

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

C/25474/2013

ACJC/1200/2014

**ARRÊT**

**DE LA COUR DE JUSTICE**

**Chambre civile**

**DU MARDI 7 OCTOBRE 2014**

Entre

A\_\_\_\_\_, représentée par Monsieur B\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ (VD), appelante d'un jugement rendu par le Tribunal de première instance de ce canton le 26 juin 2014, comparant en personne,

et

**REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE**, soit pour lui le Département de la sécurité et de l'économie, 7, place de la Taconnerie, 1204 Genève, intimée,

**CAISSE DE COMPENSATION C\_\_\_\_\_**, sise \_\_\_\_\_, autre intimée, comparant par Me Pierre Vuille, avocat, 15, rue des Alpes, case postale 1592, 1211 Genève 1, en l'étude duquel elle fait élection de domicile.

Le présent arrêt est communiqué aux parties par plis recommandés ainsi qu'au Secrétariat général du Pouvoir judiciaire le 8 octobre 2014.

---

## **EN FAIT**

- A.** Par demande déposée le 12 décembre 2013 au greffe du Tribunal de première instance, A\_\_\_\_\_ a actionné l'ETAT DE GENEVE en responsabilité du fait que le Tribunal avait prononcé sa faillite (annulée ensuite par arrêt de la Cour de justice) et recherché en paiement la CAISSE DE COMPENSATION C\_\_\_\_\_ (ci-après : la CAISSE) du fait qu'elle avait requis ladite faillite. Selon la demanderesse, le jugement prononçant sa faillite lui aurait causé un dommage de 350'000 fr.

Par jugement JTPI/8162/2014 du 26 juin 2014, le Tribunal a déclaré irrecevable la demande, au motif qu'elle ne répondait pas aux exigences de forme prescrites à l'art. 221 CPC, malgré le délai imparti à la demanderesse afin de se conformer à celles-ci.

- B. a.** Par acte expédié le 17 juin 2014 au greffe de la Cour de justice, A\_\_\_\_\_ demande l'annulation de ce jugement, exposant avoir "déposé le dossier avec les preuves, dans le délai imparti".

**b.** Par courrier du 26 août 2014, le Secrétaire général du Pouvoir judiciaire a informé la Cour que la Direction juridique du Département de la sécurité et de l'économie (DSE) lui avait transmis le dossier relatif à la présente cause pour raison de compétence; le Secrétariat général du Pouvoir judiciaire représenterait la République et canton de Genève dans cette procédure.

**c.** La Cour a interpellé l'ETAT DE GENEVE, soit pour lui le Président du Conseil d'Etat, sur la compatibilité d'une telle représentation, notamment, avec le principe de la séparation des pouvoirs et le rôle institutionnel dévolu au Secrétariat général du Pouvoir judiciaire (ci-après : le Secrétariat général).

**d.** Par courrier du 23 septembre 2014, le Directeur juridique du DSE a indiqué que, de manière générale, le traitement des requêtes en indemnisation dirigées contre l'Etat de Genève était assuré par le département dont l'activité était mise en cause. Lorsque les prétentions étaient liées à des actes des autorités judiciaires, le dossier était traité par le DSE. A la suite d'un échange de vue entre ce département et le Secrétariat général, il était apparu que le processus actuel pouvait être amélioré "pour être plus rationnel et gagner en efficience". En tant qu'entité étatique, le Pouvoir judiciaire était directement concerné dans son activité par l'issue de ces procédures en responsabilité. Le Pouvoir judiciaire aurait exprimé, par l'entremise de son Secrétaire général, son intérêt pour "la prise en mains de ce type de dossiers". Le DSE dépendait entièrement des informations du Pouvoir judiciaire pour obtenir les éléments utiles dont il avait besoin. Il devait, par la force des choses, s'immiscer dans les affaires des autorités judiciaires pour assurer la défense du dossier. Ainsi, quel que soit le système choisi, le Pouvoir judiciaire

---

était en pratique toujours associé à la défense du dossier. L'art. 117 al. 2 Cst.-GE et l'art. 2 al. 1 LOJ consacraient l'indépendance des magistrats judiciaires, dont l'une des cautions était, le cas échéant, la récusation. Le législateur cantonal avait récemment accordé une plus grande autonomie au Pouvoir judiciaire, ancrée dans l'art. 117 Cst.-GE. Celle-ci se traduisait également par un budget propre dont ce dernier disposait. Le Secrétariat général assumait des tâches administratives et organisationnelles, à l'exclusion d'activités juridictionnelles. Il ne se trouvait pas dans un rapport hiérarchique avec les magistrats. Il remplissait, notamment, les tâches confiées par la Commission de gestion (art. 48 let. f LOJ).

Le Conseil d'Etat avait décidé, lors de sa séance du 23 juillet 2014, que les actions en responsabilités fondées sur des actes d'une autorité judiciaire seraient désormais traitées par le Pouvoir judiciaire, la Commission de gestion de celui-ci étant chargée de désigner le représentant compétent. Le DSE, délégué par le Conseil d'Etat pour répondre à l'interpellation de la Cour, confirmait ainsi que le Pouvoir judiciaire, par son Secrétariat général, représentait l'Etat de Genève dans la présente cause.

Était annexé à ce courrier l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 23 juillet 2014, par lequel ce dernier a décidé :

*"1. Les prétentions en responsabilité fondées sur la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes du 24 février 1989, en lien avec les actes d'une autorité judiciaire, sont traitées par le Pouvoir judiciaire, la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire désignant le représentant compétent.*

*2. Les requêtes de prétentions en responsabilité en lien avec des actes d'une autorité judiciaire, adressées par les administrés au Conseil d'Etat, sont transmises par la chancellerie d'Etat au Pouvoir judiciaire, par l'entremise de son secrétaire général."*

e. La détermination du DSE a été adressée, pour information, à l'appelant et à l'autre intimée.

### **EN DROIT**

1. **1.1** Le juge examine d'office si les conditions de recevabilité sont remplies (art. 60 CPC). Il doit ainsi, d'office, s'assurer de ce que le représentant dispose d'une procuration valable (art. 60 CPC; Luca TENCHIO, Basler Kommentar ZPO, 2<sup>ème</sup> éd., n. 14 ad art. 68; Alexander ZÜRCHER, Kommentar zur schweizerischen Zivilprozessordnung, 2<sup>ème</sup> éd., n. 7 et 17 ad art. 60).

Chaque partie peut se faire représenter au procès (art. 68 al. 1 CPC). Le représentant doit justifier de ses pouvoirs par une procuration (art. 68 al. 3 CPC). Lorsque le juge ordonne une comparution personnelle des parties, celles-ci

ne peuvent comparaître par leur représentant (art. 68 al. 4 CPC; TENCHIO, op. cit., n. 20; STAEHELIN/SCHWEIZER, Kommentar zur schweizerischen Zivilprozessordnung, 2<sup>e</sup> éd., n. 31 ad art. 68).

L'art. 68 al. 1 CPC ne règle cependant pas la question de savoir par quel organe une personne morale ou une entité publique agit; ces questions ressortissent au droit matériel (cf. TENCHIO, op. cit., n. 2 ad art. 68, qui se réfère à Laurent MERZ, Bundesgerichtsgesetz, 2<sup>ème</sup> éd., n. 2 ad art. 40).

**1.2** Les art. 32ss CO relatifs à la représentation sont également applicables au droit administratif, à tout le moins par analogie. La représentation est admise tant qu'elle n'est pas exclue par la loi ou la nature de l'affaire (ATF 132 V 166 consid. 8.5.1). L'octroi de pouvoirs de représentation est l'acte par lequel le représenté manifeste au représentant sa volonté de l'autoriser d'agir en son nom, de telle sorte que l'acte accompli par le représentant sortit ses effets dans la sphère juridique du représenté (GAUCH/SCHLUEP, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, Bd. I, 10<sup>ème</sup> éd., n. 1307). La double représentation comporte le risque d'un conflit d'intérêts entre ceux du représenté et ceux du représentant. Selon la jurisprudence, une telle représentation est inadmissible, sauf s'il n'existe aucun risque de lésion des intérêts du représenté ou que celui-ci y consent (ATF 126 III 361 consid. 3a).

Le pouvoir d'accomplir des actes pour autrui, en tant qu'il se fonde sur des rapports de droit public, est réglé par le droit public. L'étendue des pouvoirs découlant d'un acte juridique est déterminée par ce dernier (art. 33 al. 1 et 2 CO). Les rapports de droit public visés par l'art. 33 CO sont ceux qui lient l'agent public au représenté, soit une collectivité publique (art. 59 CC; Christine CHAPPUIS, CR-CO I, n. 3 ad art. 33). L'art. 33 al. 1 CO n'exclut pas que des pouvoirs puissent être accordés par une personne morale de droit public à un agent public; la communication desdits pouvoirs au tiers est toutefois un acte juridiquement indépendant des rapports de fonction liant le représentant à la collectivité publique (CHAPPUIS, op. cit., n. 4 ad art. 33).

**1.3** La responsabilité de l'Etat de Genève est régie par la Loi genevoise du 24 février 1989 sur la responsabilité de l'Etat et des Communes (LREC; RS/GE A 2 40). En vertu de l'art. 2 al. 1 LREC, l'Etat de Genève et les communes du canton sont tenus de réparer le dommage résultant pour des tiers d'actes illicites commis soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence par leurs fonctionnaires ou agents dans l'accomplissement de leur travail. Pour qu'une décision rendue par un juge puisse être qualifiée d'illicite au sens de l'art. 2 al. 1 LREC, il faut une violation grave du droit, réalisée par exemple lorsque le magistrat abuse de son pouvoir d'appréciation ou l'excède, lorsqu'il viole un texte clair, méconnaît un principe général du droit, n'instruit pas un dossier correctement ou agit par malveillance (ATF 120 Ib 248 consid. 2b; 118 Ib 163

---

consid. 2; 112 II 231 consid. 4; arrêts du Tribunal fédéral 2C.3/1998 du 16 mars 2000 consid. 3a; 2C.1/1998 du 21 février 2000 consid. 3a).

Le législateur cantonal a exclu toute action en réparation du dommage dirigée directement contre le juge, l'agent de l'Etat ou le fonctionnaire. Cette solution soustrait ces derniers aux pressions que pourraient constituer des menaces d'action en responsabilité (Thierry TANQUEREL, La responsabilité de l'Etat sous l'angle de la loi genevoise sur la responsabilité de l'Etat et des communes du 25 février 1989, in SJ 1997 p. 354). Par ailleurs, l'action récursoire que peut exercer l'Etat contre le juge, l'agent public ou le fonctionnaire est limitée aux cas de dommages intentionnels ou de négligence grave (art. 3 LREC). Cette limitation a été voulue afin de ne pas brider l'efficacité des précités par crainte excessive d'engager leur responsabilité personnelle au travers de leur activité étatique (TANQUEREL, *ibidem*).

**1.4** Le principe de la séparation est un élément de base de l'organisation de l'Etat. Ce principe se fonde sur l'idée du partage du pouvoir, dans le souci d'éviter sa concentration, mais aussi de servir de contrepoids afin de mieux préserver les libertés (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3<sup>ème</sup> éd., n. 1753ss). Dans le canton de Genève, le principe de la séparation des pouvoirs est consacré à l'art. 2 al. 2 Cst.-GE. Il sauvegarde le respect des compétences établies par la Constitution (ATF 138 I 196 consid. 4.1 et les références citées). Le pouvoir exécutif (art. 101 Cst.-GE) et l'administration générale du canton de Genève sont confiés à son Conseil d'Etat (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n. 1785), qui est également chargé de l'exécution des lois (art. 109 al. 4 Cst.-GE). C'est ainsi à lui que s'adressent les administrés qui élèvent des prétentions fondées sur la responsabilité de l'Etat. Le principe de la séparation des pouvoirs comporte également le principe de l'indépendance des juges et le droit constitutionnel donnant accès au juge, en particulier à un juge indépendant (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n. 1771 s.).

**1.5** Les art. 30 al. 1 Cst., 6 par. 1 CEDH, 117 al. 2 Cst.-GE et 47 CPC garantissent spécialement le droit à un tribunal indépendant et impartial. Ils permettent d'exiger la récusation d'un juge dont la situation ou le comportement est de nature à faire naître un doute sur son impartialité (ATF 138 IV 142 consid. 2.1; 127 I 196 consid. 2b; 126 I 68 consid. 3a). La garantie d'un juge impartial et neutre n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective du juge est établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances objectives donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle du magistrat (ATF 138 IV 142 consid. 2.1 et les arrêts cités).

**1.6** L'art. 117 al. 1 Cst.-GE garantit l'autonomie du Pouvoir judiciaire. Ce dernier s'est doté d'une Commission de gestion, qui, notamment, "coordonne de manière

rationnelle et efficace l'usage des moyens administratifs et financiers accordés au pouvoir judiciaire, détermine la dotation des juridictions en greffiers, greffiers-adjoints, collaborateurs scientifiques et personnel administratif et surveille le fonctionnement des greffes et des services centraux" (art. 41 al. 1 let. b, c et e LOJ; RS/GE 2 05).

Le Secrétariat général du Pouvoir judiciaire dirige le personnel du Pouvoir judiciaire, prépare les projets des budgets de fonctionnement, d'investissements et de comptes, établit le projet de rapport de gestion du pouvoir judiciaire, assure l'exécution des décisions de la commission de gestion et de la conférence des présidents de juridiction, exerce les autres attributions que la loi lui confère et remplit les tâches qui lui sont déléguées par la commission de gestion ou la conférence des présidents de juridiction (art. 48 LOJ). Le personnel du Pouvoir judiciaire est rattaché hiérarchiquement à la Commission de gestion, soit par délégation au Secrétaire général (art. 52 al. 1 LOJ). Le serment que prêtent les membres du personnel du Pouvoir judiciaire inclut la promesse "d'être fidèle à la République et canton de Genève et d'obéir à la juridiction ou au service auquel [ils sont] rattaché[s]" (art. 54 LOJ). Enfin, le Secrétaire général du Pouvoir judiciaire assiste, avec voix consultative, aux séances de la commission de gestion (art. 42 al. 2 LOJ).

2. En l'espèce, par sa décision du 23 juillet 2014, le Conseil d'Etat confie au Pouvoir judiciaire le soin de traiter les prétentions en responsabilité civile fondées sur des actes d'une autorité judiciaire. Il ressort tant de cette décision que des explications apportées par le Directeur de la Direction juridique du DSE que les pouvoirs ainsi conférés au Pouvoir judiciaire par le Conseil d'Etat comportent la faculté d'agir au nom et pour le compte de l'Etat de Genève dans le cadre de procédures en responsabilité fondées sur des actes judiciaires.

Cette représentation se heurte à plusieurs titres aux principes sus-évoqués.

En premier lieu, il est douteux que la décision précitée du Conseil d'Etat soit compatible avec la Loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration (LECO; RS/GE B 1 15). Comme exposé plus haut (consid. 1.4), il est de la compétence du Conseil d'Etat de représenter l'Etat de Genève lorsque celui-ci est recherché en responsabilité pour des actes de ses agents ou fonctionnaires. L'art. 2 LECO énumère les compétences que le Conseil d'Etat peut déléguer. Ces délégations ne peuvent être opérées qu'en faveur d'entités, qui sont subordonnées au Conseil d'Etat. Or, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Pouvoir judiciaire, ni d'ailleurs son Secrétaire général, ne sont d'une quelconque manière subordonnés au Pouvoir exécutif. A cet égard, la situation du Pouvoir judiciaire n'est pas comparable à celle d'un département, dont l'activité est mise en cause et qui assure le traitement d'une requête en indemnisation.

---

Par ailleurs, les magistrats du Pouvoir judiciaire deviennent, du fait de la représentation litigieuse, récusables. En effet, quand bien même ladite représentation n'implique pas que le juge devienne partie au litige à titre personnel, il n'en demeure pas moins que cette représentation donne objectivement lieu à une apparence de prévention. Les magistrats du Pouvoir judiciaire exercent le pouvoir judiciaire (art. 116 Cst.-GE). Pour l'exécution de leur charge, ils recourent aux services du personnel du Pouvoir judiciaire (services financiers, administratifs et informatiques, greffiers, minutiers etc.). Les juges n'ont, certes, pas de pouvoir hiérarchique sur le personnel. Il n'en demeure pas moins que celui-ci doit se conformer aux instructions reçues par un juge. Le serment des greffiers utilise d'ailleurs, à cet égard, les termes d'obéissance à la juridiction. L'interaction entre le magistrat et le personnel du Pouvoir judiciaire est quotidienne, nécessaire et indispensable à l'accomplissement de sa charge. Il en va de même de la relation institutionnelle entre les juges et la Commission de gestion, qui compte d'ailleurs des magistrats en son sein. Ces circonstances objectives sont susceptibles de créer une apparence de prévention; elles peuvent, en effet, induire la crainte objectivement fondée qu'un magistrat, qui est tributaire du bon fonctionnement administratif mis en place par la Commission de gestion, soit atteint dans son indépendance si l'une des parties est représentée par le Pouvoir judiciaire.

Ce qui précède vaut mutatis mutandis dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat déléguerait le soin de traiter les prétentions en responsabilité fondées sur des actes d'une autorité judiciaire directement au Secrétaire général du Pouvoir judiciaire. En effet, ce dernier a, notamment, pour tâche d'exécuter les décisions de la Commission de gestion, qui détermine l'attribution des moyens administratifs et financiers ainsi que la dotation en personnel aux différentes juridictions. Il ne présente ainsi aucune garantie d'indépendance à l'égard du Pouvoir judiciaire. Si le traitement des prétentions dirigées contre l'Etat et fondées sur des actes judiciaires lui était confié, l'apparence de prévention serait tout autant créée.

La représentation du Conseil d'Etat par le Pouvoir judiciaire, voire par son Secrétariat général, ne paraît pas non plus résister à l'interdiction de la double représentation, applicable par analogie en droit public. L'Etat défendeur dans une action en responsabilité civile pour des actes accomplis par un juge a un intérêt direct à l'issue du litige. De par sa position de défendeur à l'action, l'Etat cherchera - dans un but d'intérêt public bien compris - à réduire l'exposition de l'Etat au risque d'indemniser plus qu'il ne doit. Il dispose à cet effet de moyens procéduraux et de défense sur le fond qu'il peut choisir de soulever ou auxquels il peut renoncer. En revanche, l'intérêt du Pouvoir judiciaire est de veiller à se doter de moyens administratifs, organisationnels et fonctionnels permettant aux juges d'exercer leur charge judiciaire dans le respect de la plus grande indépendance et impartialité. L'intérêt propre du Pouvoir judiciaire à pouvoir exécuter la tâche judiciaire qui lui est confiée est ainsi irréconciliable avec celui d'une partie

intéressée par l'issue du litige. La nature même de la défense à une action en responsabilité de l'Etat s'oppose donc à ce que celle-ci soit confiée au Pouvoir judiciaire ou à son Secrétariat général. Rien ne permet, de surcroît, de retenir que le Conseil d'Etat avait l'intention, par sa décision du 23 juillet 2014, de consentir à une quelconque lésion des intérêts de l'Etat, hypothèse qui, selon la jurisprudence, pourrait justifier une double représentation.

Par ailleurs, en tant que le Conseil d'Etat délègue l'une de ses tâches à l'autorité qui est appelée à trancher les litiges en question, le Pouvoir judiciaire se voit attribuer le rôle de partie. Ce mécanisme paralyse l'exercice du Pouvoir judiciaire, ce dernier ne pouvant à la fois assumer la qualité de partie et la fonction du troisième pouvoir, indépendant et neutre. Il est relevé à cet égard que, contrairement à ce que semble soutenir l'Etat de Genève, il n'est pas concevable de dissocier les magistrats du Pouvoir judiciaire de ce dernier. Les juges font, en effet, partie intégrante du troisième pouvoir; ce sont eux, qui exercent le pouvoir judiciaire.

Pour le surplus, si les juges ne peuvent recevoir d'instruction du Secrétariat général, il n'en va pas de même des greffiers, dont celui-ci est, par délégation de la Commission de gestion, le supérieur. Ces derniers pourraient ainsi être exposés à un conflit de loyauté, devant obéir à la juridiction à laquelle ils sont rattachés (art. 54 LOJ) tout en étant soumis au pouvoir hiérarchique du Secrétaire général (art. 52 LOJ), devenu partie, respectivement représentant d'une partie, à la procédure. L'exposition potentielle à un conflit de loyauté induite par les pouvoirs délégués par le Conseil d'Etat au Pouvoir judiciaire, voire à son Secrétariat général, n'est pas compatible avec le devoir incombant aux pouvoirs tant exécutif que judiciaire de veiller à la protection de la personnalité de leurs employés (art. 2B Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux; LPAC; RS/GE B 5 05, applicable par renvoi de l'art. 52 al. 2 let. a LOJ au personnel du Pouvoir judiciaire).

Enfin, le fait que le Pouvoir judiciaire aurait, par l'entremise de son Secrétaire général, manifesté son intérêt à traiter ce type de dossiers ne lie nullement la Cour; les magistrats de la Cour civile demeurent à l'évidence libres d'examiner la validité des actes qui leur sont soumis, étant précisé qu'ils n'ont d'aucune manière participé ni été associés aux démarches ayant conduit à la décision du Conseil d'Etat du 23 juillet 2014.

Au vu de ce qui précède, il convient de retenir que la représentation de l'Etat de Genève par le Pouvoir judiciaire dans les litiges en responsabilité de l'Etat en lien avec les actes d'une autorité judiciaire constitue une entrave sérieuse à la saine administration de la justice. Elle ne peut être admise, ce qu'il y a lieu de constater.

3. Les parties intimées n'ayant pas encore été invitées à se déterminer sur l'appel, un délai de 30 jours à compter de la réception du présent arrêt leur est imparti.
4. Les frais de la présente décision, arrêtés à 300 fr. (RTFMC), sont mis à la charge de l'ETAT DE GENEVE (art. 106 al.1 CPC).
5. La présente décision, de nature incidente, peut faire l'objet d'un recours en matière civile, aux conditions de l'art. 93 et 98 LTF.

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS,**

**La Chambre civile :**

**Statuant préparatoirement :**

Dit que l'ETAT DE GENEVE ne peut se faire représenter dans la présente cause par le Pouvoir judiciaire ni par le Secrétariat général du Pouvoir judiciaire.

Arrête les frais judiciaires de la présente décision à 300 fr. et les met à la charge de l'ETAT DE GENEVE.

Impartit un délai de **30 jours** dès réception du présent arrêt à l'ETAT DE GENEVE ainsi qu'à LA CAISSE DE COMPENSATION C\_\_\_\_\_ pour répondre à l'appel formé par A\_\_\_\_\_.

Réserve la suite de la procédure.

**Siégeant :**

Madame Florence KRAUSKOPF, présidente; Monsieur Laurent RIEBEN et Monsieur Ivo BUETTI, juges; Madame Nathalie DESCHAMPS, greffière.

La présidente :

Florence KRAUSKOPF

La greffière :

Nathalie DESCHAMPS

**Indication des voies de recours :**

*Conformément aux art. 72 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification avec expédition complète (art. 100 al. 1 LTF) par devant le Tribunal fédéral par la voie du recours en matière civile, dans les limites des art. 93 et 98 LTF.*

*Le recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14.*