

Le Conseil supérieur de la magistrature intercantonal, un modèle à considérer

Thierry Tanquerel

Professeur à l'Université de Genève

Journée des juges – Lucerne 28 novembre 2014

L'enjeu

- Les tribunaux doivent-ils rendre des comptes «comme tous les organes de l'Etat» ?
- Ils doivent rendre des comptes
- Mais ils ne sont pas «comme tous les autres organes de l'Etat»
- Comment assurer la surveillance des tribunaux en tenant compte de leur spécificité ?
- Quel organe est le mieux à même de remplir cette tâche ?

I. La surveillance des tribunaux et ses limites

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

3

1. Les limites constitutionnelles

- La séparation des pouvoirs
- L'indépendance des tribunaux (art. 191c Cst.)
- Le droit à un tribunal indépendant et impartial (art. 29a + 30 al. 1 Cst., 6 par. 1 CEDH)

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

4

2. Ce que la surveillance ne peut pas faire

- S'appliquer au contenu des jugements (*Rechtsprechung*)
- Le contrôle des jugements ne se fait qu'au travers des voies de recours
- Cela vaut même lorsqu'il y a une lacune des voies de recours
- Pas d'intervention directe (annulation, modification)
- Pas d'intervention indirecte («effet dissuasif»)
- Rare exception : le contenu des jugements comme indice de dysfonctionnement

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

5

3. Ce que la surveillance peut faire

- S'appliquer à la bonne marche de la justice (*Justizverwaltung*)
- Du point de vue organique (tribunaux) : organisation, efficacité, respect des délais, relations internes
- Du point de vue personnel (magistrats) :
 - diligence, aptitude,
 - fautes éventuelles

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

6

4. Les réponses de la surveillance

- Réponses fonctionnelles organiques :
 - moyens supplémentaires
 - mesures d'organisation
 - recommandations
- Réponses fonctionnelles individuelles :
 - conseils (coaching), formation
 - constatation d'incapacité
- Réponses disciplinaires (individuelles)
 - sanctions
 - révocation

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

7

5. Le lien avec la désignation des juges

- La bonne sélection des juges comme moyen d'assurer le bon fonctionnement de la justice
- Prise en compte de la diligence, des aptitudes et d'éventuelles sanctions disciplinaires pour le renouvellement du mandat des juges
- Modalités dépendant de la nature de l'organe de surveillance :
 - «Lien direct» pour la surveillance parlementaire
 - Possibilité de préavis pour la surveillance par organe spécialisé

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

8

6. Autres interactions

- La surveillance n'est pas la seule réaction d'autres pouvoirs face à l'activité de la justice
- La mise en œuvre de la jurisprudence
 - dans les cas d'espèce
 - pour les décisions de principe
- Le suivi des tendances de la jurisprudence
 - comme signal
- La réaction à la jurisprudence
 - la critique : liberté d'expression vs indépendance ces tribunaux
 - le renversement législatif

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

9

II. Les modèles de surveillance

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

10

1. Les différents modèles

- Le modèle dominant :
 - (haute) surveillance par le parlement
- Le modèle complémentaire fréquent
 - surveillance des juridictions inférieures par la juridiction suprême
- Le modèle du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)
 - Genève, Fribourg, Neuchâtel, Jura, Tessin
- Ce modèle conserve une haute surveillance du parlement, parfois limitée à «la gestion et l'administration du pouvoir judiciaire»

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

11

2. Les avantages du modèle dominant

- La forte légitimité démocratique de l'organe de (haute) surveillance
- Les moyens d'action directement à disposition de l'organe de surveillance
 - élection des juges
 - compétences budgétaires
 - compétences législatives

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

12

3. Les inconvénients du modèle dominant

- Contrôle d'un pouvoir «apolitique» par un organe politique
- Différence de culture de l'organe de surveillance
- Exposition de l'organe de surveillance aux pressions extérieures
- Tentations de dépasser les limites de la (haute) surveillance
- Mélanges des fonctions de surveillance et d'autres fonctions

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

13

4. Les avantages du modèle CSM

- Organe de surveillance indépendant de tous les autres pouvoirs
- Compétence technique
- Bonne connaissance du terrain
- Représentativité professionnelle (surveillance par les pairs)
- Culture de la surveillance : respect des limites
- Mieux accepté par les surveillés ?

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

14

5. Les problèmes du modèle CSM

- Manque de légitimation démocratique
- Quelle représentation des magistrats ?
- Quelle représentation des professions juridiques ?
- Quelle représentation des organes politiques ?
→ solutions variées
- Pas de moyens d'action directe dans tous les cas (p. ex. budget, législation)

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

15

6. Le problème de la proximité

- Communautés juridiques cantonales de taille réduite
- Recrutement limité pour le CSM
- Proximité inévitable avec les magistrats
- Problèmes de récusation
- Manque de distance
- Déficit de légitimité ?

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

16

III. La réponse intercantonale

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

17

1. Les avantages

- Elargissement du recrutement du CSM
- Combinaison de connaissance du terrain et de distance
- Modulation possible suivant les missions
- Modulation géographique
- Limite les risques de récusation
- Extension de l'expérience
- Gain de légitimité

Thierry Tanquerel - Journée des juges 2014

18

2. La mise en oeuvre

- Un ou plusieurs CSM intercantonaux
- Possible avec quelques cantons déjà
- Possible aussi comme moyen complémentaire
- Bases constitutionnelles ou législatives cantonales à créer (cf. art. 125 al. 2 Cst./GE)
- Accord intercantonal (art. 48 Cst.)

3. Les difficultés

- Processus de mise en oeuvre lourd
- Organisation complexe
- Problème de la légitimation démocratique
- Problème de la voie de recours (mais voir art. 191b al. 2 Cst.)
- Pas psychologique à franchir

Conclusion

- Le CSM intercantonal offre une réponse aux inconvénients du modèle dominant et au problème principal du CSM cantonal
- Les difficultés sont réelles, mais surmontables
- Il faut creuser l'idée et ouvrir le débat