

Commission d'éthiqueⁱ

Charge judiciaire et activité accessoire (présidence d'une association cantonale de policiers)

1. Etat de fait

X est juge de district. Il traite principalement des affaires civiles, mais aussi, dans une moindre mesure, des affaires pénales. En 2018, 4% environ des affaires qu'il avait traitées étaient de nature pénale. Il consacre 5 à 10% de son temps à ces dernières.

X a été élu président de l'Association des policiers de son canton. Il s'agit d'une forme de syndicat qui défend les intérêts des policiers devant les autorités (âge de la retraite, indemnités diverses, augmentation des effectifs), encourage la camaraderie et la formation de ses membres, et leur apporte si nécessaire un soutien juridique et matériel. Comme président, X n'est pas personnellement membre de l'Association. On ignore s'il est rémunéré ou non pour cette activité, mais cette question n'est pas décisive.

L'Association des policiers en question fait partie de la Fédération Suisse des Fonctionnaires de Police (ci-après cité FSFP).

X est disposé à se récuser spontanément si des policiers sont parties à une affaire pénale ou si le travail de la police est critiqué.

Dans l'interview qu'il a donnée à la presse lors de son élection à la présidence de l'Association, mis en ligne sur le site de cette dernière, X a notamment prôné des sanctions plus sévères à l'endroit des auteurs d'infractions contre l'honneur des policiers et critiqué le récent jugement du Tribunal fédéral confirmant la condamnation d'un policier genevois pour excès de vitesse lors d'une course poursuite.

2. Considérants

2.1 Le devoir d'indépendance et d'impartialité du juge

Une justice enfermée dans une tour d'ivoire ne peut accomplir de manière satisfaisante la mission qui lui est dévolue. Les magistrats ne sont donc pas supposés se couper de la société au sein de laquelle ils vivent. En outre, ils bénéficient comme n'importe quel citoyen des droits et des libertés fondamentaux: «Le juge devrait donc, en règle générale, rester libre d'exercer les activités extra-professionnelles de son choix»¹.

¹ Conseil consultatif des Juges européens (CCJE), Avis n° 3, paragr. 27

L'exercice d'activités accessoires est toutefois soumis à des obligations juridiques et éthiques. La Constitution suisse² et la Convention européenne des droits de l'homme³ garantissent au justiciable un juge indépendant et impartial. Les lois d'organisation judiciaires réglementent en principe les activités accessoires autorisées. Ces activités ne doivent pas porter préjudice à la fonction⁴. L'indépendance du magistrat est le préalable de son impartialité et celle-ci est à son tour à la base de la confiance accordée à la justice⁵. Cette confiance du public est la condition indispensable du fonctionnement de la justice dans une société démocratique.

L'exercice d'activités accessoires de toutes sortes se trouve en tension avec les principes d'indépendance et d'impartialité. Des activités accessoires, et en particulier certaines activités lucratives, peuvent se révéler incompatibles avec la charge de magistrat parce qu'elles entraînent inévitablement des liens, des influences et des dépendances. Si, à cause de cela, la personne du magistrat n'est plus perçue comme celle du tiers impartial et neutre, mais comme celle du membre ou même du représentant d'un certain groupe social, la confiance en son indépendance et son impartialité est entamée. Ce qui est déterminant est la question de savoir si le magistrat, «dans un contexte social précis et aux yeux d'un observateur informé et raisonnable, participe à une activité qui pourrait compromettre objectivement son indépendance ou son impartialité»⁶. Du point de vue des parties, la question de savoir si elles sont jugées par un magistrat qui exerce sa charge à titre principal ou accessoire est à cet égard indifférente⁷.

2.2 L'activité accessoire exercée est-elle compatible avec une charge de juge?

C'est principalement avec la charge de juge pénal que la question se pose. Un syndicat de policiers ne se limite pas à défendre les intérêts patrimoniaux de ses membres. Il défend aussi leurs intérêts professionnels en général, relevant pour partie du droit pénal et de la procédure pénale, ainsi que le montrent notamment les prises de positions publiques de la FSFP. La police intervient dans pratiquement toutes les enquêtes. La majorité des preuves dans un dossier pénal sont recueillies par la police. Son rôle est essentiel dans une enquête. La police est une autorité de poursuite pénale (art. 15 CPP). Certes, la police n'est pas, contrairement au Ministère public (art. 104 al. 1 let. c CPP), partie aux débats devant le juge. Mais elle agit en général sur instructions du Ministère public (art. 15 al. 2, 307 et 312 CPP), exceptionnellement sur mandat du juge dans le cadre d'une affaire pénale pendante devant lui (art. 15 al. 3 CPP). Il arrive en outre plus fréquemment qu'autrefois que des policiers soient personnellement parties, comme plaignants ou prévenus, à des procédures judiciaires. Ils peuvent également être entendus comme témoins. Enfin, le travail de la police, à tort ou à

² Art. 191c

³ Art. 6 ch. 1

⁴ François Bohnet, Droit des professions judiciaires, Neuchâtel, 3^e éd., ch. 148, p. 139

⁵ Stephan Gass, Die Ethik der Richterinnen und Richter – Grundzüge einer Richterdeontologie, in: Heer Mariann (édit.), Der Richter und sein Bild, Schriften der Stiftung für Weiterbildung schweizerischer Richterinnen und Richter, vol. 10, Berne 2008, p.150

⁶ Philippe Abravanel, La déontologie du juge, AJP 1995, p. 422

⁷ Commission d'éthique de l'Association suisse des magistrats, Charge judiciaire et activité professionnelle annexe, prise de position du 8 septembre 2017

raison, est de plus en plus critiqué par les plaideurs. La police est ainsi amenée, par la voix de sa hiérarchie ou de ses associations professionnelles, singulièrement les présidents de ces dernières, à, publiquement, justifier son action et défendre les intérêts de ses membres.

Dans un tel contexte, on doit considérer qu'aux yeux d'un observateur informé et raisonnable, le fait pour un juge pénal de présider l'association des policiers de son canton est de nature à compromettre objectivement son indépendance ou son impartialité, pour l'ensemble des affaires pénales dont il peut être chargé, dans la mesure il pourrait avoir, en raison de cette activité, des a priori favorables envers le travail de la police, autorité de poursuite pénale principalement subordonnée au Ministère public, partie devant lui. Le faible nombre d'affaires pénales traitées ne change rien à ce constat. L'engagement du magistrat de se récuser spontanément si un policier est partie à une procédure ou si le travail de la police est critiqué n'est pas suffisant. En effet, selon la jurisprudence, l'art. 56 let. f CPP n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective du magistrat est établie. Il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle du magistrat (ATF 143 IV 69, consid.3.2).

3. Résultat et recommandation

L'activité accessoire de président de l'Association des policiers de son canton n'est pas compatible, du point de vue de l'éthique professionnelle, avec une charge de juge pénal. Elle peut ébranler la confiance du public envers la justice. Le risque de récusations systématiques expose le juge, par son fait, à ne plus pouvoir exercer sa charge de juge pénal pour laquelle il a notamment été nommé.

ⁱⁱ M. Marcel Ogg, magistrat, membre de la commission d'éthique, n'a pas participé à l'adoption de la présente recommandation.