



Système des juges suppléantes et suppléants

Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 2 septembre 2025

L'essentiel en bref

Se fondant sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États (CdG) ont examiné le système des juges suppléantes et suppléants au sein des tribunaux fédéraux. Elles se sont demandé si le recours aux juges suppléantes et suppléants contribuait à l'efficacité, à l'indépendance et à la bonne qualité de l'activité judiciaire. Les commissions ont également mis l'accent sur la fréquence du recours, sur les prescriptions légales et sur l'opportunité d'introduire ce système au Tribunal administratif fédéral, qui est le seul tribunal à ne pas faire appel à des juges suppléantes et suppléants.

Chaque tribunal a son propre système en la matière. Dans le présent rapport, les CdG adressent quatre recommandations au Tribunal fédéral et aux autres tribunaux de la Confédération.

Dans l'ensemble, elles concluent que le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue à l'efficacité et à l'indépendance de l'activité judiciaire et notent que celle-ci est d'autant plus efficace si les juges suppléantes et suppléants bénéficient d'une introduction individuelle.

En ce qui concerne la contribution des juges suppléantes et suppléants à la bonne qualité de l'activité judiciaire, les CdG estiment qu'il y a un potentiel d'amélioration sur certains points. Selon elles, il s'agit surtout de renforcer la cohérence de l'activité judiciaire ; à cet égard, chaque juge suppléante ou suppléant joue un rôle important, mais le tribunal concerné doit lui aussi assumer ses responsabilités en la matière. Les commissions invitent donc les tribunaux à veiller à ce qu'un programme d'introduction et des possibilités de perfectionnement soient proposés aux juges suppléantes et suppléants. Elles les prient également d'examiner la possibilité de définir la coopération, les échanges et l'assurance qualité dans leur règlement respectif.

Les CdG constatent que la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants est adéquate et que tant les juges suppléantes et suppléants que les juges ordinaires sont satisfaits sur ce point. Toutefois, à leurs yeux, il n'est pas satisfaisant que le recours aux juges suppléantes et suppléants ne soit quasiment pas réglementé. Les CdG demandent d'une part que les tribunaux fixent la proportion de juges ordinaires et de juges suppléantes et suppléants dans leur règlement respectif, au moins dans les grandes lignes. D'autre part, elles souhaitent que les tribunaux veillent à ce que l'attribution des juges suppléantes et suppléants aux cours soit définie dans leur règlement respectif et qu'ils définissent les raisons concrètes d'un recours aux juges suppléantes et suppléants.

En ce qui concerne l'introduction d'un système de juges suppléantes et suppléants au Tribunal administratif fédéral, les CdG ont pris connaissance de l'analyse du CPA. Compte tenu des évolutions actuelles (introduction d'un tel système dans le cadre de la révision de la loi sur les cartels), elles ont décidé de ne pas formuler de demande en la matière. Toutefois, elles invitent le Tribunal administratif fédéral à leur indiquer quelles mesures il compte prendre pour maîtriser à moyen et long termes sa charge de travail croissante.

En conclusion, et même si elles sont conscientes qu'elles n'ont pas de compétence de haute surveillance sur l'Assemblée fédérale et ses organes, les commissions formulent diverses remarques sur l'élection des juges suppléantes et suppléants par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) et sur sa préparation par la Commission judiciaire. En effet, il s'est avéré que cet aspect est parfois indissociable des questions concernées par l'enquête.

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Plusieurs tribunaux fédéraux ont recours à des juges suppléantes et suppléants, à des degrés divers. Ce système fait régulièrement l'objet de critiques. La question principale porte sur l'opportunité du recours à des juges suppléantes et suppléants. En 2022, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a donc proposé à la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'examiner le système des juges suppléantes et suppléants. À leur séance du 24 janvier 2023, les Commissions de gestion (CdG) ont chargé le CPA de procéder à une évaluation de ce système au sein des tribunaux fédéraux et ont confié l'évaluation à leurs sous-commissions Tribunaux/MPC.

Le CPA a présenté son esquisse de projet lors de la séance des sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG du 24 août 2023. À cette occasion, celles-ci ont décidé d'inclure dans l'évaluation le *Tribunal administratif fédéral (TAF)*, qui est le seul tribunal de la Confédération à ne pas connaître ce système.

Dans le cadre de l'évaluation, le CPA devait répondre aux questions ci-après.

- Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue-t-il à l'efficacité de l'activité judiciaire dans les différents tribunaux concernés ?
- Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue-t-il à l'indépendance de l'activité judiciaire dans les différents tribunaux concernés ?
- Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue-t-il à la bonne qualité de l'activité judiciaire dans les différents tribunaux concernés ?
- La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dans les tribunaux est-elle appropriée compte tenu des avantages et des inconvénients du système ?
- Les prescriptions légales régissant le recours aux juges suppléantes et suppléants dans les différents tribunaux sont-elles adéquates ?
- Serait-il opportun que le *Tribunal administratif fédéral* recoure à des juges suppléantes et suppléants, étant donné les avantages et les inconvénients de ce système observés dans les autres tribunaux fédéraux ?

Le CPA a présenté son rapport final¹ à la séance des sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG du 19 février 2025. Après avoir examiné ce rapport, qui répond aux questions susmentionnées, les sous-commissions Tribunaux/MPC ont décidé de rédiger un rapport à l'intention des CdG.

¹ Système des juges suppléantes et suppléants. Évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États. Rapport du CPA du 5.2.2025 (ci-après : rapport du CPA du 5.2.2025).

Le présent rapport contient quatre recommandations à l'intention du Tribunal fédéral (*TF*) et des autres tribunaux de la Confédération². La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) et la CdG-N l'ont adopté à leurs séances respectives du 26 août 2025 et du 2 septembre 2025, puis l'ont soumis à la Commission administrative du Tribunal fédéral (*CA-TF*) et aux autres tribunaux de la Confédération, pour avis. Elles ont également décidé de publier le présent rapport en même temps que celui du CPA.

1.2 Structure du présent rapport

Dans un premier temps, les CdG présentent les délimitations qu'elles estiment nécessaires (chap. 2.1). Elles font part ensuite de leurs considérations générales relatives au système des juges suppléantes et suppléants dans les différents tribunaux (chap. 2.2). Les parties qui suivent (chap. 2.3 à 2.7) traitent des questions susmentionnées, assorties d'une appréciation des CdG et d'éventuelles recommandations. Ce chapitre se termine par la question de l'éventuelle introduction de ce système au TAF (chap. 2.8) et par celle de l'élection des juges suppléantes et suppléants par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) [chap. 2.9]. Le rapport se conclut par une brève présentation de la suite de la procédure (chap. 3).

2 Constatations et recommandations

2.1 Délimitations

Dans son rapport final, le CPA fait état des limites de l'évaluation³, lesquelles sont brièvement exposées ci-après.

- Compte tenu des limites constitutionnelles de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux, la manière dont le recours aux juges suppléantes et suppléants peut se répercuter sur les décisions matérielles prises au sein des différents collèges de juges n'a pas été examinée⁴.
- Les trois tribunaux qui connaissent actuellement le système des juges suppléantes et suppléants (*TF*, *Tribunal pénal fédéral [TPF]* et *Tribunal fédéral des brevets [TFB]*) se distinguent considérablement par leur instance et par le type de procédures qui y sont menées. Par conséquent, les chiffres relatifs aux recours aux juges suppléantes et suppléants sont difficilement comparables⁵.
- En outre, les données disponibles ne sont pas les mêmes pour tous les tribunaux, raison pour laquelle le rapport ne traite que de la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants⁶.

² Tribunal pénal fédéral, Tribunal administratif fédéral et Tribunal fédéral des brevets

³ Rapport du CPA du 5.2.2025, pp. 12 s.

⁴ Rapport du CPA du 5.2.2025, pp. 12 s., notamment l'encadré (p. 13)

⁵ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 13

⁶ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 13

- Afin de préserver l’anonymat des juges, le CPA a renoncé à relever l’appartenance à une cour lors des entretiens⁷.
- Le CPA n’a pas analysé l’organisation interne des tribunaux ni les coûts liés au recours aux juges suppléantes et suppléants.

2.2 Juges suppléantes et suppléants – quatre tribunaux, quatre systèmes

Généralement, les juges suppléantes et suppléants exercent une autre activité professionnelle à titre principal, par exemple en tant que juges au sein d’un tribunal cantonal ou en tant qu’avocates ou avocats⁸. Comme les juges ordinaires, ils sont élus par l’Assemblée fédérale pour six ans. La base constitutionnelle (art. 145 et 168 de la Constitution fédérale⁹) ne fait pas de distinction entre les tribunaux ni entre les juges ordinaires et suppléants. Les juges suppléantes et suppléants sont indemnisés en fonction de leur travail (indemnité journalière et forfait horaire)¹⁰.

Tribunal administratif fédéral

Le *TAF* est le seul tribunal de la Confédération à ne pas connaître le système des juges suppléantes et suppléants. Conformément au message concernant la révision totale de l’organisation judiciaire fédérale, on a sciemment décidé de ne pas introduire le système des juges suppléantes et suppléants pour le *TAF*¹¹.

Tribunal fédéral

Sis à Lausanne, le *TF* compte 40 juges ordinaires. En 2023, 19 juges suppléantes et suppléants y travaillaient également. Le nombre de juges suppléantes et suppléants n’excède pas les deux tiers de celui des juges ordinaires¹². La *CA-TF* est chargée d’affecter les juges suppléantes et suppléants aux cours (art. 17, al. 4, let. a, LTF).

Les juges suppléantes et suppléants ont généralement les mêmes attributions judiciaires que les juges ordinaires¹³. Au *TF*, ils peuvent être chargés de l’instruction de

⁷ Rapport du CPA du 5.2.2025, pp. 13 s.

⁸ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 17

⁹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst.)

¹⁰ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 17

¹¹ Message du Conseil fédéral du 28.2.2001 concernant la révision totale de l’organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000, 4177 s.): « L’engagement de juges qui exercent leur fonction à titre accessoire peut se justifier pour des tribunaux administratifs spéciaux qui n’interviennent que dans des domaines étroitement limités, ce qui permet en outre de tirer profit des connaissances particulières de personnes travaillant dans ce contexte professionnel. Pour un tribunal administratif général dont la compétence matérielle s’étend sur de vastes domaines, comme c’est le cas du Tribunal administratif fédéral [...], la solution des juges occupant une fonction accessoire n’est pas satisfaisante. Un tel tribunal doit avoir un caractère professionnel, ce qui suppose qu’ils exercent leur activité à titre de fonction principale [...] »

¹² Art. 1, al. 4, de la loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110)

¹³ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 17 ; exceptionnellement, il arrive que cela ne soit pas le cas (cf. art. 23 LTF)

la procédure (préparation de la procédure, de l'échange d'écritures et du projet d'arrêt)¹⁴ – ce qui arrive très souvent¹⁵ –, mais ne peuvent pas, en cette qualité, déléguer aux greffières et greffiers la tâche de rédiger des rapports (projets d'arrêt). En raison du type de procédures menées devant le *TF* (celui-ci vérifie exclusivement si le droit a été correctement appliqué et les parties ne sont plus impliquées), les mesures d'instruction qui incombent aux juges suppléantes et suppléants sont peu nombreuses¹⁶.

Au *TF*, les juges suppléantes et suppléants sont « appelés en renfort en cas de surcharge de travail », ce qui garantit une gestion efficace de la charge de travail¹⁷. L'objectif est aussi de remplacer les juges ordinaires indisponibles afin d'assurer la bonne gestion de la charge de travail¹⁸. En particulier, le juge suppléant ou la juge suppléante « ne devrait plus être une sorte de juge fédéral à temps partiel »¹⁹. La fonction de juge suppléante ou suppléant est aussi un moyen de connaître les candidates et candidats potentiels à une charge de juge ordinaire²⁰. Les juges suppléantes et suppléants ne doivent toutefois pas être vus comme un moyen de lutter contre une surcharge chronique²¹.

Tribunal pénal fédéral

Le *TPF* est composé de trois cours : la *Cour des affaires pénales*, la *Cour des plaintes* et la *Cour d'appel*. La *Cour des affaires pénales* et la *Cour des plaintes* disposent ensemble de 16 postes de juges ordinaires et de quatre juges suppléantes et suppléants au plus. La *Cour d'appel* dispose au plus de quatre postes de juge ordinaire et de dix juges suppléantes et suppléants²². Le tribunal est responsable d'affecter les juges suppléantes et suppléants à la *Cour des affaires pénales* ou à la *Cour des plaintes*.

Au *TPF* également, les juges suppléantes et suppléants ont les mêmes attributions judiciaires que les juges ordinaires²³. Par ailleurs, l'avis de droit commandé par le CPA conclut aussi qu'on peut déléguer aux juges suppléantes et suppléants la compétence d'instruction²⁴. Comme l'instruction est très lourde au *TPF*, la distance entre

14 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 17 ; art. 32, al. 1, LTF

15 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 24

16 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 24

17 Message du Conseil fédéral du 28.2.2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF **2001** 4000, 4077) ; rapport du CPA du 5.2.2025, p. 17

18 Message du Conseil fédéral du 28.2.2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF **2001** 4000, 4077) ; rapport du CPA du 5.2.2025, p. 18

19 Message du Conseil fédéral du 28.2.2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF **2001** 4000, 4077)

20 Message du Conseil fédéral du 28.2.2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF **2001** 4000, 4077)

21 Message du Conseil fédéral du 28.2.2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF **2001** 4000, 4077)

22 Art. 1 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13.12.2013 sur les postes de juge au Tribunal pénal fédéral (RS **173.713.150**). Conformément à l'art. 41, al. 2, de la loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP ; RS **173.71**), le nombre des juges suppléantes et suppléants au sein de la *Cour des affaires pénales* et de la *Cour des plaintes* n'excède pas la moitié de celui des juges ordinaires de ces cours.

23 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 17

24 Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter im Bund. Avis de droit sur mandat du CPA (en allemand) [ci-après : Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti], p. 32

les greffiers/secrétaires et les juges suppléantes ou suppléants rend le quotidien de l’instruction bien plus complexe.

La possibilité de nommer des juges suppléantes et suppléants au *TPF (Cour des affaires pénales et Cour des plaintes)*²⁵ visait, d’une part, à ce qu’ils contribuent à gérer les volumes d’affaires extraordinaires et, d’autre part, à ce que les différentes cours aient davantage de marge de manœuvre lors de la composition des collèges de juges, notamment en ce qui concerne la langue de travail.

Lors de la création de la *Cour d’appel*, le Conseil fédéral a considéré que le nombre d’affaires devrait être faible. C’est la raison pour laquelle le système choisi prévoyait un nombre limité de juges ordinaires, mais davantage de juges suppléantes et suppléants²⁶, ce qui permettait là aussi d’avoir une marge de manœuvre suffisante en ce qui concerne les langues de la procédure.

Tribunal fédéral des brevets

Le *TFB* compte deux juges ordinaires et 42 juges suppléantes et suppléants. En tant que tribunal de première instance, le *TFB* juge les litiges en matière de brevets et doit donc disposer de connaissances techniques élevées. Le système des juges suppléantes et suppléants a donc en premier lieu été introduit parce qu’il permet de « tirer avantage des compétences particulières » (expertise technique spécifique) et de « réagir avec souplesse à la variabilité du volume de travail »²⁷. C’est pourquoi 30 des juges suppléantes et suppléants ont une formation technique et 12 une formation juridique.

En principe, la compétence de statuer en tant que juge unique et de conduire la procédure revient au président ou à la présidente du *TFB* (art. 23 et 35 de la loi sur le Tribunal fédéral des brevets, LTFB²⁸). Conformément aux dispositions précitées, cette tâche peut toutefois être confiée au second juge ordinaire ou à des juges suppléantes ou suppléants ayant une formation juridique. Sous réserve de l’art. 23 LTFB, le *TFB* statue à trois ou à cinq juges, dont au moins un doit avoir une formation technique et une formation juridique (art. 21 LTFB). Les juges suppléantes et suppléants ayant une formation technique n’ont qu’une voix consultative dans l’instruction de la procédure (art. 35, al. 2, LTFB).

2.3 Influence des juges suppléantes et suppléants sur l’efficacité de l’activité judiciaire

Dans un premier temps, le CPA a cherché à savoir si le recours aux juges suppléantes et suppléants permettait de contribuer à une activité judiciaire efficace des tribunaux.

²⁵ Message du Conseil fédéral du 10.9.2008 relatif à la loi fédérale sur l’organisation des autorités pénales de la Confédération (FF **2008** 7371, 7410)

²⁶ Message additionnel du Conseil fédéral du 17.6.2016 concernant la modification de la loi sur le Tribunal fédéral (FF **2016** 5983, 5990) ; voir également le rapport des CdG-N/E « Planification des besoins et mise en place de la Cour d’appel du Tribunal pénal fédéral, du 20.9.2022 (FF **2022** 2429). Les CdG constataient une nette sous-estimation par rapport aux nombres d’affaires et de juges nécessaires (p. 37).

²⁷ Message du Conseil fédéral du 7.12.2007 concernant la loi sur le Tribunal fédéral des brevets (FF **2008** 373, 382 et 392).

²⁸ Loi du 20.3.2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (LTFB ; RS **173.41**)

Pour ce faire, il s'est surtout appuyé sur les résultats d'une enquête en ligne et sur les entretiens menés au sein des tribunaux.

2.3.1 Constatations du CPA

Dans son évaluation, le CPA conclut que le recours à des juges suppléantes et suppléants contribue dans l'ensemble à une activité judiciaire efficiente des tribunaux²⁹.

Raisons du recours aux juges suppléantes et suppléants

Le CPA a fait réaliser une enquête externe auprès des juges ordinaires, des juges suppléantes et suppléants et des greffières et greffiers du *TF* et du *TPF*. L'enquête menée auprès des juges ordinaires et des greffières et greffiers du *TF* montre que presque 50 % d'entre eux estiment que les juges suppléantes et suppléants sont engagés pour faire face aux pics d'activité et que 55 % estiment que ces juges sont engagés pour remplacer les juges ordinaires indisponibles³⁰, deux raisons mentionnées dans le message du Conseil fédéral. Au *TPF*, ces pourcentages sont sensiblement plus élevés (79 % et 76 %).

Les juges suppléantes et suppléants des deux tribunaux estiment eux aussi, dans leur grande majorité, qu'on les engage pour faire face à des pics d'activité, même s'ils ignorent souvent les raisons précises de leur engagement³¹. L'analyse statistique du CPA montre que le *TF* fait davantage appel à des juges suppléantes et suppléants lorsque les cours font face à un plus grand nombre d'affaires ; ce n'est pas le cas du *TPF*³².

Le CPA précise toutefois que les résultats de l'enquête ne permettent pas de déterminer clairement si le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue à ce que les cas soient traités dans un délai adéquat.

Exigence de la langue de la procédure

Selon le CPA, il est essentiel que les juges connaissent bien la langue de la procédure pour pouvoir traiter efficacement les affaires³³. C'est notamment le cas pour les juges suppléantes et suppléants du *TPF*, qui doivent interroger les parties pendant l'audience et entendre les réquisitions dans leurs langues. À cet égard, la langue italienne constitue un défi qui peut généralement être relevé par des juges suppléantes et suppléants³⁴. Au *TF*, les connaissances linguistiques des juges suppléantes et suppléants sont particulièrement utiles lorsque certaines langues nationales (généralement le français ou l'italien) ne sont pas maîtrisées par les juges ordinaires³⁵. S'agissant du *TFB*, étant donné que ce tribunal fait toujours appel à des juges suppléantes et suppléants, leurs compétences linguistiques sont une condition préalable à un traitement

²⁹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 20

³⁰ Rapport du CPA du 5.2.2025, pp. 21 ss., en particulier les illustrations 2 (p. 21) et 4 (p. 23)

³¹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 22

³² Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 22

³³ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 24 : « Les procédures devant les tribunaux fédéraux peuvent être menées dans trois langues nationales : allemand, français et italien. Au *TF*, elles peuvent également être conduites en romanche [...] et, au *TFB*, en anglais [...]. »

³⁴ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 25

³⁵ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 25

efficent des affaires³⁶. En particulier, les procédures en français ou en italien – même si elles sont rares – constituent un défi pour la composition du collège de juges³⁷.

Moyen de décharger les tribunaux

Au *TF*, selon le CPA, des objectifs clairs sont fixés aux juges suppléantes et suppléants quant au nombre d'affaires à traiter (au moins douze par an)³⁸. Des engagements réguliers et une introduction individuelle au début de l'activité des juges suppléantes et suppléants, comme c'est le cas au *TF*, leur permet d'apporter une contribution efficace à l'activité judiciaire³⁹. Le recours aux juges suppléantes et suppléants entraîne toutefois un surcroît de travail pour le *TF* lorsque la qualité de leur travail est insuffisante et que les greffières et greffiers doivent par exemple fortement remanier des rapports. Cela peut être le cas lorsque les juges suppléantes et suppléants n'ont plus rédigé de rapport depuis longtemps⁴⁰.

Le CPA a estimé que la disponibilité des juges suppléantes et suppléants constituait un défi, en particulier au *TPF*⁴¹ : le recours aux juges suppléantes et suppléants auprès de ce tribunal a lieu dans le cadre d'audiences qui se tiennent sur place et se déroulent souvent sur plusieurs jours⁴².

2.3.2 Appréciation des CdG

Se fondant sur les conclusions du CPA, les CdG constatent que le recours aux juges suppléantes et suppléants au sein des tribunaux fédéraux contribue à une activité judiciaire efficace. Dans certains cas, ce recours peut toutefois entraîner un surcroît de travail.

Vu que les juges suppléantes et suppléants ont les connaissances spécifiques et la flexibilité nécessaires, le système mis en place au *TFB* et à la *Cour d'appel du TPF* dépend directement d'eux : leur participation est un rouage important (*Cour d'appel du TPF*), voire essentiel (*TFB*) du fonctionnement judiciaire.

S'agissant du *TF*, les CdG saluent en particulier l'introduction individuelle dont bénéficient les juges suppléantes et suppléants au début de leur activité et les objectifs qui leur sont fixés quant au nombre d'affaires à traiter. Lors de l'introduction individuelle, il convient de veiller tout particulièrement à ce que les juges suppléantes et suppléants soient au clair concernant les exigences de qualité, de manière à éviter autant que possible tout surcroît de travail. En outre, lorsque des juges suppléantes et suppléants sont choisis pour intégrer un collège de juges, il faut également tenir compte de leur expérience.

Pour que les juges suppléantes et suppléants puissent contribuer à une activité judiciaire efficace, il faut qu'il y ait un choix suffisant de juges dans la langue concernée

³⁶ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 25

³⁷ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 25

³⁸ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 25

³⁹ Rapport du CPA du 5.2.2025, pp. 25 s.

⁴⁰ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 31

⁴¹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 26

⁴² Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 26

et que ces juges soient disponibles. En d'autres termes, la contribution à une activité judiciaire efficiente dépend également des décisions de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), qui est compétente pour l'élection des juges suppléantes et suppléants (cf. chap. 2.9).

Par ailleurs, les CdG sont conscientes du défi que représente la disponibilité limitée des juges suppléantes et suppléants au *TPF*, qui pourrait s'expliquer en premier lieu par la difficulté de prévoir l'arrivée de nouvelles affaires et l'indisponibilité d'autres juges.

2.4 Influence des juges suppléantes et suppléants sur l'indépendance de l'activité judiciaire

La deuxième question à laquelle le CPA répond dans son rapport est celle de la contribution des juges suppléantes et suppléants à une activité judiciaire indépendante. Pour répondre à cette question, le CPA a d'une part appliqué les critères de l'adéquation et du respect des règles de récusation. D'autre part, il a étudié l'influence des récusations de juges ordinaires en tant que raison de faire appel aux juges suppléantes et suppléants.

2.4.1 Constatations du CPA

Bases légales concernant les règles de récusation

L'avis de droit commandé par le CPA constate que les bases légales relatives aux incompatibilités sont adéquates pour garantir l'indépendance des juges suppléantes et suppléants⁴³.

Au *TF* et au *TPF*, les règles de récusation sont identiques pour les juges ordinaires et les juges suppléantes et suppléants. La représentation de tiers devant les tribunaux à titre professionnel n'est interdite aux juges suppléantes et suppléants que dans le tribunal où ils exercent⁴⁴. Au contraire, au *TFB*, la représentation de tiers à titre professionnel ne constitue pas un motif de récusation. Selon l'analyse du CPA, cette situation est toutefois compensée par des règles de récusation détaillées⁴⁵.

De manière générale, le CPA note toutefois qu'il n'est pas possible de résoudre totalement les problèmes de l'impartialité et des éventuels avantages concurrentiels pour tous les juges suppléantes et suppléants⁴⁶. Si les tribunaux acceptent malgré tout l'incertitude qui subsiste quant à l'indépendance des juges, c'est parce qu'il s'agit de la seule façon de trouver suffisamment de personnes qualifiées pour exercer en tant que juges suppléantes et suppléants⁴⁷.

43 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 27

44 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 27

45 Rapport du CPA du 5.2.2025, pp. 27 s.

46 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 28 : « leur activité de juges suppléantes et suppléants leur permet d'avoir un aperçu de la pratique du tribunal, ce qui pourrait leur être utile dans le cadre de leur activité privée ». Il s'agit là d'un avantage concurrentiel.

47 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 28

Règles de récusation dans la pratique

Selon les constatations du CPA, les règles de récusation sont appliquées de manière adéquate dans les trois tribunaux (*TF*, *TPF* et *TFB*)⁴⁸. En particulier, le traitement des questions relatives à l'indépendance des juges suppléantes et suppléants ne pose aucun problème.

Il y a lieu de mentionner les trois aspects ci-après. Premièrement, les juges qui doivent se récuser doivent être remplacés par des juges indépendants, peu importe qu'il s'agisse de juges ordinaires ou de juges suppléantes ou suppléants. Deuxièmement, les récusations ne sont pas plus fréquentes chez les juges suppléantes et suppléants que chez les juges ordinaires⁴⁹. Troisièmement, le *TFB* est davantage concerné par les conflits d'intérêts que le *TF* et le *TPF*. Cela s'explique par le fait que les juges suppléantes et suppléants du *TFB* exercent le plus souvent une activité professionnelle principale dans le domaine de compétence du tribunal⁵⁰. Les éventuels motifs de récusation sont toutefois clarifiés en temps voulu, et de manière proactive, par le (vice-)président ou la (vice-)présidente du *TFB*⁵¹.

2.4.2 Appréciation des CdG

Les CdG saluent le fait que les dispositions légales permettent aux juges suppléantes et suppléants de contribuer à une activité judiciaire indépendante et qu'elles sont appliquées en conséquence dans la pratique. Les CdG ne voient donc aucune nécessité d'agir à cet égard.

2.5 Contribution à une activité judiciaire de qualité

Pour répondre à la troisième question de l'évaluation, le CPA a examiné si le recours aux juges suppléantes et suppléants contribuait à une activité judiciaire de qualité. Il a basé son analyse sur trois critères : le renforcement de la proximité des tribunaux avec la pratique grâce au recours à des connaissances spécifiques, la cohérence de l'activité judiciaire et la facilitation de la recherche de candidates et de candidats qualifiés pour la fonction de juge ordinaire⁵².

2.5.1 Constatations du CPA

Connaissances spécifiques

Le CPA constate que les bases juridiques du *TF* et du *TPF* ne mentionnent pas de connaissances spécifiques nécessaires pour exercer la fonction de juge suppléante ou

⁴⁸ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 29

⁴⁹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 29

⁵⁰ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 27

⁵¹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 29

⁵² Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 30

suppléant⁵³. En revanche, les bases légales du *TFB* mentionnent parfois l'apport de connaissances spécifiques comme critère essentiel pour une activité judiciaire de qualité⁵⁴.

Selon les juges suppléantes et suppléants, leur proximité avec la pratique est un aspect important de leur contribution à une activité judiciaire de qualité⁵⁵. Les juges ordinaires du *TF* (27 %) et du *TPF* (58 %) n'en sont pas autant convaincus⁵⁶.

Élection des juges suppléantes et suppléants

Pour assurer une activité judiciaire de qualité lors du recours aux juges suppléantes et suppléants, l'élection par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) revêt une importance significative (cf. chap. 2.9)⁵⁷.

Cohérence de l'activité judiciaire

L'enquête menée par le CPA a montré que pour la grande majorité des personnes interrogées, la cohérence de l'activité judiciaire était aussi assurée lors du recours aux juges suppléantes et suppléants⁵⁸. Toutefois, il n'existe pratiquement pas de prescriptions spécifiques destinées à assurer la cohérence⁵⁹.

Le *TF* dispose certes de différentes circulaires au caractère contraignant, qui règlent la coordination de l'activité judiciaire mais pas les échanges, la collaboration ni l'assurance qualité⁶⁰. Au *TF*, pour assurer la cohérence de l'activité judiciaire, les affaires sont généralement examinées jusqu'à ce qu'une décision à l'unanimité puisse être prise. C'est en premier lieu à la présidence de la cour qu'il incombe d'assurer cette cohérence et, partant, la qualité⁶¹. Le *TF* organise, en plus de l'introduction mentionnée au chap. 2.3.1, un évènement de réseautage biennal, destiné en premier lieu à sensibiliser les juges suppléantes et suppléants à la pratique du tribunal⁶².

Concernant les tribunaux ou les cours dans lesquels siège toujours au moins une ou un juge ordinaire au sein du collège de juges, on devrait pouvoir partir du principe que la cohérence est assurée. Au *TPF*, lorsque les juges suppléantes et suppléants traitent des affaires en tant que juge unique, ce qui peut arriver dans des cas exceptionnels, les greffières et les greffiers jouent un rôle important⁶³.

Selon l'avis de droit commandé par le CPA, il est opportun d'envisager d'intégrer les échanges, la coopération et l'assurance qualité dans le règlement correspondant ou dans une directive interne⁶⁴.

Le CPA mentionne par ailleurs une autre approche : d'une part, si les juges suppléantes et suppléants ont déjà exercé en tant que greffières ou greffiers auprès du

53 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 30

54 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 31

55 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 32

56 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 32

57 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 32

58 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 33

59 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 33

60 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 33

61 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 33

62 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 34

63 Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 34

64 Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, p. 39

tribunal, cela permet de renforcer la cohérence. D'autre part, les juges ordinaires à la retraite pourraient devenir des juges suppléantes ou suppléants. Pour que cela soit possible, la limite d'âge actuelle de 68 ans devrait être abrogée⁶⁵.

Un tremplin vers la fonction de juge ordinaire

L'élection au poste de juge ordinaire d'une personne qui était auparavant juge suppléante ou suppléant au sein du même tribunal peut avoir un effet positif sur la qualité et la cohérence de l'activité judiciaire⁶⁶. Dans la pratique, la situation est très hétérogène : au *TF*, 41 % des juges ordinaires ont été auparavant juges suppléantes ou suppléants dans ce même tribunal. La proportion n'est que de 8 % au *TPF*, mais le CPA s'attend à ce qu'elle augmente, car il s'agit d'un tribunal plutôt récent. Celle du *TFB* n'est pas pertinente, car seuls deux postes de juge ordinaire ont été pourvus depuis l'instauration du tribunal⁶⁷. Les chiffres montrent qu'il est très incertain, du moins dans certains tribunaux, que la fonction de juge suppléante ou suppléant augmente les chances d'une élection à un poste de juge ordinaire. Le CPA ne se prononce pas sur ce point dans son évaluation⁶⁸.

2.5.2 Appréciation des CdG

De l'avis des CdG, plusieurs conditions doivent être réunies pour que les juges suppléantes et suppléants puissent contribuer à une activité judiciaire de qualité, et ce, dès leur élection et jusqu'à l'activité proprement dite de chacune et chacun d'entre eux.

Les CdG constatent que la proximité avec la pratique des juges suppléantes et suppléants peut contribuer à une activité judiciaire de qualité si ce savoir est utilisé de manière spécifique et avec circonspection.

Les CdG estiment, d'une part, qu'il incombe aux juges suppléantes et suppléants de contribuer à la cohérence de l'activité judiciaire et, d'autre part, que les tribunaux portent eux aussi une part de responsabilité importante en la matière. Selon elles, les juges suppléantes et suppléants doivent s'efforcer d'assurer la cohérence de l'activité judiciaire. Ils sont donc responsables de connaître la pratique et de suivre son évolution. Comme le relève le CPA, les tribunaux disposent tous de différentes banques de données électroniques⁶⁹, que les juges suppléantes et suppléants peuvent eux aussi consulter pour se procurer les informations nécessaires. C'est aussi en utilisant régulièrement ces sources d'information facilement accessibles qu'ils peuvent contribuer à la cohérence de l'activité judiciaire.

Les tribunaux ont toutefois aussi un rôle à jouer dans ce contexte : en plus de mettre à disposition les banques de données susmentionnées, ils doivent également proposer des programmes d'introduction adéquats et, régulièrement, des possibilités de forma-

⁶⁵ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 34

⁶⁶ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 35

⁶⁷ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 35

⁶⁸ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 36 s. : les tribunaux ou les juges ne sont pas directement impliqués dans le processus de recrutement de la Commission judiciaire. Le recours à des lettres de recommandation est cependant courant.

⁶⁹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 34

tion continue. Selon les commissions, il faudrait aussi examiner la possibilité de définir clairement la coopération, les échanges et l'assurance qualité dans des règlements ou des directives internes, comme évoqué dans l'avis de droit.

Recommandation 1

Afin d'assurer la cohérence de l'activité judiciaire, les tribunaux veillent à ce qu'un programme d'introduction adéquat et des possibilités de perfectionnement soient proposés dans leur domaine respectif. Ils étudient également la possibilité de définir la coopération, les échanges et l'assurance qualité dans leur règlement respectif ou dans une directive interne, et rendent compte de leurs travaux aux CdG.

Pour les CdG, le fait que des juges ordinaires soient d'anciennes juges suppléantes ou d'anciens juges suppléants du même tribunal constitue un atout. Les commissions sont convaincues qu'il s'agit d'une contribution à la qualité de l'activité judiciaire. Elles estiment qu'il faut examiner s'il y a lieu de prendre en considération ce critère lors de l'élection des juges ordinaires et, par conséquent, s'il convient de l'inclure dans les principes d'action (cf. chap. 2.9).

2.6 Fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants

Le CPA a examiné l'adéquation de la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants en tenant compte des avantages et des inconvénients qui y sont liés.

2.6.1 Constatations du CPA

L'une des principales conclusions du CPA est que la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants varie fortement entre les tribunaux. Dans une large mesure, ces différences s'expliquent par le fait que les juges suppléantes et suppléants n'ont pas tous les mêmes tâches⁷⁰.

Au *TF*, chaque juge suppléante ou suppléant intervient en moyenne dans 12,8 affaires par an, ce qui représente 2 % des affaires⁷¹. À quelques exceptions près, le recours aux juges suppléantes et suppléants reste rare dans toutes les cours du *TF*⁷².

En moyenne, chacun des quatre juges suppléantes et suppléants affectés à la *Cour des affaires pénales* et à la *Cour des plaintes* du *TPF* intervient une fois par an auprès de la *Cour des affaires pénales*, ce qui correspond à 8 % des affaires⁷³. Les juges suppléantes et suppléants n'interviennent en revanche pratiquement jamais à la *Cour des plaintes*, ce qui est lié, en premier lieu, aux affaires traitées par cette cour⁷⁴. Le recours

⁷⁰ Rapport du CPA du 5.2.2025, pp. 36 s.

⁷¹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 37 : les juges suppléantes et suppléants sont intervenus dans 240 affaires environ (sur les plus de 7500 affaires annuelles).

⁷² Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 39 : voir également la répartition détaillée à l'annexe 3 du rapport du CPA.

⁷³ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 38

⁷⁴ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 38 : il s'agit en premier lieu de procédures qui doivent être liquidées rapidement pour ne pas retarder d'autres enquêtes.

aux juges suppléantes et suppléants à la Cour d'appel du TPF est régulier. Le TFB y fait quant à lui très fréquemment appel⁷⁵.

Facteurs déterminant la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants

La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dépend de deux facteurs : d'une part, les présidentes et les présidents des cours doivent faire appel à eux et, d'autre part, ils doivent être disponibles⁷⁶.

Il ressort de l'enquête du CPA que les juges suppléantes et suppléants du *TF* et du *TPF* sont satisfaits de la fréquence à laquelle les tribunaux font appel à eux⁷⁷. Au *TF*, une majorité des juges ordinaires a indiqué souhaiter que les juges suppléantes et suppléants prennent en charge davantage d'affaires. Au *TPF*, ce chiffre n'est que d'un tiers environ⁷⁸.

Concernant la disponibilité des juges suppléantes et suppléants au *TF* et au *TPF*, deux tiers d'entre eux indiquent accepter toutes les affaires qui leur sont proposées. Seules quelques personnes semblent être peu, voire pas du tout disponibles⁷⁹.

Au *TFB*, environ la moitié des juges suppléantes et suppléants interrogés ont indiqué que le nombre d'affaires qui leur étaient attribuées était plutôt faible ou trop faible⁸⁰.

Il convient ici de mentionner avant tout le fait que la fréquence réelle du recours aux juges suppléantes et suppléants pour rédiger des rapports est, au *TF*, nettement inférieure à la valeur prévue par le législateur⁸¹. Dans l'ensemble, le CPA estime que la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants est adéquate et qu'en raison de la disponibilité des personnes concernées, il est difficile de l'augmenter⁸².

2.6.2 Appréciation des CdG

Les CdG partagent l'avis du CPA quant au fait que la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants est adéquate. Elles reconnaissent en particulier qu'une augmentation de la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants n'est pas un

⁷⁵ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 38 : le nombre de recours aux juges suppléantes et suppléants dépasse le nombre d'affaires à la *Cour d'appel* du *TPF* et au *TFB*. En effet, la plupart du temps, plus d'un juge suppléant ou juge suppléante intervient dans une affaire.

⁷⁶ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 38

⁷⁷ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 39 : le chiffre exact est de 96 %. Seules quelques personnes souhaiteraient traiter davantage d'affaires.

⁷⁸ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 39 : le CPA n'explique pas cette différence en premier lieu par un besoin de soutien différent.

⁷⁹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 40 : le CPA a recueilli cette information lors des entretiens qu'il a menés au sein des tribunaux.

⁸⁰ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 39

⁸¹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 40 : le nombre d'affaires effectivement traitées par les juges suppléantes et suppléants équivaut à peine à la moitié du nombre d'affaires prévues par le législateur.

⁸² Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 40

but en soi et qu'elle est difficilement réalisable, notamment parce qu'elle est liée à différents facteurs⁸³.

Selon les CdG, une approche possible pour accroître la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dans les tribunaux est de sélectionner les affaires à leur confier en tenant encore davantage compte de leurs connaissances spécifiques. Eu égard aux résultats de l'évaluation du CPA, les CdG renoncent toutefois à formuler une recommandation puisque les juges suppléantes et suppléants ainsi que les juges ordinaires des trois tribunaux sont en majeure partie satisfaits sur ce point.

2.7 Adéquation des prescriptions légales

Pour répondre à la question de l'adéquation des prescriptions légales régissant le recours aux juges suppléantes et suppléants, le CPA s'est basé en premier lieu sur l'avis de droit qu'il a commandé.

2.7.1 Constatations du CPA

L'avis de droit conclut que les bases légales ne règlent pas spécifiquement le recours aux juges suppléantes et suppléants⁸⁴ et qu'elles n'indiquent pas clairement les raisons justifiant de recourir à leurs services⁸⁵.

Le règlement du *TF* prévoit uniquement que l'activité des juges suppléantes et suppléants au sein des cours est organisée par les présidentes et présidents de celles-ci⁸⁶. Le règlement sur l'organisation du *TPF* se limite à deux aspects : dans les différentes cours, il prévoit de faire appel en premier lieu aux juges suppléantes et suppléants avant de faire appel, si nécessaire, aux juges ordinaires d'une autre cour⁸⁷. Comme pour les juges ordinaires, il est tenu compte, lors de la composition des collèges de juges, de la participation des juges suppléantes et suppléants à de précédentes décisions dans le même domaine⁸⁸. Cet aspect joue un rôle négligeable au *TFB*, où il est toujours nécessaire de recourir à des juges suppléantes et suppléants, ce tribunal statuant en général à trois juges⁸⁹.

⁸³ Par exemple, les procédures de la *Cour des affaires pénales* ou de la *Cour d'appel* du *TPF* durent fréquemment plusieurs jours et sont souvent très complexes (cf. rapport du CPA 5.2.2025, p. 39).

⁸⁴ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 41

⁸⁵ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, p. 36 : au *TFB*, la réglementation ne joue aucun rôle étant donné que pratiquement chaque procédure fait intervenir au moins une juge suppléante ou un juge suppléant.

⁸⁶ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 41 ; art. 16, al. 3, du règlement du Tribunal fédéral du 20.11.2006 (RTF ; RS **173.110.131**)

⁸⁷ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 41 ; art. 13, al. 3 et 4, du règlement du 31.8.2010 sur l'organisation du Tribunal pénal fédéral (règlement sur l'organisation du TPF, ROTPF ; RS **173.713.161**)

⁸⁸ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 41 ; art. 15, al. 2, ROTPF

⁸⁹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 41

Cette « densité normative faible » est jugée ambivalente dans l’avis de droit : elle garantit d’une part la flexibilité nécessaire des tribunaux et contribue à satisfaire le principe de célérité⁹⁰. D’autre part, il en va du droit garanti par la Constitution à porter sa cause devant un juge établi par la loi (art. 30 Cst.). La composition des collèges de juges devrait être prévisible et les juges suppléantes ou suppléants ne devraient pas y être majoritaires ou même seuls⁹¹. Il serait donc judicieux de réglementer la proportion de juges ordinaires et de juges suppléantes et suppléants dans les collèges de juges⁹². Les raisons du recours aux juges suppléantes et suppléants devraient également être réglementées⁹³.

L’avis de droit conclut en outre que les tribunaux règlent le recours aux juges suppléantes et suppléants à des niveaux normatifs différents, ce qui n’est pas compréhensible⁹⁴. De plus, leur attribution aux cours et les conditions d’attribution sont réglementées différemment⁹⁵. Alors que le *TPF*, à une exception près, ne prévoit pas de critères d’attribution aux cours, le règlement du *TF* en prévoit plusieurs (connaissances spécifiques, langue, charge de travail, etc.)⁹⁶.

2.7.2 Appréciation des CdG

Du point de vue de la haute surveillance, il n’est pas satisfaisant que le recours aux juges suppléantes et suppléants ne soit quasiment pas réglementé. L’ambivalence suscitée par la faiblesse de la densité normative devrait être supprimée ou atténuée. Les CdG estiment que les tribunaux devraient fixer la proportion de juges ordinaires et de juges suppléantes et suppléants dans leur règlement respectif, au moins dans les grandes lignes, tout en veillant à la flexibilité nécessaire.

Recommandation 2

Les tribunaux examinent dans quelle mesure il y a lieu d’inscrire, dans leur règlement respectif, la proportion de juges ordinaires et de juges suppléantes et suppléants au sein des collèges de juges.

Par ailleurs, les CdG ne comprennent pas que l’attribution des juges suppléantes et suppléants entre les cours ne soit pas réglementée dans tous les tribunaux. Elles estiment en outre que les raisons du recours aux juges suppléantes et suppléants doivent être réglementées.

⁹⁰ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, p. 36 : le principe de célérité exige une décision dans un délai adéquat. Le recours aux juges suppléantes et suppléants peut toutefois aussi rendre le travail inefficent et entraîner une augmentation des demandes de récusation et, partant, retarder les procédures.

⁹¹ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, pp. 36 s.

⁹² Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, p. 37

⁹³ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, p. 37 : par ex. afin de surmonter les pics d’activité, disposer de connaissances spécifiques, etc.

⁹⁴ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, p. 39

⁹⁵ Rapport du CPA 5.2.2025, p. 42

⁹⁶ Rapport du CPA 5.2.2025, pp. 42 s. : l’exception au *TPF* est que les juges suppléantes et suppléants sont directement élus pour siéger dans la *Cour d’appel* (art. 42, al. 1^{bis}, LOAP).

Recommandation 3

Les tribunaux veillent à ce que l'attribution des juges suppléantes et suppléants aux cours soit définie dans leur règlement respectif. Ils définissent aussi les raisons concrètes d'un recours aux juges suppléantes et suppléants. Le Tribunal fédéral vérifie que ces réglementations sont rattachées au même niveau normatif.

2.8 Excursus : faut-il introduire le système des juges suppléantes et suppléants au TAF ?

Les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG ont chargé le CPA d'examiner si le système des juges suppléantes et suppléants pouvait être opportun au TAF.

2.8.1 Constatations du CPA

Le CPA constate qu'au TAF, les juges suppléantes et suppléants ne permettraient pas de remédier à des surcharges de travail chroniques⁹⁷.

Le CPA peine à comprendre l'argument avancé dans le message, selon lequel le système de juges suppléantes et suppléants n'est pas satisfaisant pour le TAF⁹⁸. La compétence matérielle du TF, par exemple, est également très étendue. Les juges suppléantes et suppléants y sont en partie élus en raison de leurs connaissances spécifiques dans certains domaines et principalement affectés à ces domaines⁹⁹. Il ressort également de l'avis de droit qu'un tel système pourrait aussi être introduit au TAF¹⁰⁰. Le TAF, quant à lui, rejette l'introduction d'un système de juges suppléantes et suppléants¹⁰¹.

Le CPA juge opportun le recours aux juges suppléantes et suppléants au sein du TAF pour compenser les pics d'activité de courte durée et d'éventuelles absences¹⁰². Compte tenu, toutefois, des conclusions concernant les autres tribunaux, la question se pose de savoir si les juges suppléantes et suppléants pourraient contribuer à une activité judiciaire efficiente au TAF¹⁰³ :

- premièrement, les cours absorbent actuellement plutôt bien les pics d'activité de courte durée en ayant recours à des auxiliaires internes affectés à d'autres cours ;
- deuxièmement, la disponibilité à brève échéance des juges suppléantes et suppléants devrait poser problème ;

⁹⁷ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 43

⁹⁸ Rapport du CPA du 5.2.2025, pp. 43 s. : le CPA fait aussi la comparaison avec les commissions fédérales de recours et d'arbitrage, qui existaient avant la création du TAF et qui occupaient plus de 300 juges exerçant leur fonction à titre accessoire.

⁹⁹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 45 ; le CPA cite aussi différentes propositions émises par le TAF dans le cadre de la consultation. Le CPA ne s'est toutefois pas penché sur ces autres mesures lors de l'évaluation.

¹⁰⁰ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti, p. 41 : selon l'avis de droit, il serait nécessaire, pour introduire ce système au TAF, de modifier la loi fédérale du 17.6.2025 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.32).

¹⁰¹ Rapport du CPA du 5.2.2025, pp. 45 ss

¹⁰² Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 45

¹⁰³ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 45

- troisièmement, l'argument du manque de connaissances linguistiques ne joue pratiquement aucun rôle au *TAF* dans le cadre de la constitution des collègues de juges.

Un autre aspect serait la nécessité d'adapter les règles relatives à l'incompatibilité. Il faudrait notamment clarifier la question de savoir si un mandat de juge suppléante ou suppléant doit obligatoirement exclure la représentation de tiers à titre professionnel devant le *TAF*. Plus une candidate ou un candidat à un poste de juge suppléante ou suppléant dispose de connaissances spécifiques, plus grand est le risque d'un conflit d'intérêts. Pour cette raison, il conviendrait aussi de préciser les règles d'incompatibilité¹⁰⁴.

Enfin, le CPA a évalué l'influence du recours à des juges suppléantes et suppléants sur la qualité de l'activité judiciaire et émet, ici aussi, des critiques. Il note que plusieurs cours du *TAF* ont une spécialisation claire et que le *TAF* estime qu'elles disposent des connaissances spécifiques adéquates¹⁰⁵. Le tribunal doute par ailleurs qu'il y ait suffisamment de candidates et de candidats adéquats pour certains de ses domaines de compétence¹⁰⁶. Pour conclure, il convient de mentionner que le *TAF* a estimé que l'effort à fournir pour familiariser les juges suppléantes et suppléants avec la pratique de la cour concernée serait très important et que la constitution automatique des collègues de juges serait fortement compromise¹⁰⁷.

2.8.2 Autres évolutions

Depuis la fin de l'évaluation menée par le CPA, une évolution importante est à signaler en ce qui concerne la question du recours à des juges suppléantes et suppléants. Le 13 juin 2025, le Conseil fédéral a mis un projet d'acte en consultation dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence¹⁰⁸. Ce projet prévoit notamment d'introduire le système des juges suppléantes et suppléants au *TAF* lors de la modification d'un autre acte législatif, la LTAF. Le *TAF* devrait désormais compter des juges suppléantes et suppléants spécialisés en économie et en droit des cartels. L'objectif est de développer des connaissances spécifiques dans le domaine du droit des cartels. Cela devrait contribuer à accélérer les procédures

¹⁰⁴ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 46

¹⁰⁵ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 47 : selon les indications du *TAF*, il est également exclu de recourir à des juges suppléantes et suppléants spécialisés qui ne disposent pas de connaissances juridiques. En d'autres termes, le *TAF* rejette un système similaire à celui du *TFB* ou, pour le moins, le recours à des juges spécialisés n'ayant pas suivi une formation juridique.

¹⁰⁶ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 47 : l'expérience faite avec les juges suppléantes et suppléants au *TF* montre que les juges spécialisés dans un domaine particulier ne peuvent pas toujours être affectés à la cour pour laquelle ils disposent de l'expertise nécessaire. Il en résulte une certaine souplesse dans le recours aux juges suppléantes et suppléants.

¹⁰⁷ Rapport du CPA du 5.2.2025, pp. 48 s.

¹⁰⁸ Loi fédérale du 6.10.1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (Loi sur les cartels, LCart ; RS 251)

en matière de droit des cartels et à rendre les décisions en la matière plus compréhensibles¹⁰⁹.

2.8.3 Appréciation des CdG

Actuellement, l'introduction d'un système de juges suppléantes et suppléants ne semble pas nécessaire au *TAF*. La question se pose malgré tout, le *TAF* faisant face dans certains domaines à une charge de travail très importante, voire à une surcharge de travail. Preuve en est l'augmentation temporaire de cinq postes de juges supplémentaires demandée en 2023 et approuvée en 2024 par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Par ailleurs, le Conseil fédéral souhaite créer des postes de juges suppléantes et suppléants au *TAF* dans le domaine du droit des cartels et a ouvert une procédure de consultation à ce sujet.

Compte tenu des nombreuses incertitudes, des modifications nécessaires et de la consultation en cours sur la modification de la loi sur les cartels, les CdG renoncent, pour l'instant, à demander l'introduction d'un système de juges suppléantes et suppléants au *TAF*. La révision de la loi sur les cartels sera sans doute déterminante dans cette discussion, raison pour laquelle il convient d'attendre qu'elle ait eu lieu.

Elles soulignent toutefois qu'en ce qui concerne les surcharges de travail au *TAF*, il est nécessaire de trouver d'autres solutions à long terme (par ex. optimiser l'organisation, valoriser les postes de greffière et de greffier, etc.). Ces solutions doivent éviter qu'en période d'importante charge de travail, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) soit appelée à augmenter le nombre de juges ordinaires.

Recommandation 4

Les CdG demandent à la Commission administrative du *TAF* de leur indiquer comment le tribunal entend maîtriser à moyen et long termes sa charge de travail croissante et quelles mesures sont prises dans ce but.

2.9 Élection des juges suppléantes et suppléants par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)

Pour répondre à la question de la contribution des juges suppléantes et suppléants à l'efficacité et à la qualité de l'activité judiciaire, il convient également de se pencher sur leur élection par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Les commissions se prononcent avec beaucoup de retenue sur ce point, car elles n'ont pas de compétence de haute surveillance sur l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) et ses organes. La Commission judiciaire (CJ) prépare les élections par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) et lui soumet ses propositions (art. 40a, al. 1 et 3, de la loi sur le Parlement¹¹⁰).

¹⁰⁹ Rapport explicatif du Conseil fédéral du 13.6.2025 relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, Modification de la loi sur les cartels, p. 13 ; à ce sujet, voir aussi le rapport du CPA du 5.2.2025, p. 46 s.

¹¹⁰ Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10)

L'évaluation du CPA a montré que le Parlement n'élisait pas toujours aux postes de juge des personnes disposant des compétences nécessaires¹¹¹. Les critères de sélection des juges ne sont pas inscrits dans la loi. La CJ a défini ces critères dans ses principes d'action¹¹². Pour procéder à la présélection des candidatures, la CJ institue une sous-commission (art. 2, al. 2, des principes d'action). Les critères appliqués sont les suivants (art. 2, al. 1, des principes d'action) : la commission s'assure en premier lieu de l'aptitude professionnelle et personnelle des candidates et des candidats. Elle prête également attention aux compétences linguistiques, à la représentativité politique et à la représentation équilibrée des sexes.

Le CPA a constaté que, par le passé, la CAJ n'a pas donné suffisamment de poids aux critères de la langue et de l'expérience lors du choix des personnes appropriées¹¹³. Les personnes interrogées par le CPA ont fait valoir, à ce propos, qu'il arrivait fréquemment qu'une plus grande importance soit accordée à l'appartenance à un parti politique¹¹⁴. Les besoins des tribunaux sont certes pris en compte dans les mises au concours de postes, mais ils ne sont pas toujours pris en considération de manière adéquate dans le cadre de la sélection.

Le *TFB* est en revanche très satisfait de l'élection de ses juges suppléantes et suppléants¹¹⁵. Il précise que le choix tient bien compte des besoins du tribunal, notamment aussi parce que la CJ a la possibilité de procéder à des auditions d'expertes et d'experts¹¹⁶. Le CPA constate également que les candidates et les candidats à un poste dans ce tribunal ne sont en règle générale pas membres d'un parti politique¹¹⁷.

Les CdG, qui s'appuient sur les conclusions du CPA, estiment que cette situation n'est pas satisfaisante. Les tribunaux fédéraux ne peuvent pas accomplir leurs tâches de manière efficiente et avec la qualité nécessaire si l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ne choisit pas la personne adéquate pour occuper un poste de juge suppléante ou suppléant. Les CdG reconnaissent qu'il s'agit d'une élection politique et qu'il n'est pas toujours possible d'éviter que la priorité soit donnée à l'appartenance à un parti. Elles proposent malgré tout d'inscrire les critères de sélection au niveau de la loi en précisant l'art. 40a LParl. Enfin, selon les CdG, le fait qu'une personne soit une ancienne juge suppléante ou un ancien juge suppléant du même tribunal devrait être un critère pour l'élection de juges ordinaires. Elles précisent qu'il ne devrait pas être appliqué indépendamment d'autres critères, en particulier ceux relatifs à la qualité.

¹¹¹ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 32

¹¹² Principes d'action de la Commission judiciaire du 15.2.2023 pour la préparation des élections (disponibles sous www.parlement.ch > Organes > Commissions > Autres commissions > Commission judiciaire > Publications de la CJ ; consulté le 9.5.2025).

¹¹³ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 29

¹¹⁴ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 32

¹¹⁵ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 32

¹¹⁶ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 32 ; voir également l'art. 4, al. 1, des principes d'action

¹¹⁷ Rapport du CPA du 5.2.2025, p. 33

3 Suite de la procédure

Les CdG invitent la *Commission administrative du TF* à prendre position sur les recommandations ci-dessus et sur les autres constatations du présent rapport, ainsi que sur les constatations du CPA qui les sous-tendent, d'ici au 1^{er} décembre 2025 au plus tard, en tenant compte des avis exprimés par les autres tribunaux de la Confédération. Elles la prient par ailleurs de leur indiquer au moyen de quelles mesures les tribunaux entendent mettre en œuvre ces recommandations et à quelle échéance.

2 septembre 2025

Au nom des Commissions de gestion du Conseil des États et du Conseil national :

Le président de la CdG-E :
Charles Juillard, conseiller aux États

Le président de la CdG-N :
Erich Hess, conseiller national

La secrétaire des CdG et de la DéICdG :
Ursina Jud-Huwiler

La présidente de la sous-commission Tribunaux/MPC de la CdG-E :
Marianne Binder-Keller, conseillère aux États

La présidente de la sous-commission Tribunaux/MPC de la CdG-N :
Manuela Weichelt, conseillère nationale

Le secrétaire des sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG :
Stefan Diezig

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
CA-TF	Commission administrative du Tribunal fédéral
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
chap.	chapitre
CJ	Commission judiciaire des Chambres fédérales
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion
etc.	et cetera
FF	Feuille fédérale
LCart	Loi fédérale du 6.10.1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (Loi sur les cartels, LCart ; RS 251)
LOAP	Loi fédérale du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP ; RS 173.71)
LParl	Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl ; RS 171.10)
LTAF	Loi fédérale du 17.6.2025 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.32)
LTF	Loi fédérale du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110)
LTFB	Loi fédérale du 20.3.2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (LTFB ; RS 173.41)
MPC	Ministère public de la Confédération
par ex.	par exemple
p./pp.	page(s)
ROTPF	Règlement du 31.8.2010 sur l'organisation du Tribunal pénal fédéral (règlement sur l'organisation du TPF, ROTPF ; RS 173.713.161)
RS	Recueil systématique
RTF	Règlement du Tribunal fédéral du 20.11.2006 (RTF ; RS 173.110.131)
s./ss.	et suivant(s)
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TPF	Tribunal pénal fédéral