

## **"IMPÔT DE PARTI": CETTE PRATIQUE EST-ELLE PROBLÉMATIQUE DU POINT DE VUE DE L'ÉTHIQUE PROFESSIONNELLE DES JUGES?**

---

### **Point de départ:**

En Suisse, lors des élections judiciaires, les partis politiques se partagent les sièges qu'ils convoitent selon la représentation proportionnelle<sup>1</sup>. Ce système d'élection et de réélection a pour conséquence que de facto, les juges sont obligés d'adhérer à un parti politique. Les partis exigent de "leurs juges" en échange de leur soutien un "impôt de parti" (ou "taxe", ou "obligation de verser une partie du salaire au parti", ou "rétrocession de salaire", ou "cotisations des juges").

Selon une enquête récente<sup>2</sup>, les juges fédéraux versent annuellement entre 3'000 et 20'000 francs à leur parti; les juges des tribunaux fédéraux de première instance versent entre 1'500 et 8'850 francs. Pour les tribunaux cantonaux, les données n'ont pas été récoltées. Les montants pourraient être encore plus importants. La pratique existe dans tous les cantons.

De telles taxes permettent aux partis de se financer. Il s'agit d'une particularité toute helvétique. Dans les pays voisins, du point de vue de la déontologie judiciaire, on estime que les liens entre partis et magistrats mettent en péril l'indépendance des juges et nuisent à la crédibilité de la justice. Jusqu'à il y a récemment, la pratique des rétrocessions de salaire était peu contestée. Depuis peu, plusieurs voix critiques se sont élevées. Le Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (Greco)<sup>3</sup> a en mars 2017 notamment conseillé à la Suisse d'abolir cette pratique. Dans une interview réalisée le 11 décembre 2018, le président de l'Association suisse des magistrats (ASM) a indiqué que du point de vue de son comité, la pratique en question n'était plus soutenable<sup>4</sup>.

### **La Commission d'éthique de l'ASM doit-elle se prononcer sur cette question?**

Y-a-t-il un problème du point de vue de l'éthique professionnelle des juges? Ou s'agit-il plutôt d'une question politico-étatique, respectivement d'ordre institutionnel, sur laquelle la Commission d'éthique n'a pas à se prononcer? Les opinions au sein de la Commission sont divisées.

#### a) Opinion de la minorité

Une forte minorité est d'avis qu'il ne se pose pas de problème du point de vue de l'éthique professionnelle. Les rétrocessions sont inhérentes aux élections judiciaires en Suisse, marquées par l'influence des partis politiques. De facto, seul peut être élu le juge qui a adhéré à un parti politique, et réélu, celui qui en reste membre. En cette qualité, le juge accepte les statuts du parti et l'"impôt de mandat". Le versement d'une partie du salaire est lié au système: si l'élection judiciaire n'était pas une élection politique et s'il n'était pas nécessaire d'être réélu, il n'y aurait pas non plus de débats sur l'"impôt de mandat". Cette pratique est aujourd'hui critiquée, avec au centre le problème de l'indépendance du juge. Ce principe et celui de l'impartialité sont garantis

---

<sup>1</sup> Le seul canton dans lequel l'élection est de durée illimitée est le canton de Fribourg.

<sup>2</sup> Giuliano Racioppi: Die moderne «Paulette»: Mandatssteuern von Richterinnen und Richtern, in: «Justice – Justiz – Giustizia», 2017/3

<sup>3</sup> Conseil de l'Europe, Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO): Prévention de la corruption des parlementaires, juges et des procureurs, quatrième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation Suisse

<sup>4</sup> NZZ du 11 décembre 2018, p. 15

aux articles 30 al. 1 et 191c de la Constitution fédérale. Ils s'appliquent à des procédures concrètes, soit à l'exercice par le juge de sa compétence *individuelle* dans une affaire qui relève de sa juridiction. L'indépendance signifie l'absence d'influence extérieure consciente ou inconsciente sur les décisions à prendre et l'impartialité, la disposition interne du juge vis-à-vis des justiciables. L'impartialité et l'indépendance résidant dans ces exigences, on peut difficilement reprocher au juge débiteur de l'"impôt de mandat" d'avoir un comportement éthiquement incorrect. Certes, on peut avoir l'impression que ce juge a été nommé à sa fonction parce qu'il est membre d'un parti et qu'il paie une cotisation. Toujours est-il que le contenu de ses jugements n'est pas touché par une telle circonstance. Le versement d'une rétrocession n'influence pas le juge lorsqu'il tranche dans un cas particulier. Cette situation ne crée aucune apparence de partialité de la part du juge, comme l'a récemment rappelé le Tribunal fédéral dans un nouvel arrêt<sup>5</sup>.

La discussion actuelle sur les rétrocessions aux partis sort par conséquent du cadre de la garantie d'indépendance interne de l'activité juridictionnelle. Selon les critiques, la confiance générale de la population par rapport à l'activité juridictionnelle pourrait être ébranlée par la pratique en question. Cela est toutefois sujet à caution. Tout d'abord car la garantie n'a pas d'autre fin si ce n'est offrir une protection aux parties à la procédure, dans leur seule et unique optique. Cette crainte est de plus infondée, en ce sens qu'un déficit de confiance n'est pas établi. Une telle perception de la justice est probablement exagérée. Elle est vraisemblablement le résultat d'une médiatisation causée par des personnes insuffisamment informées. Ce qui pourrait en réalité irriter la population, ce ne sont pas les rétrocessions en tant que telles, mais plutôt l'obligation de facto d'être membre d'un parti. A cet égard, il faut rappeler que les juges aussi jouissent de la liberté de réunion et d'association et qu'ils sont autorisés à adhérer à un parti politique (article 23 de la Constitution fédérale). Par conséquent, on ne peut leur reprocher de remplir leur devoir en tant que membres du parti (comme celui de payer une taxe).

Quand bien même l'"impôt de mandat" pourrait ternir l'image de la justice, cela ne résoudrait pas la question de savoir si cette problématique politico-juridique relève vraiment de l'éthique professionnelle. La minorité y donne une réponse négative. L'éthique professionnelle est un concept qui est lié à l'ordre constitutionnel sociétal et qui ne se conçoit pas dans un espace vide. Il convient de tenir compte du fait qu'en Suisse, la fonction de juge, en pratique, est intimement liée à la qualité de membre d'un parti et à sa conséquence résultant du paiement d'une partie de son salaire. Dans cette optique, il serait absurde d'exiger des juges qu'ils ne s'acquittent pas de leurs obligations, ce qui comporte par ailleurs le risque de ne pas être réélu. Si on le faisait, cela reviendrait à leur reprocher d'être les complices d'un système – s'il n'est pas corrompu – qui serait insoutenable du point de vue éthique. Cela aurait un effet délétère sur la confiance de l'opinion publique quant à l'activité juridictionnelle et permettrait de considérer que les juges n'apparaissent plus indépendants et impartiaux. Cela va trop loin. Il faut prendre acte du fait que c'est le système d'élection et de réélection en tant que tel qui est ainsi. Si débat il doit y avoir, il doit porter sur ce point. Il s'agit donc d'une question politico-juridique.

#### b) Opinion de la majorité

La majorité de la commission partage l'avis que la problématique des rétrocessions de salaire des juges doit être examinée à la lumière des particularités inhérentes au

---

<sup>5</sup> Arrêt du TF du 21. 6. 2018, 6B\_1458/2017, consid. 2.2

système d'élection des juges. Elle touche l'ordre institutionnel et organisationnel et a une connotation politique. La majorité pense cependant qu'elle pose *de surcroît* un problème qui relève de l'éthique professionnelle. Leurs arguments sont exposés ci-après.

La déontologie professionnelle contribue à la confiance placée par les citoyens dans l'activité juridictionnelle. Elle renforce cette activité et celle des juges dans l'ordre étatique et dans la société comme organes du troisième pouvoir<sup>6</sup>. Le fait que certains juges ne se sentent pas influencés par de telles rétrocessions lorsqu'ils rendent un jugement n'est pas le critère déterminant. Il faut tenir compte également de la perception que donne aux parties et au public une telle pratique. Dans ce contexte, il est clair que le magistrat débiteur de rétrocessions donne l'image d'une certaine allégeance partisane, également quant au contenu de ses jugements. Au niveau des apparences, le justiciable peut avoir l'impression que le juge exerce sa fonction et continue de l'exercer parce qu'il paie une contribution et aussi longtemps qu'il la verse. Il pourrait estimer que le magistrat n'est pas assez indépendant dans son activité juridictionnelle car il est tributaire du parti qui l'a présenté. Cela nuit à l'image de la justice. Cette impression d'allégeance nuit à la confiance des justiciables dans l'institution, comme le démontre l'actualité récente en Turquie, en Hongrie ou encore en Pologne.

Il est exact que le principe de l'indépendance de la justice protège avant tout les parties à la procédure. Il se soucie toutefois aussi de la confiance que placent les citoyens dans l'institution et s'assure que l'organisation de la justice la protège des influences des autres pouvoirs étatiques. Un système qui affaiblit l'institution de la justice et compromet le magistrat ne peut être favorable à l'indépendance de la magistrature prise comme une entité collective. Chaque magistrat doit pouvoir appliquer la loi et exercer son pouvoir en toute impartialité, sans allégeance partisane. Il doit éviter tout comportement qui pourrait compromettre son indépendance. Les droits fondamentaux protègent les citoyens des atteintes étatiques. Leur sauvegarde ne peut être assurée que par des acteurs qui sont indépendants.

En Suisse, le candidat à la magistrature et celui qui veut demeurer en place est de facto obligé de verser une partie de son revenu à son parti. Il est aussi conscient que son adhésion à ce système nuit à l'indépendance de la justice. La déontologie judiciaire encadre la profession du magistrat et fixe les règles quotidiennes de comportement. Elle sert à l'intégrité de l'institution judiciaire et à la confiance en l'activité juridictionnelle au sein de l'opinion publique. L'opinion publique observe les magistrats dans leur activité professionnelle mais aussi dans leur vie privée. Le magistrat ne doit pas s'exposer au grief de partialité ou de dépendance. Il doit s'engager à garantir pleinement le principe constitutionnel de l'indépendance. Ce devoir découle des articles 6 de la CEDH et 30 de la Constitution fédérale. Cette prise de conscience conduit à un dilemme personnel du juge. Pour ces motifs, il se pose un problème de nature éthique.

La Commission d'éthique a donc décidé d'entrer en matière sur la problématique de l'"impôt de mandat".

### **L'éthique professionnelle commande-t-elle au juge de ne pas s'acquitter de l'"impôt de mandat"?**

---

<sup>6</sup> E. Markel, „Richterethos, Richterbild und Stellung des Richters – Diskussion in Österreich,“ in: «Justice- Justiz- Giustizia» 2006/1)

Selon l'article 191c de la Constitution fédérale, dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi. Selon son article 30, toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial<sup>7</sup>. Le principe de l'indépendance a une nature dualiste. Il concerne l'institution et la personne du juge; il sert avant tout à la protection des parties à une procédure. Il contribue à la confiance placée par les citoyens dans l'activité juridictionnelle et rend possible la reconnaissance par ces derniers de leurs jugements<sup>8</sup>. Du point de vue des citoyens, le principe assure de manière générale la confiance dans la procédure juridictionnelle et la légitimité des tribunaux au sein de l'Etat de droit<sup>9</sup>.

Le système de l'"impôt de mandat" touche-t-il vraiment l'intérêt protégé des parties ou du public? Comment cette pratique est-elle perçue dans l'opinion publique? Est-elle notoire? Nuit-elle à la confiance placée par les citoyens dans l'indépendance et l'impartialité des tribunaux et touche-t-elle le jugement dans son contenu? Il n'existe pas de connaissance exacte sur l'avant-dernière question. Christoph Schwenkel et Stephan Rieder, dans le projet de recherche „Fondements d'un bon management de la justice en Suisse“ soutenu par le Fonds national suisse, traitent de la perception de la justice par les citoyens<sup>10</sup>. Leur étude aboutit à la conclusion qu'en comparaison à d'autres pays, la perception est bonne. L'opinion est toutefois sceptique sur l'indépendance des tribunaux et pense qu'ils ne sont pas assez indépendants des partis. Un sondage réalisé en Suisse en 2010 par le European Social Survey mentionné dans le rapport du Greco<sup>11</sup> reflète aussi ces sentiments dans la population. Selon ce sondage, les citoyens des différents pays ont donné la même note à l'affirmation "les décisions et l'action des tribunaux sont influencés excessivement par les partis et par les politiques". Le Greco<sup>12</sup> cite aussi l'indice de perception de la corruption de Transparency International. 43% des interrogés considère que les partis politiques en Suisse sont fortement touchés par la corruption. La justice est considérée comme moins concernée (14%). Toujours est-il que 6% des interrogés pensent que des paiements corruptifs sont faits à des représentants de la justice. Les études empiriques montrent qu'en Suisse, en comparaison à d'autres pays, la confiance dans les tribunaux est bonne. Mais aussi, que des voix se sont élevées quant à l'indépendance de la politique des tribunaux et de l'activité juridictionnelle.

Cette impression d'allégeance des juges ne peut être évacuée sans autre, tout comme le risque potentiel d'atteinte dans la confiance en l'indépendance et en l'impartialité des tribunaux et, par ricochet, d'effets sur l'activité juridictionnelle. L'argument donné par les partis politiques selon lequel l'"impôt de mandat" est un moyen pratique et légitime de se financer dessert l'image de la justice. Car leur exigence à laquelle se soumettent les juges fait naître l'impression qu'ils ne sont pas indépendants (par rapport à l'élection et la réélection) et qu'ils ne le sont pas davantage dans leur activité juridictionnelle.

Comment définir l'éthique professionnelle des juges? «La déontologie, selon Littré, c'est tout simplement la science des devoirs .... En ce qui concerne le Juge, la spécificité de son éthique réside dans sa position qui n'est pas seulement une profession, mais encore celle d'organe de l'Etat ... Dès lors, la source de la déontologie du Juge doit se trouver dans les droits spécifiques des Juges, dont les devoirs sont le corollaire. Ces droits du Juge ne sont rien

---

<sup>7</sup> art. 30 al. 1 Cst.

<sup>8</sup> ATF 114 Ia 50 consid. 3c et réf.

<sup>9</sup> ATF 112 Ia 290 consid. 3b; Regina Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, p. 349

<sup>10</sup> Christof Schwenkel / Stefan Rieder, Die Wahrnehmung der Justiz durch die Bevölkerung, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2014/1

<sup>11</sup> voir ci-dessus n° 2

<sup>12</sup> voir ci-dessus n° 2

d'autres que la conséquence du principe de l'indépendance de la justice, qui est lui-même la condition du fonctionnement de toute démocratie»<sup>13</sup>.

La Commission d'éthique oriente son travail d'après les principes suivants<sup>14</sup>:

#### Principe 1: L'indépendance de la magistrature

- La confiance dans la Justice est le fondement de l'indépendance judiciaire.
- L'indépendance de la magistrature est indispensable à une pratique juridictionnelle impartiale et dénuée de prévention. Les magistrates et magistrats veillent à manifester, à garantir et à faire observer leur indépendance et celle de l'institution judiciaire.
- Les magistrates et magistrats exercent leur charge en toute indépendance. Ils repoussent toute tentative d'influencer leur jugement par d'autres moyens que ceux qu'autorise la procédure.

#### Principe 3: Intégrité

- Les magistrates et magistrats s'attachent à un comportement intègre et irréprochable, propre à promouvoir la confiance que le public leur accorde et accorde à la Justice.
- Ils encouragent et soutiennent leurs collègues afin qu'ils agissent de même.

Les rétrocessions de salaire touchent-elles à l'indépendance de la magistrature? Le principe protège (aussi) l'institution de la justice des influences extérieures et veut promouvoir l'autonomie des tribunaux vis-à-vis des autres pouvoirs étatiques et de la politique. Des prescriptions de nature politique s'adressant à l'institution et aux magistrats et qui reviennent à affaiblir cette autonomie desservent l'indépendance de la magistrature. Il convient d'éviter l'apparence de potentielles influences ou d'interdépendances. Des juges qui ne peuvent choisir librement s'ils veulent ou non rétrocéder à leur parti une partie de leur salaire et qui doivent se plier à cette règle s'ils ne veulent pas être désavantagés par rapport à d'autres (non réélection, invitation par le parti à une discussion) ne peuvent décider librement; ils sont mis sous pression et dépendent du parti. Le fait que les magistrats ne peuvent exercer leur fonction que s'ils donnent de l'argent au parti ne contribue pas à une bonne culture de l'indépendance de la justice. Ils doivent éviter l'apparence d'influences illégitimes. Un "impôt de mandat" qui n'est pas librement choisi fait apparaître la justice comme sujette à influence et est perçu comme l'expression d'une dépendance, ce qui nuit à l'institution. Le versement de facto contraint de rétrocessions porte atteinte au principe de l'indépendance du point de vue de l'éthique professionnelle.

Le principe de l'intégrité contribue à assurer et à favoriser la confiance des citoyens dans une justice indépendante et impartiale. Il exige des magistrats qu'ils adoptent un comportement qui garantisse cette confiance. Le magistrat doit faire preuve de rigueur, de fermeté, de probité et de fiabilité. Sans aller jusqu'à affirmer que les cotisations des juges influencent concrètement les magistrats dans leur indépendance, en particulier dans son activité juridictionnelle, dans l'opinion publique, on peut avoir une toute autre perception, soit que le juge paie pour exercer sa fonction. Les juges devraient toutefois être nommés pour leurs compétences, et non sur une base politique parce que leurs partis les proposent en échange d'une proportion de leurs salaires. Une telle pratique ne favorise pas la confiance en des personnalités fiables et qualifiées et porte aussi atteinte au principe de l'intégrité.

#### **Conclusion:**

---

<sup>13</sup>Philippe Abravanel, La déontologie du Juge, AJP/PJA 4/95, p. 421

<sup>14</sup> cf. Commission d'éthique SVR- ASM, Principes éthiques applicables aux juges, 09.11.2016

Les juges jouissent aussi de la liberté d'association selon l'article 23 de la Constitution fédérale. Il ne leur est nullement interdit d'adhérer à un parti et de s'acquitter des devoirs liés à la qualité de membre. Qu'ils soient membres d'un parti ne donne pas d'apparence de partialité et n'est donc pas un motif de récusation. Le système d'élection judiciaire selon la représentation proportionnelle des partis qui prévaut actuellement s'inscrit dans le système démocratique de concordance. Il tient compte de l'exclusion dans les faits des candidats sans parti. La pratique est inhérente au système suisse. Elle est légale. Cependant, du point de vue du citoyen, le fait que les juges doivent s'en remettre au soutien de leurs partis pour leur élection et leur réélection et qu'ils versent ou doivent leur verser une partie de leur salaire, parfois considérable, fait naître l'impression d'un rapport de dépendance entre politique et magistrats. Cette situation est susceptible de toucher voire même d'atteindre la confiance dans l'indépendance des tribunaux par rapport aux autres pouvoirs publics, confiance que les citoyens sont en droit d'attendre de leurs institutions.

Du point de vue déontologique, les magistrats doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir l'indépendance individuelle et institutionnelle. Ils doivent s'abstenir de toute activité susceptible de remettre en cause leur impartialité ou celle du tribunal auquel ils appartiennent. Il y a une tension entre leurs devoirs éthiques et l'obligation de facto de payer des rétrocessions aux partis. Le devoir de réaliser l'indépendance entre en conflit avec cette obligation. Raison pour laquelle la pratique des rétrocessions est déontologiquement problématique.

Quelle conséquence cela a-t-il pour le magistrat? Doit-il ne plus s'acquitter des rétrocessions quand bien même il mettrait en péril son élection ou sa réélection? La minorité de la Commission d'éthique considère que telle doit être la conséquence si on considère que se pose un problème éthique. Si on ne tire pas cette conclusion, c'est la preuve de facto qu'aucun problème d'ordre éthique ne se pose, faute de quoi on s'expose au reproche d'être inconséquent. Sa majorité est à l'inverse d'avis que bien que légale et malgré qu'elle soit inhérente au système helvétique, la pratique des rétrocessions met le juge face à un dilemme d'ordre éthique qu'il ne peut résoudre seul. Se pose un problème d'éthique qui doit être solutionné par la voie politique. Le non acquittement de la rétrocession n'est donc pas la seule conséquence à tirer de la reconnaissance de ce problème. Ne pas traiter de la problématique après un tel diagnostic serait contradictoire.

Il en résulte pour la Commission d'éthique que l'obligation de verser des rétrocessions qui existe de facto entre en conflit avec les devoirs professionnels éthiques des magistrats. Ceux-ci sont face à un dilemme non résoluble au niveau individuel. La pratique doit être abolie en suivant la voie juridico-politique, en impliquant l'Association des magistrats compétente. Du point de vue éthique, il faut recommander à ses membres qu'ils invitent leur comité à entreprendre les démarches ou qu'ils le soutiennent dans celles-ci.