

**Zeitschrift:** Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

**Herausgeber:** Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

**Band:** 29 (2012)

**Artikel:** Système pénal et élection des juges

**Autor:** Bacher, Jean-Luc

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1051575>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 02.02.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

---

# Système pénal et élection des juges

JEAN-LUC BACHER

Prof. Dr. iur., Juge au Tribunal pénal fédéral, Bellinzona

## Table des matières

Résumé .....	89
Zusammenfassung .....	90
1. Introduction .....	90
1.1 Le principe de la séparation des pouvoirs.....	91
1.2 Le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial ....	91
2. Le mode d'élection des juges fédéraux en Suisse .....	91
3. La liberté pour les juges de quitter leur parti.....	93
4. Est-il bien utile de prendre les convictions politiques des juges en compte ? .....	95
5. Le système est-il perfectible ? .....	96
6. Conclusion .....	97

## Résumé

Pour satisfaire à cet idéal de justice qu'est l'indépendance des juges, le législateur s'efforce de mettre en œuvre deux principes : la séparation des pouvoirs et le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial.

En Suisse, dans la mesure où les juges fédéraux sont élus par le Parlement, sur la proposition des principaux partis politiques qui composent le Parlement, se pose la question de savoir si les juges ont des assurances à donner aux parlementaires, soit aux représentants du pouvoir législatif, pour être élus et, si oui, lesquelles. Après leur élection, se posent les questions de savoir s'ils sont exposés à certaines pressions de la part de leur parti d'origine et s'ils doivent lui rendre compte de la manière dont ils exercent la justice. Ou encore se pose la question de savoir si les juges peuvent renoncer, en toute liberté, à leur affiliation originelle à un parti sans encourir le risque de ne pas être réélus. Pour illustrer son propos, le conférencier fera principalement référence au cas du Tribunal pénal fédéral pour lequel il œuvre depuis 2007.

## Zusammenfassung

*Um dem Ideal der unabhängigen Richter in der Justiz nachzuleben, bemüht sich der Gesetzgeber zwei Prinzipien umzusetzen: Einerseits die Gewaltentrennung und andererseits das Recht, von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht beurteilt zu werden. In der Schweiz, wo die Bundesrichter vom Parlament auf Vorschlag von dessen wichtigsten Parteien gewählt werden, stellt sich die Frage, ob die Richter, um gewählt zu werden, den Repräsentanten der Legislative gewissen Zusicherungen geben können, und wenn ja, welche. Nach ihrer Wahl stellt sich die Frage, ob sie gewissem Druck von Seiten ihrer eigenen Partei ausgesetzt sind und ob sie ihr Rechenschaft über ihre Rechtsprechung ablegen müssen. Schliesslich stellt sich noch die Frage, ob Richter völlig frei sind, sich von ihrer Herkunftspartei zu lösen ohne die Nichtwiederwahl zu riskieren. Um sein Beitrag zu illustrieren, nimmt der Vortragende hauptsächlich das Bundesstrafgericht zum Beispiel, an welchem er seit 2007 wirkt.*

### 1. Introduction

S'il est une question qui est soulevée par le système d'élection des juges, c'est bien celle de leur indépendance. En effet, il est indispensable que les juges puissent, une fois élus, exercer leur fonction en toute indépendance.

L'indépendance des juges est consacrée aussi bien par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) que par la Constitution suisse (Cst.).

L'article 6 de la CEDH dit en effet, notamment, que « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle...* ». A l'article 30 de la Cst. on peut lire : « *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. Les tribunaux d'exception sont interdits* ».

Pour satisfaire à cet idéal de justice qu'est l'indépendance et l'impartialité des juges, le législateur et les tribunaux s'efforcent de mettre en

œuvre deux principes : la séparation des pouvoirs et le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial<sup>1</sup>.

### **1.1 Le principe de la séparation des pouvoirs**

Ce principe interdit notamment qu'un organe de l'Etat empiète sur les compétences d'un autre organe. « *Les fonctions de légiférer, d'exécuter et de juger doivent donc être séparées et ni le pouvoir législatif ni le pouvoir exécutif n'ont le droit de donner aux tribunaux des ordres ou des instructions quant à la manière de juger, pas plus qu'ils ne peuvent annuler, voire modifier des décisions de justice* »<sup>2</sup>.

### **1.2 Le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial**

Le justiciable peut s'attendre à ce que les juges soient indépendants non pas seulement des parties, de la société, des groupes de pression et des autres autorités judiciaires, mais aussi des autres pouvoirs : exécutif et législatif. Il en découle que les tribunaux ne peuvent recevoir d'ordres de la part de ces pouvoirs pour mener leurs procédures pénales<sup>3</sup>.

Pour assurer une indépendance effective aux juges, ils ne doivent pas être désignés par le pouvoir exécutif<sup>4</sup>.

## **2. Le mode d'élection des juges fédéraux en Suisse**

Ces juges, soit ceux du Tribunal fédéral, du Tribunal administratif fédéral, du Tribunal pénal fédéral et ceux du Tribunal des brevets, sont élus par le Parlement fédéral, pour des périodes de 6 ans.

Pour favoriser leur élection au sein d'un des tribunaux fédéraux, les candidats se déclarent généralement membres d'un parti politique. Cela n'est toutefois pas une règle absolue puisqu'une minorité de candidats

---

<sup>1</sup> Piquerez Gérard, Traité de procédure pénale suisse, 2<sup>ème</sup> édition refondue et augmentée, Schulthess, Genève, Zurich, Bâle, 2006, N° 360.

<sup>2</sup> Piquerez Gérard, op. cit., N° 361.

<sup>3</sup> Piquerez Gérard, op. cit., N° 371 ss.

<sup>4</sup> Piquerez Gérard, op. cit., N° 372.

parvient à se faire élire, par le Parlement, sans être membres d'un des partis représentés au sein de celui-ci.

Dans ces cas-là, les candidats sont tout de même présentés au Parlement par un de leurs groupes politiques, par une fraction, et les candidats sont alors considérés comme étant « proches » du parti qui les proposent. Quand de tels candidats sont élus, à ma connaissance, les partis qui les ont présentés au Parlement n'exigent pas d'eux qu'ils deviennent ensuite membres de leur parti.

La majorité des candidats est donc composée de membres d'un parti politique qui est représenté au Parlement fédéral. Ces candidats, avant la date de l'élection par le Parlement, sont parfois invités à une rencontre avec les parlementaires fédéraux du parti auquel ils appartiennent pour permettre aux députés de faire plus ample connaissance avec eux et de leur poser des questions. Cette rencontre ne sert pas exclusivement à apprécier les qualités professionnelles du candidat, mais aussi à se faire une idée de sa motivation, de ses capacités linguistiques et de sa vision de la fonction qu'il brigue.

Les candidats, qu'ils soient membres ou non d'un parti, sont ensuite présélectionnés ou non par la Commission judiciaire qui est composée actuellement de 17 députés fédéraux de six partis différents. Le parti qui a le plus de députés en compte 5. Les candidats présélectionnés par cette Commission sont invités à se présenter devant elle.

Les rencontres, que ce soit avec les députés d'un seul parti ou avec les députés de la Commission judiciaire, ne servent généralement pas à mesurer les convictions politiques du candidat. Il est plutôt admis par les députés que celui qui se dit membre de leur parti partage fondamentalement les idées politiques de ce parti et qu'il n'est donc pas nécessaire de faire subir un examen politique aux candidats.

En définitive, pour être soutenu et présenté devant le Parlement comme candidat par un parti politique, le candidat s'expose à peu de questions et à des questions qui restent passablement en surface des choses. En effet, les candidats ne se voient pas demander ce qu'ils lisent, quels sont leurs philosophes préférés ou les associations qu'ils fréquentent.

En ce sens, le critère, non impératif, de l'appartenance à un parti politique n'implique pas d'enquête intrusive de la part des partis, mais permet de situer, ne serait-ce que sommairement, le candidat sur l'échiquier politique national. Si le candidat se réclame d'un parti qui est représenté au Parlement, on peut considérer alors qu'il partage globalement les mêmes convictions politiques qu'une certaine fraction du Parlement et donc de la

population générale. Il est ainsi aisé de chiffrer la frange de la population qui est censée partager les mêmes idées de base que lui. A cet égard, il est logique que le candidat qui se déclarerait marxiste-léniniste ou néo-fasciste aurait surtout pour handicap de ne partager ses idées politiques qu'avec une frange très mince de la population suisse et même avec aucun député fédéral, ce qui le ferait apparaître comme marginal et limiterait considérablement ses chances d'élection.

Il faut relever qu'il y a une nette différence entre les juges qui sont dits proches d'un parti et ceux qui en sont membres. Ces derniers sont en effet invités à payer une cotisation à leur parti et cette cotisation représente un pourcentage du salaire brut perçu par le juge. Apparemment, ce sont les partis de gauche qui exigent le plus fort pourcentage de leurs membres. Il semblerait que cette cotisation s'élèverait jusqu'à 3% du salaire annuel brut.

### **3. La liberté pour les juges de quitter leur parti**

Il a été écrit, en 2006, par Nicolas Queloz<sup>5</sup>, que les juges qui sont élus comme membres d'un parti se sentent ensuite obligés de continuer à payer leur cotisation au parti de peur de ne pas être réélus. Il est vrai que tous les juges fédéraux sont régulièrement réélus par le Parlement. Toutefois, il faut relever que les juges ne sont pas réélus sur proposition d'un parti, mais sur recommandation de la Commission judiciaire qui est composée de députés des six plus grands partis. Ainsi, il faudrait que quelques députés d'un même parti, forcément minoritaires au sein de la Commission judiciaire réussissent à convaincre une majorité de députés de la Commission qu'il faut proposer au Parlement de ne pas réélire un juge, au risque pour ce parti que le grand public apprenne sa volonté de faire payer à l'un de ses anciens membres le fait qu'il ait quitté le parti. Une telle initiative déshonorerait suffisamment le parti concerné pour qu'il préfère en temps normal renoncer à recourir à une telle sanction, ce d'autant qu'aucun parti n'apprécie qu'on fasse de la publicité au fait qu'un de ses membres en vue l'a quitté.

---

<sup>5</sup> Nicolas Queloz, Relations entre juges et partis politiques : s'agit-il de corruption ?, in : S. Gass, R. Kiener, T. Stadelmann, A. Colliard, H.-J. Mosimann, P. Zappelli (Eds.), En lumière, Contributions choisies de la Revue suisse des juges, 2005-2008, Weblaw, 2009, 41 ss.

Entre eux, les partis qui sont représentés au Parlement fédéral sont d'accord pour que la répartition des partis politiques dans les tribunaux fédéraux corresponde plus ou moins à celle du Parlement. Ainsi, cela permet d'assurer que la majeure partie des juges a une philosophie politique qui n'est pas marginale, soit des idées politiques qui sont partagées par un pourcentage non négligeable de la population suisse, et aussi que les tribunaux ne sont pas composés d'assez de juges d'un même parti pour donner une couleur politique uniforme au tribunal qui les emploie.

Mais que peut-il concrètement advenir d'un juge qui cesserait de payer des cotisations à « son » parti et qui ne serait dès lors plus considéré comme membre de celui-ci ? S'expose-t-il au risque de ne pas être réélu ?

Une réponse catégorique paraît impossible à donner. Il faut à tout le moins distinguer différents cas de figure : le cas du juge qui change de parti pour rejoindre un parti qui est suffisamment important pour revendiquer une part des sièges de juge, le cas du juge qui se retrouve membre d'un parti qui n'est pas assez important pour revendiquer que des juges de sa couleur soient élus ou encore le cas du juge qui se retrouve sans parti.

Dans le premier cas de figure, le transfuge sera très vraisemblablement considéré comme étant membre de la seconde formation politique à laquelle il a adhéré et il fera alors partie du contingent de juges issus de son nouveau parti d'appartenance. Dans les deux autres cas, il y a peu de chances pour que le parti qui le considérerait comme l'un des siens obtienne des autres fractions que le juge ne soit pas réélu. Cela serait choquant quand on sait que plusieurs partis ont déjà présenté au Parlement les candidatures de personnes qui n'étaient pas formellement membres d'un parti. Le mieux que pourra probablement obtenir l'ancien parti d'appartenance du juge est que celui-ci soit dorénavant considéré comme étant sans parti politique et qu'il ne soit donc plus pris en compte dans les calculs de répartition des juges entre les différents partis. Mais il convient de reconnaître qu'un juge qui se retrouverait membre d'un parti dont les idées sont incompatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie risque fort de ne pas être réélu.

#### **4. Est-il bien utile de prendre les convictions politiques des juges en compte ?**

Pourquoi est-il utile de se demander quelles sont les convictions politiques d'un futur juge ? Quelle est l'incidence des idées politiques ou de la philosophie politique sur le travail d'un juge ?

Qui dit justice, dit politique criminelle et donc politique. Même si le ministère public joue un rôle déterminant dans la définition des politiques criminelles, en mettant l'accent sur telle ou telle forme de criminalité, en priorisant ou en abandonnant les enquêtes en telle ou telle autre matière, en requérant des peines plus ou moins sévères, les juges ont aussi un appréciable rôle à jouer... Ainsi, par exemple, les juges peuvent, dans leur appréciation de la culpabilité des accusés, accorder plus ou moins d'importance à la liberté individuelle des accusés et à l'influence des circonstances qui sont les leurs pour mieux les responsabiliser ou au contraire mieux les exonérer. Les juges peuvent être plus ou moins sensibles aux inégalités sociales ou économiques que certaines formes de délinquance ont la prétention de corriger et faire preuve de plus ou moins de rigueur envers les délinquants. Ils peuvent aussi se montrer plus ou moins généreux dans l'attribution d'indemnités aux personnes acquittées, selon qu'ils adhèrent à l'idée d'un Etat plus ou moins large ou au contraire économe. Ils peuvent encore, en particulier en matière d'entraide judiciaire internationale, défendre avec plus ou moins d'acharnement le principe de souveraineté nationale et accorder à la collaboration avec d'autres pays une place plus ou moins importante. Il appert donc qu'il est important que, dans les tribunaux, une certaine variété de convictions de politique criminelle puissent être mises en œuvre, de manière à ce que la jurisprudence des tribunaux ne comporte pas de teinte politique trop monochrome.

A tout cela s'ajoute que, quand un président de Cour (au Tribunal pénal fédéral, le Président de la Cour des affaires pénales) se charge de la composition d'un collège de juges, il pourra veiller à ce que cette composition ne soit pas trop uniforme. En effet, quand le président de la Cour connaît les couleurs politiques de ses juges, il peut précisément veiller à panacher les compositions et ce, surtout quand les juges sont aux prises avec des causes ayant une certaine portée politique. Tel peut être le cas par exemple quand il s'agit d'accorder ou non l'extradition d'une personnalité en vue à un pays avec lequel nous avons de nombreux liens alors que d'autres Etats manifestent un net désaccord. Tel peut être le cas



de procès dirigés contre des individus qui sont des personnes importantes pour un parti politique national. Tel peut aussi être le cas quand le tribunal condamne par exemple des banquiers pour blanchiment. Si les juges de la composition ne sont pas tous de gauche, il ne sera certainement pas soutenable que le jugement est une attaque de la gauche contre un milieu qui se dit plutôt à droite. Bref, en veillant à une certaine diversification des couleurs politiques dans les compositions de collèges de juges aux prises avec des cas ayant une dimension politique, le président de la Cour pourra conférer plus d'équilibre, d'apparentes neutralité et impartialité et donc de crédibilité aux décisions rendues par les juges de sa Cour. Or, cela suppose bien évidemment que les couleurs politiques des juges soient connues.

## **5. Le système est-il perfectible ?**

Nicolas Queloz signale que certains cantons ont institué un Conseil de la magistrature pour procéder à une présélection des candidats à la magistrature avant qu'ils ne soient élus par le Parlement<sup>6</sup>. C'est certainement là une initiative intéressante. Toutefois, les services rendus par de tels conseils (à Fribourg le Conseil doit évaluer la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidats) le sont en réalité déjà sur le plan fédéral par la Commission judiciaire du Parlement dont les membres disposent, pour la plupart, d'informations et d'appréciations émises par des membres de leur parti qui oeuvrent déjà dans le milieu judiciaire et qui sont donc susceptibles d'apprécier une candidature et, le cas échéant, de fournir de l'information sur les qualités professionnelles et humaines des candidats qu'ils connaissent pour avoir étudié ou travaillé avec eux ou pour avoir pris connaissance de certaines de leurs réalisations : enquêtes, réquisitoires, avis de droit ou jugements. Autrement dit, sur le plan fédéral, les membres de la Commission judiciaire disposent déjà d'une assez vaste diversité de sources d'informations et d'avis émanant précisément de personnes qui sont dans le système judiciaire ou qui y ont passé. Cela n'empêche d'ailleurs pas que la Commission judiciaire et le Parlement restent maîtres de leurs choix et qu'ils en demeurent donc responsables devant leurs électeurs. Pour améliorer la teneur de leurs propositions et choix de juges, il leur est toujours possible de prendre plus de renseignements sur les candidats,

---

<sup>6</sup> Nicolas Queloz, *op. cit.*, p. 47.

notamment en leur posant plus de questions précises à l'occasion des entretiens de sélection.

## **6. Conclusion**

Pour en revenir enfin aux deux principes qui sont censés assurer l'indépendance des juges, soit le principe de la séparation des pouvoirs et le droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial, ils ne semblent pas particulièrement menacés par le système actuel d'élection des juges fédéraux suisses.

En effet, sur le plan fédéral, les fractions politiques, qui présentent des candidats juges au Parlement, n'ont pas pour habitude de demander à leurs juges de rendre compte du contenu des jugements émis. Ni les fractions, ni la Commission judiciaire en tant que telle n'interfèrent dans le travail des juges. Elles seraient d'ailleurs d'autant moins aptes à le faire qu'elles ne sont pas elles-mêmes détentrices du pouvoir législatif, mais qu'elles en partagent une certaine partie. Récemment, un avocat qui est aussi parlementaire fédéral et membre de la Commission judiciaire, qui recommande ou non la réélection des juges au Parlement, est venu plaider au Tribunal pénal fédéral pour défendre un accusé, qui a été condamné pour blanchiment, sans que cela ne pose apparemment le moindre problème aux juges de la composition.

Si risque d'interférence entre pouvoirs il y avait, il est plus susceptible de venir du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif. En effet, dans les affaires d'extradition médiatisées ou dans les procès dirigés contre des proches du pouvoir, le gouvernement et ses services (police fédérale ou Office fédéral de la justice) ont plus de possibilités d'influencer le cours d'une procédure judiciaire. Mais alors, quand influence il y a, c'est plutôt sur le déroulement ou sur l'issue d'une procédure singulière que sur le juge en tant que tel. Là encore, l'indépendance des juges n'est pas directement en cause puisque le pouvoir exécutif n'intervient en rien dans le processus d'élection des juges.

Enfin, le système fédéral suisse d'élection des juges a pour avantage d'être plutôt simple, donc assez facile à comprendre, et peu intrusif pour les candidats à la magistrature. Il confère de meilleures chances d'être élus aux candidats qui sont membres de partis qu'aux autres mais les sans-partis ne sont pas exclus d'emblée et les inscriptions de dernière minute dans un parti restent assez largement admises.

Par opposition aux systèmes dans lesquels il est fait appel, pour préparer et choisir les juges, à des experts évaluateurs, à des écoles pour magistrats ou à des concours nationaux officiels, le système suisse semble moins développé, mais il est plus léger et donc moins coûteux, probablement plus souple et plus rapide. A cela s'ajoute que, contrairement à ce qu'on peut voir dans certains pays voisins, il ne confère que fort peu ou pas d'influence au pouvoir administratif (Département de la justice).