



1D_5/2024

Arrêt du 22 novembre 2024

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Merz.
Greffier : M. Parmelin.

Participants à la procédure
A. _____,
représentée par Me Romain Jordan, avocat,
recourante,

contre

Conseil supérieur de la magistrature de
la République et canton de Genève,
case postale 3900, 1211 Genève 3,
intimé.

Objet
Procédure disciplinaire; récusation,

recours contre l'arrêt de la Cour d'appel du Pouvoir judiciaire de la République et canton de Genève du 11 septembre 2024 (CAPJ 2_2024, ACAPJ/7/2024).

Faits :

A.

A. _____, juge, est visée par deux procédures disciplinaires pendantes devant le Conseil supérieur de la magistrature, soit la procédure A/48/2022 et la procédure A/1782/2023, liées à des problèmes d'ordre organisationnel et relationnel avec le personnel du Pouvoir judiciaire travaillant au sein de sa juridiction. Par décision rendue le 15 avril 2024 sur mesures superprovisionnelles dans la cause A/1782/2023, le Conseil supérieur de la magistrature a suspendu A. _____ avec effet immédiat et pour une durée indéterminée, sans que cette mesure n'affecte son droit à recevoir son traitement. Il était formé de B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____, G. _____, H. _____ et I. _____ assistés de la greffière-juriste J. _____.

Par ordonnance du même jour rendue dans la cause A/48/2022 dans la même composition, hormis le Premier procureur M. _____ qui remplaçait C. _____, le Conseil supérieur de la magistrature a refusé de joindre les deux procédures et rejeté la demande d'actes d'instruction complémentaires formée par A. _____. Il a jugé que les faits pertinents avaient pu, sur la base des auditions déjà menées et des différentes déterminations de l'intéressée, être établis *avec suffisamment de certitude* et que les mesures d'instruction complémentaires sollicitées, lesquelles ne portaient pas directement sur le comportement de la magistrate, *ne paraissaient guère susceptibles de modifier son appréciation sur les faits reprochés*. Le 31 mai 2024, A. _____ a requis la récusation des membres du Conseil supérieur de la magistrature et de la greffière-juriste ayant pris part au prononcé de la décision sur mesures super-provisionnelles ainsi que du juge K. _____, qui faisait partie de la délégation du Conseil chargé de l'instruction de la cause A/48/2022, et à l'annulation des opérations auxquelles ils ont participé. Le même jour, elle a formulé une requête analogue visant les mêmes juges dans la cause A/1872/2023. Elle motivait ses demandes de

récusation par les considérations retenues pour écarter ses réquisitions de preuves qui laissent apparaître que les membres du Conseil supérieur de la magistrature se seraient déjà déterminés sur les faits à apprécier.

Par décisions du 10 juin 2024, le Conseil supérieur de la magistrature a rejeté les demandes de récusation. Les membres siégeant dans la cause A/48/2022 étaient B. _____, K. _____, D. _____, E. _____, F. _____, G. _____, H. _____ et I. _____ assistés du greffier-juriste Samuel David. C. _____ faisait partie de la composition de la cour ayant statué dans la cause A/1782/2023 en sus des autres membres précités.

La Cour d'appel du Pouvoir judiciaire a rejeté le recours déposé par A. _____ contre ces décisions au terme d'un arrêt rendu le 11 septembre 2024.

B.

Agissant par la voie du recours constitutionnel subsidiaire, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler, respectivement de réformer cet arrêt en ce sens que les décisions du Conseil supérieur de la magistrature du 10 juin 2024 sont annulées et de prononcer la récusation de B. _____, K. _____, M. _____, D. _____, E. _____, F. _____, G. _____, H. _____, I. _____ et J. _____ dans les deux causes A/48/2022 et A/1782/2023. À titre subsidiaire, elle conclut au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

La Cour d'appel du Pouvoir judiciaire a persisté dans les considérants et le dispositif de son arrêt sans autre détermination. Le Conseil supérieur de la magistrature a renoncé à déposer des observations.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt attaqué constitue une décision de dernière instance cantonale relative à une récusation; il peut faire l'objet d'un recours immédiat en application de l'art. 92 al. 1 LTF. En vertu de l'art. 82 let. a LTF, le recours en matière de droit public est recevable contre les décisions rendues dans des causes de droit public. Le droit disciplinaire se rattache au droit administratif (**ATF 108 la 230** consid. 2b). Toutefois, selon la liste des exceptions figurant à l'art. 83 LTF, le recours n'est pas possible en matière de rapports de travail de droit public qui concernent une contestation non pécuniaire (let. g). Les magistrats de l'ordre judiciaire genevois sont engagés et rétribués par l'État et sont soumis à un pouvoir disciplinaire. Il s'agit d'éléments typiques d'un rapport de travail fondé sur le droit public (cf. arrêt 1D_15/2007 du 13 décembre 2007 consid. 1.2). La recourante s'en prend au rejet de ses requêtes de récusation des membres du Conseil supérieur de la magistrature ayant statué dans les causes A/48/2022 et A/1782/2023. Même si les procédures disciplinaires engagées à son encontre pourraient conduire au prononcé d'une amende supérieure à 15'000 fr. ou à sa destitution en application de l'art. 20 al. 1 let. c et d de la loi genevoise sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ; rsGE E 2 05), la décision entreprise ne semble pas concerner une contestation de nature pécuniaire, de sorte que la voie du recours en matière de droit public ne paraît pas ouverte (cf. arrêt 8C_392/2022 du 26 octobre 2022 consid. 1.1). Seule la voie du recours constitutionnel subsidiaire (cf. art. 113 ss LTF) - choisie par la recourante - paraît dès lors ouverte en l'espèce. La question peut toutefois rester indécidée dès lors que la qualification exacte du recours n'a d'incidence ni sur sa recevabilité ni sur le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral puisque la problématique se limite à l'examen de droits constitutionnels.

En tant que partie à la procédure cantonale, la recourante, dont la demande de récusation a été rejetée, a qualité pour recourir en vertu de l'art. 115 LTF. Pour le surplus, le recours a été interjeté en temps utile et les conclusions prises sont recevables (art. 100 et 107 LTF applicables par renvoi de l'art. 117 LTF). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2.

Dans le cadre des procédures disciplinaires, le Conseil supérieur de la magistrature statue comme autorité administrative au sens des art. 1 al. 2 et 5 let. g de la loi genevoise du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative (LPA; rsGE E 5 10) selon la jurisprudence cantonale (cf. arrêt ACAPJ/9/2021 du 6 septembre 2021 consid. 2.3.1). Les garanties d'indépendance et d'impartialité de ses membres s'analysent à l'aune de la jurisprudence rendue en application de l'art. 9 al. 1 Cst. ainsi que des dispositions spéciales du droit cantonal en la matière.

L'art. 17 du règlement de fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature du 11 avril 2011 (RFCSM; rsGE E 2 05.20) prévoit que les membres du conseil et le greffier doivent se récuser dans les cas prévus à l'art. 15 LPA, à savoir s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire (al. 1 let. a) ou s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité (al. 1 let. d). Le conseil statue sur les demandes de récusation (al. 2).

Selon la jurisprudence, le droit du justiciable garanti à l'art. 29 al. 1 Cst. à ce que sa cause soit traitée équitablement permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle (**ATF 139 III 120** consid. 3.2.1; **134 I 20** consid. 4.1). 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 qu'elle s'est forgée une opinion inébranlable avant même d'avoir pris connaissance de tous les faits pertinents de la cause (arrêt 8C_90/2023 du 14 août 2023 consid. 4.1.2).

3.

La recourante reproche à la Cour d'appel du Pouvoir judiciaire d'avoir violé son droit d'être entendue ancré à l'art. 29 al. 2 Cst. et la maxime inquisitoire en considérant qu'il n'était pas nécessaire de recueillir les déterminations éventuelles des membres du Conseil supérieur de la magistrature visés par les requêtes en récusation.

La cour cantonale a relevé à cet égard que la recourante se fondait sur la jurisprudence du Tribunal fédéral rendue en matière pénale en application de l'art. 58 al. 2 CPP, qui prévoit que la personne visée par la demande de récusation prend position sur celle-ci. Or, la portée de cette disposition, impérative dans le cadre d'une procédure pénale, devait être relativisée lorsque la demande de récusation vise une autorité administrative de première instance; son contenu n'avait pas été repris par l'art. 15 LPA régissant la récusation des membres d'une autorité administrative. De plus, on ne voyait pas ce que chacun des membres du Conseil supérieur de la magistrature aurait pu répondre à une demande de récusation qui ne visait que le contenu d'une décision collégiale. Cette argumentation échappe à la critique.

La recourante ne conteste pas que l'art. 15 LPA ne contient aucune règle analogue à celle de l'art. 58 al. 2 CPP qui imposerait à l'autorité saisie d'une demande de récusation de recueillir les déterminations des membres de l'autorité visés par la demande de récusation. Elle fonde une telle obligation sur les art. 19 et 20 LPA, applicables à la Cour d'appel du Pouvoir judiciaire par renvoi de l'art. 76 LPA, qui imposent à l'autorité d'établir d'office les faits, respectivement de réunir les renseignements et de procéder aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision, ainsi que sur le droit du justiciable fondé sur l'art. 29 al. 2 Cst. d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes. Toujours selon la recourante, le refus de demander des déterminations à chacun des membres du Conseil supérieur de la magistrature concernés aurait empêché de connaître comment ils se positionnaient individuellement par rapport au motif de récusation qui leur était adressé.

Les décisions sur récusation ont été rendues par les membres visés par celle-ci, qui l'ont tenue pour manifestement mal fondée; cela étant, on peine à discerner en quoi il aurait été utile, voire nécessaire de recueillir préalablement leurs déterminations écrites en l'absence de tout élément permettant de penser que certains de ses membres ne partageaient pas le résultat de l'appréciation anticipée des preuves. À tout le moins, ils pouvaient tenir cette démarche comme inutile sans violer le droit d'être entendue de l'intéressée au sens de l'art. 29 al. 2 Cst. et leur devoir d'établir d'office les faits pertinents. La position adoptée par le Conseil supérieur de la magistrature est à cet égard conforme à la pratique du Tribunal fédéral relative à l'art. 36 al. 2 LTF selon laquelle la personne visée n'a pas à prendre position lorsque la demande de récusation est manifestement mal fondée (cf. arrêt 7B_1/2024 du 28 février 2024 consid. 5.2; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in Commentaire de la LTF, 3^e éd. 2022, n. 19 ad art. 36 LTF et les arrêts cités). Cela étant, le premier moyen de la recourante est mal fondé.

4.

La recourante reproche au Conseil supérieur de la magistrature d'avoir statué sur ses requêtes en récusation en présence de plusieurs des membres visés par la demande de récusation et d'avoir ainsi violé l'art. 15 al. 4 LPA, qui prévoit que la décision sur la récusation d'un membre d'une autorité collégiale est prise par cette autorité, en l'absence de ce membre. En refusant de le constater, la Cour d'appel du Pouvoir judiciaire aurait versé dans l'arbitraire.

4.1. L'arrêt attaqué retient à ce sujet que la recourante indiquait demander individuellement la récusation des membres du Conseil supérieur de la magistrature visés par sa démarche mais qu'elle ne formulait aucun grief visant l'un ou l'autre d'entre eux. Le seul grief allégué concerne la motivation de la décision sur récusation approuvée collégalement par les membres du Conseil. Face à cette demande de récusation en bloc, fondée sur un motif qui n'était manifestement pas réalisé, le Conseil supérieur de la magistrature était en droit de la rejeter dans la composition qui avait statué.

4.2. En l'espèce, le Conseil supérieur de la magistrature, à qui il revenait de trancher les demandes de récusation (cf. art. 17 al. 2 RFCSM), les a tenues pour manifestement mal fondées puisqu'il s'est référé à l'art. 72 LPA. Il importe peu que cette disposition n'ait pas été directement applicable. Le Tribunal fédéral admet qu'une demande de récusation puisse être écartée directement par les juges visés ou par l'un d'entre eux, sans qu'il ne soit nécessaire de mettre en place la procédure visée par les art. 36 al. 2 et 37 LTF, lorsqu'elle n'est pas recevable ou qu'elle est manifestement mal fondée ou abusive (arrêt 4D_120/2024 du 17 octobre 2024 consid. 3.1). Les juridictions cantonales peuvent aussi appliquer cette jurisprudence sans verser dans l'arbitraire (cf. arrêt 1P.553/2001 du 12 novembre 2001 consid. 2b). S'agissant toutefois d'une exception au principe suivant lequel le juge dont la récusation est sollicitée ne saurait faire partie de la composition de l'autorité chargée de statuer sur son déport, le caractère abusif ou manifestement infondé d'une demande de récusation ne doit pas être admis trop facilement (arrêts 2C_187/2021 du 11 mai 2021 consid. 3.2; 2C_384/2017 du 3 août 2017 consid. 3.2 et les arrêts cités).

De manière générale, on ne saurait déduire un parti-pris ou un motif de récusation d'un magistrat ou d'une autorité du fait qu'ils ont, dans un stade préalable de la procédure, été amenés à rejeter des réquisitions de preuves au motif qu'elles n'étaient pas pertinentes et n'étaient pas en mesure de modifier leur appréciation sur les faits à résoudre (cf. arrêts 7B_317/2024 du 15 mai 2024 consid. 2.4.2; 1B_102/2023 du 23 juin 2023 consid. 3). Tel est le cas en l'espèce où les membres du Conseil supérieur de la magistrature ont considéré

que les auditions de cadres du Tribunal des mineurs ou de membres de l'encadrement des ressources humaines du Pouvoir judiciaire, de même que les nombreux documents internes requis, semblaient dépourvus de pertinence, dès lors que le directeur de la juridiction avait déjà été longuement entendu et que la position des personnes dont l'audition était demandée ressortait en substance de la dénonciation du 23 décembre 2021. Certes, ils ont précisé que les faits pertinents avaient pu, sur la base des auditions déjà menées et des différentes déterminations de la recourante, être établis *avec suffisamment de certitude* et que les mesures d'instruction complémentaires sollicitées, lesquelles ne portaient pas directement sur le comportement de la recourante, *ne paraissaient guère susceptibles de modifier l'appréciation du Conseil sur les faits reprochés*. Ce faisant, ils s'en sont tenus à la jurisprudence aux termes de laquelle l'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la *certitude* que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (**ATF 145 I 167** consid. 4.1). D'un point de vue objectif, on ne saurait déduire des termes utilisés que le Conseil supérieur de la magistrature ne sera pas en mesure de statuer sur les dénonciations visant la recourante avec l'indépendance et l'impartialité nécessaires ou retenir que l'issue de la procédure ne demeurerait plus ouverte et devrait être considérée comme déjà déterminée.

4.3. Vu ce qui précède, il était admissible d'admettre que les demandes de récusation étaient manifestement mal fondées et que les membres visés statuent sur celles-ci. Le recours doit être rejeté sur ce point.

5.

Sur le fond, la recourante fait grief à la Cour d'appel du Pouvoir judiciaire d'avoir violé les art. 29 al. 1 Cst. et 9 Cst. en lien avec l'art. 15 LPA en niant l'existence d'un motif de récusation des membres du Conseil supérieur de la magistrature en raison de la motivation retenue pour écarter ses réquisitions de preuves. La Cour d'appel du Pouvoir judiciaire a considéré que les mots utilisés par le Conseil supérieur de la magistrature dans les ordonnances litigieuses, lus et interprétés dans leur contexte, ne permettaient pas de considérer qu'il ne serait plus impartial et qu'il aurait préjugé et arrêté définitivement son opinion sur les faits de la cause.

Pour les raisons exposées au considérant 4.2 auquel il peut être renvoyé, ces considérations échappent à la critique.

6.

Le recours doit par conséquent être rejeté aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). La cause étant tranchée au fond, la requête de mesures provisionnelle dont il était assortie est sans objet.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Cour d'appel du Pouvoir judiciaire du canton de Genève.

Lausanne, le 22 novembre 2024

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Parmelin