



Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux

Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 22 juin 2021

Condensé

Les tribunaux se sont dotés de processus internes pour définir la répartition des affaires entre les différents juges ainsi que de règles applicables à la composition des cours appelées à statuer. Peu connus, ces processus font régulièrement l'objet de questions et de discussions au sein de l'opinion publique et de la communauté juridique. Un aperçu global de la pratique suivie par les tribunaux faisant défaut jusqu'ici, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), en janvier 2019, de procéder à une évaluation de la répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux – à savoir au sein du Tribunal fédéral (TF), du Tribunal administratif fédéral (TAF), du Tribunal pénal fédéral (TPF) et du Tribunal fédéral des brevets (TFB).

Dans le cadre de son évaluation, le CPA a examiné les processus de répartition des affaires et questionné leur conformité avec le cadre normatif supérieur ainsi que leur adéquation pour garantir l'indépendance et l'impartialité de la cour appelée à statuer. Si l'évaluation a abouti à des conclusions majoritairement positives, elle a aussi mis en lumière certaines lacunes ainsi qu'un potentiel d'amélioration. Sur la base des résultats de l'évaluation, les CdG ont adressé onze recommandations aux tribunaux fédéraux, demandant notamment à ces derniers de faire preuve de davantage de transparence au sujet des procédures, par exemple en les décrivant de manière plus précise dans les règlements et en établissant des comptes rendus au sujet de la composition des cours appelées à statuer ou encore en développant une autre façon de rendre objective la composition des cours appelées à statuer, à l'aide de programmes informatiques.

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

La procédure suivie par les tribunaux pour l'attribution d'une affaire à un juge, tout comme les règles applicables à la composition des cours appelées à statuer sont très peu connues ; elles font donc régulièrement l'objet de questionnements et de discussions dans le public et les milieux spécialisés, notamment parce que les justiciables ont droit à ce que leur cause soit portée devant un juge indépendant et impartial (art. 30, al. 1, Cst¹).

Bien qu'elles se soient régulièrement tenues informées de la manière dont les affaires sont réparties entre les juges, dans le cadre de la haute surveillance qu'elles exercent sur les tribunaux, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) n'ont jamais eu une vue d'ensemble claire de la pratique des tribunaux en la matière. C'est pourquoi, en janvier 2019, elles ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation sur la répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux, soit du Tribunal fédéral (TF), du Tribunal administratif fédéral (TAF), du Tribunal pénal fédéral (TPF) et du Tribunal fédéral des brevets (TFB).

1.2 Objet de l'évaluation

En septembre 2019, les sous-commissions Tribunaux/MPC² des CdG (ci-après « les sous-commissions »), compétentes en la matière, ont défini les questions sur lesquelles allait porter l'évaluation, en se fondant sur une esquisse de projet du CPA. Elles prévoyaient de se concentrer sur les processus de répartition des affaires et d'examiner leur conformité vis-à-vis du cadre normatif supérieur ainsi que leur adéquation pour garantir l'indépendance et l'impartialité des cours appelées à statuer.

Les sous-commissions ont, par contre, décidé de renoncer à une analyse de la composition des cours appelées à statuer dans des cas concrets. L'efficacité des juges et l'influence que la composition des cours appelées à statuer pourrait avoir sur les décisions matérielles rendues par les tribunaux n'ont pas fait l'objet d'une analyse.

¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (RS **101**)

² La sous-commission Tribunaux/MPC de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) est composée de MM. Hans Stöckli (président), Thierry Burkart, Marco Chiesa, Daniel Fässler et Carlo Sommaruga. La sous-commission Tribunaux/MPC de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) est quant à elle constituée par Manuela Weichelt-Picard (présidente), Marianne Binder-Keller, Prisca Birrer-Heimo, Katja Christ, Yvette Estermann, Erich Hess, Christian Imark, Philippe Nantermod et Isabelle Pasquier-Eichenberger.

1.3 Procédure

Le 19 novembre 2020, les sous-commissions ont pris connaissance du rapport établi par le CPA le 5 novembre 2020 et l'ont évalué. Le 30 avril 2021, elles ont soumis leur projet de rapport aux tribunaux afin que ces derniers prennent position. Après avoir pris en compte leurs remarques, les sous-commissions ont approuvé le rapport à l'intention des CdG le 25 mai 2021. Ces dernières l'ont adopté le 22 juin 2021 et l'ont publié. Fondé sur le rapport d'évaluation du CPA, le rapport définitif contient les constatations et les recommandations des CdG. Les explications et commentaires du rapport final du CPA ne sont repris que dans la mesure où ils sont nécessaires à la bonne compréhension des évaluations et des conclusions des CdG. Pour le reste, le texte renvoie au rapport d'évaluation (*annexe 2*).

2 Constatations et recommandations

2.1 Conformité vis-à-vis du cadre normatif supérieur et exhaustivité des bases légales

Dans son évaluation, le CPA parvient à la conclusion que les exigences principales posées par la Constitution et le droit international en ce qui concerne la répartition des affaires sont globalement respectés par les tribunaux fédéraux, dont les dispositions légales et réglementaires posent les bases des processus permettant de garantir la légalité, l'indépendance et l'impartialité des tribunaux (chap. 3.1 de l'évaluation, *annexe 2*).

Les règles qui sont inscrites dans les bases légales formelles³ concernant les tribunaux et qui portent sur la composition des cours appelées à statuer⁴ posent les grands principes et délèguent le règlement des détails aux tribunaux eux-mêmes.

Les quatre tribunaux fédéraux ont édicté, au niveau de l'ordonnance, des règlements généraux et abstraits, qui règlent la composition des cours appelées à statuer et énoncent les critères objectifs applicables à la répartition des affaires⁵.

Les bases légales régissant la composition des cours appelées à statuer répondent ainsi, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, aux exigences de la Constitution ainsi qu'aux règles de droit internationales contraignantes pour la Suisse, qui visent à garantir que les cours appelées à statuer sont indépendantes et ne sont pas composées de

³ Les bases légales formelles sont des dispositions importantes fixant des règles de droit qui, en vertu de l'art. 164 Cst., sont édictées par le Parlement sous la forme d'une loi fédérale et sont sujettes au référendum.

⁴ Art. 22 et 32, al. 1, de la loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS **173.110**) ; art. 24 de la loi du 17.6.2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAf ; RS **173.32**) ; art. 58 de la loi du 19.3.2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP ; RS **173.71**) ; art. 21 de la loi du 20.3.2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (LTFB ; RS **173.41**)

⁵ Pour le Tribunal fédéral (TF) : art. 40 et 42 du Règlement du 20.11.2006 du Tribunal fédéral (RTF, RS **173.110.131**) ; pour le Tribunal administratif fédéral : art. 26, 31 et 32 du Règlement du 17.4.2008 du Tribunal administratif fédéral (RTAF, RS **173.320.1**) ; pour le Tribunal pénal fédéral : art. 15 du Règlement du 31.8.2010 sur l'organisation du Tribunal pénal fédéral (Règlement sur l'organisation du TPF [ROTPF] ; RS **173.713.161**) ; pour le Tribunal fédéral des brevets : art. 7 du Règlement du 28.9.2011 du Tribunal fédéral des brevets (RTFB, RS **173.413.1**)

manière arbitraire ou en fonction du cas concret afin d'influencer le jugement dans un sens ou dans l'autre⁶.

L'évaluation a par contre montré que les règlements des tribunaux n'étaient pas toujours exhaustifs. Ils omettent parfois certains critères qui sont pourtant pris en compte dans la pratique lors de la composition des cours appelées à statuer. Ainsi, les absences des juges ne sont pas mentionnées dans l'art. 31, al. 3, RTAF, alors que le TAF applique ce critère. On retrouve le même problème s'agissant du critère de la langue au sein du TFB. De même, les motifs de récusation ne figurent pas dans les règlements alors que la loi exige qu'ils soient régulièrement pris en considération lors de la composition des cours appelées à statuer ou lorsqu'un changement intervient au sein de ces dernières (cf. chap. 3.2 de l'évaluation, *annexe 2*).

S'agissant des bases légales, les CdG concluent qu'il n'y a pas lieu de revoir la législation adoptée par le Parlement. En revanche, elles considèrent que les règlements des tribunaux doivent refléter autant que possible la pratique afin de rendre la procédure de répartition des affaires plus claire ; toutefois, pour les CdG, rien n'indique que les critères pris en compte dans la pratique lors de la composition des cours appelées à statuer ne soient pas objectivement justifiés et admissibles dans le cadre normatif supérieur.

Les CdG considèrent que les tribunaux fédéraux doivent eux-mêmes déterminer, sur la base de l'évaluation, s'il y a lieu d'intervenir pour garantir l'exhaustivité des bases légales, le cas échéant, en tirer les conclusions qui s'imposent s'agissant des précisions qu'ils doivent apporter à leurs règlements. Par conséquent, les CdG se limiteront à formuler la recommandation générale suivante :

Recommandation 1 : exhaustivité des critères objectifs de répartition des affaires

1. Les tribunaux fédéraux examinent leurs règlements respectifs sous l'angle de l'exhaustivité des critères objectifs pris en compte dans la pratique lors de la composition des cours appelées à statuer.
2. Ils adaptent, si nécessaire, les dispositions générales et abstraites de leurs règlements à leur pratique afin que ces règlements soient conformes à la réalité et que les critères utilisés soient clairs.

Le moment de la composition des cours appelées à statuer est également un élément du processus de répartition des affaires qui, selon les recommandations formulées par

⁶ Notamment art. 6, al. 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4.11.1950 (CEDH ; RS **0.101**) ; cf. ATF 144 I 37, consid. 2.1.

certaines organes d'organisations internationales à l'intention des tribunaux⁷, devrait être réglé de manière transparente. Alors que le TAF et le TFB ont inscrit le moment de la constitution de leurs cours appelées à statuer dans leurs règlements (art. 32, al. 1, RTAF et art. 7, al. 3, RTFB), cet élément ne figure pas dans les règlements du TF et du TPF. Le 4 mars 2013, le TF a abrogé un alinéa (art. 40, al. 3) de son règlement du 20 novembre 2006, qui disposait que « le président désigne en même temps que le juge rapporteur les autres juges appelés à statuer » (cf. chap. 3.2 de l'évaluation, *annexe 2*).

Du point de vue des CdG, rien ne devrait pouvoir empêcher le TF et le TPF d'inscrire dans leurs règlements des dispositions concernant le moment où la cour appelée à statuer doit être composée ou complétée. Il serait souhaitable, dans un souci de clarté et de transparence de la procédure, d'établir une réglementation sur ce point.

Recommandation 2 : réglementation concernant le moment de la composition de la cour appelée à statuer

Le Tribunal fédéral et le Tribunal pénal fédéral fixent dans leur règlement le moment où ils composent ou complètent leurs cours appelées à statuer.

De plus, les règlements des tribunaux ne satisfont pas entièrement aux recommandations internationales qui demandent que les parties impliquées dans la procédure soient informées de la composition de la cour appelée à statuer avant le début de l'examen de l'affaire dans un délai raisonnable. Il s'agit essentiellement de donner aux parties impliquées la possibilité de demander le retrait ou la récusation de certains juges. Aucun des règlements en vigueur ne prévoit de dispositions en ce sens. Le TF et le TAF ne communiquent pas activement la composition de leurs cours appelées à statuer et partent du principe que les parties à la procédure consulteront la liste des juges potentiels sur Internet. De même, la Cour des plaintes du TPF ne communique pas non plus la composition des cours appelées à statuer, alors que le TFB ainsi que la Cour des affaires pénales et la Cour d'appel du TPF en informent systématiquement les parties à la procédure (cf. chap. 3.2 de l'évaluation, *annexe 2*).

Selon les CdG, les tribunaux devraient, par souci d'équité, communiquer activement aux parties impliquées la composition de la cour appelée à statuer après la désignation des juges.

⁷ Le CPA a examiné les recommandations portant sur la répartition des affaires formulées à l'intention des tribunaux par les organes suivants des organisations internationales : le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE), un organe consultatif du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise, un organe consultatif du Conseil de l'Europe, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (Office for Democratic Institutions and Human Rights [ODIHR]), un organe faisant partie de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Réseau européen des Conseils de la Justice (European Network of Councils for the Judiciary [ENCJ]). Ces recommandations ne sont pas contraignantes pour la Suisse, mais elles indiquent quelles sont, au niveau international, les attentes en matière de procédure de répartition des affaires (cf. chap. 2.2.1 de l'évaluation, *annexe 2*).

Recommandation 3 : communication de la composition des cours appelées à statuer

Les tribunaux fédéraux communiquent activement la composition des cours appelées à statuer aux parties prenantes à la procédure. Ils complètent si nécessaire leur règlement en y intégrant une disposition prévoyant cette obligation.

L'évaluation du CPA a de plus permis de constater que les modalités de modification des cours appelées à statuer ne sont mentionnées dans les bases légales ou réglementaires d'aucun des tribunaux. Les règlements de trois cours du TAF constituent une exception, en ce sens qu'elles prévoient que des modifications de la cour appelée à statuer sont possibles pour des motifs importants (cf. chap. 3.3 de l'évaluation, *annexe 2*). Les recommandations internationales préconisent qu'en cas de modification des cours appelées à statuer, les critères doivent être plus stricts que lors de la composition initiale, afin de garantir qu'aucun changement n'ait lieu pour influencer la décision dans un sens ou dans l'autre.

Sur la base de l'évaluation du CPA, les CdG n'ont pas pu déterminer s'il arrivait que des collèges de juges soient ultérieurement modifiés sans que des critères objectifs l'imposent. Elles considèrent cependant que les règlements des tribunaux devraient clairement définir les conditions et les critères selon lesquels un juge de la cour appelée à statuer peut être remplacé a posteriori, ce afin de garantir une certaine transparence envers les justiciables et d'assurer le suivi de la procédure relative à la composition des cours appelées à statuer.

Recommandation 4 : réglementation relative à la modification ultérieure des cours appelées à statuer

Les tribunaux fédéraux examinent et complètent leurs règlements afin de clarifier les conditions et les critères applicables aux remplacement a posteriori d'un juge au sein de la cour appelée à statuer.

2.2 **La procédure est appropriée, mais la transparence et les contrôles internes sont insuffisants**

Dans son évaluation, le CPA estime que les processus de répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux sont en principe appropriés, mais qu'ils manquent de transparence. Ces processus sont peu documentés et ne font pas l'objet de contrôles internes étendus (chap. 4 de l'évaluation, *annexe 2*).

Les grandes lignes de ces processus sont fixées dans les lois et les règlements concernés, mais les présidents des cours ou des chambres responsables de la composition des cours appelées à statuer conservent néanmoins une certaine marge de manœuvre au cas par cas. Le grand public connaît mal la façon dont se déroule exactement la

procédure de composition des cours appelées à statuer. La transparence en matière de répartition des affaires revêt pourtant une grande importance pour la confiance de la population dans le travail des tribunaux.

Dans ce contexte, les CdG verraient d'un bon œil la publication par le TAF des règlements des cours, et ce, dans l'intérêt de la transparence et du suivi de la composition des cours appelées à statuer.

Recommandation 5 : publication des règlements des cours du TAF

Dans l'intérêt de la transparence et du suivi de la composition des cours appelées à statuer, le TAF examine l'opportunité de rendre publics les règlements de ses cours.

En outre, la répartition des affaires ne fait pas l'objet d'un contrôle marqué au sein des tribunaux. Seul le TF établit un rapport annuel à l'intention de la Cour plénière, rapport qu'il annexe au rapport de controlling (non publié et confidentiel) présenté aux CdG. L'art. 42, al. 1, RTF prévoit que, chaque année, la Commission administrative établit, sur la base des indications obtenues auprès des cours, un rapport à l'intention de la Cour plénière sur le respect de l'art. 40 du même règlement. Le rapport contient des données statistiques sur les principaux critères d'attribution au juge rapporteur (premier membre de la cour appelée à statuer) par le président, qui agit en tant que deuxième membre. Le rapport indique aussi le nombre de cas dans lesquels le président de la cour a pris le relais du programme informatique « CompCour » pour désigner le troisième membre, ainsi que les quatrième et cinquième membres de la cour appelée à statuer lorsque ceux-ci sont au nombre de cinq, afin de donner la priorité à d'autres critères que ceux qui sont normalement retenus par le système. Enfin, le rapport mentionne également en faveur de quels critères ces dérogations ont été appliquées.

Du point de vue des CdG, il s'agit de considérer positivement le fait que l'évaluation du CPA n'a constaté aucun conflit au sein des tribunaux en ce qui concerne la composition des cours appelées à statuer. Néanmoins, les CdG sont d'avis que le TF ne devrait pas être le seul à procéder à une saisie interne des données et à une surveillance de la composition des cours appelées à statuer, mais que le TAF, le TPF et le TFB devraient faire de même. Cela permettrait d'atteindre l'objectif voulant que les processus et les critères qui ont été définis soient respectés. De plus, cela renforcerait la prise de conscience interne des tribunaux selon laquelle la répartition des affaires ne doit pas être effectuée en vue d'influencer les résultats.

En outre, les CdG souhaitent que le TF complète son rapport en y indiquant tous les critères choisis pour la désignation des juges rapporteurs et toutes les interventions présidentielles, y compris quel critère le président a choisi manuellement.

Recommandation 6 : rapport sur la composition des cours appelées à statuer

1. Le TAF, le TPF et le TFB établissent chaque année un rapport interne qu'ils adressent aussi aux CdG sur la composition des cours appelées à statuer. La méthode de saisie des données et d'établissement des rapports sera élaborée en coordination avec le TF en sa qualité d'autorité de surveillance.
2. Le TF complète son rapport sur la composition des cours appelées à statuer visé à l'art. 42, al. 1, RTF.

De l'avis des CdG, il serait essentiel, pour la transparence en matière de répartition des affaires aux yeux du public, que les tribunaux fédéraux fassent figurer dans leurs rapports de gestion une présentation simplifiée et résumée de la composition des cours appelées à statuer.

Recommandation 7 : présentation de la composition des cours appelées à statuer dans le rapport de gestion

Les tribunaux fédéraux examinent sous quelle forme ils pourraient inclure dans leurs rapports de gestion une présentation annuelle de la composition des cours appelées à statuer, et ce, afin de tenir compte de l'intérêt public à cet égard, qui est légitime. En sa qualité d'autorité de surveillance, le TF coordonne la forme de cette présentation.

2.3 Adéquation des instruments d'aide à la répartition des affaires

En guise d'instruments d'aide à la répartition des affaires, le TAF et le TF utilisent des programmes informatiques dans lesquels la composition des cours appelées à statuer obéit à un algorithme. Au TPF et au TFB, les présidents compétents s'appuient en revanche sur des tableaux Excel pour répartir les affaires (chap. 5 de l'évaluation, *annexe 2*).

2.3.1 Les programmes informatiques « Bandlimat » et « CompCour »

Dans son évaluation, le CPA parvient à la conclusion que les programmes informatiques utilisés par le TAF et le TF semblent dans l'ensemble appropriés, même si leur potentiel n'est pas entièrement exploité (chap. 5.1 de l'évaluation, *annexe 2*).

Les présidents des cours du TAF sont largement soutenus par le programme « Bandlimat » pour la composition des cours appelées à statuer. Celui-ci désigne le juge instructeur et les autres membres de la cour appelée à statuer en tenant compte de différents critères comme la langue, la charge de travail des juges, les connaissances

techniques, etc. Toutes les modifications manuelles de la composition établie automatiquement doivent être motivées dans le système par un commentaire⁸. Comme de nombreux critères, et des plus divers, doivent être pris en considération, et comme le système ne les prévoit pas encore de manière satisfaisante, les présidents des cours doivent en effet adapter parfois après coup la composition des cours appelées à statuer pour tenir compte de tous ces critères. Le CPA conclut néanmoins que le système actuel permet une composition objective des cours appelées à statuer. Le TAF est toutefois conscient des défauts du système et se demande s'il ne faudrait pas en développer un autre en vue d'exploiter pleinement les possibilités offertes par la répartition automatique des affaires. Des études sont en cours à ce sujet.

Au TF, le programme informatique « CompCour » est utilisé uniquement pour désigner le troisième membre de la cour appelée à statuer lorsqu'elle se compose de trois membres, ou les troisième, quatrième et cinquième membres de la cour appelée à statuer lorsqu'elle se compose de cinq membres. Le juge rapporteur (premier juge) est désigné par le président de la cour, qui auditionne aussi lui-même la cour appelée à statuer (deuxième juge). Pour la sélection, le programme tient compte de plusieurs conditions et critères, comme la charge de travail, les connaissances particulières, etc. Les modifications apportées manuellement par le président de la cour à la composition de la cour appelée à statuer opérée par « CompCour » et la nomination manuelle des troisième, quatrième et cinquième juges doivent s'accompagner d'un commentaire justificatif.

Selon l'évaluation du CPA, pas plus d'un tiers des juges qui se sont prononcés sur une affaire en 2019 ont été désignés par le programme⁹. Le CPA en conclut que le système n'est pas exploité au maximum de son potentiel pour objectiver la composition des cours appelées à statuer.

Lors du développement du programme « CompCour », le TF a sciemment renoncé à ce que le juge rapporteur de la cour appelée à statuer soit choisi par le système. Il a fondé cette décision sur l'art. 32, al. 1, LTF, dont la teneur est la suivante : « Le président de la cour ou un juge désigné par lui dirige la procédure au titre de juge instructeur jusqu'au prononcé de l'arrêt. » D'après l'argumentation du TF, la nomination de la personne en question doit se faire manuellement, sur la base de cette disposition.

Les CdG ne se rallient pas à cette argumentation. Selon une disposition similaire (art. 31, al. 2, RTAF), le TAF arrive à la conclusion que le juge instructeur peut très bien être désigné par le programme « Bandlimat ».

En outre, les CdG font remarquer que la pratique du TF donne au président de la cour une position privilégiée pour ce qui est d'influer sur la jurisprudence, ce qui n'est pas prévu par la loi. Le président de la cour ne désigne en effet pas seulement lui-même

⁸ Au printemps 2021, le TAF a introduit une nouvelle version du système, qui étend l'obligation de motiver. Depuis lors, toutes les modifications apportées aux collèges de juges déjà désignés comme aussi toutes les interventions manuelles dans la constitution des nouveaux collèges doivent être justifiées à l'aide d'une liste exhaustive de motifs préétablie. Un commentaire est en outre requis pour certains motifs. Ainsi, lors de récusations par exemple, un commentaire doit indiquer le nom du juge concerné.

⁹ À noter que 2733 affaires (34,4 %) ont cependant été liquidées par un juge unique ; cette procédure relève légalement de la compétence du président de la cour (art. 32, al. 1 et 2, et art. 108, al. 1 et 2, LTF).

le juge instructeur, mais il prend également part à la décision tripartite. Le juge instructeur exerce naturellement une grande influence sur l'issue de la procédure qu'il instruit. Cependant, le président de la cour peut s'attribuer les cas dont l'issue pourrait l'intéresser ou désigner un autre juge qui a le même point de vue que lui sur une question juridique donnée. Ensemble, ils forment ainsi déjà une majorité dans une cour composée de trois juges. La majeure partie des arrêts rendus par le TF (sans les arrêts rendus par un juge unique) le sont par des cours composées de trois juges (en 2020, il s'est agi de 4529 cas sur 5066, soit 89,4 %). Si l'on considère en outre que les juges fédéraux sont élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) en principe sur un pied d'égalité (à l'exception du président de la Cour plénière) et que les présidents des cours sont désignés par le TF et non par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), il est permis de se demander quelle est la légitimité des présidents des cours dans le rôle si important qui est le leur au sein des collèges de juges.

Aux yeux des CdG, il serait souhaitable que le TF revoie sa pratique et examine une autre façon de rendre objective la composition des cours appelées à statuer, en faisant en sorte que le juge instructeur soit également désigné par le programme informatique.

Recommandation 8 : examen d'une autre façon de rendre objective la composition des cours appelées à statuer

Le TF examine une autre façon de rendre objective la composition des cours appelées à statuer, en faisant en sorte que le juge instructeur soit également désigné par un programme informatique.

2.3.2 Tableaux Excel utilisés comme instruments servant à la composition des cours appelées à statuer

Le TPF et le TFB n'utilisent pas des programmes informatiques spécifiques pour composer automatiquement les cours appelées à statuer, mais s'appuient sur des tableaux Excel (chap. 5.2 de l'évaluation, *annexe 2*).

Selon l'évaluation du CPA, les tableaux Excel utilisés par le TPF ne sont pas destinés spécialement à la répartition des affaires, mais ont plutôt été développés pour la gestion des affaires. La charge de travail des juges peut être extraite de ces documents, en regardant combien de dossiers leur ont été attribués, mais les autres critères de répartition des affaires tels que la langue, les absences des juges ou les domaines de compétence spécifiques ne peuvent actuellement pas être pris en compte au moyen des instruments utilisés.

Les CdG estiment qu'il pourrait être pertinent pour le TPF de développer un programme servant à la composition automatique des cours appelées à statuer, ce qui a d'ailleurs déjà été recommandé par le Groupe d'États contre la Corruption du Conseil

de l'Europe (GRECO)¹⁰. Le TPF pourrait éventuellement profiter de synergies avec les travaux de développement du TAF. Par contre, les CdG sont d'avis que le TFB n'a pas besoin d'introduire un programme de ce type, étant donné qu'il traite un nombre de cas raisonnable.

Recommandation 9 : examen de l'opportunité de développer un programme informatique

Le TPF examine l'opportunité de développer un programme servant à la composition automatique des cours appelées à statuer.

2.4 **Opportunité de la mise en œuvre des processus de répartition des affaires**

Dans le cadre de son évaluation, le CPA n'a abordé qu'indirectement l'opportunité de la mise en œuvre des processus de répartition des affaires. En effet, il s'est basé sur les informations relatives à la mise en œuvre des processus contenues dans les documents et les entretiens et il a renoncé à examiner la composition des cours appelées à statuer en se fondant sur des cas particuliers concrets, conformément à la décision des sous-commissions. Dans son évaluation, le CPA conclut à un manque d'uniformité dans la manière de prendre en compte les critères pour composer la cour appelée à statuer et dans la priorisation de ceux-ci. Certaines différences se justifient par les spécificités des tribunaux (chap. 6 de l'évaluation, *annexe 2*).

2.4.1 **Prise en compte différenciée et absence de priorisation des critères**

Dans son évaluation, le CPA constate que les critères qui interviennent dans la répartition des affaires au sein des quatre tribunaux fédéraux sont multiples. D'un point de vue juridique, leur objectivité n'est pas remise en question, car ils se réfèrent à des impératifs d'efficacité ou de qualité. Cependant, dans la pratique, la question n'est pas uniquement de savoir si ces critères sont objectifs en soi, mais aussi s'ils sont appliqués de manière objective.

La manière dont ces critères sont appliqués varie fortement d'un tribunal à l'autre, et même d'une cour à l'autre. C'est généralement le critère de la langue qui est déterminant lors de la désignation du juge rapporteur ou du juge instructeur. Celui de la charge de travail joue également un grand rôle dans tous les tribunaux lorsqu'il s'agit de composer les cours appelées à statuer ; toutefois, on constate des différences au niveau de la pondération des cas : alors que certaines cours et certaines chambres se fondent

¹⁰ Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) : Quatrième cycle d'évaluation, prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Rapport d'évaluation Suisse, 2016, p. 35

uniquement sur le nombre de dossiers pour évaluer la charge de travail, d'autres opèrent en plus une distinction entre les affaires simples et les affaires complexes. Des différences s'observent aussi au niveau d'autres critères, comme la pondération des connaissances spécifiques ou la durée des absences d'un juge. Toutefois, il ressort aussi de l'évaluation que de nombreuses différences s'expliquent par la grande diversité des tâches assignées aux tribunaux, à leurs cours et à leurs chambres.

L'évaluation a également montré que les différents critères appliqués pour la répartition des affaires ne sont pondérés ou priorisés ni dans les bases légales, ni dans les documents internes, et ce, même s'ils sont d'importance inégale et ne sont pas appliqués à la même fréquence. Lorsque les cours appelées à statuer sont composées à l'aide de programmes informatiques et que les modifications apportées manuellement a posteriori à la composition ainsi proposée doivent être justifiées dans le système, la pondération des critères peut néanmoins être retracée. Par contre, lorsque la décision d'attribution d'une affaire est prise par le président d'une cour ou d'une chambre en exerçant sa marge d'appréciation, l'application des différents critères ne peut plus être retracée et, partant, ne peut pas être examinée si les critères en question n'ont pas été explicitement pondérés et priorisés.

Les CdG admettent que les tribunaux doivent conserver une certaine marge de manœuvre en matière de répartition des affaires pour que soit trouvé un équilibre entre un automatisme strict et la flexibilité nécessaire pour garantir l'efficacité et l'efficacite de la justice. Elles considèrent néanmoins qu'il est judicieux que les tribunaux envisagent de pondérer et prioriser explicitement les critères appliqués lors de la composition des cours appelées à statuer et de les consigner dans leurs règlements respectifs.

Recommandation 10 : examiner l'éventualité de pondérer et prioriser explicitement les critères

Les tribunaux envisagent de pondérer et prioriser explicitement les critères appliqués lors de la composition des cours appelées à statuer et de les consigner dans leurs règlements respectifs.

2.4.2 Le critère de l'appartenance politique

L'appartenance politique est un critère tacite appliqué lors de l'élection des juges aux tribunaux de la Confédération (à l'exception des juges au TFB). Lorsqu'elle élabore ses propositions à l'intention de l'Assemblée fédérale pour l'élection de juges, la Commission judiciaire se fonde sur l'appartenance politique des candidats ainsi que sur une clé de répartition des forces politiques. Cette longue tradition propre à notre pays repose sur le fait que les juges ont eux aussi leurs positions personnelles et qu'il importe que les divers courants sociaux soient équitablement représentés au sein des tribunaux.

Par contre, l'appartenance politique des juges (chap. 6.1 de l'évaluation, *annexe 2*) n'est pas un critère figurant dans les dispositions légales applicables aux tribunaux.

Au TF, il est tenu compte de l'appartenance politique dans la mesure où, en vertu d'une règle interne tacite, les cinq ou six membres de chacune des sept cours ne peuvent pas appartenir majoritairement à un parti. Cette règle permet de garantir qu'il n'y aura pas de majorité d'un parti lors du traitement de questions de principe, effectué en composition à 5 juges. En outre, l'appartenance politique est prise en considération au TF lorsqu'un parti politique est partie au procès.

La grande majorité des personnes entendues par le CPA craint que la prise en compte de l'appartenance politique dans l'attribution des affaires engendrerait un signe contre-productif vis-à-vis de l'indépendance des juges, qui veut que ceux-ci soient indépendants de leur parti et ne soient soumis qu'à la loi. Si l'appartenance politique des différents juges est affichée sur les sites Internet du TAF et du TPF, ce n'est pas le cas du TF.

Le public a parfois critiqué le fait que l'appartenance politique ne soit pas prise en considération lors de la composition des cours appelées à statuer. D'aucuns ont notamment supposé que l'appartenance politique des juges aux cours du TAF compétentes en matière d'asile a pu avoir une influence sur certains arrêts.

Jusqu'ici, peu d'informations sont disponibles sur l'importance des convictions politiques pour le comportement des juges en Suisse. Une étude publiée récemment dans le « *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* »¹¹ s'est intéressée à l'influence de l'appartenance politique sur des arrêts relevant du droit de l'asile, du droit des assurances sociales et du droit des étrangers ; pour ce faire, un grand nombre de décisions prises par des groupes de trois juges au TAF ont été analysées. L'étude n'a révélé, de 2007 à 2019, aucune influence significative de l'appartenance politique s'agissant du droit des étrangers ; par contre, elle a constaté que cette influence était statistiquement importante – même si, en chiffres absolus, elle reste réduite – s'agissant du droit des assurances sociales, et qu'elle était significative s'agissant du droit de l'asile. Néanmoins, l'auteur a souligné à juste titre que les résultats ne sauraient être transposés directement à d'autres domaines du TAF, ou au TF et à d'autres tribunaux, car le droit de l'asile comporte toute une série de spécificités¹².

Les CdG sont parvenues à la conclusion qu'il ne serait pas judicieux, vu les conclusions de l'unique étude réalisée jusqu'ici sur le sujet, d'exiger de tous les tribunaux qu'ils appliquent le critère de l'appartenance politique lors de la composition des cours appelées à statuer.

Les CdG estiment en outre que, pour des impératifs de transparence, le TF devrait à nouveau publier l'appartenance politique des juges sur son site Internet.

Recommandation 11 : publication de l'appartenance politique sur le site Internet du TF

Les CdG recommandent au TF de publier l'appartenance politique des juges sur son site Internet.

¹¹ Gabriel Gertsch, *Richterliche Unabhängigkeit und Konsistenz am Bundesverwaltungsgericht: eine quantitative Studie*, ZBl 122/2021 p. 34

¹² *ibid.*, pp. 47 ss

Par souci de transparence, les CdG publient à l'*annexe 1* du présent rapport la composition politique des cours et des chambres du TF, du TAF et du TPF.

3 Suite de la procédure

Les CdG invitent le Tribunal fédéral à prendre position sur les recommandations ci-dessus, ainsi que sur les constatations du CPA qui les sous-tendent, d'ici au 31 décembre 2021 au plus tard, en tenant compte des avis exprimés par les tribunaux de première instance. Elles le prient par ailleurs de leur indiquer au moyen de quelles mesures il entend mettre en œuvre ces recommandations et à quelle échéance.

Le 22 juin 2021

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales

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

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

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

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

La secrétaire des Commissions de gestion :
Beatrice Meli Andres

La secrétaire des sous-commissions Tribu-
naux/MPC :
Irene Moser

Abréviations

BDIMR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, Organ der OSZE
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme ; organe de l'OSCE
CCJE	Conseil consultatif de juges européens (2016), organe du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, RS 0.101
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
ENCJ	Réseau européen des Conseils de la Justice (European Network of Councils for the Judiciary)
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
LTAF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, RS 173.32
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, RS 173.110
LTFB	Loi du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets, RS 173.41
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
ROTPF	Règlement du 31 août 2010 sur l'organisation du Tribunal pénal fédéral (Règlement sur l'organisation du TPF, RS 173.713.161)
RTAF	Règlement du 17 avril 2008 du Tribunal administratif fédéral, RS 173.320.1
RTF	Règlement du 20 novembre 2006 du Tribunal fédéral, RS 173.110.131
RTFB	Règlement du 28 septembre 2011 du Tribunal fédéral des brevets, RS 173.413.1
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TPF	Tribunal pénal fédéral
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

Composition politique des cours et des chambres du Tribunal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal pénal fédéral¹³

Tribunal fédéral

Première Cour de droit public

Lorenz Kneubühler (président, PS), François Chaix (PLR), Monique Jametti (UDC), Stephan Haag (PVL), Thomas Müller (UDC), Laurent Merz (Verts)

Juges suppléants : Marie-Claire Pont Veuthey (PDC), Richard Weber (UDC), Yann-Eric Hofmann (PDC), Jeremias Fellmann (PS)

Deuxième Cour de droit public

Hans Georg Seiler (président, UDC), Florence Aubry Girardin (Verts), Yves Donzallaz (UDC), Julia Hänni (PDC), Michael Beusch (PS)

Juges suppléants : Rolf Benz (PVL), Federica De Rossa (PS), Markus Berger (PS), Vincent Martenet (PLR)

Première Cour de droit civil

Fabienne Hohl (présidente, PLR), Christina Kiss (PLR), Martha Niquille (PDC), Yves Rüedi (UDC), Marie Chantal May Canellas (PDC)

Juges suppléants : Christian Kölz (Verts), Mattia Pontarolo (PDC)

Deuxième Cour de droit civil

Christian Herrmann (président, UDC), Elisabeth Escher (PDC), Luca Marazzi (PLR), Nicolas von Werdt (UDC), Felix Schöbi (PBD), Grégory Bovey (PLR)

Juges suppléants : Christine Arndt (UDC), Catherine Reiter (Verts), Céline Courbat (UDC)

Cour de droit pénal

Laura Jacquemoud-Rossari (présidente, PDC), Christian Denys (Verts), Giuseppe Muschietti (PLR), Beatrice van de Graaf (UDC), Sonja Koch (UDC), Christoph Hurni (PVL)

Juges suppléants : Yvona Griesser (UDC), Cordula Lötscher (PDC), Beata Wasser-Keller (UDC), Christian Kölz (Verts)

Première Cour de droit social

Marcel Maillard (président, PDC), Alexia Heine (UDC), Martin Wirthlin (PS), Daniela Viscione (UDC), Bernard Abrecht (PS)

Juges suppléants : Sarah Bechaalany (Verts), Aileen Truttmann (PLR)

Deuxième Cour de droit social

¹³ État au 22.6.2021

Francesco Parrino (président, PS), Thomas Stadelmann (PDC), Lucrezia Glanzmann (PLR), Margit Moser-Szeless (sympathisante de l'UDC)

Juge suppléant : Matthias Kradolfer (PLR)

Tribunal administratif fédéral

Cour 1

Chambre 1 : Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente de la chambre, PLR), Christine Ackermann (PDC), Emilia Antonioni Luftensteiner (Verts), Jérôme Candrian (PLR), Maurizio Greppi (PS), Alexander Misic (PVL), Jürg Tiefenthal (UDC)

Chambre 2 : Annie RoCHAT Pauchard (présidente de la cour, PDC), Sonja Bossart Meier (PDC), Raphaël Gani (PS), Keita Mutombo (PS), Marianne Ryter (PS), Jürg Steiger (UDC)

Cour II¹⁴

Pascal Richard (président de la cour, PDC), Christian Winiger (remplaçant du président de la cour, PS), Maria Amgwerd (PDC), Pietro Angeli-Busi (PDC), David Aschmann (PLR), Jean-Luc Baechler (UDC), Stephan Breitenmoser (PDC), Francesco Brentani (PDC), Kathrin Dietrich (PDC), Ronald Flury (PLR), Martin Kayser (PS), Vera Marantelli-Sonanini (PLR), Eva Schneeberger (PLR), Marc Steiner (PS), Daniel Willi-segger (UDC)

Cour III

David Weiss (président de la cour, UDC), Caroline Gehring (remplaçante du président de la cour, PDC), Caroline Bissegger (UDC), Michela Bürki Moreni (PS), Viktoria Helfenstein (PDC), Madeleine Hirsig-Vouilloz (PDC), Michael Peterli (sympathisant des Verts), Christoph Rohrer (UDC), Daniel Stufetti (UDC), Vito Valenti (PLR), Beat Weber (PLR)

Cour IV

Chambre 1 : Contessina Theis (présidente de la cour, Verts), Daniela Brüscheweiler (PBD), Daniele Cattaneo (PLR), Yanick Felley (UDC), Mia Fuchs (PS), Walter Lang (sans parti)

Chambre 2 : Gérald Bovier (président de la chambre, UDC), Gérard Scherrer (sans parti), Jeannine Scherrer-Bänziger (UDC), Nina Spälti Giannakitsas (PS), Simon Thurnheer (UDC)

Cour V

Chambre 1 : Barbara Balmelli-Mühlematter (présidente de la cour, PVL), Gabriela Freihofer (UDC), Christa Luterbacher (PS), Camilla Mariéthoz Wyssen (sympathisante des Verts), Lorenz Noli (UDC), Roswitha Petry (PDC), William Waeber (PS)

¹⁴ La Cour II n'a plus de chambres à proprement parler ; elles ont été remplacées par huit domaines. Le président de la cour dirige les domaines 1, 3, 4 et 7, le remplaçant du président de la cour, les domaines 2, 5, 6 et 8. La présidence (c'est-à-dire le président de la cour et son remplaçant) est responsable de la répartition des affaires et attribue les nouveaux cas aux juges, en principe de façon aléatoire et selon les attributions des différents domaines. La procédure relative à la composition des cours appelées à statuer au sein des domaines est analogue à la répartition des affaires au sein des chambres.

Chambre 2 : Constance Leisinger (présidente de la chambre, PS), Muriel Beck Kadima (Verts), Déborah D’Aveni (PS), Markus König (PS), Esther Marti (PVL), Grégory Sauder (UDC), David Wenger (UDC)

Cour VI

Gregor T. Chatton (président de la cour, PDC), Regula Schenker Senn (remplacante du président de la cour, PS), Yannick Antoniazza (PBD), Daniele Cattaneo (PLR), Claudia Cotting-Schalch (PLR), Jenny Rose de Coulon Scuntaro (PLR), Susanne Genner (PS), Fulvio Haefeli (UDC), Andreas Trommer (PLR)

Tribunal pénal fédéral

Cour d’appel

Juges ordinaires : Olivier Thormann (président, PLR), Andrea Blum (UDC), Claudia Solcà (PDC)

Juges suppléants : Maria-Antonella Bino (PLR), Frédérique Bütikofer Repond (PDC), Thomas Frischknecht (PS), Katharina Giovannone-Hofmann (Verts), Beatrice Kolvodouris Janett (PLR), Barbara Loppacher (PS), Jean-Paul Ros (PS), Marcia Stucki (UDC), Petra Venetz (PDC), Jean-Marc Verniory (PDC)

Cour des plaintes

Roy Garré (président, PS), Stephan Blättler (UDC), Giorgio Bomio-Giovanascini (PS), Cornelia Cova (UDC), Miriam Forni (PS), Patrick Robert-Nicoud (-)

Cour des affaires pénales

Juges ordinaires : Martin Stupf (président, PDC), Jean-Luc Bacher (PLR), Fiorenza Bergomi (PLR), David Bouverat (UDC), Josephine Contu Albrizio (PLR), Alberto Fabbri (PDC), Sylvia Frei (UDC), Stefan Heimgartner (PDC), Daniel Kipfer Fasciati (Verts), Stephan Zenger (PS), Nathalie Zufferey (Verts)

Juges suppléants : Monica Galliker (PDC), Bertrand Perrin (PLR), Adrian Peter Urwyler (PDC)