



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

du 5 février 2025

Mots clés



Tribunaux fédéraux

Au niveau fédéral, il existe quatre tribunaux situés à des endroits différents : le Tribunal fédéral (Lausanne, Lucerne), le Tribunal administratif fédéral (Saint-Gall), le Tribunal pénal fédéral (Bellinzona), et le Tribunal fédéral des brevets (Saint-Gall).

Juges suppléantes et suppléants

Les juges suppléantes et suppléants exercent leur fonction auprès d'un tribunal en parallèle de leur activité professionnelle principale. Ils sont sollicités pour des affaires spécifiques et reçoivent une indemnité journalière.



Élection des juges suppléantes et suppléants

Comme les juges ordinaires, les juges suppléantes et suppléants sont élus par l'Assemblée fédérale pour une durée de six ans. La Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale est compétente pour préparer leur élection.

Collège de juges

Les affaires soumises à un tribunal sont jugées par un collège composé de sept juges au maximum, dont peuvent faire partie des juges suppléantes ou suppléants. Le nombre de juges dans le collège dépend du type de procédure et de la question juridique soulevée.



L'essentiel en bref

Le système des juges suppléantes et suppléants au sein des tribunaux fédéraux est de façon générale opportun. Il contribue à une activité judiciaire efficiente, mais atteint rapidement ses limites. Les tribunaux recourant à ce système gèrent de manière appropriée les risques qui pèsent sur l'indépendance et la cohérence de l'activité judiciaire. Sous certaines conditions, le système des juges suppléantes et suppléants pourrait également être étendu au Tribunal administratif fédéral.

En janvier 2023, sur la base d'une proposition de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N), les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation du système des juges suppléantes et suppléants.

À leur séance du 24 août 2023, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG ont décidé que l'évaluation devait porter sur l'opportunité du recours aux juges suppléantes et suppléants au sein du Tribunal fédéral (TF), du Tribunal pénal fédéral (TPF) et du Tribunal fédéral des brevets (TFB). Le CPA devait par ailleurs évaluer dans quelle mesure le recours aux juges suppléantes et suppléants pourrait être étendu au Tribunal administratif fédéral (TAF), qui ne dispose pas d'un tel système actuellement.

Le CPA a sollicité un mandataire externe pour mener une enquête en ligne auprès des juges ordinaires, des juges suppléantes et suppléants ainsi que des greffières et greffiers des tribunaux. Il a également mené des discussions de groupe et des entretiens individuels pour approfondir les questions et a effectué des analyses statistiques sur la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants. En commandant un avis de droit externe, il a pu par ailleurs clarifier dans quelle mesure les bases légales réglant le recours aux juges suppléantes et suppléants étaient adéquates.

Sur la base de ces analyses, le CPA parvient aux conclusions ci-après :

Les dispositions légales ne précisent pas les raisons pour lesquelles les tribunaux peuvent faire appel à des juges suppléantes et suppléants

Les bases légales du TF et du TPF demeurent obscures quant aux raisons justifiant un recours à des juges suppléantes et suppléants. Le TFB est lui presque exclusivement composé de juges suppléantes et suppléants, qui œuvrent dans tous les collèges de juges ; ce tribunal n'a donc besoin d'aucune raison spécifique justifiant le recours aux juges suppléantes et suppléants (ch. 7.1).

En général, les juges suppléantes et suppléants soulagent les tribunaux, mais peuvent aussi entraîner un surcroît de travail

Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue dans l'ensemble à une activité judiciaire efficiente des tribunaux. Ces derniers peuvent faire appel à des juges suppléantes ou suppléants pour faire face aux pics d'activité ou pour remplacer les juges ordinaires indisponibles, afin que les jugements puissent être rendus dans un délai adéquat (ch. 3.1). Les juges suppléantes et suppléants permettent en particulier d'assurer le traitement des affaires dans différentes langues de procédure (ch. 3.2). Toutefois, pour que le recours aux juges suppléantes et suppléants soit efficient, il faut

que ceux-ci traitent régulièrement des affaires du tribunal concerné, pour connaître ses procédures et sa pratique. Sans cette expérience, ils peuvent entraîner un surcroît de travail pour les tribunaux. C'est par exemple le cas lorsque les textes qu'ils ont préparés pour un jugement doivent être fortement remaniés (ch. 3.3).

Un recours plus fréquent aux juges suppléantes et suppléants n'est possible que de manière limitée

La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants au sein des tribunaux fédéraux est globalement adéquate. Elle varie fortement entre les tribunaux et, au sein du TPF, entre les cours, ce qui s'explique notamment par les différentes tâches attribuées aux juges suppléantes et suppléants selon les tribunaux. La fréquence à laquelle les tribunaux recourent aux juges suppléantes et suppléants dépend également de la fréquence à laquelle ils les convoquent et à laquelle ceux-ci acceptent la convocation (ch. 6.1). En particulier à la Cour d'appel du TPF, il s'avère difficile de composer les collèges de juges en raison des disponibilités limitées des juges suppléantes et suppléants. Avoir plus souvent recours aux juges suppléantes et suppléants n'est que partiellement souhaité par les tribunaux en raison des difficultés rencontrées (ch. 6.2).

Les tribunaux gèrent de manière adéquate les risques qui pèsent sur l'indépendance et la cohérence de l'activité judiciaire

Les tribunaux ont édicté des règles qui visent à garantir l'indépendance de l'activité judiciaire en cas de recours aux juges suppléantes et suppléants. Celles-ci sont adéquates d'un point de vue juridique et ont fait leurs preuves dans la pratique. Le TFB tient compte de la question de l'indépendance des juges en appliquant des directives de récusation détaillées pour les juges suppléantes et suppléants (ch. 4.1 et 4.2). La qualité de l'activité judiciaire est assurée dans l'ensemble, même si quelques juges suppléantes et suppléants n'ont pas l'expérience nécessaire (ch. 5.1). Les collèges des juges sont composés de sorte que les juges suppléantes et suppléants soient en minorité, dans la mesure du possible, afin d'assurer une activité judiciaire uniforme (ch. 5.3).

Le Parlement n'élit pas toujours des juges ayant les compétences nécessaires

La collaboration avec les juges suppléantes et suppléants est évaluée de manière majoritairement positive par les tribunaux (ch. 6.2). Les expériences négatives surviennent souvent dans les cas où des problèmes étaient déjà prévisibles lors de l'élection de la personne concernée. Aux yeux des tribunaux, les offres d'emploi contiennent les critères d'aptitude importants pour la fonction de juge suppléante ou suppléant ; cependant, la Commission judiciaire, qui est chargée de préparer les élections, n'examinerait pas toujours suffisamment la disponibilité des candidates et des candidats, leur expérience et leurs connaissances linguistiques, ou accorderait parfois plus d'importance à d'autres critères tels que l'appartenance à un parti ou le genre. L'expérience du TFB avec la procédure d'élection est en revanche plus positive. Cela s'explique d'une part par le fait qu'une commission consultative composée de spécialistes effectue une présélection parmi les candidates et candidats, et d'autre part par le fait que ceux-ci ne sont généralement pas membres d'un parti politique et qu'il n'y a donc aucun enjeu politique lors de l'élection (ch. 5.2).

Le système des juges suppléantes et suppléants pourrait, sous certaines conditions, être étendu au TAF

Actuellement, le TAF ne fait pas appel à des juges suppléantes et suppléants. Au vu des résultats de l'évaluation pour les autres tribunaux, le CPA estime qu'il est possible d'étendre ce système au TAF de manière opportune. Cela permettrait de surmonter les pics d'activité des différentes cours ou de pallier les absences des juges ordinaires pour cause de maladie (ch. 8.2). En même temps, les suppléantes et suppléants devraient être sollicités régulièrement afin de bien connaître la pratique de leur cour, de sorte à ce qu'ils ne représentent pas de charge supplémentaire pour le tribunal. Toutefois, les juges suppléantes et suppléants ne permettent pas de remédier à des surcharges de travail chroniques, car ils ne sont disponibles que de manière limitée (ch. 8.1). En fonction de la cour du TAF concernée, des suppléantes ou suppléants de formation juridique ou de formation technique seraient plus appropriés (ch. 8.2). Le TAF lui-même se montre toutefois critique à l'égard de l'introduction de juges suppléants et suppléantes en son sein. (ch. 8.1).