 procédures en 2005 / 155 en 2006). Elle a admis ou partiellement admis 14 recours, en a rejeté 46, en a déclaré irrecevables 11, 61 recours ont été retirés. En 2006, la durée moyenne entre le dépôt d'un dossier et la décision s'est allongée entre le premier (183 jours) et le second semestre (223 jours) en raison de l'augmentation des affaires et de leur nature de plus en plus complexe. Par ailleurs, suite à un arrêt du Tribunal fédéral, la Cour de cassation doit modifier sa composition dans certains cas si la procédure lui est retournée. Les juges suppléants sont ainsi davantage sollicités que par le passé, mais leur disponibilité est réduite en raison de leurs autres charges professionnelles, ce qui complique le traitement et l'avancement des procédures.

Le Tribunal tutélaire n'enregistre aucun retard dans les différentes procédures traitées par les cinq magistrats qui le composent (à savoir: chambre des conciliations, affaires médicales selon l'article 11A LOJ (E 2 05), dicastère des successions, tribunal tutélaire). Les rapports des services de protection des mineurs et des tutelles d'adultes (sous réserve de deux dossiers pour lesquels des rappels ont été adressés) ainsi que ceux des mandataires privés sont traités dans les délais requis. Le délai usuel de convocation pour les dossiers relatifs aux mineurs est de 10 jours à trois semaines et celui pour les dossiers concernant les majeurs oscille entre quatre

et six semaines, cela sous réserve de circonstances particulières justifiant un délai plus bref, en cas d'urgence, ou plus long lorsqu'il s'agit de convoquer par voie édictale ou au domicile d'une partie à l'étranger.

Il sera rappelé que le contrôle périodique de l'activité des mandats tutélaires incombe principalement à l'autorité administrative de la juridiction sous la supervision de son président. A cet égard, aucun retard n'était à signaler dans le contrôle des dossiers au 30 novembre 2006. L'adoption du budget 2007 a permis la stabilisation des personnes engagées au service du contrôle sous contrat d'auxiliaire, ce qui a permis d'assurer la pérennité du fonctionnement de ce service.

Depuis le 1^{er} juillet 2006, la réorganisation du Service du Tuteur général et du Service de protection de la jeunesse a donné naissance à un Service de tutelles d'adultes (STA, rattaché au Département de la solidarité et de l'emploi) et à un Service de protection des mineurs (SPMI, rattaché au Département de l'instruction publique). Le Tribunal tutélaire et la direction des systèmes d'information (DSI) du Pouvoir judiciaire ont dû effectuer un travail important pour réattribuer les quelque 6700 dossiers concernés par ces changements.

Il faut relever que le Tribunal tutélaire et la Justice de paix ne tiennent pas de rôle, compte tenu des caractéristiques de leur activité, les dossiers traités répondant à un fonctionnement spécifique lié à la durée des mesures instituées.

Depuis le 22 novembre 2005, la Justice de paix est compétente pour statuer sur la légalité et la proportionnalité des mesures d'éloignement prononcées par un officier de police en application de la loi sur les violences domestiques (F1 1 30). L'exigence de rendre une décision sur opposition ou lorsque la décision d'éloignement porte sur une durée de plus de huit jours, dans le délai de 96 heures à compter de la réception du dossier, suppose que les magistrats, à tour de rôle, assurent avec leurs collaborateurs les permanences les lundis, mercredis et vendredis après-midi. En 2006, le juge de paix n'a eu qu'une situation à traiter.

La Juridiction des prud'hommes compte en première instance 383 juges dont il sera rappelé qu'ils ont été élus et ont prêté serment devant le Conseil d'Etat le 27 février 2006 pour une nouvelle législature. En première instance, les jugements sont rédigés par des greffiers-juristes vacataires (environ 40 personnes) qui ont pour instruction de déposer au greffe de la juridiction leur projet de jugement dans les quinze jours qui suivent l'audience de délibération. Le service juridique de la juridiction consacre l'essentiel de son temps à corriger les projets des greffiers-juristes vacataires qui sont invités à

procéder au complètement ou aux corrections requises dans la semaine suivant le renvoi du dossier par ledit service. Tous les deux mois, le service juridique procède à un contrôle et prend les mesures nécessaires pour que les rédacteurs n'accusent pas un retard trop important. Grâce aux moyens supplémentaires obtenus (un poste fixe de secrétaire-juriste et deux demi-postes auxiliaires), le retard a en partie été résorbé au 30 novembre 2006. A titre indicatif, à cette date, le secteur juridique procédait à la correction des décisions rendues durant le mois d'octobre 2006. Le temps consacré par les secrétaires-juristes à la correction des projets demeure néanmoins important, compte tenu aussi du tournus des vacataires qu'il faut former, et ce au détriment de l'indexation des décisions de la juridiction ou de la mise à jour des outils d'aide à la rédaction, données indispensables aux présidents et juristes rédacteurs.

La Commission de surveillance des poursuites et faillites (ci-après : CSO) a informé le Conseil que la cellule d'assainissement de l'Office des faillites a été dissoute après avoir liquidé 86% des dossiers qui lui avaient été confiés (607 dossiers), le solde des dossiers encore ouverts ayant été intégré dans les cellules permanentes des offices. Une rencontre a été organisée entre les deux magistrats de la CSO, des représentants du Parquet et de l'Office des faillites pour évoquer les conditions d'application de l'article 11 CPPG (dénonciation obligatoire par les autorités d'un crime ou d'un délit parvenu à leur connaissance).

La CSO exerce une surveillance sur les Offices également par le traitement des plaintes qui permettent de déceler, cas échéant, d'autres problématiques, comme par exemple, le respect du délai de traitement des réquisitions dont les Offices sont saisis. Un cinquième des plaintes est fondée sur un retard imputé aux Offices. De gros progrès ont néanmoins été réalisés, compte tenu des mesures prises par les Offices, mais le nombre de réquisitions de poursuite et de faillite ne cesse de croître, de sorte que le retard reste une préoccupation. Le nombre de plaintes a régressé en 2006 pour atteindre des chiffres comparables à ceux de 2002 lorsque la CSO a été créée.

La juridiction a poursuivi durant l'année écoulée diverses autres actions relevant de la surveillance générale des Offices (gérances légales, procédures disciplinaires, dénonciations, administrations spéciales). Elle a également organisé des rencontres notamment avec la direction de l'Office des faillites, avec l'ensemble des huissiers de l'Office des poursuites, avec le service des ventes (structure commune aux deux offices). Elle a procédé à l'audition des préposés des offices et a rencontré des représentants de l'Inspection cantonale des finances.

La CSO s'est déclarée prête à publier ses décisions en version anonymisée sur Internet, selon le système adopté par plusieurs juridictions du Pouvoir judiciaire.

Le Tribunal cantonal des assurances sociales a continué en 2006 à siéger avec des compositions à trois juges titulaires sans assesseurs, compte tenu du recours formé contre le nouvel arrêté du Conseil d'Etat du 15 mars 2006¹. Cette juridiction a connu une forte augmentation des recours en 2006 de près de 30% par rapport à l'année précédente. Le tribunal arbitral a également connu une augmentation importante des demandes (12 affaires en 2005 contre 83 affaires en 2006). Les rôles des magistrats ont néanmoins été maintenus à jour.

Le Tribunal administratif n'a rien eu de particulier à signaler au Conseil durant l'année 2006. Cette juridiction souligne l'urgence à adopter une législation cantonale d'application de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, un délai étant imparti aux cantons au 31 décembre 2008.

Le Tribunal de la jeunesse n'a pas rencontré de problème particulier dans son fonctionnement au niveau des magistrats et a volontairement diminué l'attribution de dossiers aux juges suppléants. Bien que le nombre d'affaires soit resté plus ou moins stable, les procédures atteignent au fil des ans des seuils de gravité et complexité de plus en plus lourds entraînant une instruction de plus en plus longue, avec pour corollaire un suivi éducatif des jeunes plus intense et durable. Même avec la mise en service d'un second établissement de détention pour mineurs permettant l'accueil de 16 nouveaux mineurs, la juridiction doit faire face à un problème de surpopulation carcérale récurrent, en particulier pour les jeunes devant être mis en observation en milieu fermé. Les jeunes en détention préventive continuent à partager des cellules, ce qui est préjudiciable au travail des éducateurs. Les mesures d'observation durent de plus en plus longtemps (usuellement, elles étaient de trois mois) tant il est difficile de trouver des lieux de placement adéquats pour les jeunes en difficulté.

L'Instruction relève que l'année 2006 a été particulièrement difficile en raison notamment de l'absence de deux juges d'instruction pendant respectivement, six mois et une année. Le recours à des juges suppléants a été salutaire, mais insuffisant pour gérer le volume de travail. Le président a souligné la complexité croissante des affaires et l'augmentation conséquente

¹ Par arrêt du 6 février 2007, le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours formé contre l'arrêt du Tribunal administratif du 5 décembre 2006 rejetant le recours interjeté contre l'arrêté du Conseil d'Etat.

du nombre de convocations, qui est passé à près de 27 000, alors qu'il était de l'ordre de 17 000 en 2001. Le Conseil appuie la demande de deux juges d'instruction supplémentaires pour renforcer cette juridiction formalisée dans le dépôt d'un projet de loi que la Commission de gestion a remis au Conseil d'Etat.

Le Parquet a enregistré un nombre d'affaires en légère diminution par rapport à l'année 2005 (19 706 entrées en 2006 et 20 845 en 2005). Les substituts et procureurs maîtrisent leur rôle. L'attribution des dossiers se fait par deux sources, à savoir la permanence dans le cadre de laquelle le substitut reçoit l'intégralité des plaintes, dénonciations, rapports de police, procédures ouvertes qui arrivent pendant sa semaine de permanence (de l'ordre de 50 à 60 par jour) et l'attribution effective des dossiers communiqués par l'Instruction qui se fait dans la semaine de sa réception par le Parquet. Le procureur général a attiré l'attention du Conseil sur le fait que, depuis que le Pouvoir judiciaire est autonome, 50 à 60% de son temps est consacré à des activités administratives et institutionnelles, ce qui se ressent sur sa charge de magistrat.

Le Tribunal de première instance expose que les chambres civiles qui comportent en moyenne 200 affaires à leur rôle, ce qui constitue le seuil maximal admissible, fonctionnent à satisfaction avec l'appui des secrétaires-juristes. En revanche, les affaires sommaires continuent à être déléguées dans leur intégralité aux juges suppléants depuis le mois d'avril 2005, ces dernières ne pouvant plus être absorbées par les juges titulaires. Cette situation demeure insatisfaisante dans son principe. L'impact de l'introduction de la médiation dans les chambres civiles semble très relatif en l'état.

Le Tribunal de police a fourni un effort important pour tenir durant les fêtes d'été 2006 davantage d'audiences que par le passé pour juger les procédures relatives à des personnes détenues.

Une chambre du Tribunal des baux et loyers et une chambre du Tribunal de police ont été tenues par des suppléants depuis le printemps 2006, respectivement l'automne 2006, en raison de l'absence d'une magistrate pour cause de maladie.

Selon les indications fournies par le président, les affaires civiles sont attribuées aux magistrats dans un délai oscillant entre un et dix jours dès le paiement des droits de greffe, les affaires relevant du Tribunal de police entre deux et trois semaines et les affaires relevant du Tribunal des baux et loyers entre dix et quinze jours.

Avec le rattachement du Tribunal d'application des peines et mesures (ci-après Tapem), le Tribunal de première instance a revu son organisation

interne. A compter du 1^{er} janvier 2007, il fonctionne avec une section pénale qui comportera six chambres, Tribunal de police/Tapem et une section civile composée de chambres civiles ordinaires et de quatre chambres mixtes civile/baux et loyers.

La Cour de justice a connu une relative stabilité dans le secteur des affaires civiles. En revanche, la situation des Cours pénales, déjà énoncée lors du rapport 2005², devient alarmante. La Chambre pénale (recours contre les jugements du Tribunal de police et procédures dites spéciales) a connu une très forte augmentation des causes (33,6% entre 2004 et 2006). Depuis 2006, compte tenu de l'augmentation importante des affaires renvoyées tant en Cour correctionnelle qu'en Cour d'assises par le Ministère public, cette juridiction est engorgée. Le stock d'affaires en attente de jugement ne cesse de croître, les délais de convocation pour les procédures sans détenus étant de l'ordre de dix mois à une année. L'extension de la compétence de la Cour pour juger des procédures en matière de stupéfiants (deux ans de peine privative de liberté selon l'art. 37A LOJ) a contribué à péjorer la situation. Le rôle des Cours correctionnelles et d'assises est d'ores et déjà complet jusqu'en juin 2007 et le nombre de jours d'audience des magistrats ne cesse d'augmenter au détriment du temps qui leur est indispensable pour l'étude des procédures.

Depuis l'automne 2005 déjà, la Cour a pris des mesures d'urgence pour désengorger la section pénale (augmentation temporaire du temps de travail d'une secrétaire-juriste, recours aux juges civilistes pour siéger en audiences pénales, réorganisation de la permanence pénale durant l'été, recours systématique aux juges suppléants pour siéger en Cour correctionnelle sans jury, dédoublement de certaines audiences) qui se sont révélées certes utiles, mais insuffisantes. La création d'un 19^e poste de juge à la Cour permettrait de constituer deux groupes de trois juges affectés aux Cours pénales qui pourront siéger en double pour faire face au nombre croissant de procédures à traiter.

Les magistrats :

Les rôles individuels des magistrats titulaires (86 magistrats dont six à mi-charge) révèlent qu'ils maintiennent un rythme soutenu, conforme aux exigences du Conseil, dans le traitement des procédures et la rédaction des jugements. Les présidents des juridictions qui ont identifié des retards dans les rôles de certains magistrats ont pris des mesures pour la mise à jour de leur cabinet. Ainsi, les quelques magistrats qui, au cours de l'année 2006,

² RD 636 Rapport du Conseil supérieur de la magistrature pour l'année 2005, pp. 4/7.

avaient rencontré des difficultés dans le respect du délai de traitement des procédures ont résorbé leur retard lors des contrôles semestriels. Les juges suppléants qui ne rendaient pas les décisions dans les délais appropriés ont également été invités à faire diligence.

L'activité disciplinaire :

Les enquêtes :

Le Conseil a prononcé, à titre provisionnel, la suspension avec effet immédiat d'un magistrat du Tribunal de première instance et a ouvert une procédure disciplinaire à son encontre, procédure qui est en cours d'instruction.

Deux magistrats du Parquet ont fait l'objet d'une enquête disciplinaire relative à un manque de diligence qui a abouti à une décision de classement motivée notifiée aux magistrats en mains propres après que les faits ont été élucidés.

Les classements :

La présidente du Conseil a été amenée à classer une quinzaine de dénonciations – décisions dont quelques-unes ont été portées par le dénonciateur devant le plénum du Conseil, qui les a confirmées – émanant de justiciables insatisfaits des décisions qui ont été prises à leur sujet ou qui estimaient que les magistrats avaient fait preuve de partialité, ou encore qui considéraient que ces derniers les avaient traités, en audience, de manière incompatible avec leur serment. Ce fut l'occasion pour le Conseil de rappeler qu'il n'est pas une autorité de recours ni une autorité chargée des procédures de récusation.

Levée du secret de fonction :

Le Conseil a rendu quatre décisions relatives à des demandes de magistrats d'être relevés de leur secret de fonction, étant rappelé que le secret constitue la règle et sa levée l'exception.

Divers :

Le Conseil s'est déterminé à deux reprises par lettres des 11 septembre et 2 novembre 2006 sur la problématique de l'accès aux procédures pour les experts nommés par la Commission des visiteurs de prison. Il a considéré, dans une décision de principe, qu'il n'avait pas la compétence de lever le secret de l'instruction, voulu par le législateur³, l'article 7, alinéa 2, LCSM limitant sa compétence à la stricte levée du secret de fonction. La présidente du Conseil a été entendue à deux reprises par la députation à ce propos en compagnie d'autres membres du Conseil.

Le Conseil est en train d'examiner la question de la compatibilité de son propre statut avec les exigences posées par la loi sur le Tribunal fédéral, notamment s'agissant des décisions qu'il est amené à rendre⁴.

La présidente du Conseil supérieur de la magistrature :
Laura Jacquemoud-Rossari

³ MGC 17 juin 1977 p. 2638.

⁴ Il a informé par lettre du 20 février 2007 M. le conseiller d'Etat en charge du Département des institutions qu'en l'état, les décisions qu'il est amené à prendre en application de l'article 6, lettres a à c, LCSM respectent les exigences d'une procédure judiciaire.