



Haute surveillance du Parlement sur la justice¹

Dr en droit Alain Wurzburger, Président de la IIe Cour de droit public, Tribunal fédéral

J'aimerais aborder le thème sous l'angle des rapports entre l'Assemblée fédérale, qui exerce la haute surveillance par l'intermédiaire de ses commissions de gestion, et le Tribunal fédéral. Le sujet est d'une actualité particulière, car le Parlement fédéral examine précisément à l'heure actuelle si la manière dont il exerce la haute surveillance sur le Tribunal fédéral est adéquate. Je parlerai ici à titre personnel, en examinant plus spécialement les thèmes abordés par les commissions de gestion et les problèmes qui peuvent en résulter.

1. Bref rappel théorique

Le thème de la haute surveillance ne peut être dissocié du principe de la séparation des pouvoirs, qui est une forme nécessaire de répartition de l'autorité entre les différents organes de l'Etat. Pour ce qui nous concerne, l'aspect fondamental est celui de l'indépendance du juge. Pour le Tribunal fédéral, ce principe est maintenant ancré à l'art. 191c Cst. (non encore entré en vigueur), qui dispose: *"Dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi"*. Ce principe cardinal n'est bien entendu pas énoncé en faveur du juge mais est une garantie constitutionnelle du citoyen, indispensable pour que celui-ci ait confiance dans les institutions. Du reste, l'art. 30 al. 1 Cst. (en vigueur) garantit que *"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 loi, compétent, indépendant et impartial"*. A cela s'ajoute que, selon l'art. 188 al. 3 Cst. (non encore en vigueur), *"Le Tribunal fédéral s'administre lui-même"*. Néanmoins, un contrôle de l'activité du Tribunal fédéral est nécessaire pour éviter des abus de pouvoir, la routine ou l'autosatisfaction. Cet exercice est délicat, car il existe une tension entre ce contrôle exercé par le Parlement et le principe d'indépendance du juge. A noter que les juges fédéraux sont soumis à réélection tous les six ans: on peut donc imaginer que, selon la manière dont la haute surveillance est exercée, il puisse en résulter pour les juges une certaine pression difficilement compatible avec leur indépendance.

2. Exercice de la haute surveillance sur le Tribunal fédéral dans la pratique

Pratiquement, le Tribunal fédéral établit au début de l'année son rapport de gestion sur l'année écoulée. Ce rapport fait l'objet d'une discussion avec les commissions de gestion avant d'être approuvé par les Chambres fédérales. Si je reprends l'ordre du jour de ces séances pour les quatre dernières années, la discussion a porté notamment sur les points suivants:

2.1 Fonctionnement général du Tribunal fédéral

A cet égard, la haute surveillance est parfaitement normale et n'a guère donné lieu à des problèmes. Le Parlement s'assure du respect du budget et du traitement des affaires dans des délais normaux. Le Tribunal fédéral remet en particulier une liste des cas pendants depuis plus de deux ans, avec une explication sur la durée de la procédure. A relever que la charge des tribunaux tend à s'accroître régulièrement. Le bon fonctionnement de la justice nécessite alors que lui soit accordé les moyens nécessaires en ressources humaines et matérielles, soit finalement des moyens financiers adéquats. A cet égard, le Parlement fédéral a, après discussion, assuré au Tribunal fédéral les ressources voulues. Le Parlement s'est fait renseigner sur le management du Tribunal fédéral, les problèmes d'informatique ou la publication des arrêts sur Internet.

Je vois une difficulté éventuelle en matière d'efficacité. Si un Tribunal ne saurait se soustraire à cet impératif, des exigences trop grandes en matière de productivité pourraient conduire à une diminution de la qualité de la jurisprudence. Des échanges de vue ont eu lieu sur la révision totale de la loi sur le Tribunal fédéral ou sur la nécessité éventuelle d'une loi fédérale en matière de double imposition.

2.2 Contrôle de la jurisprudence

2.2.1 Discussion générale sur la jurisprudence
Ne posent pas de problème des discussions sur la nécessité ou l'opportunité de changements législatifs du droit de fond ou de procédure, lorsque la mise en oeuvre des lois a fait apparaître des lacunes ou des incertitudes. L'impulsion peut du reste venir aussi bien de questions posées par les commissions de gestion que d'observations faites par le Tribunal fédéral. Même si la question surgit souvent à propos d'un ou plusieurs arrêts concrets, la discussion est jusqu'ici restée sur un plan général: telle disposition de procédure en matière de délai peut-elle constituer un piège; ou les conditions posées pour le respect du délai pour effectuer l'avance de frais sont-elles adéquates. La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de qualité pour recourir dans le recours de droit public a suscité un certain nombre de critiques. Les commissions de gestion s'en sont inquiétées mais, une fois les explications du Tribunal fédéral recueillies, ne sont pas intervenues pour demander un changement de jurisprudence, ce qui aurait été discutable.

2.2.2 Cas particuliers

Il me paraît très délicat que le Parlement intervienne dans des affaires particulières, tout spécialement s'il s'agit de recours pendants. Il peut arriver que des particuliers se plaignent auprès du Parlement de la manière dont leur affaire a été traitée. Si des explications sont alors demandées au Tribunal fédéral, les Chambres se sont jusqu'ici montrées extrêmement réservées à l'égard de ce genre d'intervention, se gardant d'intervenir sur le fond, mais se réservant d'obtenir des explications sur le respect des règles de procédure et, notamment sur le traitement diligent de l'affaire. Les commissions de gestion n'abordent que très rarement des cas particuliers et se contentent alors d'une simple information, le Tribunal fédéral ne souhaitant du reste pas "justifier" ses arrêts. Je puis toutefois citer l'affaire Spring, juif allemand refoulé de Suisse durant la deuxième guerre mondiale, qui avait par la suite été interné dans un camp en Allemagne, dont il avait finalement réchappé. Sa demande d'indemnité a été refusée, mais il lui avait alors été alloué une très forte somme à titre de

¹ En ce qui concerne ce texte, il s'agit des notes – non retravaillées – sur lesquelles se fonde la communication présentée à l'Assemblée annuelle de Zurich.



dépens. Un membre de la Commission de gestion, qui n'avait peut-être pas apprécié ce résultat, a demandé des explications. Il lui a été simplement indiqué ce qui avait été dit lors de l'audience publique et la discussion n'a alors pas été plus loin...

Il ne faut pas cacher que la non réélection ou la mauvaise réélection d'un juge en raison des opinions émises dans une affaire déterminée sont de nature à porter atteinte au principe de son indépendance (voir l'affaire du crucifix par exemple).

3. Appréciation

Il existe une tension normale entre l'exercice de la haute surveillance et l'indépendance du juge. En ce qui concerne les rapports entre les Chambres fédérales et le Tribunal fédéral, on peut fort heureusement constater que ces tensions ont été dépassées par un très bon esprit de collaboration. Il n'en reste pas moins que notre système, parfois mal compris à l'étranger, reste fragile et dépend d'une juste compréhension par le Parlement du but et des limites de sa haute surveillance.