



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE
POUVOIR JUDICIAIRE
Cour d'appel du Pouvoir judiciaire

Arrêt du 11 septembre 2024

CAPJ 2_2024

ACAPJ/7/2024

Madame A_____, recourante
représentée par Me B_____, avocat

contre

Le CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE, intimé

EN FAIT :

1. A_____ (ci-après : la recourante ou l'intéressée) a été élue dans la magistrature judiciaire le _____ 2010, en qualité de substitute du Procureur général, puis de procureure, avant d'être élue juge au Tribunal _____ dès le _____ 2017.

2. L'intéressée est visée par deux procédures disciplinaires, en cours devant le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après : le CSM ou le Conseil), soit la procédure A/___/2022 et la procédure A/___/2023, liées à des problèmes d'ordre organisationnel et relationnel avec le personnel du Pouvoir judiciaire travaillant dans sa juridiction.

3. Dans le cadre de la procédure A/___/2022, la sous-commission du CSM a entendu le directeur du Tribunal _____ le 7 février 2024. Au terme de l'audience, l'intéressée a indiqué qu'elle sollicitait d'ores et déjà la jonction de cette cause avec la cause A/___/2023. Elle motiverait cette requête dans le délai qui lui avait été accordé pour solliciter d'éventuelles autres mesures d'instruction.

Le 29 février 2024, l'intéressée a confirmé sa requête. Elle demandait de plus que le directeur du Tribunal _____ versât à la procédure une quinzaine de documents, fichiers informatiques ou vidéos, ainsi que l'audition de trois témoins et sa propre audition.

4. Par décision DCSM/___/2024 du 15 avril 2024 prononcée sur mesures superprovisionnelles dans la cause A/___/2023, le CSM a suspendu avec effet immédiat et pour une durée indéterminée l'intéressée, sans que cette mesure affecte son droit à recevoir son traitement. Les membres siégeant du CSM étaient C_____, D_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____ et J_____, assistés de K_____, greffière-juriste.

5. Le 15 avril 2024 encore, le CSM a, dans le cadre de la cause A/___/2022, rendu la décision DCSM/___/2024. Il refusait de joindre les deux procédures dès lors que la cause la plus ancienne était en état d'être délibérée, ce qui n'était pas le cas du dossier le plus récent.

La demande d'acte d'instruction déposée par l'intéressée était aussi rejetée, le CSM rappelant le contenu du droit d'être entendu et la possibilité dont disposent les juges de renoncer à administrer des preuves offertes en procédant à une appréciation anticipée de ces dernières ;

Le CSM a indiqué à ce sujet :

« Qu'en l'espèce, A_____ a pris connaissance du dossier de la cause A/___/2022 et a eu l'occasion de se déterminer à plusieurs reprises et de manière circonstanciée sur les faits qui lui sont reprochés dans ce cadre, notamment par courriers des 21 février 2022 et 29 février 2024 et lors de son audition du 24 février 2022 ;

Que, par ailleurs, quatre témoins – trois collaboratrices et le directeur du Tribunal _____ – ont été entendus par la délégation du Conseil au sujet des éléments contenus dans la dénonciation du 23 décembre 2021 et le rapport auquel cette dénonciation se réfère, notamment les comportements reprochés à A_____ à l'égard de certaines collaboratrices, et le contexte dans lequel s'inscrivent les événements rapportés ;

Que l'intéressée, assistée de son avocat, a pu, lors des auditions précitées, intervenir et soumettre ses questions aux témoins ;

Que A_____ sera par ailleurs invitée à formuler des observations avant que la cause ne soit délibéré[e] par le Conseil ;

Que les faits pertinents ont pu, sur la base des auditions déjà menées et des différentes déterminations de la magistrate, être établis avec suffisamment de certitude ;

Que les mesures d'instruction complémentaires sollicitées, lesquelles ne portent pas directement sur le comportement de la magistrat, ne paraissent guère susceptibles de modifier l'appréciation du Conseil sur les faits reprochés ;

Qu'en effet, les auditions de cadres du Tribunal des mineurs ou de membres de l'encadrement RH du Pouvoir judiciaire, de même que les nombreux documents internes requis, semblent dépourvus de pertinence, dans la mesure où le directeur de la juridiction a déjà été longuement entendu et que la position des personnes dont l'audition est demandée ressort en substance de la dénonciation du 23 décembre 2021 ».

Les membres du CSM étaient C_____, L_____, E_____, F_____, G_____, H_____, I_____ et J_____, assistés de K_____, greffière-juriste.

6. Le 31 mai 2024, l'intéressée a adressé deux courriers au CSM.

Dans le premier, elle demandait que les membres du CSM et la juriste ayant participé au prononcé de la décision DCSM/___/2024 soient récusés. L'autorité s'était déjà déterminée sur la procédure A/___/2022 en indiquant dans sa décision que les faits pertinents avaient pu être établis avec suffisamment de certitude. Les termes employés démontraient que l'opinion de l'autorité était déjà formée ; elle n'était plus impartiale. Dès lors, les observations que l'intéressée était invitée à produire ne pouvaient avoir aucun effet.

Le second courrier concernait la procédure A/___/2023. Faisant référence à la demande de récusation déposée dans le cadre de la cause A/___/2022, et pour des motifs identiques, elle demandait que toutes les opérations auxquelles les personnes dont la récusation était demandée avaient participé soient annulées.

7. Par deux décisions du 10 juin 2024 (DCSM/___/2024 et DCSM/___/2024), reçues par l'intéressée le 24 juin, le CSM a rejeté ces demandes de récusation.

Les phrases litigieuses ne faisaient qu'expliquer le refus des actes d'instruction requis en procédant à une appréciation anticipée des preuves, sans que cela n'implique que le CSM se soit déterminé définitivement sur l'un ou l'autre des éléments du dossier.

L'autorité était composée, dans le cadre de la décision DCSM/___/2024 concernant la cause A/___/2022, de C_____, M_____, E_____, F_____, G_____, H_____, J_____ et I_____, assistés du greffier-juriste N_____.

Concernant la décision DCSM/___/2024 et la procédure A/___/2023, le CSM était composé de C_____, D_____, M_____, E_____, F_____, G_____, H_____, J_____ et I_____, assistés du greffier-juriste N_____.

8. Par acte daté du 4 juillet 2024 et reçu par la Cour d'appel du Pouvoir judiciaire (ci-après : la Cour) le 8 juillet 2024, l'intéressée a recouru contre les deux décisions précitées, concluant préalablement à la suspension de la procédure A/___/2022, en particulier du délai qu'elle avait pour répondre, au 31 juillet 2024, et principalement l'annulation des deux décisions et à la récusation de C_____, M_____, L_____, E_____, F_____, G_____, H_____, J_____, I_____ et de la greffière-juriste K_____. La Cour devait renvoyer « pour le surplus (s'agissant de l'annulation des actes notamment, en tant que de besoin redemandée ici) voire subsidiairement la cause à l'autorité intimée pour nouvelles décisions dans le sens des considérants ».

Les règles régissant la procédure de récusation d'un membre d'une autorité collégiale n'avaient pas été respectées, puisque les personnes dont la récusation était demandée avaient participé à la délibération. Chacun des membres était visé à titre individuel par la

demande de récusation. De plus, l'autorité intimée n'avait procédé à aucune instruction à la suite du dépôt de la requête de récusation. Or, elle devait notamment solliciter la détermination des personnes dont la récusation était demandée, détermination nécessaire au respect du droit d'être entendu tant de la personne dont la récusation était demandée que de l'auteur de la demande de récusation, à qui un droit de réplique devait être accordé.

Enfin, les termes utilisés dans la décision DCSM/___/2024 indiquaient clairement que l'appréciation du CSM était entièrement formée.

9. Le 19 juillet 2024, le CSM a transmis à la CAPJ une copie de ses dossiers.

10. Par décision sur mesures superprovisionnelles du 23 juillet 2024, le président de la Cour a fait interdiction au CSM de procéder à des actes dans la cause A/___/2022 avec la participation d'un des membres dont la récusation était demandée.

11. Le 31 juillet 2024, le CSM s'en est remis à justice, s'agissant des mesures provisionnelles requises.

S'agissant du fond, dès lors que la quasi-intégralité de ses membres était visée par la demande de récusation, et qu'il devait statuer en respectant le quorum que la législation lui imposait, il ne pouvait que statuer en bloc, en présence des membres visés par la demande. Cette solution était conforme à la jurisprudence dès lors que les griefs visaient l'ensemble des membres ayant statué.

12. Le 26 août 2024, l'intéressée a maintenu ses conclusions antérieures. Chacun des membres du CSM avait été visé nominativement. La requête de récusation n'était ni abusive, ni manifestement mal fondée ou d'emblée dénuée de toute chance de succès.

Les textes légaux applicables contenaient des règles permettant de pallier une absence ou une récusation et de nouveaux membres pouvaient, le cas échéant, être nommés. En outre, l'impossibilité de respecter le quorum n'avait pas été démontrée.

13. Sur quoi, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT :

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ – E 2 05) ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10)).

2. L'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101), prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. La jurisprudence a tiré de cette disposition un droit à ce que l'autorité administrative qui statue le fasse dans une composition correcte et impartiale (ATF 142 I 172, consid. 3.2 et les références citées).

Selon la jurisprudence, le droit à une composition correcte et impartiale permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement est de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité, et cela même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut pas être prouvée. Il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle (ATF 131 I 24, consid. 1.1 ; ATA/404/2024 du 20 mars 2024, consid. 3.2, ainsi que les jurisprudences citées).

Les dispositions sur la récusation sont, d'une manière générale, moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. Contrairement à l'art. 30 al. 1 Cst., l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation (ATF 125 I 119, consid. 3f). Une autorité, ou l'un de ses membres, a le devoir de se récuser lorsqu'elle dispose d'un intérêt personnel dans l'affaire à traiter, qu'elle manifeste expressément son antipathie envers l'une des parties ou s'est forgé une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (arrêts du Tribunal fédéral 8C_358/2022 du 12 avril 2023, consid. 4.2.2; 1C_228/2018 du 18 juillet 2019, consid. 6.1).

3. Selon l'art. 15 al. 1 let. d LPA, les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité.

Les art. 15 et 15A LPA sont calqués sur les art. 47 ss du Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC – RS 272; ATA/987/2019 du 4 juin 2019, consid. 2 b, avec référence au MGC 2008-2009/VIII A 10995). Ces derniers, tout comme les art. 56 ss du Code de procédure pénale suisse, du 5 octobre 2007 (CPP – RS 312.0), avec lesquels ils sont harmonisés, sont copiés, à l'exception de quelques points mineurs, sur les art. 34 ss de la loi sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF – RS 173.110). En conséquence, la doctrine et la jurisprudence rendues à ce sujet valent en principe de manière analogue (arrêt du Tribunal fédéral 6B_621/2011 du 19 décembre 2011, consid. 2.2 *in fine*; Message du Conseil fédéral du 28 juin 2006 relatif au code de procédure civile suisse, FF 2006 6841 ss, spéc. 6887 ad art. 45 [devenu l'art. 47 CPC]; Message du Conseil fédéral du 21 décembre 2005 sur l'unification du droit de la procédure pénale, FF 2005 1125 ss).

Le Tribunal fédéral a rappelé que la procédure de récusation n'a pas pour objet de permettre aux parties de contester la manière dont est menée l'instruction et de remettre en cause les différentes décisions incidentes prises par l'autorité (ATF 143 IV 69, consid. 3.2). Même dans ce cadre, seules des circonstances exceptionnelles permettent de justifier une récusation, lorsque, par son attitude et ses déclarations précédentes, un ou une juge a clairement fait apparaître qu'il ou elle ne sera pas capable de revoir sa position et de reprendre la cause en faisant abstraction des opinions précédemment émises (ATF 138 IV 142, consid. 2.3 *in fine*). D'autres motifs doivent donc exister pour admettre que cette personne ne serait plus en mesure d'adopter une autre position, de sorte que l'issue du procès ne demeurerait plus ouverte (ATF 133 I 1, consid. 6.2; arrêt du Tribunal fédéral 2C_755/2008 du 7 janvier 2009, consid. 3.2 *in SJ* 2009 I 233).

La partie qui sollicite la récusation doit rendre vraisemblables les faits qui motivent sa demande. Elle doit se prévaloir de faits, ce qui exclut les critiques générales ou les simples soupçons ne se fondant sur aucun élément tangible (arrêts du Tribunal fédéral 6F_7/2014 du 23 mars 2015, consid. 2.2; 8C_648/2012 du 29 novembre 2012, consid. 2). Si la partie n'a pas à prouver les éléments qu'elle invoque, elle doit tout de même faire état, à l'appui de sa demande, d'un contexte qui permet de tenir pour plausible le motif de récusation allégué (arrêts du Tribunal fédéral 6F_7/2014 du 23 mars 2015, consid. 2.2; 2C_171/2007 du 19 octobre 2007, consid. 4.2.2). Une motivation aux termes de laquelle le requérant se contente de présenter une demande de récusation sans autre explication est irrecevable (arrêt du Tribunal fédéral 2F_19/2013 du 4 octobre 2013, consid. 2; ATA/1020/2022 du 11 octobre 2022, consid. 5a).

En l'espèce, les mots utilisés par l'autorité intimée dans les ordonnances litigieuses, lus et interprétés dans leur contexte, ne permettent pas de considérer que le Conseil ne serait plus impartial, qu'il aurait préjugé et arrêté définitivement son opinion sur les faits de la cause. L'autorité explique, en détail, en quoi les actes d'instruction demandés par l'intéressée ne sont pas aptes à modifier l'appréciation qui sera faite au terme de l'instruction du dossier, lorsque

le CSM devra délibérer. Les décisions litigieuses précisent expressément que la décision à rendre ne sera arrêtée qu'après que l'intéressée aura transmis ses ultimes observations.

En conséquence, ce grief sera rejeté.

4. Selon la jurisprudence, les demandes globales de récusation contre une autorité dans son ensemble ne sont pas admissibles, puisque la requête doit se rapporter à chaque magistrat individuellement et présenter concrètement, à l'aide de faits, pourquoi ce magistrat pourrait avoir une prévention à l'encontre du requérant (arrêt du Tribunal fédéral 1B_418/2014, consid. 4.5 et les références citées ; ACPR/768/2023 du 5 octobre 2023).

Une juridiction dont la récusation est demandée en corps peut écarter elle-même la requête lorsque celle-ci est abusive ou manifestement mal fondée (ATF 129 III 445, consid. 4.2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_187/2021 du 11 mai 2021, consid. 3.2). En principe, une telle requête est irrecevable, à moins que des motifs de récusation concrets et individuels soient exposés à l'encontre de chacun des membres de ladite autorité (arrêt du Tribunal fédéral 5A_249/2015, du 29 septembre 2015 consid. 5.1 et les arrêts cités ; décision du Tribunal pénal fédéral BB.2021.13 du 4 février 2021). Toutefois, le caractère abusif ou d'emblée dénué de toute chance de succès d'une telle demande ne doit pas être admis trop facilement, car il s'agit d'une exception au principe selon lequel le juge dont la récusation est demandée ne doit pas faire partie de la composition de l'autorité chargée de statuer sur son déport (arrêt du Tribunal fédéral 2C_384/2017 du 3 août 2017, consid. 3.2 *in fine* et les références citées).

Une telle demande de récusation « en bloc » sans indication de motifs propres à chaque membre individuellement peut néanmoins être considérée, dans certains cas, comme dirigée contre chaque membre individuellement, à charge toutefois pour le requérant de motiver dûment sa démarche sur ce point (arrêt du Tribunal fédéral 1B_418/2014 précité ; décision du Tribunal pénal fédéral BB.2024.20 du 5 février 2024 ; ACPR/207/2024 du 19 mars 2024, consid. 3).

En l'espèce, la recourante indique demander individuellement la récusation des membres du CSM visés par sa démarche, mais ne formule aucun grief visant l'un ou l'autre desdits membres. Le seul grief allégué, et traité ci-dessus, concerne la motivation de la décision sur récusation, approuvée collégialement par les membres du Conseil.

Face à cette demande de récusation « en bloc », fondée sur un motif qui n'était manifestement pas réalisé, le CSM était en droit de la rejeter dans la composition qui avait statué.

Ce grief sera aussi rejeté.

5. En dernier lieu, l'intéressée reproche au CSM d'avoir statué sans avoir demandé à ses membres de se déterminer sur la requête en récusation, et sans avoir en conséquence pu répondre aux positions qui auraient été exprimées.

La recourante fonde ce grief sur la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue en matière de procédure pénale, au sujet de l'art. 58 al. 2 CPP. La portée de cette disposition, impérative dans le cadre d'une procédure pénale, doit être relativisée lorsque la demande de récusation vise une autorité administrative de première instance : son contenu n'est pas repris par l'art. 15 LPA régissant la récusation des membres d'une autorité administrative.

De plus, dans la mesure où la demande de récusation était manifestement mal fondée, et que l'intéressée ne faisait valoir aucun grief individuel contre les membres qu'elle désirait voir récuser, ce grief est manifestement infondé. On ne voit pas ce que chacun des membres du CSM aurait pu répondre à une demande de récusation qui ne visait que le contenu d'une

décision collégiale, et, dans cette situation, la notion même du droit à la réplique est vide de sens.

Partant, ce grief sera aussi écarté.

6. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 1 à 3 LPA).

PAR CES MOTIFS

LA COUR D'APPEL DU POUVOIR JUDICIAIRE

- Déclare recevable le recours déposé le 4 juillet 2024 par A_____ contre les décisions DCSM/30/2024 et DCSM/31/2024 prononcées par le Conseil supérieur de la magistrature le 10 juin 2024.
- Le rejette.
- Met à la charge de la recourante un émolument de CHF 1'500.-.
- Dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure.
- Dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF – RS 173.110) le présent arrêt peut être porté dans les 30 jours qui suivent sa notification par devant le Tribunal fédéral par la voie du recours en matière de droit public. Le délai est suspendu pendant les périodes prévues à l'article 46 LTF. Le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuves et porter la signature du recourant ou de son mandataire. Il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recours invoquées comme moyens de preuves doivent être joints à l'envoi.
- Communique le présent arrêt à Me B_____, avocat de la recourante, et au Conseil supérieur de la magistrature.

Siégeant : M. Philippe THÉLIN, président, Mme Marie-Laure PAPAUX VAN DELDEN, vice-présidente, Mme Valérie LAEMMEL-JUILLARD, juge suppléante.

AU NOM DE LA COUR D'APPEL DU POUVOIR JUDICIAIRE

Alessia TAVARES DE
ALBUQUERQUE-CAMPAGNOLO
Greffière-juriste

M. Philippe THÉLIN
Président

Copie conforme de la présente décision a été communiquée à Me B_____, conseil de A_____, et au Conseil supérieur de la magistrature, par pli recommandé.