

Date de dépôt : 1^{er} juillet 2020

Rapport du Conseil supérieur de la magistrature au Grand Conseil pour l'exercice 2019

Mesdames et
Messieurs les députés,

Selon l'art. 23 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2012 (LOJ – E 5 05), le Conseil supérieur de la magistrature présente au Grand Conseil un rapport annuel sur ses activités.

1. Mission

Pendant l'exercice de leur charge, les magistrats sont soumis à la surveillance du Conseil supérieur de la magistrature. Ce dernier veille au bon fonctionnement des juridictions et s'assure, notamment, que les magistrats exercent leur charge avec dignité, rigueur, assiduité, diligence et humanité (art. 15 et 16 al. 1 et 2 LOJ).

En outre, le Conseil supérieur de la magistrature évalue les compétences des candidats à un poste de magistrat et formule les préavis y relatifs (art. 16 al. 3 et 22 LOJ).

2. Composition

En 2019, le Conseil supérieur de la magistrature a été composé de Madame Sylvie Droin, présidente de la Cour de justice, et de Monsieur Olivier Jornot, procureur général, membres de droit ; de Monsieur Cédric-Laurent Michel, juge à la Cour de justice, et Madame Sabina Mascotto, juge au Tribunal pénal, élus par les magistrats titulaires en fonction ; de Messieurs Pierre de Preux et Jean-Marc Carnicé, élus par les avocats inscrits au registre cantonal ; de Madame Maria Anna Hutter, ancien sautier du Grand Conseil de la République et canton de Genève, Madame Quynh Steiner Schmid, ancien magistrat du pouvoir judiciaire, et Madame Christine Chappuis,

professeure à l'Université de Genève, désignés par le Conseil d'Etat (art. 17 al. 1 LOJ).

A partir du 1^{er} août 2019, Madame Sabina Mascotto, démissionnaire, a été remplacée par Monsieur Olivier Lutz, juge au Tribunal pénal, élu par les magistrats titulaires en fonction.

En 2019, les membres suppléants du Conseil (art. 17A LOJ) ont été : Madame Alessandra Cambi Favre-Bulle, vice-présidente de la Cour de justice, Monsieur Yves Bertossa, premier procureur, Monsieur Olivier Bindschedler Tornare, juge au Tribunal administratif de première instance, Monsieur Matteo Inaudi, avocat, et Monsieur Bénédicte de Candolle, notaire.

En 2019, Madame Jessica Dentella a assuré la fonction de greffière-juriste du Conseil supérieur de la magistrature jusqu'au mois de mai; Monsieur Jean-Martin Droz, greffier de juridiction de la Cour de justice, l'a depuis lors suppléée, avec l'appui de Monsieur Eric Malherbe, assistant administratif à la Cour de justice.

3. Séances

Au cours de l'année 2019, le Conseil supérieur de la magistrature s'est réuni en séance ordinaire les 14 janvier, 4 février, 4 mars, 8 avril, 6 mai, 3 et 17 juin, 1^{er} juillet, 2 septembre, 7 octobre, 4 novembre, ainsi que les 2 et 16 décembre.

En outre, des sous-commissions *ad hoc*, chargées d'instruire des dossiers de demandes de préavis, des procédures disciplinaires ou en vue de mesures, ont régulièrement siégé tout au long de l'année.

4. Contrôle de l'activité des magistrats et des juridictions

a. Contrôles semestriels

Le Conseil supérieur de la magistrature a consacré deux séances au contrôle de l'activité des magistrats, les 25 mars et 30 septembre 2019.

Le contrôle a porté sur les huit juridictions soumises à sa surveillance, soit :

- le Ministère public ;
- le Tribunal civil, comprenant le Tribunal de première instance, le Tribunal des baux et loyers et la commission de conciliation en matière de baux et loyers ;

- le Tribunal pénal, comprenant le Tribunal des mesures de contraintes, le Tribunal de police, le Tribunal correctionnel, le Tribunal criminel et le Tribunal d'application des peines et des mesures ;
- le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant ;
- le Tribunal des prud'hommes ;
- le Tribunal des mineurs ;
- le Tribunal administratif de première instance ;
- la Cour de justice, comprenant la Cour civile (chambre civile, chambre des baux et loyers, chambre des prud'hommes et chambre de surveillance), la Cour pénale (chambre pénale de recours et chambre pénale d'appel et de révision) et la Cour de droit public (chambre constitutionnelle, chambre administrative et chambre des assurances sociales).

Au 31 décembre 2019, ces juridictions regroupaient 146 charges de magistrats de carrière (dont 141 pleines charges et 10 demi-charges), 84 charges de juges suppléants, 272 charges de juges assesseurs, ainsi que 192 charges de juges prud'hommes. Il s'agit là des charges effectivement pourvues et non de celles inscrites dans la loi, plusieurs postes de magistrats demeurant à pourvoir.

D'une manière générale, les rôles des magistrats ont été tenus conformément aux exigences légales. Dans quelques situations, le Conseil supérieur de la magistrature a demandé des précisions ou éclaircissements à des magistrats sur certains éléments de leur rôle et a assuré le suivi des situations individuelles problématiques.

b. Fonctionnement des juridictions

Lors des deux contrôles semestriels, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas relevé de particularités.

5. Activité disciplinaire

Le Conseil supérieur de la magistrature peut prononcer un avertissement, un blâme, une amende jusqu'à CHF 40 000.– ou la destitution de sa charge à l'encontre de tout magistrat qui, intentionnellement ou par négligence, viole les devoirs de sa charge, adopte un comportement portant atteinte à la dignité de la magistrature ou ne respecte pas les décisions du Conseil (art. 20 al. 1 LOJ). Ces sanctions peuvent être combinées (art. 20 al. 2 LOJ).

Le droit disciplinaire est un ensemble de sanctions dont l'autorité dispose à l'égard d'une collectivité déterminée de personnes, soumises à un statut

spécial ou qui, tenues par un régime particulier d'obligations, sont l'objet d'une surveillance spéciale. Il permet de sanctionner des comportements fautifs – intentionnels ou par négligence – qui lèsent les devoirs caractéristiques de la personne assujettie à cette relation spécifique, dans l'optique de protéger le fonctionnement normal de l'institution concernée. Ainsi les sanctions disciplinaires ne visent-elles pas, au premier plan, à punir le destinataire, mais à l'amener à adopter un comportement conforme aux exigences de la profession et à rétablir un fonctionnement correct de celle-ci.

Durant l'année 2019, le Conseil a prononcé une sanction disciplinaire. Par ailleurs, quatre procédures disciplinaires ont été ouvertes. Trois d'entre elles ont été classées dans le courant de l'année et la quatrième a été suspendue.

En 2019, la présidente du Conseil supérieur de la magistrature a par ailleurs classé neuf dénonciations qui soit ne mettaient pas en évidence de comportements disciplinaires des magistrats mis en cause, soit ne relevaient manifestement pas de la compétence dudit Conseil, mais de celle d'une autorité de recours ou compétente en matière de récusation (art. 19 al. 2 LOJ).

6. Mesures

Le Conseil supérieur de la magistrature relève de sa charge tout magistrat qui ne remplit pas ou plus les conditions d'éligibilité, est frappé d'un motif d'incompatibilité ou est incapable de l'exercer, notamment en raison de son état de santé (art. 21 al. 1 LOJ). Il peut par ailleurs enjoindre un magistrat de compléter sa formation professionnelle (art. 21 al. 2 LOJ). Cette dernière disposition est à mettre en parallèle avec l'art. 13 LOJ, aux termes duquel les magistrats se forment de manière continue et veillent notamment à mettre à jour leurs connaissances en matières juridique, de règlement amiable des différends, financière, comptable, scientifique ou dans d'autres domaines, lorsque leurs fonctions juridictionnelles l'exigent, ainsi qu'en matière de gestion, lorsque leurs fonctions l'exigent.

Au cours de l'année 2019, le Conseil supérieur de la magistrature a ouvert quatre procédures en vue de mesures. Deux d'entre elles ont pris fin en 2019 : la première en raison du décès du magistrat concerné et la seconde par une décision de relevé de charge à raison d'une incompatibilité légale ; les autres se sont poursuivies au-delà du 31 décembre 2019.

7. Préavis

Avant chaque élection du pouvoir judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature évalue les compétences des candidates et candidats. Il formule un préavis (art. 127 Cst-GE).

Le Conseil supérieur de la magistrature doit délivrer à toute personne candidate à un poste de juge titulaire, suppléant, assesseur, prud'homme, conciliateur ou conciliateur-asseur du Tribunal des prud'hommes, un préavis portant sur ses compétences et son aptitude à devenir magistrat ou à être élu ou réélu à l'une de ces charges. Il peut se faire assister dans sa tâche par les services centraux du pouvoir judiciaire. Lorsque le préavis est négatif, il est sommairement motivé et mentionne la position du candidat, qui doit avoir été préalablement entendu par le Conseil supérieur de la magistrature. Lorsque le préavis concerne un magistrat en fonction, il mentionne les sanctions disciplinaires prononcées contre lui et les procédures disciplinaires en cours (art. 22 al. 1 à 3 LOJ). Le préavis a une durée de validité d'une année (art. 116A al. 1 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 – LEDP – A 5 05).

a. Elections partielles

En 2019, le Conseil supérieur de la magistrature a eu à traiter 93 demandes ordinaires de préavis, c'est-à-dire hors élections générales.

Après examen circonstancié des demandes, le Conseil supérieur de la magistrature a délivré à des candidats à des postes de magistrat titulaire, suppléant ou assesseur 89 préavis favorables et 1 préavis défavorable, 3 demandes de préavis ayant été retirées par les intéressés en cours de procédure.

b. Elections générales

Les magistrates et magistrats du pouvoir judiciaire sont élus tous les 6 ans au système majoritaire (art. 122 al. 1 Cst-GE).

En vue des élections générales pour la période 2020-2026, le Conseil a délivré 435 préavis (qui ont tous été positifs), soit 139 à des juges titulaires et procureurs déjà en fonction, qui sollicitaient le renouvellement de leur mandat, 2 à des procureurs nouvellement élus, 283 à des juges suppléants et assesseurs déjà en fonction, et 11 à des juges suppléants et assesseurs nouvellement élus. Ces chiffres ne prennent pas en compte les candidats qui ont obtenu un préavis dans l'année de validité de celui-ci (postérieurement au 28 avril 2019). En outre, 1 magistrat titulaire, 1 juge suppléant et 8 juges assesseurs ont retiré leur requête de préavis en cours de procédure.

Il s'est agi du premier exercice d'une telle ampleur depuis l'entrée en vigueur de la Constitution cantonale le 1^{er} juin 2013, étant rappelé que lors de l'élection judiciaire 2014, alors que la modification de la LOJ n'était en force que depuis le 30 novembre 2013, seuls les magistrats titulaires avaient été soumis à l'obligation de joindre à leur candidature un préavis (art. 193 al. 2 LEDP).

Le Conseil a procédé à l'examen de toutes les candidatures, sous l'angle de la compétence et de l'aptitude à être élu ou réélu (art. 22 al. 2 LOJ), consacrant de nombreuses séances plénières ou de sous-commissions à ces travaux.

En pratique, les listes électorales sont préparées par la Commission interpartis, de nature coutumière, à laquelle revient le choix des candidats, que ceux-ci briguent nouvellement la magistrature judiciaire ou qu'ils entendent poursuivre leur carrière au sein de celle-ci. Dans le cadre du processus de désignation, cette Commission a fait connaître qu'elle s'estimait liée par le préavis du Conseil, de sorte qu'elle n'entendait pas présenter de candidats porteurs d'un préavis négatif ni s'abstenir de présenter de candidats au bénéfice d'un préavis favorable.

Ce faisant, la responsabilité d'admettre ou d'écarter des candidats à l'élection s'est trouvée de fait attribuée au Conseil, dont le préavis a été ainsi revêtu d'une force décisionnelle qui n'a été ni prévue ni voulue par le législateur.

Le Conseil rappelle à cet égard que, du point de vue formel, les préavis n'emportent pas la constitution de droits et obligations, n'offrent pas de garanties procédurales et ne sont pas soumis à recours, au contraire des décisions de nature disciplinaire, rendues dans le respect de la loi sur la procédure administrative (art. 19 al. 1 LOJ) et sujettes à recours devant la Cour d'appel du Pouvoir judiciaire (art. 138 let. a LOJ).

Le Conseil est parvenu au constat que sa mission était particulièrement délicate s'agissant des magistrats briguant leur réélection. Dans cette hypothèse en effet, le système des préavis se trouve aux confins de l'exercice des droits politiques d'une part, de la surveillance des magistrats d'autre part. Si le premier domaine échappe entièrement au Conseil, le second est au cœur de sa compétence (art. 15 et 16 al. 1 et 2 LOJ), qu'il exerce tout au long de la période de six ans entre les élections générales, prononçant notamment, cas échéant, les sanctions disciplinaires prévues à l'art. 20 LOJ.

Au terme de ce premier exercice d'application complète des règles constitutionnelles et légales aux élections générales des magistrats judiciaires, lequel a supposé des efforts peu proportionnés au résultat obtenu,

il apparaît que le système des préavis n'est pas approprié aux buts recherchés. Le Conseil ne dispose en l'état pas des instruments permettant de garantir l'accès des meilleurs candidats à la magistrature judiciaire.

Se pose dès lors la question de savoir si le système des préavis, voire celui des élections de la magistrature judiciaire, ne devrait pas être repensé. Il appartiendra le cas échéant au législateur de l'examiner.

8. Modification du taux d'activité

Après avoir recueilli le préavis du président de la juridiction concernée et de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature peut autoriser les juges titulaires exerçant une pleine charge à réduire leur taux d'activité de moitié. Il détermine la date à laquelle cette réduction prend effet si cela s'avère nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de la juridiction (art. 28 al. 3 LOJ). Cette diminution de charge, qui ne concerne pas les magistrats du Ministère public ni les présidents et vice-présidents des tribunaux (art. 28 al. 1 LOJ), est possible à concurrence de 20% de la dotation d'une juridiction (art. 28 al. 2 LOJ).

En 2019, le Conseil supérieur de la magistrature a autorisé cinq juges à réduire leur taux d'activité de moitié, quatre à la Cour de justice et un au Tribunal administratif de première instance, tant les présidents de juridiction concernés que la Commission de gestion du pouvoir judiciaire ayant émis un préavis favorable (art. 28 al. 3 LOJ).

Le Conseil a pris acte de la revendication de passage à pleine charge de quatre magistrats exerçant à mi-charge, à savoir un magistrat au Tribunal civil, un magistrat au Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant, un magistrat au Tribunal des mineurs et un magistrat au Tribunal administratif de première instance, cela en conformité avec l'art. 28 al. 4 LOJ.

9. Levée du secret de fonction

Le Conseil supérieur de la magistrature est compétent pour statuer sur la levée du secret de fonction auquel sont tenus les magistrats (art. 57 al. 1 LOJ) ainsi que les personnes désignées par une autorité judiciaire pour remplir une mission prévue par la loi, en particulier les experts, les traducteurs et interprètes, les commissaires au sursis et les curateurs à l'ajournement de la faillite (art. 57 al. 2 LOJ).

En 2019, le Conseil supérieur de la magistrature a levé le secret de fonction d'un ancien magistrat afin que celui-ci puisse témoigner dans le cadre d'une procédure pénale.

Le Conseil a également levé le secret de fonction d'un commissaire au sursis afin de permettre à celui-ci de témoigner dans le cadre d'une procédure civile.

Le Conseil a en outre transmis à deux magistrats des renseignements liés à l'obligation d'être délié du secret de fonction en lien avec des situations particulières.

10. Divers

- a. Durant l'année 2019, outre les dénonciations contre des magistrats ou des juridictions, la présidente du Conseil a reçu plusieurs courriers de personnes exprimant leur préoccupation, leur incompréhension ou leur mécontentement face à l'activité ou l'inaction de diverses autorités administratives. Certaines demandaient conseil. D'autres écrivaient au CSM simplement pour information.

La plupart de ces interlocuteurs ont reçu une réponse relevant l'incompétence du Conseil supérieur de la magistrature pour connaître de la problématique mise en exergue et, dans la mesure du possible, ont été dirigés vers le bon destinataire.

- b. La présidente a participé aux séances d'accueil des nouveaux magistrats régulièrement organisées par la Commission de gestion du pouvoir judiciaire pour présenter à ceux-ci quelques aspects de principes déontologiques. Avec un membre du Conseil, elle a en outre dispensé une formation de déontologie aux magistrats de carrière nouvellement élus.

La présidente

Sylvie Droin