

«Sans une justice totalement indépendante, cette démocratie ne fonctionne pas»

Les partis déterminent à qui les charges suprêmes de juges sont attribuées et touchent de l'argent pour ce faire. Quelle peut être l'indépendance de la justice? / par Johannes Ritter, Zurich

Une commission d'experts instituée par le gouvernement suisse a récemment révélé quelque chose d'énorme: durant le XX^{ème} siècle, jusqu'à 60'000 personnes ont été enfermées sans jugement dans des établissements, des cliniques ou des prisons en Suisse. Ivrognes, mères d'enfants nés hors mariage, prostituées ou encore mauvais garçons... En Suisse, jusque tard dans le XX^{ème} siècle, toute personne qui, sans avoir commis d'acte punissable, ne rentrait pas vraiment dans le cadre, courait le risque d'être retirée de la circulation sur ordre des autorités communales ou cantonales.

L'arbitraire de l'État s'exerçait sous l'appellation anodine de «placement administratif» et il ne reculait pas devant les enfants. Car les enfances volées font aussi partie de ce sombre chapitre de l'histoire de la Suisse: par milliers, des mineurs, très fréquemment des enfants orphelins ou dont les parents s'étaient séparés, ont été placés, sur ordre des autorités, dans des familles paysannes, qui les ont souvent traités comme des esclaves en les faisant travailler sans rémunération. Ce n'est qu'en 1981 que le législateur a mis un terme à ces mesures de coercition, notamment sous la pression de l'étranger. Cette procédure n'était-elle pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme?

Aujourd'hui, la question se pose: comment a-t-on pu laisser pareille injustice perdurer aussi longtemps? Pourquoi aucun juge ne s'est-il opposé à cet arbitraire? Parce qu'en Suisse, les juges ne sont pas indépendants. Ils font partie de la classe politique, ils suivent la raison d'État qui a cours. C'est en tout cas l'avis d'Adrian Gasser. Faisant cavalier seul, cet entrepreneur suisse de 76 ans a lancé une initiative qui vise à éliminer l'influence de la politique sur les rouages essentiels de la justice.

Adrian Gasser a déjà rassemblé les 100'000 signatures légalisées nécessai-

res pour une initiative constitutionnelle fédérale. Dans un entretien à ce journal, il dit qu'elles sont même au nombre de 120'000. «Fin août, nous enverrons les signatures à la Chancellerie fédérale à Berne et nous déposerons donc officiellement l'initiative.» Un vote sur l'initiative sur la justice pourra avoir lieu dans deux ans au plus tôt. Quel que soit son résultat, les discussions que le gouvernement et le parlement auront prochainement sur le sujet pour prendre position sur cette interpellation, ouvriront les yeux de nombreux Confédérés. Ils sont une minorité dans le pays à savoir à quel point la charge de juges est politisée en Suisse.

Pour devenir juge au Tribunal fédéral, situé à Lausanne – l'autorité judiciaire suprême en Suisse –, ou au Tribunal pénal fédéral ou encore au Tribunal administratif fédéral, il faut de facto être membre d'un parti. Car à Berne, le Parlement, qui procède à l'élection des candidats, veille au grain pour que les postes soient attribués d'une façon analogue à la manière dont les sièges sont répartis entre les partis dans les deux chambres du parlement, avec l'idée que les divers courants et opinions politiques qui ont cours dans la population doivent se refléter dans la jurisprudence. Les partisans de ce système louent sa légitimité démocratique.

Pour ses détracteurs par contre, cette élection ne respecterait les principes démocratiques que dans sa forme: «Un petit cercle de représentants des partis se met d'accord sur les candidatures en coulisses, et le parlement n'a plus qu'à les approuver», explique Mark Livschitz. L'avocat s'est penché sur le système judiciaire suisse en 2002 déjà, dans le cadre de sa thèse. Il critique le fait que pour la Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale, compétente pour préparer l'élection des juges, l'appartenance d'un candidat à un parti soit plus importante que ses qualifications.

Même face à des candidats dont l'expertise pose question, l'opposition est rare, parce que chaque parti qui refuse sa voix au candidat d'un autre parti craint un retour de bâton au moment de l'élection de son propre candidat.

L'élection des juges est bien sûr une affaire politique ailleurs qu'en Suisse. En Allemagne, les juges fédéraux sont nommés par le parlement, le droit de proposition circule d'un parti à un autre selon les rapports de force. Mais en Suisse, l'emprise politique va plus loin: dès leur élection, en contrepartie du fait qu'ils ont été installés par leur parti à un poste convoité et bien rémunéré, les juges doivent s'acquitter d'une contribution.

Il ne s'agit pas, comme l'on pourrait s'y attendre, d'une obole versée pour le bien commun. Plutôt, année après année, les juges doivent transférer une somme déterminée sur le compte de leur parti. Les montants varient d'un parti à un autre. Pour les juges fédéraux, ils s'établissent entre 3000 et 20'000 francs par an, les Verts et les socialistes étant les plus gourmands. «Le fait que les postes de juges soient en quelque sorte octroyés en leasing», commentait la NZZ am Sonntag, «n'est pas seulement moche. C'est aussi extrêmement discutable dans un État de droit et évoque une république bananière.» En Suisse, à la différence de l'Allemagne, les partis ne reçoivent pas d'argent provenant des impôts pour financer leur travail. Ces taxes perçues auprès de leurs juges représentent donc une importante source de revenu.

Le montant de cette taxe n'est pas publié: en Suisse, les partis ne sont pas obligés de publier leur financement. Adrian Gasser estime qu'au total, plus de mille juges suprêmes siégeant à la Confédération, dans les cantons et dans les communes versent ainsi des parts de leur traitement, pour un total annuel de 10 millions de francs au moins. De pri-

me abord, cette contribution paraît volontaire. Mais ne pas la payer revient à s'exposer au risque de perdre son poste.

Car à la différence de l'Allemagne, où les juges sont nommés à la Cour constitutionnelle fédérale pour une période de fonction unique de douze ans, en Suisse, les juges suprêmes doivent se soumettre à une réélection après six ans. Le danger existe alors de voir un juge suivre le vent de son parti plutôt que de suivre la loi à la lettre. Point besoin pour cela d'une influence directe et musclée des partis, estime Mark Livschitz, qui évoque l'autocensure: «Les juges savent ce qui est attendu d'eux.» Même le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) émet des doutes quant à l'indépendance de la justice suisse. En 2017, il a officiellement critiqué le pays pour l'obligation faite aux juges d'être reconduits dans leur fonction et de rétrocéder une partie de leur traitement aux partis.

Toutefois, les mesures préconisées par le GRECO pour améliorer l'objectivité et la qualité de l'élection des juges sont pour l'heure largement ignorées par le gouvernement suisse: selon ce dernier, le système a largement fait ses preuves, et une suppression à la fois de la procédure de réélection et de la pratique des versements faits aux partis ne serait pas à même d'emporter la majorité lors d'un vote parlementaire. Le GRECO a fait part de sa déception en redemandant au mois de juin au gouvernement de revoir le système. Sur ce sujet, le Conseil de l'Europe a trouvé une oreille attentive auprès de l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM). Patrick Guidon, son président, estime que le financement indirect des partis par les juges n'est plus soutenable sous cette forme.

La question de l'influence politique sur la justice et donc de l'indépendance des juges n'est pas que théorique, comme le montre le débat suscité récemment par un arrêt du Tribunal fédéral

concernant la grande banque UBS. À la fin du mois de juillet, les juges lausannois ont décidé, à trois voix contre deux, que la banque devait remettre au fisc français des données relatives à sa clientèle concernant plus de 40'000 comptes. C'est Yves Donzallaz qui a fait pencher la balance. En votant en faveur de la diffusion de ces données, ce membre de l'Union démocratique du centre (UDC), parti nationaliste et conservateur, est allé à l'encontre de la position de son parti.

De ce fait, Yves Donzallaz a dû faire face à des menaces non voilées. Thomas Aeschi, chef du groupe parlementaire UDC, déclarait: «Lorsqu'ils ne représentent pas du tout notre ligne, nous devons sérieusement nous poser la question de savoir si nous voulons réélire les juges fédéraux de notre parti.» Thomas Matter, lui aussi UDC, a annoncé: «Je ne vais certainement pas oublier, lors de la prochaine réélection, les noms des juges fédéraux responsables de cet arrêt scandaleux – y compris le nom du juge de mon propre parti.» Le politicien UDC Pirmin Schwander réfléchissait à la possibilité d'une procédure de révocation. La critique est aussi venue des rangs du PLR et de ceux des démocrates-chrétiens (PDC).

Yves Donzallaz n'était pas le seul à ne pas apprécier. Thomas Stadelmann (PDC), son collègue du Tribunal fédéral, qui a voté contre la livraison de données, faisait part de sa préoccupation: pour lui, par leurs déclarations, les parlementaires remettaient en question la séparation des pouvoirs. Les juges doivent s'appuyer sur la Constitution fédérale et sur les lois et non pas sur le programme de leur parti, grondait-il, tout en faisant état de tentatives de pression accrues venant du monde politique.

Le juge d'appel zurichois Peter Diggelmann (PLR) est lui aussi très remonté contre les récents reproches des poli-

ticiens. Il trouve que le comportement de l'UDC est du «jamais vu, et très problématique», comme il le confiait au journal suisse Tages-Anzeiger. Pour lui, «l'indispensable indépendance des tribunaux» est en danger. À ses yeux, la confiance dans la justice a diminué tandis que la mainmise politique s'accroît. Il demande donc que le système électoral soit revu.

D'abord, il faut que les juristes puissent devenir juges sans carte de parti

Adrian Gasser a déjà élaboré une telle révision. Son initiative sur la justice demande que les juges fédéraux ne soient plus élus par le parlement, mais choisis par tirage au sort après une sélection préalable. Le texte de l'initiative prévoit qu'une commission indépendante autorise l'accès au tirage au sort des candidats au poste de juge uniquement sur la base des compétences professionnelles et personnelles. Pour la première fois, des juristes hors parti pourraient ainsi devenir juges.

L'initiative prévoit aussi une période de fonction fixe à la place d'une réélection, la période de fonction se terminant au plus tard cinq ans après l'âge ordinaire de la retraite. Un tel système garantit que les juges fédéraux ne soient plus soumis à la pression des partis ou à celles de groupes d'intérêts, estime Adrian Gasser.

Selon ses propres dires, l'entrepreneur, qui s'est constitué une fortune imposante dans la promotion immobilière et les machines-outils, a versé à ce jour plus d'un million de francs pour son initiative. C'est une affaire qui lui tient à cœur et qu'il porte en lui depuis 40 ans déjà. Pour parler à ses concitoyens fiers de leur État, Adrian Gasser fait appel à leur conscience: «Sans une justice totalement indépendante, cette démocratie ne fonctionne pas».