



Procédure de surveillance relative aux incidents qui ont eu lieu au Tribunal pénal fédéral. Rapport de la Commission administrative du Tribunal fédéral du 5 avril 2020 (12_T2/2020)

**Avis des Commissions de gestion du Conseil national
et du Conseil des États**

du 24 juin 2020

Monsieur le Président du Tribunal fédéral,
Madame la Vice-présidente du Tribunal fédéral,
Monsieur le Juge,

Rapport

1 Introduction

À l'automne dernier déjà, les Commissions de gestion (CdG) avaient constaté d'importants problèmes entre certains juges du Tribunal pénal fédéral (TPF). Elles s'étaient adressées au président du Tribunal fédéral (TF), lequel exerce la surveillance sur les tribunaux fédéraux de première instance, en le priant de faire en sorte que le TF se saisisse de ces problèmes. Le 16 octobre 2019, lors d'une discussion avec les sous-commissions Tribunaux/MPC, le Président du Tribunal fédéral a confirmé qu'il existait des désaccords entre deux juges à la Cour d'appel et que le tribunal essaierait de les régler jusqu'au début 2020, en nommant le troisième juge président de chambre. Il a en outre assuré aux sous-commissions que la Cour plénière fonctionnait correctement dans l'ensemble et était en mesure d'assumer ses fonctions.

En décembre 2019, une série d'autres critiques a en outre été portée à la connaissance du public¹. Dans ce contexte, par lettre du 28 janvier 2020, les CdG ont invité le TF à clarifier, au besoin, ces accusations et, dans le cadre de sa mission de surveillance, à prendre les mesures nécessaires pour apaiser la situation.

Daté du 5 avril 2020, le rapport de surveillance du TF a été soumis aux CdG le 16 avril 2020. Les CdG vous en remercient. Après que les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG, compétentes en la matière, ont discuté du rapport de surveillance avec la Commission administrative (CA) du TF et avec des représentants du TPF le 22 avril 2020, les CdG se positionnent comme suit:

2 Aspects formels

2.1 Délai, respect de la confidentialité

Les CdG ont fixé au 6 avril 2020 le délai imparti au TF pour leur soumettre le rapport de surveillance. Le 3 avril 2020, une prolongation du délai jusqu'au 13 avril 2020 a été accordée, notamment afin de permettre la traduction du rapport en français.

Le 16 avril 2020, le secrétaire général du TF a annoncé au secrétariat des CdG qu'il lui remettrait le rapport et le communiqué de presse dans l'après-midi; il l'a également prié de confirmer au TF qu'il transmettrait aux membres des sous-commissions Tribunaux/MPC, en leur remettant le rapport en vue de la séance du 22 avril 2020, le plan de communication du TF, et qu'il attirerait expressément leur attention sur l'obligation de conserver le secret, valable jusqu'au lundi 20 avril 2020, à 16 heures. Le secrétaire général du TF a indiqué que cette confirmation était la condition nécessaire à l'envoi des documents annoncé pour l'après-midi du jour en question (le

¹ Article de l'Aargauer Zeitung du 17.12.2019, «Eine Art Sittenzerfall in Bellinzona»

jeudi 16 avril) et que, en l'absence d'une telle confirmation, le TF se réservait le droit de n'envoyer le rapport que le lundi suivant, par courriel.

La CA du TF a remis aux CdG son rapport de surveillance sans respecter le délai imparti. Cela a eu pour conséquence que les membres des sous-commissions compétentes n'ont pas disposé d'assez de temps pour étudier le rapport avec l'attention nécessaire.

2.2 Forme du rapport de surveillance et publication

Le 16 avril 2020, la CA du TF a adressé son rapport aux CdG en réponse au courrier de ces dernières du 28 janvier 2020, sous le titre «Procédure de surveillance relative aux incidents qui ont eu lieu au Tribunal pénal fédéral», et l'a publié le 20 avril 2020 par communiqué de presse, ce avant que les sous-commissions Tribunaux/MPC aient pu en discuter avec la CA du TF et le TPF le 22 avril 2020. Le rapport n'est pas adressé aux CdG et ne mentionne pas qu'il a été établi à leur demande. La CA du TF considère le rapport comme un rapport de surveillance rédigé de sa propre initiative qui, en étant également envoyé aux CdG en réponse à leur courrier du 28 janvier 2020, remplit une double fonction.

La pratique générale des CdG veut que les rapports qu'elles demandent aux autorités deviennent des documents de la haute surveillance. En règle générale, ces rapports de surveillance ne sont publiés qu'après avoir été traités par les CdG. De son côté, le TF a le droit de publier lui-même un rapport de surveillance rédigé de sa propre initiative. Dans le cas présent, les CdG prennent acte de la démarche de la CA du TF; elles souhaiteraient toutefois pouvoir traiter les rapports qu'elles ont demandés avant que ceux-ci soient publiés.

3 Avis sur les constatations et les recommandations du rapport de surveillance

3.1 Clarification rassurante de plusieurs reproches

La CA du TF a enquêté de manière approfondie sur les différents reproches adressés au TPF, qui ont été portés à la connaissance du public, en menant des auditions et en commandant des rapports et des documents. Les CdG constatent que, sur de nombreux points, le rapport de surveillance de la CA donne des réponses aux questions qui se posaient.

De nombreuses questions restent cependant en suspens et continueront d'être examinées par la CA du TF dans le cadre de sa surveillance (rapport de surveillance, ch. marg. 95, ch. 1, let. d, et ch. marg. 98). Les CdG seront informées par le TF des nouveaux développements.

3.2 Mobbing et sexisme

Les CdG constatent que la CA du TF a procédé, dans le cadre de la procédure de surveillance, à un examen approfondi des reproches de mobbing à l'encontre de membres tessinois. De telles reproches envers une minorité linguistique au sein d'un tribunal fédéral doivent être pris au sérieux.

Le rapport de surveillance indique que deux versions s'opposent, en fonction de la langue (seuls des italophones affirment que le mobbing existe). Il conclut que, en raison de facteurs saisissables et objectifs, ces reproches ne résistent pas à une analyse plus approfondie (p. 29).

Le rapport de surveillance reproche ensuite aux commissions de surveillance du Parlement d'outrepasser leurs compétences (cf. à ce sujet le constat en matière de haute surveillance des CdG, en annexe). De plus, le rapport cite nommément, en particulier, plusieurs membres italophones du tribunal et tient, à leur endroit, un langage qui n'est pas digne du Tribunal fédéral (pp. 30 ss). Voici quelques exemples:

- Concernant le juge pénal fédéral Giorgio Bomio-Giovanascini, on peut lire: «La perception du Juge pénal fédéral Bomio-Giovanascini est sélective et caractérisée par un ressenti hostile. Il n'a pas la capacité de s'auto-évaluer et de faire son introspection. [...] Il n'est apparemment pas conscient des conséquences de l'affaire Lauber de l'été 2019 – une violation multiple, flagrante et grave de son devoir de juge – y compris les conséquences négatives pour sa propre image à l'intérieur et à l'extérieur du Tribunal pénal fédéral et celles pour l'institution elle-même.» (pp. 31 et 32). De l'avis des CdG, il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une simple question de formulation déplacée: avec son rapport, la CA du TF porte à la connaissance du public des reproches très graves, alors que ces reproches avaient déjà été examinés dans le cadre de la procédure découlant de la demande de récusation du procureur général de la Confédération, M. Michael Lauber, à l'encontre du juge pénal fédéral Giorgio Bomio-Giovanascini et avaient été rejetés le 3 septembre 2019, en dernière instance, par une décision entrée en force de de la Cour d'appel du TPF, qui avait estimé qu'ils étaient sans fondement².
- Concernant la juge pénale fédérale Claudia Solcà, on peut lire: «En ce qui concerne une non-réélection en 2021, le Tribunal fédéral n'hésitera pas à faire un rapport à la Commission judiciaire si la Juge pénale fédérale Solcà ne comprend pas une fois pour toutes qu'en sa qualité de juge au sein de la Cour d'appel, elle fait partie d'un collègue [...]» (p. 38).

Même si la CA du TF parvient à la conclusion que les reproches de mobbing sont infondés, le rapport de surveillance montre clairement qu'il y a des problèmes entre les différents groupes linguistiques et que ceux-ci nuisent au bon fonctionnement et à l'image du TPF.

² Arrêts CA.2019.13, CA.2019.14, CA.2019.15 et CA 2019.16 de la Cour d'appel du TPF du 3.9.2019

Par ailleurs, la CA du TF conclut dans son rapport de surveillance qu'il n'y a pas d'indices de cas d'agression sexuelle de quelque nature que ce soit au TPF, pas de harcèlement sexuel physique ou psychologique, en particulier pas de harcèlement ou de pression utilisant la supériorité hiérarchique (p. 28).

Les CdG ont pourtant reçu des photos d'affiches, représentant des membres du tribunal, qui ne corroborent pas cette affirmation de la CA. Placées le 20 février 2020 sur les murs du TPF et montrées le 10 juin 2020 dans l'émission «Rundschau» de la SRF, ces affiches contenaient en effet des propos comme «gambetta» (petite jambe), «chiacchierona» (pipelette), «generale» (générale), «salamicuttersine» (trancheuse de salami) et «presidentslover» (maîtresse du président). On considère comme étant du harcèlement sexuel tout comportement à caractère sexuel qui est offensant pour la personne concernée et n'est pas souhaité par celle-ci. Les propos susmentionnés peuvent être qualifiés de sexistes et ils sont indignes d'une autorité telle que le TPF. Les CdG ne comprennent pas la conclusion de la CA selon laquelle il n'existe aucun indice d'agression sexuelle de quelque nature que ce soit, pas de harcèlement sexuel physique ou psychologique.

En outre, deux affiches représentant des membres tessinois du TPF portaient l'inscription «Not wanted», alors que les autres affiches portaient l'inscription «Wanted». Ces affiches avaient manifestement été placées par un juge, entretemps parti à la retraite, qui les considérait comme une blague de carnaval. Les CdG ne comprennent pas que cet incident n'ait pas été mentionné dans le rapport de surveillance de la CA du TF.

Les CdG estiment que ces problèmes entre certains groupes linguistiques ne peuvent pas être réglés au moyen d'une quelconque pression extérieure et qu'il appartient au TPF de prendre des mesures appropriées pour améliorer l'entente avec les membres italophones à tous les niveaux du tribunal.

Les CdG recommandent au TPF de faire appel à un spécialiste des questions de mobbing et de sexisme, afin qu'il analyse la situation et qu'il conseille la direction du tribunal sur la suite de la procédure à suivre.

Les CdG, de leur côté, n'entreront pas en matière si certains membres du tribunal tentent de contourner les autorités compétentes en matière de droit du personnel et de droit de la surveillance et de porter l'affaire au niveau de la haute surveillance.

3.3 Violation du droit d'être entendu

La CA du TF a publié son rapport de surveillance du 5 avril 2020 le 20 avril 2020 sans avoir, au préalable, donné au TPF et aux personnes nommément citées dans le rapport l'opportunité de prendre position. Ce n'est que quelques heures avant la publication du rapport que le président du TF, M. Ulrich Meyer, en a personnellement dévoilé les résultats aux personnes concernées, sur place.

S'agissant de procédures relevant de la surveillance, l'art. 7, al. 3, du règlement sur la surveillance par le Tribunal fédéral (RSTF)³ a la teneur suivante: «Le résultat de l'enquête fait l'objet d'un rapport; le tribunal concerné et, le cas échéant les personnes touchées, peuvent se déterminer sur ce rapport.»

Lors de son audition par les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG du 22 avril 2020, le président du TF a fait valoir que l'article en question ne signifiait pas que le droit d'être entendu doit être garanti aux personnes concernées *avant* la présentation du rapport. Selon lui, les personnes se sentant concernées ont la possibilité de prendre position lors de la phase de mise en œuvre des recommandations. Il a estimé qu'il n'avait pas été nécessaire de garantir le droit d'être entendu, vu que le rapport ne contenait que des recommandations et ne créait aucun effet juridique.

Pour justifier le fait que la CA du TF n'avait donné aux personnes concernées aucune possibilité de prendre position avant la publication, le président du TF a expliqué que, eu égard aux expériences faites avec le TPF, à partir du moment où le rapport se trouvait entre les mains de ce tribunal, il devait être publié car, selon lui, lorsque quelque chose parvient au TPF, on le trouve le lendemain dans les médias.

Les CdG sont clairement d'avis que publier le rapport de surveillance sans avoir, au préalable, donné aux personnes concernées la possibilité de prendre position n'est pas compatible avec le droit d'être entendu, prévu à l'art. 29 de la Constitution⁴. Pour les CdG, en tant qu'autorités de haute surveillance, il va de soi que les rapports d'enquête doivent être remis aux autorités et aux personnes concernées pour consultation avant leur publication (art. 157 LParl⁵). Elles ne comprennent ainsi pas l'interprétation faite par la CA du TF de l'art. 7, al. 3, RSTF.

Par ailleurs, les CdG constatent régulièrement que les autorités doivent vivre avec le risque que des informations (encore) confidentielles soient rendues publiques, en particulier lorsqu'il s'agit d'informations sensibles. Par conséquent, il ne faut en aucun cas minimiser la gravité des indiscretions. Toutefois, ce problème ne les autorise pas à négliger les principes juridiques élémentaires, tels que le droit d'être entendu.

La violation du droit d'être entendu est particulièrement grave s'agissant de la secrétaire générale du TPF, dans la mesure où le rapport de surveillance recommande le licenciement de cette dernière (mesure n°7). En outre, celle-ci subirait un préjudice: elle n'aurait pas la possibilité de contester la démarche de la CA du TF dans le cadre d'une procédure relevant du droit du personnel, vu qu'il n'existe aucun instrument juridique contre une procédure de surveillance menée par le TF.

³ Règlement du Tribunal fédéral du 11.9.2006 relatif à la surveillance du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets (RSTF; RS **173.110.132**)

⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS **101**)

⁵ Loi du 13.12.2002 sur le Parlement (LParl; RS **171.10**)

3.4 **Autonomie organisationnelle du TPF**

Tout aussi problématique est le fait que la CA du TF, en publiant la mesure n° 7, a exercé une pression directe sur le TPF pour qu'il mette en œuvre la recommandation de licenciement de sa secrétaire générale, faute de quoi le TPF se positionnerait contre sa propre autorité de surveillance; et ce, alors même que l'art. 60, al. 1, de la loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)⁶ confère au TPF le droit de s'administrer lui-même et que la CA du TF ne dispose d'aucune compétence s'agissant du personnel du TPF. Pour ces raisons, les CdG estiment que la démarche de la CA du TF constitue une ingérence inadmissible dans l'autonomie organisationnelle du TPF.

4 **Positions du Tribunal fédéral concernant l'étendue et la portée du droit à l'information des commissions parlementaires de surveillance**

Dans son rapport de surveillance, la CA du TF a interprété *in extenso* le droit à l'information des commissions parlementaires de surveillance prévu par la loi sur le Parlement. La conception de la CA du TF contredit en plusieurs points l'interprétation constante et la pratique usuelle des CdG. Partant, les CdG ont décidé d'apporter des rectifications sous la forme d'un *constat en matière de haute surveillance* adressé au TF. Celui-ci est joint à la présente.

5 **Propos inacceptables tenus par le président du TF, chargé de conduire l'enquête de surveillance**

Le 10 juin 2020, l'émission «Rundschau» a révélé que, au cours de l'enquête de surveillance, le président du TF avait fait des remarques sexistes et désobligeantes à propos d'une juge du TPF. Le président, qui a reconnu avoir tenu les propos considérés, a présenté ses excuses publiquement. Les CdG considèrent que de tels propos sont absolument incompréhensibles et inacceptables et constituent un dégat d'image pour le Tribunal fédéral. Le 24 juin 2020, le président du Tribunal fédéral a informé les deux CdG qu'il se récuserait dans l'objet précité à partir du 25 juin 2020 au sein de la CA du TF.

6 **Suite de la procédure**

Les CdG estiment qu'il y a lieu de prendre certaines mesures, notamment d'examiner en détail les bases légales de la surveillance du TF sur les tribunaux fédéraux de première instance visée à l'art. 1, al. 2, de la loi sur le Tribunal fédéral⁷, qui n'est

⁶ Loi du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP; RS 173.71)

⁷ Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110)

actuellement réglée que de manière rudimentaire. En temps voulu, les CdG décideront de la suite qu'elles souhaitent donner à la procédure et en informeront le TF.

Les CdG invitent le TF à leur présenter un rapport écrit d'ici au 30 octobre 2020 sur les prises de position éventuelles du TPF ou de personnes directement concernées, sur la mise en œuvre des recommandations de la CA du TF par le TPF, sur les questions en suspens visées aux ch. marg. 95, ch. 1, let. d, et 98 du rapport de surveillance, que la CA du TF examinera avec le TPF lors de la séance de surveillance du 21 septembre 2020, ainsi que sur les mesures prises par le TPF pour apaiser les éventuelles tensions entre les membres italophones et les autres membres du tribunal ainsi que sur les mesures prises en matière de sexisme.

Le présent avis a été soumis au TF et au TPF pour consultation. À la suite d'indiscrétions, l'émission «Rundschau» de la SRF a eu accès à une version provisoire de cet avis, ce que les CdG regrettent vivement. Le 24 juin 2020, les commissions ont entendu le président du TF afin qu'il prenne position sur cet avis, qu'elles ont ensuite adopté et dont elles ont autorisé la publication.

Veillez agréer, Monsieur le Président du Tribunal fédéral, Madame la Vice-présidente du Tribunal fédéral, Monsieur le Juge, l'expression de notre considération distinguée.

Le 24 juin 2020

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales

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

La présidente de la CdG-E:
Maya Graf, conseillère aux États

La présidente de la sous-commission
Tribunaux/MPC du Conseil national:
Manuela Weichelt-Picard, conseillère nationale

Le président de la sous-commission
Tribunaux/MPC du Conseil des États:
Hans Stöckli, président du Conseil des États

La secrétaire des Commissions de gestion:
Beatrice Meli Andres

La secrétaire des sous-commissions Tribunaux/MPC:
Irene Moser

Abréviations

al.	alinéa
art.	article
CA	Commission administrative du Tribunal fédéral
ch.	chiffre
ch. marg.	chiffre marginal
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
FF	Feuille fédérale
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
let.	lettre
LOAP	Loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales; RS 173.71)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
MPC	Ministère public de la Confédération
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSTF	Règlement du Tribunal fédéral relatif à la surveillance du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets du 11 septembre 2006 (Règlement sur la surveillance par le Tribunal fédéral; RS 173.110.132)
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
ss	suivant(e)s
TF	Tribunal fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral

