

Tentatives de déstabilisation portées à l'image de la justice : que faire ?

Exposé à la Journée des Juges, Lucerne, 3 novembre 2006

Dick F. Marty ^{dma}

Le titre de l'exposé qui m'a été attribué contient à la fois un constat et une question. Un constat inquiétant et une question à laquelle il n'est pas aisé de donner une réponse satisfaisante. Pour traiter de ce sujet, vous avez fait appel à un parlementaire, à un politicien donc ; c'est dire que vous ne vous attendez pas à un exposé doctrinal sur l'indépendance de la justice, mais bien plutôt à quelques réflexions de nature politique.

[Rz 1] La séparation des pouvoirs et l'indépendance des magistrats de l'ordre judiciaire sont des principes tellement évidents et tellement ancrés dans notre culture qu'il apparaît presque superflu de les rappeler. En fait, le sujet me semble être très actuel, je dirais même dramatiquement actuel. Ce n'est pas seulement l'image de la justice qui est aujourd'hui menacée de déstabilisation, mais aussi et surtout son indépendance. Le danger me paraît provenir aussi bien de la part de ceux qui ne supportent pas que la justice ne soit pas une simple exécutante de leurs dessins politiques, que de l'indifférence générale qui entoure ce sujet. J'ajouterais aussi une certaine passivité des magistrats mêmes ; ces derniers donnent souvent l'impression d'être dédaigneusement confinés dans une tour d'ivoire, peu enclins à vouloir s'abaisser à affronter le débat et à conduire les batailles nécessaires.

[Rz 2] Les menaces de non-réélection qui ont été récemment adressées à des juges fédéraux par des responsables d'un parti politique gouvernemental constituent un acte grave et une démarche inconnue jusqu'à ce jour dans notre façon d'affronter le débat politique. Les juges en question – on se le rappelle – étaient tenus coupables par ces milieux d'avoir violé la souveraineté populaire en cassant une décision communale qui avait refusé d'accorder la naturalisation suisse sans donner aucune motivation (si ce n'est, implicitement, l'origine des requérants).

[Rz 3] Cette véritable atteinte à l'indépendance et à la dignité de la justice, insuffisamment dénoncée par les autorités et l'opinion publique, soulève une fois de plus tout le problème de la désignation des magistrats de l'ordre judiciaire dans notre pays. La façon avec laquelle les juges sont

choisis en Suisse suscite une stupéfaction générale lorsqu'on l'expose à des juristes ou à des parlementaires étrangers. L'élection des magistrats par le Parlement ou, dans certains cas, par le peuple, correspond en fait à notre tradition qui veut que tout magistrat qui exerce un pouvoir ait une claire légitimité démocratique. En fait, ce système confère un rôle décisif aux partis politiques dans la procédure du choix et de l'élection des juges, à tel point qu'il est difficilement imaginable, du moins au niveau fédéral, qu'un juge puisse être élu sans avoir été proposé par un parti selon une clef de répartition rigoureusement préétablie. Ce procédé de désignation des juges, je l'ai déjà relevé, scandalise la plupart des observateurs étrangers et paraît difficilement compatible avec les standards internationaux. Si l'on ajoutait que la plupart des magistrats s'acquittent d'une contribution annuelle – véritable taxe plus ou moins volontaire – en faveur du parti qui les a proposés, le désarroi de nos collègues étrangers serait à son comble.

[Rz 4] En fait, il n'est pas possible de considérer un système d'élection des juges sans tenir compte de l'histoire et de la culture politique du pays. Comme le modèle américain, la désignation de nos juges avait lieu originellement sur la base d'une élection populaire ; cette dernière a été progressivement remplacée par une élection par le Parlement, ce qui a au moins l'avantage d'éviter une campagne électorale, un engagement pas très compatible avec la fonction judiciaire et avec l'indépendance que l'on exige du magistrat. La légitimité démocratique, régulièrement renouvelée, de tout magistrat exerçant une forme de pouvoir maintient toutefois toute son importance dans le fonctionnement de nos institutions.

[Rz 5] Il n'est pas aisé d'expliquer à un étranger la complexité de notre système politique : les rouages de notre fédéralisme, la démocratie directe, la participation des forces politiques représentant plus de 80% des électeurs à l'activité gouvernementale ou le principe de la collégialité constituent une réalité difficilement saisissable pour un observateur externe. Il est cependant nécessaire de les connaître pour mieux comprendre le mode de désignation très particulier des magistrats de l'ordre judiciaire dans notre pays. Dans tout modèle démocratique, et plus encore dans le nôtre, le rôle des partis politiques est fondamental. Les partis politiques sont pourtant aujourd'hui de plus en plus souvent considérés d'une façon négative, comme étant des centres occultes de pouvoir et aréopages de combines peu transparentes. Les partis ont d'ailleurs des problèmes de recrutement, leur électorat devient de plus en plus volatile et leur représentativité est ainsi de plus en plus contestée. Ce processus de dé-légitimation des partis politiques doit nous interpeller, comme citoyens, car il met en discussion le fondement même de notre

système démocratique pluraliste et le fonctionnement de nos institutions. *Les partis politiques sont des groupements de personnes – je cite le constitutionnaliste Jean-François Aubert – qui cherchent à former et à exprimer les sentiments politiques de leurs concitoyens. Ce qui les distingue parmi tous les mouvements politiques, c'est qu'ils prennent part à la désignation des autorités.* Dans notre conception, donc, le juge ne doit pas seulement avoir une claire légitimation démocratique, mais il doit aussi exprimer équitablement la diversité des sensibilités politiques présentes dans la société.

[Rz 6] Notre conception suisse s'oppose ainsi à d'autres modèles, adoptés par plusieurs de nos voisins, qui font de la justice un corps totalement indépendant. Dans ce système, les magistrats sont choisis sur la base d'un concours, ils sont nommés à vie, donc inamovibles, et ils sont soumis à une autorité indépendante par rapport aux autres pouvoirs. Ce système permet aux magistrats italiens d'agir en pleine indépendance et d'échapper, du moins en partie, à la forte polarisation et à la confrontation exacerbée qui accompagne depuis longtemps le débat politique dans le pays. Un système suisse serait ainsi tout simplement inimaginable en Italie car il conduirait certainement à des résultats désastreux. De même, un modèle italien serait difficilement imaginable chez nous, tant il est étranger à notre tradition et à notre culture politique. Les juges seraient considérés comme un monde à part, une caste qui échapperait à nos règles démocratiques, bref un système qui n'aurait aucune chance d'être accepté chez nous.

[Rz 7] Le modèle helvétique – il faut bien le reconnaître – a bien fonctionné et a donné des résultats satisfaisants. L'image de la justice est bonne, son indépendance est reconnue par la majorité des citoyens. Les partis politiques ont généralement fait preuve de responsabilité et d'équilibre dans l'exercice du pouvoir qui leur est reconnu dans le choix des candidats. Certes, le système n'est pas à l'abri de menaces sérieuses et l'on est en droit de se demander s'il est à même de survivre sans dommages aux transformations politiques en cours dans notre pays.

[Rz 8] J'ai mentionné des menaces qui peuvent affecter notre système de désignation des magistrats et, par conséquent l'indépendance du juge. Je citerai un exemple qui concerne mon canton et qui avait provoqué de très vives inquiétudes au sujet de l'emprise possible de la politique sur le fonctionnement de la justice. Au cours des années septante, un parti politique avait décidé de ne plus proposer au Grand Conseil le renouvellement du mandat du magistrat responsable du Ministère public de Lugano. Aucune faute professionnelle ne pouvait être imputée à ce

procureur. En vérité, ce qu'on lui reprochait, sans le dire ouvertement, c'était son action contre certaines formes de criminalité économique qui mettaient en cause les agissements de personnages apparemment au-dessus de tout soupçon, qui ne correspondaient en tout cas pas à l'image que l'on se faisait généralement du délinquant. Il s'agissait notamment d'hommes d'affaires et de banquiers, souvent bien connus, qui n'avaient pas résisté aux tentations de l'euphorie économique de l'époque. Il faut préciser que la ligne suivie par le ministère public avait été pleinement confirmée par les tribunaux ; les initiatives du Ministère public irritaient cependant certains milieux politiques qui accusaient le magistrat de porter préjudice, avec son activisme, à la place financière tessinoise. Le parti politique en question décida ainsi de ne plus représenter la candidature du procureur général en fonction pour un nouveau mandat et proposa un autre candidat, ce qui fut considéré par beaucoup comme une ingérence intolérable dans le fonctionnement et l'indépendance de la justice pénale. C'est, je crois, un excellent exemple des dangers de notre système et des immixtions intolérables qu'il consent aux partis politiques, au mépris du principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs. L'histoire s'est néanmoins bien terminée et le procureur, bien que non proposé par le parti, a été réélu et préféré au candidat officiel. Les mécanismes d'autocontrôle ont donc finalement bien fonctionné, une démonstration que la culture politique a eu raison des velléités de certains politiciens qui voulaient influencer les décisions de justice. Il n'en reste pas moins que pendant plusieurs années ce magistrat ainsi que quelques autres procureurs actifs sur le front de la criminalité économique ont systématiquement obtenu des résultats médiocres lors de leurs réélections par le Grand Conseil, alors que les magistrats qui s'occupaient de la criminalité classique faisaient le plein des voix. Ce règlement de comptes, par bulletin secret interposé, n'était pas une démonstration très digne – ni pour la justice, ni pour les parlementaires – et constituait quand même une forme de tentative d'influencer la justice. Le Grand Conseil décida finalement de ne plus procéder à un scrutin si le nombre des candidats correspondait aux sièges à repourvoir. Cet exemple démontre que notre système est vulnérable et qu'il ne peut fonctionner que si la politique est continuellement soutenue et animée par un sens très marqué de responsabilité ainsi que par une solide tension éthique.

[Rz 9] J'ai fait allusion à un climat politique en voie de mutation. Il me paraît incontestable que notre système politique de concordance est entré en crise et que notre façon d'affronter le débat politique s'approche, hélas, progressivement des standards des autres états européens. La cohabitation de quatre partis politiques au sein du Conseil fédéral devient toujours plus laborieuse et le principe de collégialité toujours moins

respecté. La confrontation est devenue plus rude et la tendance à la polarisation me paraît évidente. Un conseiller fédéral qui critique publiquement la disposition pénale sur le racisme, expressément approuvée par la majorité du peuple, constitue, dans le contexte de notre tradition politique, un événement tout à fait surprenant. Le faire en profitant d'une visite officielle en Turquie – pays qui continue de nier l'évidence historique du génocide arménien – sans en avoir parlé au préalable avec ses collègues de gouvernement ou au sein des commissions parlementaires compétentes est, indépendamment de ce qu'on pense de cet article du code pénal, un événement tout à fait nouveau et décidément inédit dans les moeurs politiques de notre pays. Une démonstration de plus que notre mode de faire et de comprendre la politique et la manière de gouverner sont en train de changer. Un changement que l'on peut regretter – et que personnellement je déplore – mais dont il faut bien prendre acte.

[Rz 10] Ces changements affectent également les rapports entre la politique et la justice. Pas de façon positive, à mon avis. J'ai déjà cité la réaction d'un parti gouvernemental suite au jugement du Tribunal fédéral en matière de naturalisation. Les menaces, plus ou moins voilées, de non réélection qui ont été adressées à des juges – suite à une décision par ailleurs parfaitement bien fondée – constituent un signal inquiétant et qui doit interpeller tous ceux qui croient dans nos institutions. Le fait qu'entre-temps ces magistrats aient été réélus ne change en rien à la gravité de l'atteinte portée à l'indépendance de la justice. Il ne s'agit pas, hélas, d'un signal isolé.

[Rz 11] Les modalités avec lesquelles on a décidé la diminution du nombre des juges du Tribunal fédéral reflètent la dégradation du climat existant entre les différents pouvoirs. J'ai été impressionné, et même choqué, de voir avec quel empressement le Parlement, bien épaulé par le Département de justice, a voulu procéder à cette réduction des effectifs de notre Haute Cour. Cette opération n'a, à mon avis, plus rien à voir avec la retenue, la prudence et le respect avec lesquels le Législatif et l'Exécutif devraient affronter les affaires concernant le Troisième Pouvoir. Le Tribunal fédéral avait été auparavant sommé, sans trop d'égards, de faire des économies de l'ordre de 20%. Sur la seule base de calculs mathématiques d'un membre de la commission parlementaire, comme si notre Cour suprême avait été une fabrique de yaourts, et sans procéder à aucune consultation – alors que généralement on consulte tout le monde sur presque tout – on a décrété une réduction du nombre de juges contre l'avis formel du Tribunal fédéral et sans même attendre les effets de la récente révision de l'organisation judiciaire fédérale. On n'a pas voulu

considérer la nécessité d'investir plus de temps et de ressources dans la formation continue, ni tenir compte de l'importance d'une justice rapide et de qualité, aussi bien d'un point de vue institutionnel qu'économique. Ce débat et les discussions qui l'ont précédé constituent pour moi l'une des expériences les plus décevantes de mon activité de parlementaire.

[Rz 12] Une déception et un trouble que j'avais ressentis d'une façon analogue lorsque la majorité du Conseil des Etats – une fois de plus soutenue par le Chef du Département bien que ce dernier ne fût pas habilité à s'exprimer au nom du Conseil fédéral – avait décidé d'introduire dans la nouvelle loi sur l'asile le refus de l'aide d'urgence aux requérants d'asile ayant fait l'objet d'une décision de non entrée en matière. Une décision à mon avis inouïe qui a porté un coup très dur à la crédibilité d'une institution pourtant considérée comme étant la *Chambre de réflexion*. Mais, plus choquantes encore, ont été certaines affirmations faites en marge de ce malheureux débat. La discussion a eu lieu un jeudi ; on savait que le jour suivant, le vendredi, le Tribunal fédéral avait à se prononcer sur le même sujet, dans une affaire soleuroise de refus de l'aide d'urgence. Le Tribunal fédéral a, bien entendu, établi que cette aide ne pouvait pas être refusée s'agissant d'un droit élémentaire, ce que chaque juriste et chaque parlementaire auraient dû savoir. Ce qui me paraît tout à fait déplacé et franchement inacceptable ce sont les commentaires qui ont suivi ce jugement ; le Conseiller fédéral a ainsi tout simplement affirmé que les juges pouvaient décider ce qu'ils voulaient et que, si nécessaire, on aurait qu'à modifier la Constitution. Au sens strict du droit, l'affirmation n'est pas totalement fausse, bien que dans le cas d'espèce, on oubliât que l'aide d'urgence est prévue également par le droit humanitaire et constitue ainsi une obligation de droit international. C'est toutefois l'esprit qui est à la base de cette affirmation – n'émanant pas de n'importe quel politicien – qui choque parce qu'il dénote un mépris envers le pouvoir judiciaire.

[Rz 13] Le Procureur n'est certes pas un juge au sens traditionnel du terme. J'estime cependant qu'il fait partie à plein titre du pouvoir judiciaire. Il constitue la véritable charnière de la justice pénale et joue un rôle fondamental dans l'application et l'interprétation des dispositions prises par le législateur en matière pénale. Nombreux sont, cependant, ceux qui considèrent le Ministère public comme une autorité administrative ; un héritage de l'histoire, à mon avis, lorsque le procureur représentait le Roi. Dans la presque totalité des cantons les magistrats du Ministère public sont élus selon les mêmes modalités que les juges du siège, soit par le Grand Conseil, soit par le peuple. Le nombre des magistrats du ministère public est généralement fixé par le législateur et

non par un acte administratif. Ils sont, en règle générale, soumis aux mêmes mécanismes de vigilance que les juges.

[Rz 14] La situation est différente pour le Ministère public de la Confédération. Le Procureur est en effet nommé par le Conseil fédéral. Cette institution a toutefois subi récemment une transformation radicale. Auparavant le Ministère public de la Confédération jouait un rôle relativement modeste, ses compétences étant assez limitées et restreintes à quelques domaines dans lesquels la Confédération avait des intérêts directs à faire valoir. Dans ce système, l'exercice de l'action pénale et le jugement étaient presque exclusivement l'affaire des cantons. L'internationalisation toujours plus prononcée de la criminalité, la plus grande complexité des affaires ainsi que la difficulté croissante pour les cantons de faire face à ces nouvelles formes de délinquance ont induit le législateur à donner plus de compétences à la Confédération. Sans entrer dans des détails, que par ailleurs vous connaissez certainement, la compétence en matière de poursuite pénale et de jugement pour les formes plus complexes de criminalité est passée des cantons à la Confédération. Cela a exigé la mise sur pied d'un véritable service fédéral de police judiciaire, le développement considérable des structures du Ministère public, ainsi que la création d'un Tribunal fédéral de première instance. Les critiques que ces premières années d'activité du nouveau Ministère public de la Confédération ont provoquées sont bien connues. Les problèmes sont réels, il est inutile de le nier. Je pense qu'on a sous-estimé la portée d'une telle opération et les difficultés qu'un changement de cette envergure – une véritable révolution culturelle ! – allait nécessairement entraîner. Ces problèmes et la situation de faiblesse qu'ils ont provoqués au sein du Ministère public ont favorisé une remise en cause de l'institution et on est en droit de se demander s'ils n'ont pas été exploités pour tenter d'imposer une nouvelle conception de l'organisation, notamment pour procéder à des remaniements de nature personnelle et revoir les rapports avec le Département.

[Rz 15] La surveillance du Ministère public de la Confédération est actuellement exercée par le Département de justice et police en ce qui concerne les aspects purement administratifs, par le Tribunal fédéral pour les activités liées à ses fonctions d'exercice de l'action pénale. Le Chef du Département estime que ce dualisme dans la surveillance est source de malentendus et de dysfonctionnements. Le constat est vraisemblablement correct, la solution proposée est par contre inacceptable. Soumettre le Procureur de la Confédération à l'exclusive surveillance du Département équivaldrait à priver ce magistrat de l'indépendance et de la crédibilité nécessaires. L'indépendance, rappelons-le, est constituée par deux

éléments essentiels et indissociables : l'indépendance réelle du magistrat, c'est-à-dire la possibilité et la capacité de décider en dehors de toute influence et dans le seul respect de la loi, et, d'autre part, l'apparence d'indépendance dont il doit jouir auprès des justiciables. La décision d'ouvrir ou non une enquête, la façon dont il convient de la conduire ainsi que les requêtes de peines sont des actes qui doivent appartenir à la sphère d'indépendance du magistrat et qui doivent être censurables exclusivement par un tribunal. De nombreux crimes, souvent les plus graves et les plus complexes, ne font pas l'objet d'une plainte pénale, mais requièrent une intervention spontanée du Parquet. Le seul fait qu'on puisse soupçonner que l'intervention ou l'inactivité du magistrat soient suggérées ou même imposées par l'Exécutif, ou l'un de ses membres, – par exemple dans des domaines où l'intervention des autorités pénales n'est guère appréciée par certains milieux politiques – est gravissime et intolérable. La fixation même du nombre des procureurs ainsi que les ressources à disposition de l'autorité de poursuite ne devraient pas être de la compétence du Département. Il est évident qu'à travers l'attribution des moyens financiers il est possible de conditionner la politique criminelle du Ministère public. La désignation des magistrats du Parquet fédéral ne devrait d'ailleurs plus être le fait du Conseil fédéral mais du Parlement, comme le demande d'ailleurs un acte parlementaire déposé récemment. Le Département semble toutefois bien vouloir imposer sa surveillance sur le Ministère public : il s'agit d'une décision cruciale et il est souhaitable qu'une forte mobilisation ait lieu contre cette proposition que j'estime dangereuse ; une mobilisation, je l'espère, qui saura aussi entraîner l'ensemble du monde judiciaire.

[Rz 16] Dans certains Etats voisins, il est vrai, le ministre de la justice a le pouvoir d'adresser des directives au Parquet. C'est, je l'ai déjà relevé, un héritage de la royauté ou de l'empire. L'Italie et l'Espagne par contre reconnaissent une pleine indépendance au Ministère public et le considèrent à tous égards comme une autorité judiciaire. Ce n'est certainement pas un hasard si seule l'Italie a été à même de faire toute la lumière sur les agissements illégaux de la CIA en Europe. Grâce à son indépendance et à sa compétence, le Parquet de Milan a pu reconstruire dans le détail l'enlèvement de l'imam Abou Omar, y compris l'implication des services de renseignements italiens ; cette indépendance a permis au magistrat de faire face aux tentatives du gouvernement Berlusconi de saboter l'enquête et de déposséder les magistrats de leur légitimation. Ailleurs, là où le ministère de la justice a plus d'emprise sur l'enquête, on invoque systématiquement le « secret défense » et les soi-disant « intérêts supérieurs de l'Etat », les enquêtes piétinent. L'enquête italienne, soit dit en passant, apporte également des preuves très claires, confortées

d'ailleurs par les données de Skyguide, sur le fait que l'imam séquestré a été transporté par avion au-dessus de la Suisse en violation des normes internationales et sur les conditions auxquelles l'autorisation de survol de notre territoire a été délivrée. Un constat dont nos autorités politiques ne veulent apparemment pas prendre connaissance.

[Rz 17] J'ai cité ces quelques faits, tous assez récents, qui me semblent témoigner d'un changement, d'une évolution qui doivent nous inquiéter. Certes, chaque cas, pris isolément, pourrait être jugé comme n'étant finalement pas aussi grave et être mis sur le compte d'un accident, d'un excès isolé ou de déclarations malheureuses de politiciens pas ou peu représentatifs. Je crains, hélas, qu'une telle interprétation soit excessivement optimiste et ne reflète pas la réalité. La tendance me paraît désormais évidente : la justice, le Troisième Pouvoir, n'est plus considérée comme l'exige l'importance fondamentale du rôle qu'elle est appelée à jouer dans une société démocratique et dans un Etat fondé sur la primauté du droit ; elle ne semble pas, non plus, jouir du soutien politique souhaitable et nécessaire. J'ai fait état de déclarations de politiciens de premier plan investis d'importantes responsabilités qui me sont apparues comme exprimant du mépris pour la justice et pour les juges. La discussion conduite au Parlement sur le nombre de juges du Tribunal fédéral et les calculs arithmétiques de boutiquier qui l'ont accompagnée, n'ont jamais été faits en de tels termes au sujet de l'un ou l'autres des offices fédéraux, même si le nombre de collaborateurs et les questions qu'on serait en droit de se poser quant à leur efficacité auraient justifié depuis longtemps déjà un intérêt et un traitement analogues à ceux réservés au Tribunal fédéral.

[Rz 18] L'indifférence et le mépris sont des poisons dangereux. Albert Camus, dans *L'homme révolté*, a justement relevé que *Toute forme de mépris, si elle intervient en politique, prépare ou instaure le fascisme*. L'affirmation peut paraître excessivement grave et déplacée dans ce contexte, mais elle est historiquement tout à fait fondée. L'ouvrage remarquable de Sebastian Haffner, *Geschichte eines Deutschen* – un journal émouvant tenu par un jeune Allemand au cours des années vingt et au début des années trente – est une illustration saisissante de la façon avec laquelle une société démocratique et un Etat de droit peuvent tomber dans les pires aberrations ; une descente en enfer qui n'est pas la conséquence d'un événement subit et traumatisant, mais le résultat d'une longue série d'épisodes, souvent presque imperceptibles, d'intolérance et de mépris envers les minorités, envers ceux qui ont un autre avis et envers les institutions qui ne se rallient pas à la pensée dominante. Ces dégénérescences, nous enseigne encore l'histoire, passent toujours à

travers la mise en question et, pour finir, par la négation du principe de la séparation des pouvoirs. Comme le rappelait ces derniers jours un magistrat italien à l'occasion d'un colloque sur la justice à Lugano, lors de l'inauguration de l'année judiciaire de 1940 à Rome, le Duce affirma textuellement : *dans ma conception, au sein de l'Etat il n'existe pas une séparation des pouvoirs... le pouvoir est unitaire, il n'y a plus de séparation, il y a seulement une division des fonctions.* Je crains que cette conception ne jouisse aujourd'hui encore, et même chez nous, de certaines sympathies, pour ne pas dire de sympathies certaines.

[Rz 19] Certes, nous n'en sommes encore pas là. Il serait néanmoins imprudent de sous-estimer les dangers de la tendance en cours. La vigilance est nécessaire et je crois aussi que la justice, à travers ceux qui l'administrent et qui en ont la responsabilité, doit être plus présente et se faire mieux entendre sur la scène politique. Il n'y a plus aujourd'hui d'institutions qui peuvent rester à l'écart des débats et des critiques. Le monde a profondément changé, la façon de communiquer aussi, et je crois que les juges doivent tenir compte eux aussi de cette nouvelle donne. Il est ainsi nécessaire, à mon avis, de relancer un débat sur le rôle de la justice dans une société démocratique, sur la nécessité d'assurer un équilibre entre les pouvoirs de l'Etat. Tout récemment les magistrats italiens, dont plus de 80% des juges, ont fait la grève à trois reprises. On ne doit pas en arriver là, bien entendu. Ce que je veux dire, c'est que les magistrats doivent s'engager plus activement pour faire connaître leurs problèmes et faire mieux comprendre les exigences de leur institution. Bref, ils doivent se battre pour leur indépendance.

[Rz 20] Je pense également que, comme pour toute fonction, il faut aussi disposer de la capacité d'avoir un regard autocritique sur sa propre activité. Certains tribunaux sont mal dirigés ; cela se passe dans n'importe quelle entreprise ou administration, c'est inévitable. L'important est de savoir le reconnaître, l'admettre et être prêt à prendre les mesures nécessaires ; l'indépendance ne saurait justifier une mauvaise gestion. Que la justice et ses acteurs doivent rendre compte de l'utilisation des ressources mises à leur disposition me paraît aller de soi et fait partie du principe de transparence qui doit caractériser l'activité des pouvoirs publics à tous ses niveaux. Les magistrats devraient aussi faire un plus grand effort pour expliquer leur activité et leurs problèmes aux citoyens ainsi qu'à tous ceux qui assument des responsabilités politiques. Un lobby judiciaire, donc ? Le mot porte une connotation négative, dans la mesure où il signifie groupe de pression ; il apparaît justifié, en revanche, s'il veut dire information et sensibilisation. Un problème qui me paraît aujourd'hui particulièrement délicat et dommageable pour l'image et la crédibilité de

la justice est constitué par les importants retards enregistrés auprès de nombreuses juridictions dans la prise des décisions. Une justice tardive ne mérite plus son nom. Il est vrai que La Bruyère disait : *Le devoir des juges est de rendre la justice, leur métier de la différer. Quelques-uns savent leur devoir, et font leur métier.* Si différer signifie empêcher la justice sommaire et la vengeance, voilà qui est bien ; si, en revanche, cela veut dire que le justiciable doit attendre des années pour attendre un jugement, comme cela est, hélas, souvent le cas, c'est inacceptable. Certes, ces retards ne sont pas l'affaire de la seule justice ; ils doivent interpeller également le législateur et la politique en général. Je pense cependant que les professionnels de la justice devraient être plus actifs, plus créatifs en suggérant au politique des solutions pour faire face à une situation qui devient toujours plus intolérable.

[Rz 21] Ces considérations m'induisent à croire qu'il manque aujourd'hui une instance institutionnelle qui puisse se faire l'interprète du monde judiciaire. Le développement de l'organisation judiciaire fédérale rend cette absence encore plus aiguë. Il y a quelques années de cela, j'avais proposé la création d'un Conseil supérieur de la magistrature, institution qui existe par ailleurs déjà dans certains cantons. La commission des affaires juridiques avait approuvé l'idée à l'unanimité, tout en précisant qu'il fallait renoncer à l'adjectif « supérieur » et qu'en allemand on devait éviter le terme de « Rat ». C'était, malgré l'accord unanime, un signal. Ce conseil aurait été composé par des représentants du Tribunal fédéral, du Parlement, de l'ordre des avocats et des milieux scientifiques. Il aurait eu la tâche de mettre publiquement au concours les postes de juges, d'examiner les différentes candidatures et de soumettre à l'Assemblée fédérale une liste des candidats retenus idoines ; il aurait en outre exercé la surveillance sur les autorités judiciaires fédérales et pris les mesures nécessaires. Le Plenum du Conseil des Etats, après un vif feu de barrage de la part des principaux ténors de tous les partis, fusilla promptement la proposition. Les partis avaient vu en cet organisme une atteinte aux pouvoirs qui sont aujourd'hui les leurs et craignaient manifestement que ce conseil ne puisse devenir une institution trop importante et trop indépendante.

[Rz 22] Malgré cet échec, il faudra bien que la politique revienne un jour ou l'autre sur ce sujet pour rapprocher notre système des standards internationaux¹. Dans une Recommandation de 1994 adressée aux Etats membres, au sujet de *l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges*, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe établit ainsi que:

- *L'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement et de l'administration.*

Pour garantir son indépendance, des dispositions devraient être prévues pour veiller, par exemple, à ce que ses membres soient désignés par le pouvoir judiciaire et que l'autorité décide elle-même de ses propres règles de procédure.

[Rz 23] La Recommandation n'ignore pas les particularités nationales et en tient compte en précisant ce qui suit:

- *Toutefois, lorsque la Constitution, la législation ou les traditions permettent au gouvernement d'intervenir dans la nomination des juges, il convient de garantir que les procédures de désignation des juges ne soient pas influencées par d'autres motifs que ceux qui sont liés aux critères objectifs susmentionnés. À titre d'exemple, il pourrait s'agir d'une ou plusieurs des garanties suivantes:*
-
- *i. un organe spécial, indépendant et compétent, habilité à donner au gouvernement des conseils qui sont suivis dans la pratique; ou*
- *ii. le droit pour un individu d'introduire un recours contre une décision auprès d'une autorité indépendante; ou*
- *iii. l'autorité habilitée à prendre la décision établit des garde-fous contre toute influence indue ou abusive.*

[Rz 24] Cette Recommandation, très détaillée, est actuellement en voie de révision. Il est fort probable que la nécessité de l'indépendance de la justice soit réaffirmée avec encore plus de vigueur. Nous ne pourrions alors pas nous soustraire à un vaste débat sur l'état de la justice dans notre pays. Un débat auquel vous, Mesdames et Messieurs les Juges, ne pourrez pas manquer.

[Rz 25] Le degré de civilisation d'une société s'exprime aussi à travers l'attention que l'on prête à la justice et par la façon dont elle est administrée. Permettez-moi de conclure en donnant encore la parole à Albert Camus : *la justice est à la fois une idée et une chaleur de l'âme. Sachons la prendre dans ce qu'elle a d'humain, sans la transformer en cette terrible passion abstraite qui a mutilé tant d'hommes.*

¹ La nouvelle Constitution du canton de Fribourg constitue à cet égard un signe intéressant et, j'oserais même dire, sensationnel : *Les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public sont élus pour une durée indéterminée. Ils peuvent être révoqués par l'autorité d'élection dans les seuls cas prévus par la loi.* Un signe encourageant.

Erschienen
in «Justice - Justiz - Giustizia» 2006/4