



20.061 Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice)

Rapport de l'OFJ sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 20.480 du 4 novembre 2020

Date : 7 janvier 2021
À : CAJ-N
Copie à : -

Numéro du dossier : 215.01-913/1/2
Notre référence : bj-smc

Table des matières

1	Situation initiale	3
2	Création d'un comité consultatif	4
2.1	Exigence de l'initiative parlementaire.....	4
2.2	Contre-projet indirect possible	4
2.3	Ébauche de projet de loi.....	4
2.4	Explications	5
3	Réélection tacite	6
3.1	Exigence de l'initiative parlementaire.....	6
3.2	Contre-projet indirect peu pertinent	6
3.3	Ébauche de projet de loi.....	7
3.4	Explications	7
3.4.1	Option 1 : organisation d'une réélection sur proposition	8
3.4.2	Option 2 : organisation d'une réélection sur décision de l'Assemblée fédérale ...	8
4	Réélection par la Commission judiciaire sur recommandation du comité consultatif	8
4.1	Exigence de l'initiative parlementaire.....	8
4.2	Modification de la Constitution nécessaire (contre-projet direct)	9
4.3	Ébauche de projet constitutionnel et de législation d'exécution	9

Office fédéral de la justice OFJ
Maria Chiara Saraceni / Karl-Marc Wyss
Bundesrain 20, 3003 Berne
Tél. +41 58 481 45 57 / 58 469 08 32 , fax +41 58 462 78 79
mariachiara.saraceni@bj.admin.ch / karl-marc.wyss@bj.admin.ch
www.ofj.admin.ch



4.4	Explications	10
4.4.1	Révision constitutionnelle	10
4.4.2	Modification de la LParl	11
5	Révocation	11
5.1	Exigence de l'initiative parlementaire.....	11
5.2	Révision constitutionnelle nécessaire (contre-projet direct)	11
5.3	Ébauche de projet constitutionnel et de législation d'exécution	12
5.4	Explications	13
5.4.1	Révision constitutionnelle	13
5.4.2	Modification de la LParl et de la LTF	14
5.4.3	La question des voies de droit	15
6	Prolongation de la période de fonction et révocation.....	15
6.1	Combinaison des exigences de l'initiative	15
6.2	Révision constitutionnelle nécessaire (contre-projet direct)	16
6.3	Ébauche de révision constitutionnelle.....	16
6.4	Explications	17
6.4.1	Option durée de fonction jusqu'à 68 ans	17
6.4.2	Option durée de fonction de douze ou seize ans	17
7	Solutions visant à remplacer les contributions aux partis	18
7.1	Exigence de l'initiative parlementaire.....	18
7.2	Contre-projet indirect possible	18
7.3	Ébauche de projet constitutionnel ou législatif	18
7.4	Explications	19
7.4.1	Révision constitutionnelle	19
7.4.2	Modification de la LTF	19
7.5	Solutions de remplacement possibles	20
8	Situation des tribunaux de première instance de la Confédération.....	20
9	Annexe : Vue d'ensemble tabulaire.....	21

1 Situation initiale

L'initiative populaire « Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice) » a été déposée le 26 août 2019. Le Conseil fédéral a adopté le message le 19 août 2020. Il propose au Parlement de soumettre l'initiative sur la justice au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter¹, sans contre-projet direct ni indirect.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a entamé ses délibérations sur l'initiative le 6 novembre 2020. Elle a accepté une proposition [...] qui prévoit un contre-projet indirect sous la forme d'une initiative parlementaire contenant les nouveautés suivantes :

- La proposition de la Commission judiciaire (CJ) concernant les juges élus par l'Assemblée fédérale s'appuie désormais sur une présélection effectuée par une commission spécialisée. Cette nouvelle commission tient uniquement compte de l'aptitude professionnelle (y c. linguistique) et personnelle des candidats (en mettant éventuellement en place une procédure en deux étapes) ;
- La réélection des juges est automatique (élection tacite) ; ou
- Les juges sont réélus par la CJ sur proposition de la commission spécialisée ;
- Les juges peuvent en tout temps être révoqués sur proposition de la CJ en cas de violation grave et intentionnelle du devoir de fonction et/ou d'incapacité à exercer leurs fonctions ;
- Il convient d'examiner des solutions visant à remplacer les contributions aux partis.

La Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) a accepté l'initiative parlementaire de justesse (7:6) le 3 décembre 2020 tout en priant la CAJ-N d'examiner une nouvelle fois la question de la constitutionnalité du contre-projet indirect et l'option d'un contre-projet direct.

Partant de là, le présent rapport présente aussi bien des variantes de contre-projet indirect que des variantes de contre-projet direct. Il aborde les cinq points de l'initiative parlementaire 20.480 chronologiquement, en leur consacrant à chacun un chapitre. Le rapport commence par examiner la question de savoir si la mise en œuvre réclame une révision de la Constitution ou si une modification de loi suffit et il propose dans la mesure du possible des formulations d'articles et fournit des explications. Le chapitre 6 contient une proposition combinée qui ne figure pas littéralement dans l'initiative parlementaire, mais correspond à son esprit : il s'agit d'un contre-projet direct qui associe la prolongation de la durée de fonction des juges et la possibilité d'une révocation. Les projets exposés dans chaque chapitre se limitent à des révisions concernant le Tribunal fédéral. L'initiative parlementaire ne visant pas que le Tribunal fédéral, mais *tous les tribunaux fédéraux*, le chapitre 8 aborde séparément la situation juridique qui serait celle des tribunaux fédéraux et les changements qu'il faudrait y apporter.

Dans le texte, le terme de *tribunaux fédéraux* se réfère au Tribunal fédéral, au Tribunal pénal fédéral, au Tribunal administratif fédéral et au Tribunal fédéral des brevets. Il faut signaler que la justice militaire – et principalement le Tribunal militaire de cassation en ce qui concerne l'élection par l'Assemblée fédérale – serait en soi englobée dans le terme de tribunaux fédéraux, chose qu'il faudrait prendre en compte selon la réglementation retenue pour le projet envoyé en consultation. Le présent rapport n'aborde pas la justice militaire pour des raisons de clarté.

¹ Message du Conseil fédéral du 19 août 2020 concernant l'initiative populaire « Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice) », FF 2020 6609 (ci-après : message).

2 Création d'un comité consultatif

2.1 Exigence de l'initiative parlementaire

La proposition de la CJ s'appuie désormais sur une présélection effectuée par un comité consultatif ; ce nouveau comité tient uniquement compte de l'aptitude professionnelle et personnelle des candidats.

2.2 Contre-projet indirect possible

Les juges restent élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), sur proposition de la CJ, pour une durée de fonction de six ans (voir les art. 168, al. 1, et 145 Cst.). En cas d'élection complémentaire, la CJ, mais aussi les groupes ou chacun des parlementaires peuvent communiquer au bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) les noms de candidats en appliquant, par analogie, le droit de proposition que leur accorde l'art. 160 Cst. en rel. avec l'art. 39, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl²)³. Le législateur peut créer un comité consultatif sans autre forme de procès et lui confier la tâche de procéder à une présélection des candidats. Aussi longtemps que les *propositions de la CJ ou la présélection du comité consultatif* conservent leur caractère de recommandation, autrement dit ne sont pas juridiquement contraignantes pour l'Assemblée fédérale, elles ne limitent pas sa compétence en matière d'élection.

Le comité consultatif ne tient compte, selon l'initiative parlementaire, *que de l'aptitude professionnelle et personnelle des candidats*. Il faut cependant veiller à une chose : selon l'art. 143 Cst., tout citoyen ayant le droit de vote est éligible au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral⁴, ce qui n'est pas le cas des autres tribunaux fédéraux. Il est donc interdit au législateur de prévoir de nouveaux critères contraignants pour l'élection des juges au Tribunal fédéral tels qu'un diplôme sanctionnant des études de droit, sans modification de la Cst.⁵. La consigne donnée au comité consultatif de tenir compte exclusivement de l'aptitude professionnelle et personnelle des candidats ne crée pas en soi de nouveaux critères contraignants. Elle est donc compatible avec la Cst. et peut figurer dans un contre-projet indirect. Le projet de loi pourrait être le suivant :

2.3 Ébauche de projet de loi

Révision de la LParl :

Art. 40a Commission judiciaire

¹ La Commission judiciaire est compétente pour préparer l'élection et la révocation des personnes suivantes :

- a. les juges des tribunaux fédéraux ;
- b. les membres de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération ;
- c. le procureur général de la Confédération et les procureurs généraux suppléants de la Confédération.

^{1bis} Elle peut instituer un comité consultatif permanent au sens de l'art. 40b. (nouveau)

² La Commission judiciaire met au concours public les postes vacants de juges, de procureur général de la Confédération et de procureurs généraux suppléants de la Confédération. Dans la mesure où la loi permet l'exercice à temps partiel de la fonction, la mise au concours indique le taux d'activité.

² RS 171.10

³ Voir KATRIN MARTI, in: Graf / Theler / von Wyss (éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Bâle 2014, ad art. 137 n° 5.

⁴ Il en va de même de l'art. 5, al. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110).

⁵ GIOVANNI BIAGGINI, OFK-BV-Komm., 2^e éd., Bâle 2017, ad art. 143 n° 7 ; LUKAS SCHAUB, BSK-BV, Bâle 2015, ad art. 143 n° 10 ; REGINA KIENER, BSK-BGG, 3^e éd., Bâle 2018, ad art. 5 n° 19.

³ La commission judiciaire soumet à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ses propositions pour l'élection et la révocation des personnes visées à l'al. 1.

⁴ Elle fixe le détail des rapports de travail des juges, du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants.

⁵ Chaque groupe a droit au moins à un siège au sein de la commission.

⁶ Si les Commissions de gestion ou la Délégation des finances font des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle du procureur général de la Confédération, d'un procureur général suppléant ou d'un juge, elles les communiquent à la Commission judiciaire.

Art. 40b (nouveau) Comité consultatif de la Commission judiciaire

¹ Le comité consultatif au sens de l'art. 40b, al. 1^{bis}, est composé d'au moins sept membres nommés par la Commission judiciaire. Ils sont des experts du droit. Ils ne doivent pas être membres de l'Assemblée fédérale.

² Le comité consultatif assiste la Commission judiciaire dans la préparation de l'élection. Il examine notamment les candidatures et recommande des candidats à la Commission judiciaire.

³ L'Assemblée fédérale fixe les détails de l'organisation et des tâches du comité consultatif dans une ordonnance.

2.4 Explications

La LParl règle notamment les tâches et l'organisation de l'Assemblée fédérale, les droits et les obligations de ses membres et les relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux (voir l'art. 1). Les modifications concernant la préparation des élections des juges fédéraux ont donc leur place dans la LParl. Il convient par conséquent d'ajouter un nouvel al. 1^{bis} à l'art 40a et de créer un nouvel art. 40b. La LParl désigne en principe sous le terme de commission des organes composés de députés. Les art. 40a et 40b LParl utilisent par conséquent le terme de « comité consultatif », parce que ce dernier n'est pas composé de députés et qu'il ne doit disposer, en tant qu'organe consultatif auxiliaire, d'aucun droit de proposition :

Art. 40a, al. 1^{bis}, LParl (nouveau)

L'art. 40a dresse la liste des tâches de la CJ, notamment en ce qui concerne la procédure d'élection des juges des tribunaux fédéraux. Il prévoit, dans un nouvel al. 1^{bis}, que la CJ peut instituer un comité consultatif pour l'assister. Le nouvel alinéa est une disposition potestative : la CJ est donc libre d'instituer ce comité permanent pour disposer d'un soutien dans la préparation des élections des juges, par ex. en procédant à un examen préliminaire des candidatures. La CJ s'organise comme elle l'entend et décide elle-même de la nécessité d'un soutien dans l'exécution de ses tâches. Si elle opte pour la création d'un comité consultatif, elle doit obéir aux prescriptions de l'art. 40b, qui régit notamment la composition et les tâches de ce dernier. On pourrait aussi envisager une disposition impérative, moins respectueuse de l'autonomie de la CJ.

Art. 40b LParl (nouveau)

L'art. 40b règle quelques détails concernant le comité consultatif. Le contenu de l'art. 40b s'inspire du projet de réglementation sur l'institution d'un organe consultatif pour soutenir la CJ datant de 2002⁶.

- Le comité consultatif est composé, selon l'al. 1, d'au moins sept personnes. Celles-ci ne doivent pas être membres de l'Assemblée fédérale. Cette limite minimale permet à l'Assemblée fédérale (voir la délégation législative de l'al. 3) de doter si besoin le comité consultatif du nombre adéquat de membres. Lesdits membres doivent être des spécialistes du domaine, autrement dit des experts du droit et de la jurisprudence. On peut penser par ex. à des professeurs de droit, à des représentants du barreau ou de la magistrature (comme des juges cantonaux, des juges au Tribunal administratif fédéral ou des représentants de la Fédération suisse des avocats), mais aussi à des employés de l'administration fédérale (comme des membres de la direction de l'Office fédéral de la justice). La CJ devrait en outre veiller, en composant le comité consultatif, à une représentation équilibrée des sexes et des communautés linguistiques – comme dans la composition des commissions extraparlimentaires (art. 8c s. de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA))⁷.
- Selon le 2^e al., le comité consultatif appuie la CJ dans la préparation de l'élection des juges (art. 40a, al. 1, let. a, LParl). Il examine notamment les candidatures en fonction de l'aptitude professionnelle et personnelle des candidats. Les recommandations qu'il adresse à la CJ ne sont pas juridiquement contraignantes. La compétence revient au final à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) (voir le chap. 2.2). La CJ pourrait également faire appel au comité consultatif pour préparer l'élection des membres de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et celle du procureur général de la Confédération et de ses suppléants. La teneur de la norme permettrait pareil soutien pour les élections au sens de l'art. 40a, al. 1, let. b et c, LParl.
- Selon le 3^e al., l'Assemblée fédérale règle dans une ordonnance du Parlement les questions d'organisation et autres, telles qu'indemnisation, présidence, adoption des décisions, secrétariat, récusation, durée de fonction, incompatibilités⁸. La délégation de compétence législative trouve ses limites dans les consignes de la Constitution et des lois – notamment les art. 143 Cst. et 40b LParl – par ex. en ce qui concerne le nombre minimal de sept membres.

3 Réélection tacite

3.1 Exigence de l'initiative parlementaire

Les juges sont élus pour une durée de fonction fixe de six ans. Leur réélection est automatique (élection tacite).

3.2 Contre-projet indirect peu pertinent

Les juges restent élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Une réélection automatique tous les six ans serait en principe conforme à la Constitution aussi longtemps que l'Assemblée fédérale conserve sa compétence. En d'autres termes, l'élection (tacite) doit rester

⁶ Projet de la CAJ-E du 21 février 2002 de modification de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils). La loi a été abrogée le 3 décembre 2007 et remplacée par la LParl.

⁷ RS 172.010.1

⁸ Voir par ex. le projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation et les tâches de l'organe consultatif de la commission judiciaire dans sa version de la CAJ-E du 21 février 2002.

le fait de l'Assemblée fédérale ; celle-ci devrait donc conserver la possibilité, dans le cas d'espèce, de déroger à la règle d'une réélection tacite et de proposer une élection formelle. Si, par contre, on confie à un autre organe, tel que la CJ, le pouvoir de décider définitivement que l'Assemblée fédérale vote une non-réélection, il y a un transfert de compétence contraire à la Constitution. Le fait que la CJ soit une commission parlementaire n'y change rien.

Un contre-projet indirect visant la mise en œuvre de cette exigence est certes imaginable, mais ne paraît que moyennement opportun : il reste possible d'introduire d'autres obstacles procéduraux. Mais ça ne changerait pas grand-chose dans les faits. Aussi longtemps que l'Assemblée fédérale reste compétente et peut introduire à tout moment une procédure de réélection pour « punir » un juge impopulaire, les partis peuvent abuser de la procédure de réélection pour tenter de faire pression et pratiquer la politique du vote sanction. Parmi les options proposées, la deuxième est celle qui tient le mieux compte de cette circonstance.

3.3 Ébauche de projet de loi

Réglementation dans la LParl :

Option 1

Art. 136 Réélection

¹ Les juges au Tribunal fédéral sont réélus tacitement, à moins qu'un groupe ou un membre de l'Assemblée fédérale ne demande, au plus tard six mois avant la date de la réélection, qu'une procédure au sens des al. 1^{bis} à 3 soit menée.

^{1bis} Le bulletin de vote consiste en la liste des noms des titulaires qui sont à nouveau candidats, présentés par ordre d'ancienneté.

² Les députés peuvent biffer le nom de certains candidats. Les noms ajoutés sur la liste ne sont pas pris en compte. Les bulletins de vote sur lesquels tous les noms ont été biffés sont valables et sont pris en compte dans le calcul de la majorité absolue.

³ Il n'y a qu'un tour de scrutin. Les candidats qui n'ont pas obtenu la majorité absolue peuvent se présenter à l'élection complémentaire.

Option 2

Art. 136 Réélection

¹ Les juges au Tribunal fédéral sont réélus tacitement, à moins que l'Assemblée fédérale ne décide, sur proposition d'un groupe ou d'un membre du Parlement, au plus tard lors de la session précédant la date de la réélection, de mener une procédure au sens des al. 1^{bis} à 3.

^{1bis à 3} [inchangés ; voir l'option 1]

3.4 Explications

La LParl règle notamment les relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux (voir l'art. 1). Les modifications de loi concernant la procédure d'élection des juges sont donc à placer dans la LParl. Il convient de compléter l'actuel art. 136 sur la réélection d'un nouvel al. 1. L'al. 1 en vigueur est par conséquent renuméroté 1^{bis}. Aucune modification de la loi du

17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)⁹ et des bases légales des autres tribunaux fédéraux ne serait nécessaire.

3.4.1 Option 1 : organisation d'une réélection sur proposition

Conformément au nouvel *al. 1* de l'art. 136 LParl, la réélection des juges au Tribunal fédéral se fait tacitement. Une réélection selon les *al. 1^{bis} à 3* – c'est-à-dire comme elle a lieu aujourd'hui – ne se produit plus que si un groupe ou un parlementaire le demande au plus tard six mois avant la date de la prochaine élection. Toutes les personnes éligibles peuvent s'adresser à un groupe ou un parlementaire pour que ce dernier demande qu'une procédure de réélection au sens des *al. 1^{bis} à 3* soit menée. Le délai de six mois met un obstacle procédural à une non-réélection. L'art. 135, *al. 1*, LParl prévoit que les élections pour le renouvellement intégral des tribunaux fédéraux ont lieu avant le début de la nouvelle durée de fonction et se tiennent séparément pour chacun des tribunaux. Le début et la fin de la durée de fonction des différents tribunaux ne sont pas les mêmes¹⁰.

Dans le droit en vigueur, le législateur privilégie sciemment, lors des élections périodiques pour le renouvellement intégral des tribunaux fédéraux, les juges qui sont à nouveau candidat (voir les art. 135 et 136 LParl), notamment parce que le bulletin de vote consiste en la liste des noms des titulaires. La possibilité d'une réélection « automatique », ou tacite, figurant dans le nouvel *al. 1* renforce cet avantage. L'ensemble des dispositions servent en fin de compte à assurer la stabilité du Tribunal fédéral¹¹.

L'Assemblée fédérale conserve finalement la compétence de ne pas réélire un juge, la réélection « automatique » ou tacite, n'apportant pas d'amélioration notable de l'indépendance des juges par rapport à la situation juridique actuelle. Si la compétence d'introduire à tout moment une procédure de réélection et de ne pas réélire un juge reste entre les mains de l'Assemblée fédérale, le risque subsiste que des partis ou des membres du Parlement abusent de la procédure pour tenter de faire pression et pratiquer une politique du vote sanction.

3.4.2 Option 2 : organisation d'une réélection sur décision de l'Assemblée fédérale

Conformément au nouvel *al. 1* de l'art. 136 LParl, la réélection des juges au Tribunal fédéral se fait tacitement. Une réélection selon les *al. 1^{bis} à 3* – c'est-à-dire comme elle a lieu aujourd'hui – ne se produit plus que si l'Assemblée fédérale décide, au plus tard lors de la session précédant la date de l'élection et sur proposition d'un groupe ou d'un parlementaire, de mener une procédure de réélection au sens des *al. 1^{bis} à 3*. L'Assemblée fédérale délibère sur les propositions pendant la même session. La compétence de réélection reste donc entre les mains de l'Assemblée fédérale. Comme elle réclame une majorité des Chambres réunies, l'obstacle procédural mis à l'exécution d'une procédure de réélection est légèrement plus élevé que dans la situation juridique actuelle.

4 Réélection par la Commission judiciaire sur recommandation du comité consultatif

4.1 Exigence de l'initiative parlementaire

L'élection a lieu pour une durée de fonction fixe de six ans. C'est la CJ qui procède à la réélection sur recommandation du comité consultatif.

⁹ RS 173.110

¹⁰ Voir à ce sujet *MARTI*, (note 3), ad art. 135 n° 6 ss.

¹¹ Voir *MARTI*, (note 3), ad art. 136 n° 4.

4.2 Modification de la Constitution nécessaire (contre-projet direct)

La Constitution prévoit que l'Assemblée fédérale élit les juges au Tribunal fédéral (art. 168, al. 1, Cst.), disposition qui inclut la réélection. La (ré)élection des juges des autres tribunaux fédéraux est réglée dans les lois correspondantes et repose sur l'art. 168, al. 2, Cst., qui habilite le législateur à prévoir d'autres élections. Si on veut charger la CJ de réélire les juges au Tribunal fédéral en lieu et place de l'Assemblée fédérale, il faut modifier la Constitution et par conséquent élaborer un contre-projet direct.

4.3 Ébauche de projet constitutionnel et de législation d'exécution

Réglementation dans la Cst. :

Art. 153 Commissions parlementaires

¹ Chaque conseil institue des commissions en son sein.

² La Commission judiciaire visée à l'art. 168, al. 1^{bis}, est composée de membres des deux conseils. La loi peut prévoir d'autres commissions conjointes.

³ La loi peut déléguer aux commissions certaines compétences, à l'exception des compétences législatives.

⁴ Afin de pouvoir accomplir leurs tâches, les commissions ont le droit d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes. La loi définit les limites de ce droit.

Art. 168 Élections

¹ L'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral, le chancelier ou la chancelière de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral et le général.

^{1bis} Les juges au Tribunal fédéral sont réélus par la Commission judiciaire. La loi règle la procédure de réélection, l'organisation et la composition de la Commission judiciaire.

² La loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale la compétence d'élire d'autres personnes ou d'en confirmer l'élection.

Règlementation dans la LParl

Art. 40a Commission judiciaire

¹ La Commission judiciaire est compétente pour préparer l'élection et la révocation des personnes suivantes :

- a. les juges des tribunaux fédéraux ;
- b. les membres de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération ;
- c. le procureur général de la Confédération et les procureurs généraux suppléants de la Confédération.

^{1bis} Elle réélit les juges au Tribunal fédéral et institue le comité consultatif permanent au sens de l'art. 40b.

² La Commission judiciaire met au concours public les postes vacants de juges, de procureur général de la Confédération et de procureurs généraux suppléants de la Confédération. Dans la mesure où la loi permet l'exercice à temps partiel de la fonction, la mise au concours indique le taux d'activité.

³ La commission judiciaire soumet à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ses propositions pour l'élection et la révocation des personnes visées à l'al. 1.

⁴ Elle fixe le détail des rapports de travail des juges, du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants.

⁵ Chaque groupe a droit au moins à un siège au sein de la commission.

⁶ Si les Commissions de gestion ou la Délégation des finances font des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle du procureur général de la Confédération, d'un procureur général suppléant ou d'un juge, elles les communiquent à la Commission judiciaire.

Art. 40b (nouveau) Comité consultatif de la Commission judiciaire

¹ Le comité consultatif au sens de l'art. 40a, al. 1^{bis}, est composé d'au moins sept membres nommés par la Commission judiciaire. Ils sont des experts du droit. Ils ne doivent pas être membres de l'Assemblée fédérale.

² Le comité consultatif assiste la Commission judiciaire dans la préparation de l'élection et de la réélection. Il examine notamment les candidatures et recommande à la Commission judiciaire des candidats à l'élection et les juges à réélire.

³ L'Assemblée fédérale fixe les détails de l'organisation et des tâches du comité consultatif dans une ordonnance.

4.4 Explications

Confier la réélection des juges au Tribunal fédéral à la Commission judiciaire nécessite, nous l'avons dit, une révision de la Constitution. La mise en œuvre de l'initiative parlementaire réclame en outre quelques modifications de la LParl.

4.4.1 Révision constitutionnelle

Les modifications proposées concernent les art. 153, al. 2, et 168, al. 1, Cst.

Art. 153, al. 2, Cst.

L'art. 153 Cst. règle entre autres la composition des commissions et les droits dont elles disposent pour s'acquitter de leurs tâches. Le texte de la Constitution n'évoque ni la CJ, ni d'autres commissions parlementaires. Si on introduit le terme de Commission judiciaire à l'art. 168, al. 1^{bis}, Cst. et qu'on confie à la CJ l'importante tâche de réélire les juges au Tribunal fédéral, il faut aussi inscrire dans la Constitution ce qu'est la CJ. D'où le nouvel al. 2 de l'art. 153 Cst., qui montre qu'il ne s'agit pas d'une commission d'un conseil au sens de l'al. 1, mais d'une commission des Chambres réunies.

Art. 168, al. 1^{bis}, Cst.

Sous le titre 5 « Autorités fédérales », la Constitution régit au chapitre 2 l'Assemblée fédérale et à la section 3 ses compétences, parmi lesquelles, à l'art. 168, l'élection des juges au Tribunal fédéral. La réélection devrait être placée juste après, dans un nouvel al. 1^{bis}, en raison de sa proximité thématique. Cet alinéa prévoit que la CJ réélit les juges au Tribunal fédéral. La procédure correspondante et l'organisation et la composition de la CJ sont fixées dans une loi formelle. Comme le montrent les explications concernant les art. 40a et 40b LParl, le législateur peut reprendre sur plusieurs points des règles figurant déjà dans la LParl. En ce qui concerne la nature et la composition de la CJ, la situation juridique ne devrait pas changer par rapport à aujourd'hui. La procédure de réélection, en revanche, réclamerait d'analyser soigneusement dans quelle mesure la LParl doit être modifiée.

4.4.2 Modification de la LParl

La LParl règle les tâches et l'organisation de l'Assemblée fédérale, les droits et les obligations de ses membres et les relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux (voir l'art. 1). Les modifications concernant la préparation des élections des juges fédéraux sont donc à placer dans cette loi. Nous proposons un nouvel al. 1^{bis} à l'art. 40a et un nouvel art. 40b. Il faudrait aussi compléter éventuellement l'art. 5, al. 1, LTF.

Art. 40a, al. 1^{bis}, LParl (nouveau)

L'art. 40a dresse la liste des tâches de la CJ, notamment en ce qui concerne la procédure d'élection des juges des tribunaux fédéraux. Il prévoit, dans un nouvel al. 1^{bis}, que la CJ institue un comité consultatif permanent afin de disposer d'un soutien. Vu l'exigence de l'initiative, le nouvel alinéa est conçu – à la différence de l'option exposée aux chap. 2.3 s. – comme une disposition non pas potestative, mais impérative. Il prévoit donc que la CJ doit instituer un comité consultatif permanent pour disposer d'un appui dans la préparation des élections. La CJ hérite en effet d'une nouvelle tâche importante au plan des institutions politiques. Pour l'accomplir, elle doit se faire assister de manière professionnelle par un comité consultatif, en respectant les consignes données par l'art. 40b. L'al. 1^{bis} reprend en outre au niveau de la loi la nouvelle tâche confiée à la CJ par l'art. 168, al. 1^{bis}, Cst. La CJ tient compte lors de la réélection des recommandations du comité consultatif, qui prépare aussi bien l'élection que la réélection (voir ci-après). La recommandation n'est pas contraignante, mais la CJ en tient compte dans sa décision.

Art. 40b LParl (nouveau)

La CJ doit, selon le nouvel art. 40a, al. 1^{bis}, instituer un comité consultatif. Le présent projet régit donc ce comité juste après, dans un nouvel art. 40b intitulé « Comité consultatif de la Commission judiciaire ». Le contenu de l'art. 40b correspond largement à la version figurant aux chap. 2.3 s., raison pour laquelle le rapport n'aborde que les passages qui s'en écartent : l'art. 40b, al. 2, mentionne, en ce qui concerne les tâches du comité consultatif permanent, qu'il livre des recommandations pour la réélection des juges. Ces recommandations n'engagent pas juridiquement la CJ. Mais elles servent à objectiver sa décision et elle doit donc en prendre connaissance.

5 Révocation

5.1 Exigence de l'initiative parlementaire

Les juges peuvent en tout temps être révoqués sur proposition de la CJ en cas de violation grave et intentionnelle du devoir de fonction et/ou d'incapacité à exercer leurs fonctions. La commission spécialisée a compétence pour établir les faits.

5.2 Révision constitutionnelle nécessaire (contre-projet direct)

Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour la totalité de leur durée de fonction qui est de six ans (voir art. 145 Cst.). La Constitution ne prévoit en principe pas la possibilité de les révoquer avant la fin de cette période¹². Une révocation par l'Assemblée fédérale serait toutefois éventuellement possible à titre exceptionnel, si un juge au Tribunal fédéral ne remplissait plus les conditions pour être élu ou bien s'il advenait un motif d'incompatibilité et que celui-ci ne soit pas écarté¹³. Si, par exemple, il ne remplissait plus les conditions d'éligibilité visées à l'art. 143 Cst., étant placé sous curatelle de portée générale en raison d'une grave maladie

¹² Voir BIAGGINI (note 5), ad art. 145 n° 4 s.

¹³ Voir SCHAUB, (note 5), ad art. 145 n° 8 avec d'autres références.

psychique et se voyant privé du droit de vote, une révocation serait probablement compatible avec la Constitution. Mais relever définitivement de ses fonctions un juge au Tribunal fédéral avant la fin de son mandat pour d'autres raisons (notamment pour une grave violation de ses devoirs de fonction) ne peut se faire sans révision constitutionnelle. La question de la révocation des juges au Tribunal fédéral est matériellement de rang constitutionnel¹⁴. Par ailleurs, la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité¹⁵ prévoit, en son art. 14, al. 5, une suspension provisoire des membres des autorités et des magistrats élus par l'Assemblée fédérale, dont les juges au Tribunal fédéral font partie. Instaurer une procédure de révocation de ces derniers, comme le demande l'initiative parlementaire, requiert donc une modification de la Constitution, du fait de l'art. 145 Cst.¹⁶.

Au niveau fédéral, seuls les juges des tribunaux de première instance peuvent cependant être révoqués en tout temps¹⁷. En effet, leur élection n'est pas règlementée dans la Constitution comme l'est celle des juges au Tribunal fédéral.

5.3 Ébauche de projet constitutionnel et de législation d'exécution

Règlementation dans la Cst.

Art. 168a Révocation (nouveau)

¹ L'Assemblée fédérale peut révoquer un juge au Tribunal fédéral avant la fin de sa période de fonction :

- a. s'il a violé gravement ses devoirs de fonction, de manière intentionnelle ou par négligence grave ; ou
- b. s'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction.

Règlementation dans la LParl

Art. 40a Commission judiciaire

¹ La Commission judiciaire est compétente pour préparer l'élection et la révocation des personnes suivantes :

- a. les juges des tribunaux fédéraux ;
- b. les membres de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération ;
- c. le procureur général de la Confédération et les procureurs généraux suppléants de la Confédération.

^{1bis} Elle peut instituer un comité consultatif permanent au sens de l'art. 40b. (nouveau)

² La Commission judiciaire met au concours public les postes vacants de juges, de procureur général de la Confédération et de procureurs généraux suppléants de la Confédération. Dans la mesure où la loi permet l'exercice à temps partiel de la fonction, la mise au concours indique le taux d'activité.

³ La commission judiciaire soumet à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ses propositions pour l'élection et la révocation des personnes visées à l'al. 1.

⁴ Elle fixe le détail des rapports de travail des juges, du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants.

¹⁴ Voir *PATRICK GUIDON*, Justiz-Initiative: Eckpunkte eines Gegenentwurfs und Ausblick, in: « Justice - Justiz – Giustizia » 2020/4, n° 10 et 12 ; *PETER BIERI / MICHELLE ANGELA GROSJEAN / KARL-MARC WYSS*, Richternichtwiederwahl: Zürcher Altersgrenze reformbedürftig, in: dRSK, publié le 15 décembre 2020, n° 19.

¹⁵ RS 170.32

¹⁶ Voir *BIAGGINI* (note 5), ad art. 145 n° 5 ; *BIERI / GROSJEAN / WYSS*, (note 14), n° 19.

¹⁷ Voir art. 10 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.32), art. 14 de la loi du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (LTFB ; RS 173.41) et art. 49 de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP ; RS 173.71).

⁵ Chaque groupe a droit au moins à un siège au sein de la commission.

⁶ Si les Commissions de gestion ou la Délégation des finances font des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle du procureur général de la Confédération, d'un procureur général suppléant ou d'un juge, elles les communiquent à la Commission judiciaire.

Art. 40b (nouveau) Comité consultatif de la Commission judiciaire

¹ Le comité consultatif au sens de l'art. 40a, al. 1^{bis}, est composé d'au moins sept membres nommés par la Commission judiciaire. Ils sont des experts du droit. Ils ne doivent pas être membres de l'Assemblée fédérale.

² Le comité consultatif assiste la Commission judiciaire dans la préparation de l'élection. Il examine notamment les candidatures, recommande des candidats à la Commission judiciaire et établit les faits dans la procédure de révocation.

³ L'Assemblée fédérale fixe les détails de l'organisation et des tâches du comité consultatif dans une ordonnance.

Réglementation dans la LTF

Art. 5a Révocation (nouveau)

¹ L'Assemblée fédérale peut révoquer un juge au Tribunal fédéral avant la fin de sa période de fonction :

- a. s'il a violé gravement ses devoirs de fonction, de manière intentionnelle ou par négligence grave ; ou
- b. s'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction.

5.4 Explications

Nous l'avons dit, rendre la révocation des juges au Tribunal fédéral possible requiert une révision constitutionnelle. Mais la mise en œuvre de l'initiative parlementaire nécessite aussi une modification de la LParl et de la LTF.

5.4.1 Révision constitutionnelle

Art. 168a Cst. (nouveau)

Dans le titre 5 de la Constitution « Autorités fédérales », sous le chapitre 2 consacré à l'Assemblée fédérale, la section 3 règle les compétences. La révocation est en quelque sorte le contrepied de l'élection des juges par l'Assemblée fédérale, réglée à l'art. 168, si bien qu'il est logique de la placer juste après, dans un nouvel art. 168a.

Sur le fond, l'art. 168a se rapproche des normes applicables aux juges des tribunaux fédéraux de première instance, telles celles de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)¹⁸ et de la loi sur le Tribunal fédéral des brevets du 20 mars 2009 (LTFB)¹⁹. Sa formulation reprend largement celle de l'art. 10 LTAF, de l'art. 14 LTFB ou de l'art. 49 LOAP. L'Assemblée fédérale peut révoquer un juge au Tribunal fédéral avant la fin de sa période de fonction s'il a violé gravement ses devoirs de fonction de manière intentionnelle ou par négligence grave (let. a) ou s'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction (let. b). Les

¹⁸ RS 173.32

¹⁹ RS 173.41

normes citées, leurs travaux préparatoires et la littérature scientifique qui s’y rapporte permettront de déterminer ce que l’on doit entendre par grave violation des devoirs de fonction ou perte de la capacité d’exercer sa fonction : les devoirs de fonction dépendent concrètement des tâches des juges en question – dire le droit, administrer la justice et exercer une surveillance – et sont de plusieurs ordres : obligations de remplir leurs tâches (notamment de rendre des décisions indépendantes et impartiales), obligation de garder le secret et devoir de loyauté, restrictions concernant les activités accessoires et interdiction d’accepter des dons²⁰. Une révocation implique que le juge en question ait gravement violé ces obligations. Quant à perdre durablement la capacité d’exercer sa fonction, tel est certainement le cas lorsque le juge est placé sous curatelle de portée générale²¹, mais aussi s’il est atteint d’une grave maladie ou qu’il commette une infraction grave en dehors de l’exercice de sa fonction. On trouve une règle similaire à l’al. 3 de l’art. 140a LParl, qui traite de l’incapacité d’un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer sa fonction²².

Il est à noter que la possibilité de révoquer un juge en tout temps en conservant un régime de réélection périodique avec des durées de fonction relativement courtes ne renforce guère l’indépendance des juges, voire tend plutôt à l’affaiblir. La chose est différente lorsque les mandats sont d’une longue durée (voir chap. 6).

Nous ne proposons pas de disposition transitoire. La révocation serait possible dès l’entrée en vigueur de l’art. 168a Cst., pour lors que les critères qui y sont fixés sont remplis.

5.4.2 Modification de la LParl et de la LTF

La LParl règle les attributions et l’organisation de l’Assemblée fédérale, les droits et obligations de ses membres ainsi que les relations entre l’Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux (voir l’art. 1). Une éventuelle modification de la préparation des élections des juges fédéraux doit donc y être intégrée. Nous proposons donc de compléter l’art. 40a par un nouvel al. 1^{bis} et de créer un art. 40b.

Art. 40a, al. 1^{bis}, LParl (nouveau)

Le nouvel alinéa proposé prévoit l’institution d’un comité consultatif chargé d’assister la CJ. Contrairement à l’option proposée aux chap. 2.3 et suiv., il ne s’agit pas d’une disposition postestative, au vu de l’exigence de l’initiative parlementaire. La CJ *doit* instituer le comité consultatif pour l’aider à préparer l’élection des juges, conformément aux conditions de l’art. 40b.

Art. 40b LParl (nouveau)

Les conditions qui s’appliquent au comité consultatif institué en vertu de l’art. 40a, al. 1^{bis}, sont définies juste après, dans un nouvel art. 40b intitulé « Comité consultatif de la Commission judiciaire ». La teneur en est pour l’essentiel la même que dans la proposition faite aux chap. 2.3 et suiv. ; l’al. 2 précise simplement en sus que le comité consultatif établit les faits dans la procédure de révocation.

²⁰ Voir KONRAD SAHLFELD, Art. 14 Amtsenthebung, in: Calame / Hess-Blumer / Stieger (éd.), Patentgerichtsgesetz, Bâle 2013, p. 182 ss., p. 183 n° 6; pour plus de détails: Amtspflichten der Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte, avis de droit de l’Office fédéral de la justice du 23 octobre 2007, JAAC 2008.24, p. 306 ss.

²¹ Voir SAHLFELD (note 20), ad art. 14 n° 8 s.

²² Voir message, p. 6621 ss.

Art. 5, al. 1, LTF (nouveau)

Les exigences du nouvel art. 168a Cst. doivent aussi être concrétisées dans la LTF, sous la forme d'un nouvel art. 5a intitulé « Révocation ». Quant au contenu de cet article, on se reportera aux explications du chap. 5.4.1. Il faudrait éventuellement régler aussi dans la LTF la question des voies de droit (voir le chap. qui suit).

5.4.3 La question des voies de droit

Une révocation est fondamentalement différente d'une non-réélection, bien que les deux aient des conséquences similaires. La non-réélection est de nature principalement politique ; la révocation est un acte justiciable d'application du droit, qui doit se fonder sur un état de fait décrit par la loi²³ : dans notre cas, sur les conditions posées à l'art. 168a Cst., avec toutes les questions juridiques qui y sont liées. Comme le précise le message, il faudrait prévoir dans le droit national une possibilité de recourir contre une décision de révocation rendue par l'Assemblée fédérale, à titre d'exception au sens de l'art. 189, al. 4, Cst. Le juge concerné aurait la possibilité d'attaquer cette décision conformément à ses droits constitutionnels et à la CEDH (voir art. 6 et 13 en rel. avec l'art. 8 CEDH)²⁴.²⁵ En réglant dans la loi la question des voies de droit, il s'agit d'assurer que la procédure de révocation respecte les droits fondamentaux et les droits de procédure des juges concernés (notamment le droit d'être entendu, le principe de la bonne foi et le droit de recours au sens de l'art. 13 CEDH)²⁶. La protection juridique de la personne concernée pose des exigences moins strictes si la révocation porte sur une courte période, par ex. la fin de la période de fonction, jusqu'à la nouvelle élection, qui a lieu tous les six ans. Il n'existe pas de droit à la réélection²⁷.

Élaborer des dispositions normatives concernant les voies de droit contre une révocation ex-cèderait le cadre du présent rapport. On se reportera aux explications données dans le message²⁸.

6 Prolongation de la période de fonction et révocation

6.1 Combinaison des exigences de l'initiative

Les discussions au sein des Commissions des affaires juridiques ont laissé apparaître qu'une combinaison des points demandés par l'initiative parlementaire était souhaitée. Le présent rapport présente donc une option combinant la prolongation de la période de fonction des juges au Tribunal fédéral et la possibilité de les révoquer, dans le but de renforcer l'indépendance des juges. Si la Confédération prolonge la période de fonction des juges au Tribunal fédéral, l'Assemblée fédérale devrait avoir la possibilité de les révoquer en cas de manquement grave. Concernant la révocation, nous renvoyons aux explications données au chap. 5.4.1 sur l'art. 168a Cst.

²³ Concernant la différence entre la révocation et la non-réélection, voir *SUSANNE GENNER*, Abberufung aus dem Richteramt, in: RFJ 2017, p. 3 ss.

²⁴ Voir l'avis de droit de *REGINA KIENER*, Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern an erstinstanzlichen Gerichten des Bundes, Berne 2007, JAAC 3/2008 du 3 septembre 2008; *PETER BIERI*, Bearbeitung von Daten über Richterinnen und Richter, Thèse Berne 2016, n° 392 ss. et 645 ss.

²⁵ Cf. les explications données dans le message, p. 6628 s. ; également, *BIERI / GROSJEAN / WYSS* (note 14), n° 14 s.

²⁶ Voir le message, p. 6622 s. ; concernant de manière générale les droits de l'homme appliqués aux juges, l'aperçu de la jurisprudence récente par *MARIE-CHRISTINE FUCHS / FRANZISKA RINKE*, Absetzung von Richtern und Staatsanwälten als Bedrohung für den Rechtsstaat, in : EuGRZ 2020, p. 398 ss.

²⁷ Voir le message, p. 6623.

²⁸ Voir le message, p. 6622 s. et 6629.

6.2 Révision constitutionnelle nécessaire (contre-projet direct)

La prolongation de la période de fonction requiert une révision de l'art. 145 Cst., qui en fixe la durée à six ans. De plus, comme on l'a vu plus haut, instaurer la révocation requiert une révision constitutionnelle (voir chap. 5.2). Ces deux mesures combinées doivent donc prendre la forme d'un contre-projet direct.

6.3 Ébauche de révision constitutionnelle

Réglementation dans la Cst.

Art. 145 Durée de fonction (option âge de 68 ans)

¹ Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral ainsi que le chancelier ou la chancelière de la Confédération sont élus pour quatre ans. ~~Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour six ans.~~

² Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour un mandat unique et restent en fonction jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 68 ans.

Art. 168a Révocation (nouveau)

¹ L'Assemblée fédérale peut révoquer un juge au Tribunal fédéral avant la fin de sa période de fonction :

- a. s'il a violé gravement ses devoirs de fonction, de manière intentionnelle ou par négligence grave ; ou
- b. s'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction.

Art. 197, ch. 12²⁹ (disposition transitoire)

Les juges au Tribunal fédéral qui sont en fonction lors de l'entrée en vigueur des art. 145, al. 2, et 168a peuvent le rester jusqu'à la fin de l'année pendant laquelle ils atteignent l'âge de 68 ans.

Art. 145 Durée de fonction (option 12 ou 16 ans)

¹ Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral ainsi que le chancelier ou la chancelière de la Confédération sont élus pour quatre ans. ~~Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour six ans.~~

² Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour un mandat unique de douze (ou seize) ans et restent en fonction au plus tard jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 68 ans.

Art. 197, ch. 12³⁰ (disposition transitoire)

Les juges au Tribunal fédéral qui sont déjà en fonction le restent pour une période unique de douze (ou seize) ans qui court à compter de l'entrée en vigueur des art. 145, al. 2, et 168a.

²⁹ Le chiffre définitif de la disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après la votation populaire.

³⁰ Le chiffre définitif de la disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après la votation populaire.

6.4 Explications

6.4.1 Option durée de fonction jusqu'à 68 ans

Art. 145, al. 2, Cst. (nouveau)

La durée de fonction des juges au Tribunal fédéral est réglée à l'art. 145, al. 1, 2^e phrase, Cst., qui la fixe à six ans. Cette disposition doit être supprimée et remplacée par un al. 2 prévoyant que l'Assemblée fédérale élit les juges au Tribunal fédéral pour une période qui court jusqu'à leurs 68 ans. Ce nouvel alinéa est parallèle à l'al. 1 qui règle la durée de fonction des membres du Conseil national et du Conseil fédéral ainsi que du chancelier de la Confédération. Celle-ci reste de quatre ans, avec des réélections périodiques. Le nouvel al. 2 proposé supprime la possibilité d'une réélection pour les juges au Tribunal fédéral, ce qui entraîne une modification de la LParl. Les art. 135 et 136 LParl concernant le renouvellement intégral du tribunal et la réélection des juges ne seraient plus pertinents et devraient être adaptés en conséquence. Dans le cadre de l'élaboration d'un éventuel avant-projet, il conviendrait également de se pencher sur l'opportunité d'appliquer l'art. 145, al. 2, Cst. aux juges suppléants ou extraordinaires du Tribunal fédéral et sur la portée qu'il revêtirait pour ces derniers.

Art. 168a Cst. (nouveau)

Cet article correspond à la version proposée au chapitre 5.3, si bien qu'on pourra se reporter aux explications du chapitre 5.4.1 et aux remarques concernant les voies de droit au chapitre 5.4.3.

Art. 197, ch. 12, Cst. Disposition transitoire (nouvelle)

La disposition transitoire de l'art. 197, ch. 12, Cst.³¹ détermine la manière dont les nouveaux art. 145, al. 2, et 168a Cst. s'appliquent aux juges au Tribunal fédéral qui sont en fonction au moment de leur entrée en vigueur. Bien qu'élus selon la procédure prévue par l'ancien droit, ils auront la possibilité de conserver leur charge jusqu'à leurs 68 ans. Il est à noter que contrairement à ce que prévoit l'initiative sur la justice, le mandat prend fin au même âge pour les hommes et pour les femmes. Si la prolongation de la durée de fonction est en faveur des juges concernés, la possibilité d'être révoqué péjore leur situation juridique.

6.4.2 Option durée de fonction de douze ou seize ans

Art. 145, al. 1 et 2, Cst. (nouveau)

La durée de fonction des juges au Tribunal fédéral est régie par l'art. 145, al. 1, 2^e phrase, Cst, qui la fixe à six ans. Cette disposition est supprimée et remplacée par un nouvel al. 2, en vertu duquel l'Assemblée fédérale élit les juges au Tribunal fédéral pour un mandat unique d'une durée de douze [ou seize] ans. Le mandat prend cependant fin lorsqu'ils atteignent l'âge de 68 ans ; par exemple, un candidat élu à l'âge de 58 ans restera en fonction non pas douze [ou seize] ans, mais jusqu'à son 68^e anniversaire. Concernant cette limite d'âge et la division de l'article en deux alinéas, on se reportera aux explications concernant la première option.

³¹ Le chiffre définitif de la disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après la votation populaire.

Art. 168a Cst. (nouveau)

La disposition proposée est la même qu’au chapitre 5.3. Nous renvoyons aux explications du chapitre 5.4.1 et aux remarques concernant les voies de droit au chapitre 5.4.3.

Art. 197, ch. 12, Cst. Disposition transitoire (nouveau)

La disposition transitoire règle la manière dont les art. 145, al. 2, et 168a Cst. s’appliquent aux juges élus selon l’ancien droit. Selon la norme proposée, la durée de fonction unique de douze [ou seize] ans commence à l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles. Il n’y a pas de réélection des juges concernés. Les art. 135 et 136 LParl concernant le renouvellement intégral du tribunal et la réélection des juges ne seraient plus pertinents et devraient être adaptés en conséquence.

7 Solutions visant à remplacer les contributions aux partis

7.1 Exigence de l’initiative parlementaire

L’indépendance des juges par rapport aux partis doit être garantie. Il convient d’examiner des solutions visant à remplacer les contributions aux partis.

7.2 Contre-projet indirect possible

Les contributions aux partis³² ne sont pas réglées par la loi. Il s’agit d’une pratique relevant d’une relation de droit civil selon laquelle des magistrats – dans ce cas les juges – versent une somme à leur parti politique. Le paiement est une part de leurs honoraires de juge, fixée en chiffres absolus ou en pourcentage. Il se fonde sur un accord de droit privé avec leur parti. L’initiative sur la justice ne thématise pas explicitement cette question.

Le rapport présente une alternative entre une interdiction au niveau constitutionnel et une interdiction au niveau législatif. En effet, le remplacement des contributions aux partis implique en premier lieu que ces dernières soient interdites. Nous nous référons de plus à l’initiative parlementaire Walti³³, qui demande l’interdiction, pour les juges fédéraux, des « contributions d’élus » et des « dons aux partis ».

7.3 Ébauche de projet constitutionnel ou législatif

Réglementation dans la Cst.

Art. 191c Indépendance des autorités judiciaires

¹ Dans l’exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu’à la loi.

² Les juges ne peuvent verser à des partis politiques de contribution financière liée à leur fonction³⁴.

³² Il ne s’agit pas de terminologie « dure ». On trouve dans les ouvrages scientifiques, les débats politiques et la jurisprudence les termes d’« impôt de parti », de « taxe », de « rétrocession de salaire », de « cotisation des juges », etc. Nous utilisons dans les présentes explications le terme mentionné dans l’initiative parlementaire.

³³ Iv. pa. 20.468. Juges fédéraux. Renforcer l’indépendance judiciaire en interdisant les contributions d’élus et les dons aux partis, déposée le 24 septembre 2020.

³⁴ Sur le modèle de la solution de l’Association suisse des magistrats de l’ordre judiciaire (ASM), proposée par M. Guidon, président de l’ASM, lors de la séance de la CAJ-N du 5 novembre 2020.

Réglementation dans la LTF³⁵

Art. 6 Incompatibilité à raison de la fonction

¹ Les juges ne peuvent être membres de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral ni exercer aucune autre fonction au service de la Confédération.

² Ils ne peuvent exercer aucune activité susceptible de nuire à l'exercice de leur fonction de juge, à l'indépendance du tribunal ou à sa réputation ni représenter des tiers à titre professionnel devant le Tribunal fédéral.

^{2bis} Ils ne peuvent verser à des partis politiques de contribution financière liée à leur fonction.

³ Ils ne peuvent exercer aucune fonction officielle pour un État étranger ni accepter des titres ou des décorations octroyés par des autorités étrangères.

⁴ Les juges ordinaires ne peuvent exercer aucune fonction au service d'un canton ni exercer aucune autre activité lucrative. Ils ne peuvent pas non plus être membres de la direction, de l'administration, de l'organe de surveillance ou de l'organe de révision d'une entreprise commerciale.

7.4 Explications

7.4.1 Révision constitutionnelle

Une norme constitutionnelle aurait pour avantage que l'interdiction vaudrait pour les juges de tous les tribunaux – qu'il s'agisse des tribunaux fédéraux ou des tribunaux des cantons – car l'art. 191c Cst. s'applique à toutes les autorités judiciaires³⁶. Cette solution garantit une réglementation uniforme dans toute la Suisse. L'interdiction répondrait en outre à une recommandation du GRECO³⁷, visant l'amélioration de l'indépendance des juges. La modification proposée prendrait la forme d'un nouvel al. 2 venant compléter l'art. 191c Cst.

Art. 191c, al. 2, Cst. (nouveau)

La Constitution énonce le principe de l'indépendance des juges à l'art. 191c. Comme l'interdiction des contributions aux partis vise à contrer l'impression que les juges sont tributaires de leur parti, il serait bon de l'intégrer dans cet article : la norme actuelle deviendrait l'al. 1 et l'interdiction constituerait l'al. 2. Selon le nouvel alinéa proposé, les juges ne peuvent pas verser à leur parti des contributions financières liées à leur fonction. Cette restriction (« liées à leur fonction ») fait qu'ils pourront rester affiliés à un parti politique et verser des cotisations comme tout autre membre. Pour l'interprétation du terme « parti politique », nous renvoyons aux ouvrages scientifiques concernant l'art. 137 Cst.³⁸.

7.4.2 Modification de la LTF

Une interdiction des contributions aux partis dans la LTF ne concernerait que les juges fédéraux. L'art. 6, al. 2^{bis}, LTF proposé est une version abrégée d'une suggestion de formulation faite dans le message relatif à la révision de la loi sur le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral s'était penché sur la question des contributions aux partis mais il avait renoncé en fin de

³⁵ Il faudrait adapter de la même manière la LTAF, la LOPA et la LTFB.

³⁶ BIAGGINI (note 5), ad art. 191c n° 4; GEROLD STEINMANN, SGK-BV, 3^e éd., Zurich/St-Gall 2014, ad art. 191c n° 2.

³⁷ Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe ; le GRECO, dans son rapport d'évaluation du 2 décembre 2016, formule comme recommandation vii la suppression de la pratique consistant à verser une partie du montant de leur traitement aux partis politiques. Dans son rapport de conformité du 22 mars 2019, il constate que des mesures sont encore à prendre.

³⁸ Voir par. ex. PATRICIA M SCHIESS RÜTIMANN, SGK-BV, 3^e éd., Zurich/St-Gall 2014, ad art. 137 n° 17 ss. ou PIERRE TSCHANNEN, BSK-BV, Bâle 2015, ad art. 137 n° 6.

compte à proposer de les interdire, car il estimait, à cette date, que cette disposition ne trouverait pas de majorité politique³⁹.

Art. 6, al. 2^{bis}, LTF (nouveau)

L'art. 6 LTF porte sur les incompatibilités à raison de la fonction, découlant des activités des juges au Tribunal fédéral. L'al. 2 prévoit notamment qu'ils ne peuvent exercer aucune activité susceptible de nuire à l'indépendance du tribunal ou à sa réputation. Il est donc cohérent de placer l'interdiction des contributions aux partis à la suite de cette disposition, dans un nouvel al. 2^{bis}.

Cet alinéa a la même teneur que le nouvel art. 191c, al. 2, Cst. proposé – dont on pourra lire les explications au chap. 7.4.1.

7.5 Solutions de remplacement possibles

L'initiative parlementaire demande que l'on examine des solutions visant à remplacer les contributions aux partis. Ces dernières représentent aujourd'hui une part conséquente du budget des partis politiques. On peut envisager :

- une augmentation des contributions aux groupes pour les partis représentés à l'Assemblée fédérale. L'art. 10 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 mars 1988 relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires⁴⁰ devrait être adapté.
- un financement des partis par l'État. L'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » soulève des questions similaires⁴¹. L'élaboration d'un projet de loi correspondant excéderait toutefois le cadre du présent rapport.

8 Situation des tribunaux de première instance de la Confédération

L'initiative parlementaire se réfère à l'élection et à la réélection des juges de tous les tribunaux fédéraux, soit le Tribunal fédéral, le Tribunal pénal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral des brevets. La question du Tribunal militaire de cassation est laissée de côté, pour les motifs exposés dans l'introduction.

L'élection des juges des tribunaux fédéraux de première instance n'est pas réglée au niveau constitutionnel, contrairement à celle des juges au Tribunal fédéral. En conséquence, l'initiative parlementaire peut instaurer de nouvelles règles dans un simple contre-projet indirect. La question qui se pose est celle de l'opportunité d'une telle démarche en réponse à l'initiative populaire qui, elle, se limite à des réformes touchant le Tribunal fédéral.

³⁹ FF 2018 4735, note de bas de page 57.

⁴⁰ RS 171.211

⁴¹ Message du 29 août 2018 concernant l'initiative sur la transparence, FF 2018 5675, en partic. le chap. 2.1.2 sur le financement des acteurs politiques, p. 5683 s.

9 Annexe : Vue d'ensemble tabulaire

Options sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 20.480 Pour des juges fédéraux indépendants et compétents. Contre-projet indirect à l'initiative sur la justice

Le tableau montre les différentes propositions et les possibles variantes de mise en œuvre. La modification peut être effectuée soit au niveau législatif soit au niveau constitutionnel soit au deux niveaux.

En outre, certaines propositions peuvent être mises en œuvre avec différentes options; celles-ci sont présentée en variante 1 et variante 2 (niveau constitutionnel et législatif). Les modifications / nouveautés sont marquées en rouge pour une meilleure vue 'ensemble.

Proposition de l'initiative parlementaire 20.480 ⁴²	Modification de la Constitution (contre-projet direct)		Modification de loi	
	Option 1	Option 2	Option 1	Option 2
<p>Création d'un comité consultatif (chiffre 2 du rapport) :</p> <p>«Les juges restent élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), sur proposition de la Commission judiciaire (CJ). La proposition de cette dernière s'appuie désormais sur une présélection effectuée par un organe consultatif. / Cette dernière tient uniquement compte de l'aptitude professionnelle (y c. linguistique) et personnelle des candidats (en mettant éventuellement en place une procédure en deux étapes).»</p>			<p>LParl</p> <p>Art. 40a Commission judiciaire</p> <p>¹ La Commission judiciaire est compétente pour préparer l'élection et la révocation des personnes suivantes :</p> <p>a. les juges des tribunaux fédéraux ;</p> <p>b. les membres de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération ;</p> <p>c. le procureur général de la Confédération et les procureurs généraux suppléants de la Confédération.</p> <p>^{1bis} Elle peut instituer un comité consultatif permanent au sens de l'art. 40b. (nouveau)</p> <p>² La Commission judiciaire met au concours public les postes vacants de juges, de procureur général de la Confédération et de procureurs généraux suppléants de la Confédération. Dans la mesure où la loi permet l'exercice à temps partiel de la fonction, la mise au concours indique le taux d'activité.</p> <p>³ La commission judiciaire soumet à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ses propositions pour l'élection et la révocation des personnes visées à l'al. 1.</p> <p>⁴ Elle fixe le détail des rapports de travail des juges, du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants.</p> <p>⁵ Chaque groupe a droit au moins à un siège au sein de la commission.</p> <p>⁶ Si les Commissions de gestion ou la Délégation des finances font des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle du procureur général de la Confédération, d'un procureur général suppléant ou d'un juge, elles les communiquent à la Commission judiciaire.</p>	
			<p>Art. 40b (nouveau) Comité consultatif de la Commission judiciaire</p> <p>¹ Le comité consultatif au sens de l'art. 40b, al. 1^{bis}, est composé d'au moins sept membres nommés par la Commission judiciaire. Ils sont des experts du droit. Ils ne doivent pas être membres de l'Assemblée fédérale.</p>	

⁴² Les propositions sont citées zitiert selon l'initiative parlementaire 20.480 Pour des juges fédéraux indépendants et compétents. Contre-projet indirect à l'initiative sur la justice (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeff?AffairId=20200480>).

Proposition de l'initiative parlementaire 20.480 ⁴²	Modification de la Constitution (contre-projet direct)		Modification de loi	
	Option 1	Option 2	Option 1	Option 2
			<p>² Le comité consultatif assiste la Commission judiciaire dans la préparation de l'élection. Il examine notamment les candidatures et recommande des candidats à la Commission judiciaire.</p> <p>³ L'Assemblée fédérale fixe les détails de l'organisation et des tâches du comité consultatif dans une ordonnance.</p>	
<p>Réélection tacite (chiffre 2 du rapport)</p> <p>«Les juges sont élus pour un mandat d'une durée fixe de six ans. Leur réélection est automatique ou effectuée par la CJ sur proposition de l'organe consultatif.».</p>			<p>LParl Art. 136 Réélection</p> <p>¹ Les juges au Tribunal fédéral sont réélus tacitement, à moins qu'un groupe ou un membre de l'Assemblée fédérale ne propose, au plus tard six mois avant la date de la réélection, qu'une procédure au sens des al. 1^{bis} à 3 soit menée.</p> <p>^{1bis} Le bulletin de vote consiste en la liste des noms des titulaires qui sont à nouveau candidats, présentés par ordre d'ancienneté.</p> <p>² Les députés peuvent biffer le nom de certains candidats. Les noms ajoutés sur la liste ne sont pas pris en compte. Les bulletins de vote sur lesquels tous les noms ont été biffés sont valables et sont pris en compte dans le calcul de la majorité absolue.</p> <p>³ Il n'y a qu'un tour de scrutin. Les candidats qui n'ont pas obtenu la majorité absolue peuvent se présenter à l'élection complémentaire.</p>	<p>LParl Art. 136 Réélection</p> <p>¹ Les juges au Tribunal fédéral sont réélus tacitement, à moins que l'Assemblée fédérale ne décide, sur proposition d'un groupe ou d'un membre du Parlement, au plus tard lors de la session précédant la date de la réélection, de mener une procédure au sens des al. 1^{bis} à 3.</p> <p>^{1bis-3} [voir l'option 1)</p>
<p>Réélection par la commission judiciaire (chiffre 4 du rapport)</p>	<p>Art. 153 Commissions parlementaires</p> <p>¹ Chaque conseil institue des commissions en son sein.</p>		<p>LParl Art. 40a Commission judiciaire</p> <p>¹ La Commission judiciaire est compétente pour préparer l'élection et la révocation des personnes suivantes :</p>	

Proposition de l'initiative parlementaire 20.480 ⁴²	Modification de la Constitution (contre-projet direct)		Modification de loi	
	Option 1	Option 2	Option 1	Option 2
<p>«Les juges sont élus pour un mandat d'une durée fixe de six ans. Leur réélection est automatique ou effectuée par la CJ sur proposition de l'organe consultatif.».</p>	<p>² La Commission judiciaire visée à l'art. 168, al. 1^{bis}, est composée de membres des deux conseils. La loi peut prévoir d'autres commissions conjointes.</p> <p>³ La loi peut déléguer aux commissions certaines compétences, à l'exception des compétences législatives.</p> <p>⁴ Afin de pouvoir accomplir leurs tâches, les commissions ont le droit d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes. La loi définit les limites de ce droit.</p> <p>Art. 168 Élections</p> <p>¹ L'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral, le chancelier ou la chancelière de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral et le général.</p> <p>^{1bis} Les juges au Tribunal fédéral sont réélus par la Commission judiciaire. La loi règle la procédure de réélection, l'organisation et la composition de la Commission judiciaire.</p> <p>² La loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale la compétence d'élire d'autres personnes ou d'en confirmer l'élection</p>		<p>a. les juges des tribunaux fédéraux ;</p> <p>b. les membres de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération ;</p> <p>c. le procureur général de la Confédération et les procureurs généraux suppléants de la Confédération.</p> <p>^{1bis} Elle réélit les juges au Tribunal fédéral et institue le comité consultatif permanent au sens de l'art. 40b.</p> <p>^{2 2} La Commission judiciaire met au concours public les postes vacants de juges, de procureur général de la Confédération et de procureurs généraux suppléants de la Confédération. Dans la mesure où la loi permet l'exercice à temps partiel de la fonction, la mise au concours indique le taux d'activité.</p> <p>³ La commission judiciaire soumet à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ses propositions pour l'élection et la révocation des personnes visées à l'al. 1.</p> <p>⁴ Elle fixe le détail des rapports de travail des juges, du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants.</p> <p>⁵ Chaque groupe a droit au moins à un siège au sein de la commission.</p> <p>⁶ Si les Commissions de gestion ou la Délégation des finances font des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle du procureur général de la Confédération, d'un procureur général suppléant ou d'un juge, elles les communiquent à la Commission judiciaire.</p> <p>Art. 40b (nouveau) Comité consultatif de la Commission judiciaire</p> <p>¹ Le comité consultatif au sens de l'art. 40a, al. 1^{bis}, est composé d'au moins sept membres nommés par la Commission judiciaire. Ils sont des experts du droit. Ils ne doivent pas être membres de l'Assemblée fédérale.</p> <p>² Le comité consultatif assiste la Commission judiciaire dans la préparation de l'élection et de la réélection. Il examine notamment les candidatures et sélectionne les candidats selon leur aptitude professionnelle et personnelle. Il recommande à la Commission judiciaire les candidats appropriés à l'élection et les juges à réélire.</p> <p>³ L'Assemblée fédérale fixe les détails de l'organisation et des tâches du comité consultatif dans une ordonnance.</p>	

Proposition de l'initiative parlementaire 20.480 ⁴²	Modification de la Constitution (contre-projet direct)		Modification de loi	
	Option 1	Option 2	Option 1	Option 2
<p>Révocation (chiffre 5 du rapport) «Les juges peuvent en tout temps être révoqués sur proposition de la CJ en cas de violation grave et intentionnelle du devoir de fonction et/ou d'incapacité à exercer leurs fonctions. L'comité consultatif a compétence pour établir les faits.».</p>	<p>Art. 168a Révocation (nouveau) ¹ L'Assemblée fédérale peut révoquer un juge au Tribunal fédéral avant la fin de sa période de fonction :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. s'il a violé gravement ses devoirs de fonction, de manière intentionnelle ou par négligence grave ; ou b. s'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction. 		<p>LParl: Art. 40a Commission judiciaire ¹ La Commission judiciaire est compétente pour préparer l'élection et la révocation des personnes suivantes : a. les juges des tribunaux fédéraux ; b. les membres de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération ; c. le procureur général de la Confédération et les procureurs généraux suppléants de la Confédération. ^{1bis} Elle peut instituer un comité consultatif permanent au sens de l'art. 40b. (nouveau). ^{2 à 6} [inchangés]</p> <p>Art. 40b (nouveau) Comité consultatif de la Commission judiciaire ¹ Le comité consultatif au sens de l'art. 40a, al. ^{1bis}, est composé d'au moins sept membres nommés par la Commission judiciaire. Ils sont des experts du droit. Ils ne doivent pas être membres de l'Assemblée fédérale. ² Le comité consultatif assiste la Commission judiciaire dans la préparation de l'élection. Il examine notamment les candidatures, recommande des candidats à la Commission judiciaire et établit les faits dans la procédure de révocation. ³ L'Assemblée fédérale fixe les détails de l'organisation et des tâches du comité consultatif dans une ordonnance.</p> <p>LTF: Art. 5a Révocation (nouveau) ¹ L'Assemblée fédérale peut révoquer un juge au Tribunal fédéral avant la fin de sa période de fonction : a. s'il a violé gravement ses devoirs de fonction, de manière intentionnelle ou par négligence grave ; ou b. s'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction.</p> <p>La question des voies de droit dans le cas d'une révocation devrait encore être réglée.</p>	

Proposition de l'initiative parlementaire 20.480 ⁴²	Modification de la Constitution (contre-projet direct)		Modification de loi	
	Option 1	Option 2	Option 1	Option 2
<p>Combinaison de prolongation de la période de fonction et révocation (chiffre 6 du rapport)</p>	<p>Art. 145 Durée de fonction (option âge de 68 ans) ¹ Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral ainsi que le chancelier ou la chancelière de la Confédération sont élus pour quatre ans. Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour six ans. ² Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour un mandat unique et restent en fonction jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 68 ans.</p> <p>Art. 168a Révocation (nouveau) ¹ L'Assemblée fédérale peut révoquer un juge au Tribunal fédéral avant la fin de sa période de fonction :</p> <p>a. s'il a violé gravement ses devoirs de fonction, de manière intentionnelle ou par négligence grave ; ou b. s'il a durablement perdu la capacité d'exercer sa fonction.</p> <p>Art. 197, ch. 12⁴³ (disposition transitoire) Les juges ordinaires au Tribunal fédéral qui sont en fonction lors de l'entrée en vigueur des art. 145, al. 2, et 168a peuvent le rester jusqu'à la fin de l'année pendant laquelle ils atteignent l'âge de 68 ans</p>	<p>Art. 145 Durée de fonction (option 12 ou 16 ans) ¹ Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral ainsi que le chancelier ou la chancelière de la Confédération sont élus pour quatre ans. Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour six ans. ² Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour un mandat unique de douze (ou seize) ans et restent en fonction au plus tard jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 68 ans.</p> <p>Art. 168a Révocation [option 1]</p> <p>Art. 197 Ziff. 12⁴⁴ (disposition transitoire) Les juges au Tribunal fédéral qui sont déjà en fonction le restent pour une période unique de douze (ou seize) ans qui court à compter de l'entrée en vigueur des art. 145, al. 2, et 168a.</p>		

⁴³ Le chiffre définitif de la disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après la votation populaire.

⁴⁴ Le chiffre définitif de la disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après la votation populaire.

Proposition de l'initiative parlementaire 20.480 ⁴²	Modification de la Constitution (contre-projet direct)		Modification de loi	
	Option 1	Option 2	Option 1	Option 2
<p>Interdiction des contributions des partis (chiffre 7 du rapport) « L'indépendance des juges par rapport aux partis doit être garantie. Il convient d'examiner des solutions visant à remplacer les contributions aux partis ».</p> <p>Ils manquent des propositions formulées pour les alternatives : référence au chiffre 7 du rapport et à l'initiative parlementaire Walti</p>	<p>Art. 191c Indépendance des autorités judiciaires ¹ Dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi. ² Les juges ne peuvent verser à des partis politiques de contribution financière liée à leur fonction.</p>		<p>LTF (mutatis mutandis pour LTAF, LOAP, LTFB)</p> <p>Art. 6 Incompatibilité à raison de la fonction ¹ Les juges ne peuvent être membres de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral i exercer aucune autre fonction au service de la Confédération. ² Ils ne peuvent exercer aucune activité susceptible de nuire à l'exercice de leur fonction de juge, à l'indépendance du tribunal ou à sa réputation ni représenter des tiers à titre professionnel devant le Tribunal fédéral. ^{2bis} Ils ne peuvent verser à des partis politiques de contribution financière liée à leur fonction. ³ Ils ne peuvent exercer aucune fonction officielle pour un État étranger ni accepter des titres ou des décorations octroyées par des autorités étrangères. ⁴ Les juges ordinaires ne peuvent exercer aucune fonction au service d'un canton ni exercer aucune autre activité lucrative. Ils ne peuvent pas non plus être membres de la direction, de l'administration, de l'organe de surveillance ou de l'organe de révision d'une entreprise commerciale.</p>	