



# Election des juges par le parlement – Bilan une année et demie après l'entrée en vigueur

Marie-Claude Clerc, Secrétaire parlementaire, Secrétariat du Grand Conseil de Fribourg

**Dans le canton de Fribourg, la mise en œuvre de l'élection des juges par le Grand Conseil exige un engagement accru de la part du Secrétariat du Grand Conseil. En amont, le Conseil de la magistrature y consacre aussi beaucoup de temps. Mais, dit-on, la démocratie n'a pas de prix.**

La Constitution fribourgeoise de 2004 attribue au Grand Conseil la compétence d'élire tous les membres du pouvoir judiciaire. Auparavant, seuls les juges cantonaux étaient élus par le Grand Conseil, alors que l'élection des juges de première instance était confiée au Collège électoral. Cette institution unique en Suisse, jugée désuète, réunissait les membres du Conseil d'Etat et les membres du Tribunal cantonal. Selon ses détracteurs, elle procédait davantage par cooptation que par élection.

En matière d'élections judiciaires, la nouvelle Constitution est le résultat d'un compromis politique. Le premier projet constitutionnel ne proposait aucune démocratisation mais, en quelque sorte, substituait un nouvel organe au Collège électoral: le Conseil de la magistrature, institution indépendante des trois pouvoirs, se voyait notamment confier l'élection des juges de première instance et la sélection des candidats aux postes de juges cantonaux avant le choix définitif du Parlement. Une partie de la Constituante s'est farouchement opposée à cette solution. Consulté, le Conseil d'Etat s'y est également opposé - en juillet 2002, le Gouvernement s'était déjà déclaré favorable à une élection des juges professionnels par le peuple.

Le compromis finalement trouvé donne au Grand Conseil la compétence d'élire, pour une période indéterminée, «les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, sur préavis du Conseil de la magistrature» (art. 103 Cst). Ce préavis doit se fonder «sur la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidates et candidats» (art. 128 Cst). L'application de cette règle se traduit par la transmission aux députés de la liste de tous les candidats éligibles, avec un ordre de préférence.

## Deux préavis

L'appareil judiciaire fribourgeois compte 427 postes parmi lesquels 56 postes professionnels répartis sur 63 personnes. A titre indicatif, durant sa première année d'activité, le Conseil de la magistrature a dû prévoir l'élection à 118 postes professionnels et non professionnels. Dans cette dernière catégorie, où les juges ne pratiquent leur activité qu'à titre accessoire, les mouvements sont importants et donc les démissions nombreuses.

L'élaboration des préavis représente un travail considérable; il l'est d'autant plus lorsqu'il s'agit de postes professionnels à repourvoir: mises au concours, réception et examen des candidatures, auditions (pour les postes professionnels seulement), délibérations du Conseil de la magistrature, rédaction du préavis à l'intention du Parlement.

Lors de la mise en œuvre de la Constitution, le législateur a compliqué un peu la tâche en attribuant à la Commission permanente de justice du Grand Conseil le soin de «préparer les élections judiciaires» (art. 16 LGC) à l'intention du plénum et d'émettre à son tour un préavis (art. 6 de la loi sur l'élection et la surveillance des juges). Dans les faits, la Commission de justice, qui ne veut pas faire le travail à double, rédige son propre préavis sur la base de celui que le Conseil de la magistrature remet au Grand Conseil en opérant une dernière sélection parmi les candidats éligibles et/ou recommandés et propose au Grand Conseil un seul nom par poste.

Au moment de l'élection, les députés se trouvent ainsi avec deux préavis en main: celui du Conseil de la magistrature qui contient la liste de toutes les personnes éligibles et celui de la Commission de justice qui ne contient qu'un nom, soit le candidat qui lui paraît le plus apte ou qui a remporté le plus de suffrages en séance de commission.

## Elections à un rythme soutenu: conséquences

### a) Sur le travail parlementaire

Le nouveau système d'élection des juges est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Le Conseil de la magistrature a commencé son activité le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Sa première mission a été d'assurer l'entrée en fonction des nouveaux juges de paix le 1<sup>er</sup> janvier 2008, soit sept postes professionnels (répartis sur 9 personnes)

prenant la relève d'un système de milice. Cette entrée en matière n'a pas été une sinécure, la tâche a été ardue (~ 150 auditions). Il a dû ensuite prévoir l'élection de 64 assesseurs et assesseurs suppléants de justices de paix.

Le Grand Conseil a bouclé ces élections en trois sessions de quatre demi-journées tout en poursuivant son travail habituel. A ces élections se sont ajoutées 56 réélections (cf. ci-dessous), si bien qu'en quatre sessions (de septembre à décembre 2007) le Parlement a procédé à quelque 140 élections/réélections au scrutin uninominal. Les délais légaux exigeaient un tel rythme de travail.

Au terme de ce premier exercice, certains députés s'interrogeaient déjà sur la pertinence de l'élection des juges par le Parlement! Plus de 85% des élections dans l'ordre judiciaire concernent en effet des fonctions accessoires qui ne représentent pas d'enjeu majeur. Dans ce cas de figure, le Grand Conseil avalise généralement les candidats préavisés par la Commission de justice qui, elle-même, appuie le ou les candidat-s proposé-s par le Conseil de la magistrature. La procédure est ainsi jugée lourde pour un résultat très souvent connu d'avance. Pour les postes professionnels en revanche (moins de 15%), les candidatures sont discutées dans les groupes. Dès lors, il est incontestable que l'élection à ces fonctions se politise.

Les conséquences sur le travail parlementaire sont diverses. La loi exige le scrutin uninominal. On ne peut donc procéder à aucune élection groupée qui consisterait, par exemple, à élire au moyen d'un seul bulletin de vote deux juges appelés à siéger dans le même organe. Cette contrainte a pour corollaire autant d'interruptions des débats qu'il y a d'élections programmées durant la séance (en moyenne 6 à 7) afin d'annoncer l'élection qui va suivre. Ce système a également pour conséquence une mobilisation soutenue des scrutateurs (distribution, récolte et dépouillement des bulletins) qui n'assistent plus que partiellement à la séance en cours. Actuellement, les élections judiciaires (une quinzaine par session) se déroulent en moyenne sur 2 à 3 séances d'une demi-journée chacune, la session ordinaire en comptant quatre.

### b) Sur le travail du Secrétariat

Si en amont le travail du Conseil de la magistrature pour rendre ses préavis est important, il l'est également pour le Secrétariat



tariat du Grand Conseil qui a dû engager des moyens supplémentaires (20%) pour assurer le bon déroulement de ces élections: le secrétariat de la Commission de justice, le tirage et l'envoi aux 110 députés de nombreux et longs préavis - le Conseil de la magistrature présente chaque candidat en 2 ou 3 lignes -, la préparation des bulletins de vote, du matériel d'affichage pour la salle du Grand Conseil, des feuilles de dépouillement pour les scrutateurs et des feuilles de résultats, l'information aux candidats élus et non élus, la rédaction d'un communiqué de presse et divers travaux administratifs inhérents à chaque série d'élections exigent bien davantage de temps qu'escompté au départ.

### Une définition trop large?

La loi sur l'élection et la surveillance des juges du 11 mai 2007 (LESJ) donne une définition très large de la fonction de juge: elle inclut non seulement tous les juges professionnels et laïcs ainsi que leurs suppléants - ce que l'on ne saurait contester-, mais également tous les membres des commissions administratives à compétences juridictionnelles et leurs suppléants (Commission de conciliation en matière d'abus dans les secteurs locatifs, Commission de recours en matière d'améliorations foncières,...). Lorsque le projet de LESJ a été mis en consultation, son commentateur n'a pas permis aux instances concernées de saisir toutes les implications de cette définition si bien que la définition du juge telle que proposée a été maintenue. De telle sorte que le Grand Conseil doit, par exemple, élire périodiquement les représentants du corps des étudiants au sein de la Commission de recours de l'Université. Lorsqu'on connaît la grande mobilité des étudiants, une telle procédure d'élection (2 à 3 mois pour le remplacement d'un poste) frise l'absurdité! Et, ce faisant, le Parlement ne consacre manifestement pas son temps à l'essentiel de sa tâche. Des modifications légales sont déjà en cours ...

### Le problème des réélections

Tous les juges en place lors de l'entrée en vigueur de la LESJ doivent être confirmés dans leur fonction, c'est-à-dire réélus pour une période indéterminée. Ce n'est qu'à fin 2012 que l'ensemble des juges en fonction au 1er janvier 2008 auront passé par cette formalité. Si le Grand Conseil a déjà procédé à une bonne série de réélections (également au scrutin uninominal) entre octobre 2007 et décembre 2008, il lui en reste 246 à absoudre d'ici fin 2012. Ce chiffre a fait réagir le Bureau du Grand Conseil et la Commission de justice qui se devai-

ent de trouver une solution pour alléger cette tâche fastidieuse infligée aux parlementaires. D'autant plus que la réélection d'un juge consiste à recopier son nom - pour autant qu'il ait correctement rempli sa fonction, ce qui est systématiquement le cas, sans quoi sa réélection n'est pas proposée. En effet, les députés n'ont légalement pas le choix d'inscrire un autre nom. Cette procédure a parfois été qualifiée d'exercice alibi ou «pour la forme».

La solution a été trouvée avec le dépôt, en décembre 2008, d'une motion urgente de la Commission de justice demandant une modification de la LESJ visant à ce que «le Grand Conseil puisse procéder de manière collective aux réélections», afin d'éviter des pertes de temps. Ainsi, dès la session de mai 2009, les réélections devraient en principe pouvoir s'opérer de manière groupée.

### Elections publiques et protection des données personnelles

Comme relevé plus haut, les députés disposent de deux préavis lors des élections judiciaires. Ceux-ci, à l'instar de tous les documents transmis à l'ensemble des parlementaires, ont été intégralement publiés dans le Bulletin officiel des séances du Grand Conseil/BGC (versions papier et électronique) durant une année dès l'entrée en vigueur de l'élection des juges par le Grand Conseil. Lorsqu'il s'est aperçu que l'appréciation du Conseil de la magistrature sur sa candidature à un poste important figurait sur Internet (version électronique du BGC), un candidat malheureux a protesté contre cette publication qui contrevenait, selon lui, aux règles de la protection des données. Après un examen de la situation avec la préposée à la protection des données, il s'est avéré que la réclamation était fondée. Ainsi, le Secrétariat du Grand Conseil a dû prendre les mesures suivantes: cessation de toute publication de préavis sur Internet et retrait de tous les préavis diffusés antérieurement et, pour la version papier, publication de préavis du Conseil de la magistrature épurés de tout commentaire et limités à la liste des candidats avec ordre de préférence.

Dans ce cas d'espèce, l'intérêt privé a été considéré comme prépondérant par rapport à l'intérêt du public à la transparence, cela même si les candidats à une élection publique doivent mesurer les risques que celle-ci implique.

### Pertes et profits

Contrairement à l'argumentation de certains constituants, l'attribution au Grand Conseil de la compétence d'élire les juges

n'a pas dépolitisé les élections aux fonctions judiciaires professionnelles. Sur ce plan, on est en droit de se demander si, au contraire, le résultat obtenu n'est pas l'inverse de celui recherché. On ne peut, en revanche, contester une meilleure représentativité des différentes sensibilités politiques au sein de l'appareil judiciaire et la meilleure légitimité démocratique du nouveau système.

L'élection des juges par le Parlement exige beaucoup du Conseil de la magistrature et un supplément de travail pour le Secrétariat du Grand Conseil. Tel est le prix d'une plus grande transparence et d'une semi-démocratisation des élections judiciaires, toutes deux réclamées depuis de longues années. Il s'agit aujourd'hui d'assumer cet acquis le mieux possible.