

Circonstances de la démission d'un juge d'instruction fédéral

**Rapport des Commissions de gestion du Conseil national et
du Conseil des Etats**

du 22 janvier 2010

Liste des abréviations

CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
DFJP	Département fédéral de justice et police
LOAP	Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales ; message publié dans la FF 2008 7371)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LRCF	Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; RS 170.32)
MPC	Ministère public de la Confédération
OJI	Office des juges d'instruction fédéraux
PJF	Police judiciaire fédérale
ProjEff 2	Projet d'efficacité 2 (fait suite à ProjEff, le projet visant à renforcer les autorités de poursuite pénale de la Confédération)
TF	Tribunal fédéral
TPF	Tribunal pénal fédéral

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Le 10 juillet 2008, le Tribunal pénal fédéral (TPF) publiait un communiqué de presse annonçant que le juge d'instruction Ernst Roduner avait présenté sa démission le 9 juillet 2008 et qu'il renonçait avec effet immédiat à poursuivre les instructions en cours.

Le 16 janvier 2009, le TPF annonçait qu'il avait donné suite à la demande présentée par le Ministère public de la Confédération (MPC) concernant l'autorisation de poursuite pénale contre l'ancien juge d'instruction fédéral Ernst Roduner soupçonné d'avoir induit la justice en erreur. Il ressort du rapport de la Police judiciaire fédérale (PJF) du 8 juillet 2008 qu'Ernst Roduner avait consulté un collaborateur de la PJF au sujet d'un fax dont la teneur était en substance la suivante: «Cessez vos investigations à l'encontre de H. Pensez à votre famille!» et que de graves soupçons laissaient présumer qu'Ernst Roduner était lui-même l'auteur de ces menaces et se les était envoyées par fax¹.

Le MPC a donc ouvert une procédure pénale et, en février 2009, l'a déléguée au canton de Zurich. Le 30 mars 2009, le Ministère public I du canton de Zurich a clos la procédure en rendant une ordonnance pénale contre Ernst Roduner étant donné que celui-ci avait reconnu les faits qui lui étaient reprochés².

1.2 Mandat et approche

Les Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats (CdG) exercent au nom des Chambres fédérales la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération (art. 26 LParl³). Dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance sur les tribunaux et les autorités de poursuite pénale, elles accordent une attention toute particulière au respect des principes régissant l'Etat de droit ainsi qu'au bon fonctionnement et à l'efficacité des autorités judiciaires, cela tout en veillant constamment à préserver l'indépendance de la justice.

Le comportement réprouvé d'un fonctionnaire exerçant une fonction dirigeante dans la poursuite pénale est par essence susceptible de saper la confiance dans les autorités judiciaires et de nuire à la réputation de la justice. Le cas d'espèce a fait l'objet d'un vif intérêt dans l'opinion publique et auprès des médias. Le 27 février 2009, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a donc chargé sa sous-commission Tribunaux de vérifier la régularité du fonctionnement des autorités concernées dans l'affaire du fax. La sous-commission Tribunaux de la Commission

¹ Communiqué de presse du TPF du 16.1.2009 et décision rendue le 8.1.2009 par la Commission administrative du TPF (GL.2008.6).

² Communiqué de presse du Ministère public I du canton de Zurich du 28.4.2009.

³ Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10).

de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) s'est associée à cet examen au nom de sa commission mère.

Les sous-commissions Tribunaux ont notamment axé leurs investigations sur la manière dont les autorités concernées ont géré l'information, la sélection et la gestion du personnel, la charge de travail au sein de l'Office des juges d'instruction fédéraux (OJI) et les éventuelles conséquences de l'affaire du fax sur les procédures pénales instruites par Ernst Roduner.

Les sous-commissions Tribunaux⁴ ont demandé au TPF de prendre position par écrit sur cette affaire et procédé à des auditions⁵; ensuite, elles ont demandé à diverses autorités de se prononcer à leur tour par écrit. L'ancien juge d'instruction Ernst Roduner a, par l'entremise de son avocat, indiqué que, par égard à sa famille, il renonçait à être entendu étant donné qu'il se sentait soumis à une très forte pression de la part des médias. Ernst Roduner n'étant plus au service de la Confédération, il ne peut plus être tenu de répondre aux questions des CdG.

Les sous-commissions Tribunaux ont adopté le projet de rapport lors de leur séance du 2 décembre 2009 et l'ont transmis pour avis au Tribunal fédéral (TF) en sa qualité d'autorité de surveillance du TPF, ainsi qu'au TPF, au MPC et à l'ancien juge d'instruction fédéral Roduner.

Divers points du rapport ont été adaptés en fonction des prises de position des autorités concernées ainsi que de celle de l'avocat d'Ernst Roduner.

La CdG-N et la CdG-E ont adopté le présent rapport le 22 janvier 2010.

2 Faits

2.1 Chronologie

Le 27 novembre 2001, le TF nomme Ernst Roduner en qualité de juge d'instruction auprès de l'OJI. Cette nomination au 1^{er} janvier 2002 fait suite à la décision d'augmenter l'effectif des autorités de poursuite pénale de la Confédération qui avait été prise dans le cadre du projet d'efficacité⁶.

Avant d'entrer au service de l'OJI, Ernst Roduner avait exercé la magistrature en qualité de juge à la Cour suprême du canton d'Argovie 17 ans durant. En juin 2001, après une enquête diligentée suite à des accusations portées contre lui, la Commis-

⁴ La sous-commission Tribunaux de la CdG-N est composée des conseillers nationaux Corina Eichenberger (présidente; s'est récusée pour cet objet), Sep Cathomas, André Daguet, Thérèse Frösch, Brigitta M. Gadiant, Alice Glauser et Maria Roth-Bernasconi. La sous-commission Tribunaux de la CdG-E est composée des députés au Conseil des Etats Hansruedi Stadler (président), Peter Briner, Hans Hess et Claude Janiak, Helen Leumann et Anne Seydoux.

⁵ Les sous-commissions Tribunaux ont entendu Erwin Beyeler, procureur général de la Confédération, Lorenz Meyer, président du Tribunal fédéral, Alex Staub, président du TPF et Jürg Zinglé, premier juge d'instruction.

⁶ Modification du 22.12.1999 du code pénal suisse (nouvelles compétences de procédure en faveur de la Confédération dans les domaines du crime organisé et de la criminalité économique; FF 2000 71).

sion de justice du Grand Conseil argovien avait décidé de recommander à son conseil de ne pas le réélire⁷. Le juge Roduner avait alors renoncé à se représenter.

Le TF avait eu connaissance du dossier du Grand Conseil argovien avant de nommer Ernst Roduner en qualité de juge d'instruction fédéral. Une expertise externe visant à évaluer les capacités du candidat avait relevé certaines lacunes dans le domaine des compétences sociales. Pour ce qui est de ses compétences professionnelles, le TF avait estimé qu'Ernst Roduner était le plus expérimenté et le meilleur de tous les candidats ayant offert leurs services à l'époque. Le tribunal n'avait toutefois pas voulu lui confier la conduite de l'OJI en raison des lacunes susmentionnées. Il avait néanmoins estimé que, dans la mesure où un juge d'instruction travaille de manière indépendante, cette fonction conviendrait mieux à la personnalité d'Ernst Roduner que celle de juge au sein d'un tribunal collégial.

Le 27 novembre 2007, Ernst Roduner démissionne de son poste de juge d'instruction fédéral et fait valoir son droit à la retraite anticipée en invoquant le changement de système de la Caisse fédérale de pensions.

Le 13 mars 2008, en accord avec le premier juge d'instruction, Ernst Roduner propose au TPF de mener à terme, avant fin 2008, l'instruction de deux procédures depuis longtemps en instance: celle contre le banquier zurichois H. et celle contre les Hells Angels. Le 29 avril 2008, en sa qualité d'autorité de nomination des juges d'instruction et d'autorité à laquelle ces derniers sont administrativement subordonnés, le TPF nomme Ernst Roduner juge d'instruction extraordinaire pour un engagement contractuel allant du 1^{er} juin au 30 septembre 2008, avec possibilité d'une éventuelle prolongation. Relativement tôt déjà, Ernst Roduner avait laissé entendre qu'il était disposé à mener ces deux procédures jusqu'à leur terme sur mandat spécifique. Le TPF opte pour cette solution, car il estime qu'il ne serait pas judicieux de changer de juge d'instruction en cours de procédure.

Au début de l'après-midi du 24 juin 2008, depuis l'office postal de Zurich-Seebach équipé d'un système de vidéosurveillance, Ernst Roduner envoie à l'OJI à Berne un fax adressé à lui-même contenant en substance les menaces suivantes: «Cessez vos investigations à l'encontre de H. Pensez à votre famille!» Un collaborateur de l'OJI contacte Ernst Roduner à son poste de travail à l'antenne zurichoise de l'OJI. Celui-ci lui demande de lui faire parvenir le document sans avertir qui que ce soit et surtout pas le premier juge d'instruction. Ernst Roduner téléphone ensuite au président de la I^{re} Cour des plaintes, autorité de surveillance de l'OJI, pour l'informer des menaces qu'il vient de recevoir. Le président de la I^{re} Cour des plaintes lui conseille de déposer une plainte pénale, sur quoi Ernst Roduner remet le fax à des agents de la PJF. Ceux-ci entament leurs investigations immédiatement, avant de les interrompre

⁷ Rapport de la Commission de justice du Grand Conseil du canton d'Argovie du 22.6.2001 relatif à la procédure de plainte contre le juge Roduner. Si ce rapport souligne notamment que les compétences juridiques d'Ernst Roduner sont incontestables, qu'il est minutieux, rapide et efficace, il lui reproche aussi d'avoir eu un comportement inadéquat à l'égard de trois collaborateurs de la présidente d'un Tribunal de prud'hommes ainsi qu'à l'occasion d'une conférence donnée lors d'un colloque de juges. Dans ce rapport, la Commission de justice conclut que, eu égard à la personnalité du juge Roduner, on peut, d'une manière générale, douter de sa capacité de modifier certains de ses comportements et souligne que le fait d'avoir, en 1991, abusé à des fins privées de sa fonction de juge à la Cour suprême et de s'être rendu coupable de violation du secret de fonction ternit fortement sa réputation.

quelques heures plus tard, à la demande même d'Ernst Roduner, qui reconnaît être l'auteur des menaces.

Le *8 juillet 2008*, la PJF remet son rapport d'enquête au MPC. Le rapport contient notamment des épreuves tirées de la bande de vidéosurveillance de l'office postal qui montrent Ernst Roduner lors de l'envoi du fax. Au soir de ce 8 juillet, le procureur général de la Confédération informe le président du TPF à Bellinzone de l'affaire.

Tôt dans la matinée du *9 juillet 2008*, le président du TPF, qui s'est déplacé à Berne pour l'occasion, se fait expliquer les faits en détail par le procureur général de la Confédération. A l'issue de cet entretien, il se rend chez le premier juge d'instruction afin de lui faire part des informations en sa possession. Le même jour, le président du TPF et le premier juge d'instruction se rendent à Zurich et confrontent Ernst Roduner aux conclusions du rapport d'enquête de la PJF. Celui-ci ne conteste pas les faits, mais refuse de fournir toute explication. Il indique toutefois avoir reçu des menaces par téléphone. Le président du TPF, qui conduit la discussion, n'approfondit pas plus la vérification des faits, mais fait clairement comprendre à Ernst Roduner que, dans ces conditions, il ne saurait rester au service de l'OJI et doit démissionner avec effet immédiat. Dans un premier temps, Ernst Roduner considère uniquement comme problématique l'éventualité que l'incident puisse être connu du public, et réitère sa volonté de mener à bien l'instruction des deux affaires dont il s'occupe. Finalement, il accepte de donner sa démission avec effet immédiat pour raison de santé et signe une déclaration dans ce sens.

Dans un communiqué de presse, le TPF annonce le *10 juillet 2008* qu'Ernst Roduner a présenté sa démission et, que pour raison de santé, il a renoncé avec effet immédiat à poursuivre l'instruction des deux affaires dont il s'occupait. Dans ce même communiqué, le TPF remercie Ernst Roduner pour le travail qu'il a accompli.

Le *11 juillet 2008*, le procureur général de la Confédération confie le dossier à son suppléant. Le *14 juillet 2008*, se fondant sur le rapport de la PJF, le procureur suppléant ouvre contre Ernst Roduner une enquête de police judiciaire sur l'affaire du fax. De l'avis du MPC, l'affaire n'a aucun caractère urgent: les faits sont établis, les preuves réunies sont claires et il n'y a aucun risque de collusion. Trouvant qu'Ernst Roduner a l'air abattu et harcelé, le procureur général de la Confédération estime qu'il est juste de lui laisser du temps pour se rétablir. Le procureur suppléant se range à ce point de vue.

Le *4 décembre 2008*, conformément à l'art. 15 LRCF⁸, le MPC requiert l'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale auprès du Département fédéral de justice et police (DFJP). Après échange de vues entre les autorités concernées, le TPF constate que, en vertu de l'art. 15, al. 1, let. b, LRCF, il lui appartient de délivrer cette autorisation, ensuite de quoi la demande lui est transmise le 15 décembre 2008.

Le *8 janvier 2009* (l'expédition de la décision est datée du 13 janvier 2009), la Commission administrative du TPF octroie l'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale pour induction de la justice en erreur.

⁸ Loi fédérale du 14.3.1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; RS 170.32).

Le vendredi *16 janvier 2009*, le TPF publie un communiqué de presse sur l'affaire du fax ainsi que l'autorisation de poursuite pénale contre Ernst Roduner⁹. Dans son communiqué, le TPF se réfère à l'information qu'il avait publiée le 10 juillet 2008 au sujet de la démission d'Ernst Roduner pour raison de santé. A ce sujet, il précise que, compte tenu de la compétence du MPC en matière d'enquête préliminaire, il s'était abstenu à ce moment-là de rendre publics les soupçons qui pesaient sur Ernst Roduner, mais que, l'autorisation de poursuite pénale ayant entre-temps été rendue et communiquée aux intéressés, le moment est venu de faire connaître les éléments d'information concrets sur les autres circonstances de la démission de l'ancien juge d'instruction.

Le *18 janvier 2009*, un journal publie un article sur l'affaire du fax¹⁰. Il ressort de cet article qu'Ernst Roduner reconnaît avoir agi sur un coup de tête et commis une «énorme erreur» en s'envoyant le fax de menaces. L'article reprend une déclaration d'Ernst Roduner expliquant que les mots utilisés pour rédiger le fax sont les mêmes que ceux qu'un inconnu avait utilisés pour laisser plusieurs messages anonymes sur son répondeur téléphonique privé. A la fin de cet article, les deux journalistes précisent que, le 15 janvier 2009, ils ont confronté les autorités fédérales concernées aux résultats de leurs investigations, mais que celles-ci ont refusé de prendre position à ce sujet. Ils terminent leur article en laissant entendre que c'est leur intervention qui a poussé le TPF à publier un communiqué de presse pour désamorcer le scandale que la révélation dans la presse d'une tentative d'étouffer cette affaire aurait pu provoquer¹¹.

Après avoir obtenu l'autorisation du TPF d'ouvrir une poursuite pénale, le suppléant du procureur général de la Confédération organise plusieurs auditions, qui débutent le *23 janvier 2009*. Afin de respecter l'indépendance du MPC, les CdG font preuve d'une grande retenue dans l'exercice de leur droit à l'information et renoncent à demander des renseignements détaillés relatifs à l'enquête.

Le *3 février 2009*, étant donné qu'il s'agit d'un dossier simple, le MPC délègue la procédure pénale au canton de Zurich.

Le *30 mars 2009*, le Ministère public I du canton de Zurich condamne Ernst Roduner par ordonnance pénale à une peine avec sursis de 30 jours-amende à 170 francs et à une amende de 1700 francs.

2.2 Gestion de l'information par les autorités concernées

Le fait que le communiqué de presse du *10 juillet 2008* annonçant la démission d'Ernst Roduner ne mentionne pas l'affaire du fax comme étant la raison principale du départ de celui-ci découle d'une décision prise d'un commun accord par le président du TPF et le procureur général de la Confédération. Du point de vue du TPF, il était clair que la responsabilité d'informer le public au sujet des motifs de la démis-

⁹ Communiqué de presse du TPF du 16.1.2009 et décision de la Commission administrative du TPF du 8.1.2009 (GL.2008.6).

¹⁰ *Sonntagsblick* du 18.1.2009 : «Ich habe einen Riesenfehler gemacht».

¹¹ «Als *Sonntagsblick* letzten Donnerstag die Verantwortlichen beim Bund mit seinen Recherchen konfrontierte, wollten diese keine Stellung nehmen. Tags darauf trat die Behörde aber die Flucht nach vorne an und verschickte eine Medienmitteilung, um der Publikation des vertuschten Skandals zuvorzukommen.».

sion d'Ernst Roduner incombait au MPC étant donné que le fax de menaces allait selon toute vraisemblance déboucher sur une procédure pénale. A ce moment-là, le MPC n'avait toutefois pas encore ouvert d'enquête de police judiciaire à proprement parler, raison pour laquelle l'affaire était encore considérée comme relevant uniquement de la conduite du personnel.

Le président du TPF avait expliqué au procureur général suppléant qu'il attendait du MPC qu'il informe le public en temps voulu au sujet de l'affaire du fax, et ce après s'être mis d'accord avec le TPF.. D'après les indications du président, s'il estimait que l'état de santé – moins physique que psychique – d'Ernst Roduner devait être pris en compte, il n'a jamais été question pour lui de passer l'incident sous silence. Le premier juge d'instruction a déclaré que cette manière de procéder avait été décidée pour des motifs de protection de la personnalité et que, en vertu des dispositions régissant la conduite du personnel de la Confédération, il n'y avait aucune raison de rendre l'affaire publique. Le procureur général de la Confédération craignait en outre que le fait de rendre l'affaire publique provoque des recours supplémentaires, ce qui aurait eu pour effet d'aggraver le retard pris dans les procédures pénales traitées par Roduner. Le TF, autorité de surveillance du TPF, n'a pas été informé de l'affaire du fax.

Le 27 août 2008, lors d'auditions relatives au projet d'efficacité 2 (ProjEff2), l'un des membres de la sous-commission de la CdG-N a incidemment demandé au premier juge d'instruction si Ernst Roduner avait définitivement quitté le service de la Confédération. Le premier juge d'instruction a répondu par l'affirmative et a précisé qu'Ernst Roduner avait démissionné avec effet immédiat pour raison de santé. Il a indiqué la même raison le 25 novembre 2008, à l'occasion d'une visite effectuée par une délégation de la CdG-N auprès de l'OJI à Berne. Il n'a mentionné l'affaire du fax à aucune de ces deux occasions. Lors de l'audition effectuée dans le cadre de la présente enquête, il a déclaré avoir renoncé à donner toutes les informations aux représentants de la haute surveillance parlementaire par loyauté envers le TPF auquel il est hiérarchiquement subordonné.

Le 1^{er} septembre 2008, le président du TPF a insisté par courriel auprès du suppléant du procureur général de la Confédération pour que le MPC informe activement le public de l'affaire du fax, expliquant qu'il serait regrettable de laisser passer le moment opportun et d'entreprendre une telle démarche uniquement en réaction à des compte-rendus dans la presse. Le président du tribunal a toutefois expressément laissé le choix de la date de l'information au MPC. À l'époque, le suppléant du procureur général ne voyait pas la nécessité d'informer le public de cette affaire.

En ce qui concerne le choix d'informer le public au 16 janvier 2009, le TPF a précisé à l'intention des CdG que, le MPC n'ayant pas jugé utile de publier un communiqué de presse malgré l'octroi de l'autorisation de poursuite pénale, il avait pris l'initiative d'informer le public le plus rapidement possible. La veille, un journaliste avait pris contact avec l'OJI et l'avait informé qu'il disposait d'informations concernant le fax de menaces. Cet incident avait conforté le TPF dans sa conviction: le MPC n'avait pas su informer le public à temps. C'est pourquoi le TPF avait saisi l'occasion que représentait l'autorisation de la poursuite pénale pour informer le public de cette affaire. D'après les indications du procureur général de la Confédération, le MPC avait eu l'intention d'informer le public dès le moment où il avait obtenu l'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale; il avait toutefois été devancé par la publication d'un article de presse.

2.3

Contexte de l'affaire du fax et attitude des autorités

a) Signes annonciateurs

Le premier juge d'instruction, auquel incombent l'attribution des affaires aux juges d'instruction et l'affectation des ressources, a précisé ne pas avoir eu l'impression qu'Ernst Roduner était surmené et que celui-ci ne lui avait d'ailleurs jamais fait part de quoi que ce soit pouvant laisser penser cela. En ce qui concerne les compétences professionnelles d'Ernst Roduner, le premier juge d'instruction a relevé que si ses qualifications en tant que juriste et juge étaient bonnes, il faisait néanmoins régulièrement appel à des collaborateurs juridiques. Contrairement au premier juge d'instruction, le procureur général de la Confédération a dit avoir eu depuis longtemps l'impression qu'Ernst Roduner était surmené et pas suffisamment soutenu. Le procureur général s'est souvenu qu'à une occasion, Ernst Roduner s'était plaint auprès de lui du manque de soutien de la part de l'OJI et plus particulièrement encore de la part du TPF. En ce qui concerne l'aptitude d'Ernst Roduner à exercer sa fonction, le procureur général de la Confédération s'est souvenu avoir été surpris par la décision de nommer un juge cantonal en qualité de juge d'instruction auprès de l'OJI, tant il est vrai que les deux fonctions diffèrent fortement l'une de l'autre: le dossier transmis au juge de haute instance est en règle générale déjà constitué alors que le juge d'instruction est chargé de monter le dossier en instruisant l'affaire depuis le début.

b) Pénurie de moyens et méthodes de travail de l'OJI

Déjà dans son rapport sur le fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération, la CdG-N avait relevé que l'OJI manquait de personnel et que les procédures s'y accumulaient au point d'être menacées par la prescription, raison pour laquelle elle avait demandé au TPF d'accorder une priorité élevée au règlement des affaires en suspens auprès de l'OJI¹².

Le TPF avait ensuite renoncé à augmenter l'effectif de l'OJI, puisque cet office devait être supprimé et son personnel repris par le MPC lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP)¹³, probablement au début de 2011. Au cours de ces deux dernières années, le MPC a travaillé les procédures plus longtemps et avec un degré de détail plus poussé afin de décharger l'OJI. En sa qualité d'autorité de surveillance du MPC et de l'OJI, la I^{re} Cour des plaintes s'est efforcée de concentrer les ressources et de simplifier les procédures. Fin 2008, malgré ces efforts, 33 procédures étaient encore en instance auprès de l'OJI (fin 2007: 42) alors que seules 22 affaires avaient pu être liquidées (fin 2007: 31)¹⁴.

Le premier juge d'instruction a souligné que la durée de l'instruction préparatoire d'affaires complexes est fortement tributaire du comportement des parties concernées, qui prolongent la procédure de plusieurs mois chaque fois qu'elles utilisent l'une des nombreuses voies de recours dont elles disposent durant l'instruction.

¹² Voir *Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération, rapport de la CdG-N du 5.9.2007*, section 2.5 (FF 2008 1787 ss) avec renvois aux rapports «Uster» et «Lüthi».

¹³ *Message du 10.9.2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales, LOAP)*, (FF 2008 7371).

¹⁴ Voir le rapport de gestion 2008 du TPF du 27.1.2009.

Ernst Roduner avait la réputation d'être un solitaire qui ne laissait personne se mêler des procédures qu'il instruisait. L'organisation du travail à l'OJI lui convenait bien dans la mesure où un juge d'instruction conduit seul l'instruction des affaires dont il a la charge, à la rigueur avec l'appui de collaborateurs juridiques. En effet, aux dires du premier juge d'instruction, bien que ce dernier soit responsable de l'emploi efficace des ressources ainsi que de l'attribution des dossiers aux juges d'instruction, il n'a jusqu'ici que peu influé sur la manière dont les juges d'instruction gèrent leurs dossiers des points de vue tant organisationnel qu'administratif, même s'il en aurait tout à fait le droit en vertu des dispositions légales¹⁵. A la différence de l'OJI, cela fait un certain temps déjà que le MPC a introduit le travail en équipe, spécialement pour les procédures complexes, et les procureurs sont intégrés dans une structure hiérarchique. Pour sa part, le premier juge d'instruction a estimé que, eu égard à la taille de l'OJI (dix juges d'instruction), à son implantation sur trois sites et à la nécessité de travailler en trois langues, il est difficile de travailler en équipes.

e) Conduite du personnel et soutien

Les juges d'instruction sont nommés pour une durée de fonction limitée et sont indépendants dans l'exercice de la poursuite pénale. La direction organisationnelle et administrative de l'OJI incombe au premier juge d'instruction. Il n'est pas prévu que les juges d'instruction bénéficient d'un soutien personnel, même dans le cadre de procédures complexes. Le TPF a rappelé à cet égard que nul n'ignorait que les personnes travaillant dans le domaine de la poursuite pénale s'exposaient à toutes sortes de pressions. Le défi consiste à nommer des personnes capables d'assumer des charges aussi exigeantes.

Ni le TPF ni l'OJI n'ont conduit d'investigation à l'interne sur l'affaire du fax. Lorsque, le 9 juillet 2008, le président du TPF et le premier juge d'instruction ont confronté Ernst Roduner aux conclusions du rapport d'enquête de la PJF, ils ont accepté qu'il refuse de s'expliquer, ce qui permet de conclure qu'ils ne voyaient pas la nécessité d'examiner les motifs de son acte et les circonstances qui y ont conduit dans la perspective de remédier à d'éventuelles lacunes d'organisation et de conduite de l'office.

d) Prétendues menaces téléphoniques contre Ernst Roduner

Partant de l'idée que ce point serait tiré au clair dans le cadre des investigations que le MPC allait entreprendre, le président du TPF et le premier juge d'instruction n'ont pas non plus jugé utile d'approfondir la question des prétendues menaces téléphoniques mentionnées par Ernst Roduner lors de la confrontation du 9 juillet 2008. De l'avis du TPF, cette entrevue avait le départ immédiat d'Ernst Roduner pour seul objectif. Quant au premier juge d'instruction, il a déclaré qu'Ernst Roduner ne lui avait jamais fait part de menaces téléphoniques. Selon le procureur général, le MPC n'a pas examiné plus avant la piste des prétendues menaces téléphoniques dans le cadre de son enquête. D'après le MPC, Ernst Roduner a bien relevé, au cours des auditions, qu'il avait fait l'objet de menaces téléphoniques, mais il a expressément souhaité qu'il n'en soit pas fait cas, prétendant vouloir éviter de mêler sa famille à cette affaire. Ernst Roduner a en outre déclaré au MPC que les enregistrements des

¹⁵ L'art. 2, al. 1, du règlement du 25.05.2004 sur les juges d'instruction fédéraux (RS 173.713.1) prévoit que le premier juge d'instruction surveille l'exécution des tâches incombant aux juges d'instruction, et veille à la célérité du traitement des affaires.

appels incriminés avaient été effacés de son répondeur: le MPC ne disposait donc plus de preuves concrètes pouvant lui permettre d'engager une procédure.

2.4 Répercussions de l'affaire du fax

Indépendamment du coup porté à la confiance du public dans les autorités judiciaires et à l'image de la justice, il a fallu à l'improviste changer de mains les deux procédures complexes et de grande ampleur instruites par Ernst Roduner en raison de son départ avec effet immédiat le 9 juillet 2008. En ce qui concerne la procédure contre le banquier H., la procédure a pris plusieurs mois de retard – l'instruction préparatoire a été close en décembre dernier¹⁶ –, toutefois sans risque de prescription, d'après le TPF. Il n'y aura en revanche aucune répercussion sur la procédure dirigée contre certains Hells Angels, dont l'instruction préparatoire est en passe d'être achevée.

Le départ avec effet immédiat du juge d'instruction Roduner n'a pas provoqué de frais supplémentaires pour la Confédération.

3 Appréciation, conclusions et recommandations

Les CdG estiment que le comportement de l'ancien juge d'instruction Ernst Roduner est inexcusable et indigne d'un magistrat exerçant une telle fonction. Pour les CdG, l'affaire du fax est incompréhensible, cela d'autant plus qu'Ernst Roduner s'est refusé à fournir toute explication aux commissions. Ce dossier a néanmoins trouvé une conclusion sur le plan pénal et l'infraction a été punie. Le but du présent rapport n'est pas de tirer cette affaire au clair, mais de déterminer si d'éventuelles lacunes de gestion de la part des autorités concernées l'ont favorisée ou non, d'en tirer les enseignements et d'en examiner les conséquences pour le fonctionnement des autorités de poursuite pénale.

3.1 Gestion de l'information

En ce qui concerne l'aspect pénal de l'affaire, l'information incombait certes au MPC, mais seulement à partir de l'ouverture de la procédure, c'est-à-dire à partir du 14 juillet 2008. Le moment et la manière d'informer le public au sujet d'une procédure pénale sont inhérents à la conduite de la procédure et entrent dans le domaine de compétence du MPC¹⁷. Le contenu de cette information est limité à l'aspect pénal de l'affaire concernée. En l'occurrence, le délit pouvait être considéré comme relativement léger et, par conséquent, comme n'exigeant pas d'information immédiate. Les CdG peuvent comprendre que le MPC n'ait pas jugé nécessaire, du point de vue de l'instruction pénale, d'informer le public au sujet de cette affaire.

¹⁶ Voir communiqué de presse du juge d'instruction extraordinaire Thomas Hansjakob du 18.12.2009.

¹⁷ Voir *Examen du fonctionnement des autorités de poursuite pénale de la Confédération, rapport de la CdG-N du 5.9.2007*, section 3.2 (FF **2008** 1875 s.).

Etant donné sa qualité d'autorité directement supérieure à l'OJI des points de vue hiérarchique et administratif, la situation était toute autre pour le TPF. Lorsque, comme dans le cas d'espèce, il est question d'un comportement incorrect d'un employé du secteur public dans l'exercice de sa fonction, l'intérêt public passe avant l'institution et sa réputation. Le TPF avait le devoir d'informer le public à temps et en toute transparence et, dans la mesure du possible, de préserver la réputation de la justice et de la poursuite pénale. Cette responsabilité lui incombait encore après l'ouverture de la procédure pénale et il ne pouvait la déléguer au MPC. Il était en outre prévisible que cette affaire allait finir par s'ébruiter. Or, bien que conscient de ce risque, le TPF n'a pas informé le public à temps.

Le fait de publier qu'Ernst Roduner avait démissionné avec effet immédiat pour raison de santé revenait à induire le public en erreur, cela même si certains aspects relatifs à l'état de santé de ce dernier ont pu jouer un rôle dans cette affaire. La véritable raison de la démission a été passée sous silence, ce que confirment encore les remerciements que le TPF adresse à Ernst Roduner à la fin de son communiqué de presse.

Les CdG sont en outre d'avis que le TF aurait dû être tenu au courant sans délai. Il ne peut en effet pas remplir correctement sa tâche d'autorité de surveillance du TPF s'il ne dispose pas des informations nécessaires.

Avant que l'affaire du fax soit connue, le premier juge d'instruction a, par deux fois, délibérément donné à des représentants de la CdG-N des informations incomplètes sur les motifs de la démission d'Ernst Roduner. Bien qu'il ait agi par loyauté envers le TPF auquel il est hiérarchiquement subordonné, il a tout de même enfreint son devoir d'information envers l'autorité de surveillance (art. 156, al. 1, LParl).

Recommandation 1 Révision de la politique d'information

Le TPF révisé sa politique d'information en ce qui concerne les questions administratives et disciplinaires dont la portée dépasse la jurisprudence. Il convient de définir dans le cadre d'un concept d'information les tâches et responsabilités de conduite liées à l'information du public, du TF en sa qualité d'autorité de surveillance et du Parlement.

3.2 Durée de la procédure pénale relative à l'affaire du fax

Le MPC a laissé s'écouler environ cinq mois avant d'engager les démarches visant à obtenir l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale. Les CdG sont tenues de faire preuve d'une grande retenue lorsque, dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance, elles sont amenées à se pencher sur des procédures pénales. Il appartient à l'autorité d'investigation de décider des démarches qu'elle veut entreprendre et du moment auquel elle veut les entreprendre. Les CdG n'ont pas trouvé d'indice apparent qui permettrait de conclure, comme certains médias l'ont fait, à une tentative d'étouffer l'affaire. Huit mois et demi se sont écoulés entre l'envoi du fax et la condamnation de son auteur. Il ne saurait donc être question de retard injustifié, cela d'autant plus que les faits ont été établis rapidement et que, pour les concernés, l'issue de la procédure était tout à fait prévisible.

3.3

Contexte et attitude des autorités

Certains indices permettent de penser que le juge d'instruction Ernst Roduner était dépassé par les procédures complexes dont il avait la charge, même si les raisons de son acte – «énorme erreur» commise sur un coup de tête selon lui¹⁸, appel au secours d'un juge d'instruction surmené aux yeux du procureur général de la Confédération – demeurent inexplicables. Le simple fait que la procédure contre certains Hells Angels et celle contre H. étaient en suspens, respectivement depuis 2005 et 2004, permet déjà de conclure qu'Ernst Roduner était surmené.

Il est évident que le juge d'instruction Roduner était lui-même aussi sous pression dans la mesure où il instruisait deux dossiers régulièrement traités dans les médias. Malgré cela, le TPF et la direction de l'OJI l'ont laissé poursuivre sa tâche en solitaire. Force est de reconnaître que, dans ce domaine, les instances concernées ont manqué de clairvoyance et que leur façon de conduire le personnel a été prise en défaut.

Les responsables n'ont pas non plus pris la peine de chercher les causes possibles de l'affaire pour pouvoir tirer des conclusions concernant d'éventuelles lacunes dans l'organisation ou la conduite de l'office. L'ouverture d'une procédure pénale n'exclut aucunement les mesures administratives ou relevant de la surveillance. En l'occurrence, il aurait été pour le moins indiqué d'examiner l'opportunité de telles mesures.

Les investigations des CdG ont aussi montré que les moyens dont l'OJI dispose sont encore en dessous du seuil critique. Les CdG ont en outre constaté que les juges d'instruction de l'office ne sont pas réellement dirigés. La reprise du personnel de l'OJI par le MPC, qui devrait intervenir au début de 2011, mettra bientôt fin à cette situation insatisfaisante. Les CdG estiment que, malgré cela, il serait judicieux que les responsables examinent autant que possible l'opportunité de mesures améliorant la conduite et le soutien des juges d'instruction, ainsi que de l'introduction du travail en équipe pour les procédures complexes.

Enfin, les CdG peinent à comprendre comment, malgré ses antécédents, Ernst Roduner a pu être nommé juge d'instruction, et remettent ainsi en question la procédure d'évaluation effectuée alors par le TF, qui était jusqu'en 2004 l'autorité de nomination des juges d'instruction fédéraux.

Recommandation 2

Mesures de renforcement de la conduite du personnel et du soutien

Afin d'assurer le transfert sans heurts de l'OJI au MPC, le TPF examine la possibilité de prendre des mesures permettant de renforcer la conduite et le soutien des juges d'instruction, ainsi que l'opportunité de l'introduction du travail en équipe pour les procédures complexes.

¹⁸ *Sonntagsblick* du 18.1.2009: «Ich habe einen Riesenfehler gemacht».

4

Suite de la procédure

Les CdG prient le TF, en sa qualité d'autorité de surveillance du TPF, de prendre position sur les conclusions et les recommandations du présent rapport d'ici au 31 mars 2010.

22 janvier 2010

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

Les présidents,
Maria Roth-Bernasconi, conseillère nationale
Claude Janiak, député au Conseil des Etats

La secrétaire,
Beatrice Meli Andres

Le président des sous-commissions Tribunaux,
Hansruedi Stadler, député au Conseil des Etats

La secrétaire des sous-commissions Tribunaux,
Irene Moser