

Date de dépôt : 1^{er} juin 2021

- a) **RD 1363-A Rapport de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le rapport du Conseil supérieur de la magistrature au Grand Conseil pour l'exercice 2019**
- b) **M 2768 Proposition de motion de M^{mes} et MM. Murat-Julian Alder, Marc Falquet, Sébastien Desfayes, Delphine Bachmann, François Baertschi, Pierre Bayenet, Dilara Bayrak, Pierre Conne, Sophie Desbiolles, Philippe Morel, Youniss Mussa, Xhevrie Osmani, Jean-Pierre Pasquier, Sandro Pistis et Alberto Velasco pour un assouplissement, voire une abrogation du système des préavis du Conseil supérieur de la magistrature**

Rapport de M. Murat-Julian Alder

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission judiciaire et de la police (ci-après : « la commission ») a consacré ses séances des jeudi 11 février, 18 mars et 27 mai 2021 au traitement des deux objets mentionnés en référence. Les deux premières séances ont été présidées par M. le député Pierre Conne, la troisième par M. le député Marc Falquet. La commission a été assistée dans ses travaux par M. Jean-Luc Constant, secrétaire scientifique, et les procès-verbaux ont été tenus par M. Emile Branca. Qu'ils soient tous les quatre remerciés de leur contribution au bon déroulement des travaux, dont les phases ont été les suivantes :

- | | | |
|------|--|------|
| I. | Initialisation (11.02.2021) | p. 2 |
| II. | Audition du CSM (18.03.2021) | p. 2 |
| III. | Audition de l'OdA (18.03.2021) | p. 4 |
| IV. | Discussions et votes (18.03.2021 ; 27.05.2021) | p. 5 |

I. Initialisation (11.02.2021)

Un député (EAG) constate que le rapport annuel 2019 du Conseil supérieur de la magistrature (ci-après : « le CSM ») comporte un appel explicite à une réflexion et à une réforme relative au système des préavis introduit par la nouvelle constitution cantonale. Il attire l'attention de la commission sur le fait que le CSM précise de lui-même dans son rapport que le prononcé d'un préavis n'est pas susceptible de recours, puisqu'il ne s'agit juridiquement pas d'une décision.

Ce député (EAG) estime par conséquent qu'il convient d'entendre le CSM à ce propos et que la commission doit examiner attentivement la question de savoir s'il se justifie de délivrer 435 préavis à chaque élection générale du Pouvoir judiciaire.

Le président est également d'avis que le moment est venu pour la commission de prendre sérieusement en main ce problème.

Un député (MCG) se rallie à cette position et rappelle que son parti est depuis toujours favorable à une dépolitisation de la magistrature du Pouvoir judiciaire.

Un député (PDC) rappelle toutefois qu'au stade de l'octroi des préavis, il n'est pas encore question de politisation, puisque la commission interpartis, constituée des présidents des commissions judiciaires internes aux partis politiques représentés au Grand Conseil, n'intervient qu'ultérieurement. Il s'inquiète toutefois, à l'instar de l'Ordre des Avocats de Genève (ci-après : « l'Oda »), que ces préavis soient délivrés positivement presque de manière automatique. Il propose donc l'audition de l'Oda.

Aucune des auditions proposées ci-dessus (CSM, Oda) n'a suscité d'opposition.

II. Audition du CSM (18.03.2021)

La commission reçoit M^{me} la Juge Sylvie Droin, présidente du CSM, qui explique en substance que le rapport 2019 du CSM est comparable à celui des années précédentes, avec toutefois la particularité que, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution cantonale, le CSM s'est livré à l'exercice de délivrance de préavis avant une élection générale du Pouvoir judiciaire. Ceci a amené le CSM à s'interroger sur la capacité de cet instrument à atteindre le but constitutionnel recherché, soit l'évaluation des compétences et des aptitudes des magistrats, afin d'assurer le meilleur recrutement et la meilleure continuation de carrière possibles.

Sur question d'un député (EAG), M^{me} Droin précise qu'il convient de faire la distinction entre les candidatures internes et externes au Pouvoir judiciaire, d'une part, et entre le renouvellement d'un mandat et l'accession à un nouveau poste, d'autre part.

Sur question d'un député (S), M^{me} Droin ajoute que l'examen des dossiers de chaque magistrat avant l'élection générale du Pouvoir judiciaire a représenté un immense investissement pour un résultat étonnant, dans la mesure où les préavis négatifs se sont avérés très peu nombreux. Elle relève aussi l'absence de garanties procédurales dans le cadre du traitement de ces préavis. Elle s'interroge donc sur la question de savoir si cette procédure est appropriée. En sa qualité de présidente du CSM, elle estime toutefois qu'il ne lui appartient pas de suggérer des réformes au législateur. Elle précise par ailleurs que différents modèles existent dans les autres cantons.

Sur question d'un député (PLR), M^{me} Droin explique que les magistrates et magistrats du Pouvoir judiciaire sont soumis à une surveillance qui prend la forme notamment de contrôles semestriels de leurs rôles (i.e. de la liste des affaires en cours) afin de mesurer leur célérité dans le traitement des dossiers. Les juges doivent donc rendre des comptes régulièrement. Elle précise toutefois que le rythme de travail est l'un des critères, et non pas le seul. Elle rappelle qu'une procédure excessivement longue peut s'avérer constitutive de déni de justice. Cela ne relève toutefois pas de la procédure disciplinaire, mais de la procédure de recours ou d'appel devant les instances supérieures.

Un autre député (PLR), qui a siégé à l'Assemblée constituante, s'était déjà opposé à ce système de préavis à l'époque en raison de son caractère bureaucratique et inutile. Il demande s'il ne serait pas possible de prévoir un système légal dans lequel le CSM n'émettrait que des préavis négatifs en cas de nécessité, ce qui éviterait de devoir modifier la constitution.

M^{me} Droin lui répond que l'élaboration de solutions relève du législateur. Elle ajoute toutefois qu'il est très peu probable qu'un magistrat du Pouvoir judiciaire puisse dysfonctionner pendant 5 ans et demi sans que le CSM n'en soit informé.

Sur question d'un député (EAG), M^{me} Droin explique que, pour évaluer les compétences d'un candidat, un simple CV pourrait suffire. En revanche, pour mesurer ses aptitudes, le CSM ne dispose pas des outils adéquats.

Sur question d'un député (MCG), M^{me} Droin rappelle que l'affiliation des juges à un parti politique n'est pas prévu par la loi et que cela relève de la coutume.

Sur question d'un député (S), M^{me} Droin termine son propos en expliquant que la création d'une école de la magistrature, qui existe ailleurs en Europe,

pourrait s'avérer compliquée, en raison de la taille limitée du bassin de recrutement dans notre canton, qui compte 146 magistrats de carrière.

III. Audition de l'OdA (18.03.2021)

La commission reçoit M^e Philippe Cottier, Bâtonnier, et M^e Miguel Oural, Vice-Bâtonnier.

M^e Cottier commence son propos en précisant qu'il comprend que la commission souhaite l'avis de l'OdA à propos du système des préavis du CSM, et non pas sur son rapport annuel, ce qui serait une première.

De son point de vue, la commission interpartis voit dans le préavis du CSM une sorte de blanc-seing qui lui permet de prendre des décisions. Par conséquent, la question de la légitimité de ce dispositif se pose. Il se réjouit toutefois que le CSM se soit interrogé quant à la nature juridique de ce préavis.

M^e Oural abonde dans le sens du Bâtonnier et considère lui aussi que le système pourrait être amélioré. Il constate toutefois que, globalement, les juges en fonction donnent satisfaction et qu'ils ne dysfonctionnent pas.

Sur question d'un député (S), M^e Cottier explique qu'il est en soi légitime que la magistrature reflète la diversité de la composition parlementaire. Toutefois, il faut aussi tenir compte de la séparation des pouvoirs et l'affiliation des juges à un parti politique peut s'avérer problématique, notamment sous l'angle des participations financières qui dépassent le cadre de la simple cotisation annuelle. Il ne faut pas oublier que la préoccupation première d'un justiciable n'est pas la représentativité politique de la magistrature, mais bien la compétence et l'indépendance des juges.

M^e Oural ajoute que l'école d'avocature (ECAV) offre une bonne base de formation à la fois pour les futurs avocats et pour les futurs juges. Ces derniers doivent par ailleurs justifier d'une expérience judiciaire utile au poste de 3 ans au moins, ce qu'une école de la magistrature ne pourrait pas remplacer.

Sur question du même député (S), M^e Oural confirme, à l'instar de la présidente du CSM, qu'un canton doté de 146 magistrats de carrière (dont 141 plaines charges et 10 demi-charges) constitue un bassin de recrutement trop petit pour justifier la mise en place d'une école de la magistrature.

M^e Cottier se déclare toutefois ouvert à d'autres modèles de formation, comprenant par exemple des stages. Il est également disposé à examiner des alternatives qui permettraient de dépolitiser le système de désignation des juges.

Sur question d'un député (UDC), M^e Cottier conclut son propos en indiquant qu'il ne ressent néanmoins pas une si forte politisation de la

magistrature elle-même. La grande majorité des juges ont tendance à s'affilier à un parti politique au dernier moment dans le but d'accéder à la magistrature. Les juges qui se sont engagés politiquement avant de devenir magistrats sont plutôt rares, bien que ce serait possible.

IV. Discussions et votes (18.03.2021 ; 27.05.2021)

Le 18 mars 2021, à l'issue des auditions, une première discussion s'ouvre au sein de la commission.

Un député (EAG) estime que le rapport du CSM et le constat qu'il pose sont clairs et qu'il y a deux options envisageables : une amélioration ou une suppression du système des préavis. Une solution pour éviter de devoir modifier la constitution cantonale serait par exemple d'étendre la durée de validité du préavis. Il s'inquiète aussi de l'absence de voie de recours contre un préavis négatif. Dans tous les cas, il estime que ce rapport annuel ne doit pas être traité comme les autres et propose que la commission aille au-delà en se saisissant de cette question sur la base dudit rapport.

Un député (PLR), qui a pourtant l'habitude de déplorer les retours sur les réformes de la nouvelle constitution cantonale, estime que le moment est mûr pour supprimer cette chicane bureaucratique inutile. Il serait néanmoins ouvert à une solution moins radicale, qui pourrait être limitée à une sorte de droit de veto du CSM en remplacement du préavis négatif. Il propose donc que la commission prenne acte de ce rapport et qu'elle élabore une motion de demandant au Conseil d'Etat, d'entente avec le Pouvoir judiciaire, de déposer un projet de loi tendant à simplifier, voire à supprimer ce système bureaucratique.

Un député (S) considère lui aussi que le système actuel est mauvais et qu'il conviendrait de l'améliorer, en s'inspirant par exemple de ce qui existe dans d'autres cantons.

A la demande d'un député (PLR), le président met aux voix le principe de l'élaboration d'une motion de commission. Ce principe est accepté à l'unanimité, par :

Oui : 13 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 MCG, 1 UDC)

Non : -

Abstention : -

Ce même député (PLR) s'engage à présenter une proposition de motion de commission pour une séance ultérieure.

Le 27 mai 2021, ce même député (PLR) présente une proposition de motion à la commission. Cette proposition comporte les mêmes considérants que ceux qui figurent en pages 9 et 10 du présent rapport. Son invite tend à supprimer définitivement le système des préavis introduit par la nouvelle constitution cantonale.

Un député (S) abonde entièrement dans ce sens. Il évoque le cas d'une candidature à une fonction de juge assesseur pour le Rassemblement pour une politique sociale du logement (RPSL) au Tribunal des baux et loyers qui a fait l'objet d'un préavis négatif uniquement au motif que le candidat était membre du Comité de l'ASLOCA. Il se demande donc si la commission ne devrait pas carrément élaborer elle-même un projet de loi en reprenant le contenu des considérants de la proposition de motion de son collègue (PLR).

Ce dernier le remercie et estime que la voie de la motion serait préférable afin d'éviter de froisser inutilement les sensibilités sur le plan institutionnel. De plus, la commission devrait alors entendre le Conseil d'Etat et le Pouvoir judiciaire, ce qui retarderait le processus.

Un député (EAG) propose que la motion ouvre également la voie à une amélioration du système de préavis, et pas seulement celle de sa suppression.

Un député (PLR) lui répond qu'une alternative serait effectivement de remplacer le préavis par une sorte de droit de veto, lorsque le CSM est confronté à une candidature d'un magistrat manifestement inapte à exercer un mandat. Il se déclare également ouvert à toute alternative qui pourrait éviter de modifier la constitution cantonale et donc de provoquer un vote populaire sur une question technique non litigieuse. Sur une telle question, il serait d'ailleurs souhaitable que les trois pouvoirs puissent tirer à la même corde pour favoriser une adhésion populaire à la réforme.

Un député (EAG) évoque la possibilité de dé plafonner la durée de validité des préavis, ce qui aurait pour effet d'éviter de devoir modifier la constitution.

Un député (PLR) propose donc de compléter les invites de la motion de manière à ce que des alternatives puissent également être présentées.

Sur question d'un autre député (PLR), l'auteur de la proposition de motion explique que l'origine du système de préavis est à situer du côté d'une majorité à l'Assemblée constituante qui voulait préciser le rôle de surveillance du CSM, d'une part, au moyen des préavis, d'autre part, en veillant à ce que la majorité de ses membres ne soient pas des magistrats en fonction. Il précise que le Pouvoir judiciaire n'était pas demandeur de ces réformes.

Un député (S) ajoute qu'il y avait une forme de méfiance de plusieurs membres de l'Assemblée constituante à l'égard des juges, et ce, dans tous les groupes politiques.

Un député (PLR) ajoute que la nouvelle constitution cantonale n'a en rien eu pour effet de modifier le rôle de surveillance du CSM, qui existait déjà sous l'ancien droit.

Un député (MCG) estime que le Grand Conseil est titulaire du pouvoir législatif et qu'à ce titre, il peut lui-même proposer un projet de loi. Il invite donc son collègue (PLR) à transformer sa proposition de motion de commission en projet de loi de commission.

Ce député (PLR) craint toutefois que cela aurait pour effet de priver la commission de la possibilité d'examiner des alternatives comme le proposait un député (EAG). De plus, il faudra de toutes façons que le Conseil d'Etat et le Pouvoir judiciaire soient consultés. Autant faire en sorte que ce travail commence en amont, ce qui simplifierait les choses sous l'angle parlementaire.

Un député (PDC) abonde dans ce sens. Il déplore toutefois que la proposition de motion se contente de viser la suppression pure et simple du système des préavis. En effet, il estime souhaitable qu'un candidat externe à la magistrature soit entendu par le CSM. Le préavis permet de plus de s'enquérir notamment de la situation financière d'un candidat sous l'angle de ses dettes. La solution esquissée par un député (EAG) concernant la durée de validité du préavis serait donc une piste à examiner.

Un député (EAG) lui répond qu'il suffirait alors de supprimer la dernière phrase de l'art. 116A al. 1 LEDP qui limite la durée de validité du préavis du CSM à 12 mois.

Sur demande du président, le député (PLR) auteur de la proposition de motion présente une invite modifiée, formulée comme suit, afin de tenir compte des souhaits exprimés par différents commissaires tendant à ouvrir la voie à des alternatives :

« invite le Conseil d'Etat

*à soumettre, dans les plus brefs délais, en concertation avec le Pouvoir judiciaire, un projet de loi à l'attention du Grand Conseil **tendant à assouplir, voire à abroger** le système des préavis du Conseil supérieur de la magistrature fondé sur l'article 127 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 ».*

Cette formulation laisserait une certaine marge de manœuvre au Conseil d'Etat et au Pouvoir judiciaire.

Un député (S) persiste à considérer qu'il serait préférable de déposer un projet de loi, quitte à ce que le Conseil d'Etat et le Pouvoir judiciaire formulent des propositions d'amendements ultérieurement.

Le président met aux voix le principe de l'élaboration d'un projet de loi de commission en lieu et place d'une proposition de motion de commission. Cette proposition de principe est refusée par :

Oui : 7 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 2 MCG)

Non : 7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstention : -

Le président met aux voix le principe de l'élaboration d'une motion de commission. Cette proposition est acceptée à l'unanimité par :

Oui : 14 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)

Non : -

Abstention : -

Le président met aux voix la proposition de motion de commission d'un député (PLR) avec son amendement, libellé comme suit :

« invite le Conseil d'Etat

*à soumettre, dans les plus brefs délais, en concertation avec le Pouvoir judiciaire, un projet de loi à l'attention du Grand Conseil **tendant à assouplir, voire à abroger** le système des préavis du Conseil supérieur de la magistrature fondé sur l'article 127 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 ».*

Cette proposition de motion de commission amendée est acceptée à l'unanimité par :

Oui : 14 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)

Non : -

Abstention : -

Mise aux voix par le président, la prise d'acte du RD 1363 est quant à elle acceptée à l'unanimité par :

Oui : 14 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG, 1 UDC)

Non : -

Abstention : -

Un député (S) insiste sur le fait que le Conseil d'Etat devra élaborer un projet de loi aussi rapidement que possible. Le commissaire (PLR) désigné pour la rédaction du rapport appuie cette position et s'engage à déposer son rapport dans les plus brefs délais.

Secrétariat du Grand Conseil**M 2768**

*Proposition présentée par la commission judiciaire
et de la police :*

M^{mes} et MM. Murat Julian Alder, Marc Falquet, Sébastien Desfayes, Delphine Bachmann, François Baertschi, Pierre Bayenet, Dilara Bayrak, Pierre Conne, Sophie Desbiolles, Philippe Morel, Youniss Mussa, Xhevrie Osmani, Jean-Pierre Pasquier, Sandro Pistis et Alberto Velasco

Date de dépôt : 1^{er} juin 2021

Proposition de motion**pour un assouplissement, voire une abrogation du système des préavis du Conseil supérieur de la magistrature**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- l'article 127 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (RS/GE A 2 00) ;
- l'article 22 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (RS/GE E 2 05) ;
- l'article 116A al. 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 (RS/GE A 5 05) ;
- qu'il ressort des rapports annuels du Conseil supérieur de la magistrature au Grand Conseil depuis la mise en œuvre des dispositions précitées, soit depuis l'année 2014 (inclusivement), que de manière constante, en proportion des préavis favorables, le nombre de préavis défavorables s'avère marginal, voire insignifiant¹ ;

¹ Cf. RD 1126 (2014), p. 6, RD 1167 (2015), p. 7 ; RD 1204 (2016), p. 6, RD 1271 (2017), p. 6 ; rapport 2018, p. 5, ; RD 1363 (2019), p. 5 ; RD 1388 (2020), p. 5.

- que selon le rapport du Conseil supérieur de la magistrature au Grand Conseil pour l'exercice 2019, le système prévu par les dispositions précitées engendre des efforts peu proportionnés au résultat obtenu et qu'il n'est pas approprié aux buts recherchés², ce qui pose sérieusement la question de l'efficacité et de l'efficience d'un tel système ;
- que ce système de préavis relève d'avantage de la chicane bureaucratique que d'un instrument efficace et efficient de surveillance des magistrates et magistrats du Pouvoir Judiciaire ;
- qu'il est de surcroît impossible pour le Conseil supérieur de la magistrature de garantir une égalité de traitement en la matière selon que la personne qui sollicite son préavis occupe déjà ou non une fonction au sein du Pouvoir judiciaire ;
- que les compétences dont disposait le Conseil supérieur de la magistrature avant l'entrée en vigueur des dispositions précitées étaient amplement suffisantes pour permettre à cette institution de remplir sa mission constitutionnelle de surveillance des magistrates et magistrats du Pouvoir judiciaire ;
- que le Conseil supérieur de la magistrature pourrait de toute évidence consacrer davantage de forces et de temps à l'accomplissement de sa tâche de surveillance une fois qu'il aura été déchargé du système inefficace et inefficient des préavis adopté dans le cadre de la révision totale de la constitution cantonale,

invite le Conseil d'Etat

à soumettre, dans les plus brefs délais, en concertation avec le Pouvoir judiciaire, un projet de loi à l'attention du Grand Conseil tendant à assouplir, voire à abroger le système des préavis du Conseil supérieur de la magistrature fondé sur l'article 127 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

² RD 1363 (2019), pp. 6-7.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La présente proposition de motion de commission fait suite aux travaux de la commission judiciaire et de la police à propos du RD 1363 relatif au rapport annuel 2019 du Conseil supérieur de la magistrature.

Afin d'éviter d'inutiles redites, le premier signataire de la présente proposition de motion vous prie respectueusement de bien vouloir vous référer au rapport y relatif (cf. ci-dessus, pp. 1-8).

Les membres de la commission judiciaire et de la police vous remercient d'avance, Mesdames et Messieurs les députés, de l'accueil favorable que vous voudrez bien réserver à la présente proposition de motion.