

12.462

Initiative parlementaire
Nombre de postes de juges au Tribunal pénal fédéral
Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats

du 11 février 2013

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons deux projets d'ordonnances de l'Assemblée fédérale que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter les projets ci-joints.

Le 11 février 2013

Pour la commission :

La présidente, Anne Seydoux-Christe

Condensé

Conformément à l'art. 41 de la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP ; RS 173.71), le Tribunal pénal fédéral se compose de 15 à 35 juges ordinaires et son effectif est complété par des juges suppléants, dont le nombre n'excède pas la moitié de celui des juges ordinaires. L'Assemblée fédérale détermine le nombre de juges dans une ordonnance. Etant donné que le nombre minimal légal de postes de juge au Tribunal pénal fédéral n'a pas encore été dépassé à ce jour, l'Assemblée fédérale a jusqu'ici renoncé à édicter une ordonnance. Il s'agit maintenant de pallier cette lacune. Ainsi, l'ordonnance prévoit de garder le nombre actuel de postes de juge ordinaire et de prévoir un nombre maximal de trois juges suppléants.

Parallèlement, une deuxième ordonnance règle l'indemnisation des juges suppléants, qui seront soumis aux mêmes dispositions que les juges suppléants du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des brevets. Ainsi, les mêmes règles seront applicables à tous les tribunaux concernés.

Rapport

1 Genèse du projet

Le 23 avril 2012, le Tribunal fédéral (TF) a transmis aux Commissions des affaires juridiques des Chambres fédérales une requête du Tribunal pénal fédéral (TPF) datée du 17 avril 2012, qui visait à ce que les commissions élaborent, conformément à l'art. 41, al. 2, de la loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP)¹, une ordonnance de l'Assemblée fédérale permettant que des juges suppléants soient élus au TPF.

La présidente de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) et le président de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) sont convenus que cette requête devait d'abord être examinée par la CAJ-E. A sa séance du 23 août 2012, cette dernière a décidé à l'unanimité, après avoir entendu des représentants du TPF et du TF, de déposer une initiative parlementaire visant à élaborer une ordonnance de l'Assemblée fédérale dans laquelle serait fixé le nombre des juges ordinaires et suppléants du TPF. Le 12 octobre 2012, la CAJ-N s'est ralliée à cette décision à l'unanimité.

Conformément à l'art. 112, al. 1, de la loi sur le Parlement (LParl), la CAJ-E a fait appel au Département fédéral de justice et police pour la suite de ses travaux. Le 11 février 2013, elle a approuvé, à l'unanimité, les présents projets d'ordonnances à l'intention de son conseil.

2 Evolution du nombre de postes de juge au Tribunal pénal fédéral

Conformément à la LOAP, le TPF se compose de 15 à 35 juges ordinaires (art. 41, al. 1) et l'Assemblée fédérale détermine le nombre de juges dans une ordonnance (art. 41, al. 3). Jusqu'à présent, l'Assemblée fédérale n'a édicté aucune ordonnance en ce sens, car le TPF n'avait encore jamais dépassé le nombre minimal de postes de juge prévu par la loi.

Le 1^{er} octobre 2003, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a élu les onze premiers juges du TPF², pour un taux d'occupation total de 870 %. Etant donné qu'il occupe, depuis le 1^{er} janvier 2007, la fonction d'autorité de recours dans le domaine de l'entraide internationale en matière pénale, le TPF s'est doté d'une seconde Cour des plaintes et a demandé à la Commission judiciaire (CJ) de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) de prévoir une augmentation du nombre de juges. Approuvant cette demande, la CJ a mis au concours quatre postes de juge supplémentaires à 80 %. Le 21 juin 2006, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a élu quatre nouveaux juges ; en outre, la CJ a décidé de relever le taux d'occupation de

¹ RS 173.71

² BO 2003 CN (Chambres réunies) 1771

plusieurs juges déjà employés par le TPF. Au final, le tribunal comptait quinze juges pour l'équivalent de 12,5 postes à temps complet³.

Au cours des années qui ont suivi, le TPF a enregistré une augmentation constante du nombre de dossiers à traiter. Au-delà de cet accroissement purement statistique, c'est surtout la charge de travail effective de la Cour des affaires pénales qui s'est accrue : les dossiers très volumineux et complexes vont croissant et les procédures sont souvent dirigées contre plusieurs accusés qui font l'objet de plusieurs chefs d'accusation. Pour ces raisons, le TPF a une nouvelle fois demandé à la CJ, en août 2009, d'augmenter le nombre de postes de juge, afin d'atteindre le minimum de quinze postes prévu par la loi. La CJ a approuvé cette requête et a mis au concours trois postes de juge. Après l'élection de trois nouveaux juges, le 10 juin 2009, le TPF disposait d'un effectif de 18 personnes représentant 15,5 postes à temps complet⁴. Cet effectif est depuis resté inchangé.

3 Modification des bases légales : de la LTPF à la LOAP

A l'origine, les tâches et l'organisation du TPF était définies dans la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF)⁵, dont l'art. 1, al. 3, dotait le TPF de « 15 à 35 postes de juge ». Après que la LTPF eut été remplacée par la LOAP, le 1^{er} janvier 2011, les dispositions sur les postes de juge ont subi deux modifications : d'une part, en sus des postes de juge ordinaire, des postes de juge suppléant ont été créés ; d'autre part, le terme « postes de juge » a été remplacé par « juges », sans qu'il y ait eu intention de modifier le système.

3.1 Création de postes de juge suppléant

Dans son message relatif à la LOAP, le Conseil fédéral avait déjà justifié la création de postes de juge suppléant du fait qu'il est parfois difficile, au TPF, de rassembler le nombre de juges nécessaire pour siéger, notamment en raison de leurs langues de travail. En outre, il avait souligné que la nomination d'un nombre donné de juges suppléants pour une pleine période de fonction donnerait au TPF une certaine marge de manœuvre et lui permettrait de recourir plus rapidement au soutien dont il aurait besoin pour maîtriser les volumes d'affaires extraordinaires. Le Conseil fédéral proposait de limiter le nombre des juges suppléants à la moitié du nombre des juges ordinaires, comme c'était déjà le cas au TF⁶. Les CAJ n'ont pas remis en question la création de ces postes de juge suppléant et les conseils l'ont adoptée sans en débattre.

³ BO 2006 CN (Chambres réunies) 1168 et rapport de la CJ du 20.6.2006 relatif à l'objet 06.200 Tribunal pénal fédéral. Election de quatre juges

⁴ BO 2009 CN (Chambres réunies) 1325 et rapport de la CJ du 4.6.2009 relatif à l'objet 09.201 Tribunal pénal fédéral. Renouvellement intégral 2010-2015

⁵ RO 2003 2133

⁶ Message du Conseil fédéral du 10.9.2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération, FF 2008 7371, 7410

3.2

« Postes de juge » ou « juges »

Dès la création du TPF et du Tribunal administratif fédéral (TAF), la législation prévoyait de les doter d'un nombre de postes de juge situé dans une certaine fourchette, soit « 15 à 35 postes de juge » pour le HTPF et « 50 à 70 postes de juge » pour le TAF (art. 1, al. 3, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF]⁷. Dans son message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, le Conseil fédéral avait donné les précisions suivantes : « La loi utilise sciemment le terme de „postes de juge“ [...]. Il est ainsi expressément admis que la fonction de juge au Tribunal administratif fédéral peut être exercée par des personnes travaillant à temps partiel. De ce fait, le nombre des juges effectivement en place peut être supérieur à 70 »⁸. Cette explication s'applique également au TPF, vu que la même disposition régleme le travail partiel pour les deux tribunaux (« Les juges [ordinaires] peuvent exercer leur fonction à plein temps ou à temps partiel. », art. 46, al. 1, LOAP [auparavant art. 12, al. 1, LTPF] et art. 13, al. 1, LTAF).

La question du temps de travail des juges du TAF a également été prise en considération dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 17 juin 2005 relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral⁹, qui dispose que le TAF « comprend au plus 65 postes de juge ». En raison du travail partiel, ces postes sont occupés par plus de 65 personnes : 72 juges sont actuellement employés par le TAF.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOAP, le terme « nombre de postes de juge » a été remplacé par « nombre de juges ». Le message du Conseil fédéral ne contenait aucune explication quant à cette modification et ne mentionnait aucune intention de changer le système (pour preuve, dans la version allemande du message, il était même toujours question de « Anzahl Richterstellen » [nombre de postes de juge] ; dans la version française, c'est toutefois l'expression « nombre de juges », utilisée dans la nouvelle loi, qui a été employée)¹⁰. Il est probable que la formulation ait été adaptée dans la loi en raison de la nouvelle possibilité d'engager des juges suppléants, dont le nombre devait être mis en relation avec celui des juges ordinaires ; manifestement, la formulation a été calquée sur celle de l'art. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)¹¹. Au TF, le nombre de juges est toujours identique à celui des postes de juge, contrairement à la situation que connaissent le TAF et le TPF. En effet, en leur qualité de magistrats, les juges fédéraux doivent consacrer leur activité exclusivement au TF et ne peuvent travailler qu'à temps complet. Au TPF et au TAF, le nombre de juges ne serait identique à celui des postes que si tous les juges travaillaient à temps complet. Toutefois, étant donné que la loi autorise le travail à temps partiel, on ne peut pas considérer que cette situation exceptionnelle devienne la règle ; il est même peu probable que cela arrive un jour. Il n'est possible de déterminer l'effectif des juges travaillant au TPF

⁷ RS 173.32

⁸ Message du Conseil fédéral du 28.2.2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000, 4174

⁹ RS 173.321. L'ordonnance sur les postes de juge fait actuellement l'objet d'une révision. Le 13.12.2012, le Conseil national a adopté une augmentation du nombre de postes de juge, soit 68 postes au maximum (BO 2012 CN 2225 s.).

¹⁰ Message du Conseil fédéral du 10.9.2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération, FF 2008 7371, 7410

¹¹ RS 173.110

et au TAF qu'en fixant le nombre de postes de juge ; fixer le nombre de juges serait peu pertinent, car le taux d'occupation peut varier considérablement selon les juges.

4 Requête et avis des tribunaux

Conformément à l'art. 162, al. 4, LParl, la commission a donné au TPF et au TF la possibilité de se prononcer dans le cadre de ses travaux.

4.1 Requête et avis du Tribunal pénal fédéral

Le TPF a présenté sa position à la CAJ-E tant par écrit (lettre du 17.4.2012) que par oral, lorsque son président a pris part à la séance du 23 août 2012.

Le TPF invite l'Assemblée fédérale à édicter une ordonnance permettant au tribunal d'engager un nombre limité de juges suppléants. Le tribunal justifie sa demande notamment par un problème d'effectif au sein des juges de langue italienne. En effet, en vertu des règles de récusation, les juges ayant statué sur une affaire dans le cadre de la procédure de recours ne peuvent généralement plus statuer dans la même affaire au sein de la Cour des affaires pénales (cf. art. 21, al. 3, et art. 56, let. b, du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 [CPP]¹²). Cette règle ne pose aucun problème pour l'allemand et le français, car le TPF dispose de suffisamment de membres de ces deux langues. Au contraire, seuls deux juges du tribunal sont de langue italienne et deux autres peuvent exercer en italien à titre accessoire. Cet effectif permet difficilement de garantir que, lors d'affaires importantes, la Cour des affaires pénales statue à trois juges de langue italienne, considérant que deux juges de langue italienne ont déjà statué dans le cadre de la procédure de recours. Le TPF devra bientôt statuer sur une affaire de très grande envergure : il s'agit d'une procédure complexe qui concerne entre 13 et 17 accusés, qui a déjà donné lieu à une cinquantaine de recours et dont des membres du TPF ont déjà participé à plusieurs reprises à la phase préliminaire. Pour cette affaire et dans la perspective d'autres cas comparables, le TPF devrait pouvoir recourir à des juges suppléants de langue italienne. Le tribunal estime qu'un maximum de trois juges suppléants devrait suffire.

Le TPF précise qu'il ne demande aucune augmentation de ses effectifs et qu'il n'a pas l'intention d'engager des juges suppléants pour compenser une pénurie ponctuelle de personnel : si un tel cas devait se produire, il prendrait des mesures en interne.

Etant donné que les juges suppléants ne seront appelés à statuer que ponctuellement, le TPF estime qu'il ne serait pas judicieux de les affecter à une Cour en particulier, comme c'est le cas au TF¹³. Pour cette raison, le TPF demande à la CAJ-E de prévoir dans la nouvelle ordonnance sur les postes de juge au TPF par un article selon lequel la Commission administrative du tribunal décide, sur la proposition du président de la Cour, d'engager un juge suppléant.

¹² RS 312.0

¹³ Cf. art. 16 du règlement du Tribunal fédéral du 20.11.2006 (RS 173.110.131)

4.2

Avis du Tribunal fédéral

Le 23 avril 2012, soit quelques jours après que le TPF eut déposé sa requête, le TF a informé les CAJ par écrit qu'il soutenait la position du TPF.

5

Considérations de la commission

La commission se rallie aux considérations du TPF et approuve la demande de ce dernier. Elle souligne que la création, par voie d'ordonnance, de la possibilité d'engager au plus trois juges suppléants vise non pas à augmenter les capacités du TPF, mais à assurer le bon fonctionnement du tribunal lorsque certains de ses juges doivent se récuser. La commission estime qu'il est judicieux et utile que le tribunal puisse recourir à des juges suppléants dans ces cas particuliers, afin d'assurer une procédure qui soit conforme aux dispositions en vigueur. Enfin, cela traduit l'intention originelle du Parlement lors de la création de ces postes au niveau de la loi (cf. ch. 3.1).

De l'avis de la commission, l'ordonnance doit prévoir un nombre maximal de trois juges suppléants. Cette souplesse permettra à l'Assemblée fédérale, le cas échéant, de ne pas nécessairement engager trois juges. Avant de lancer une mise au concours, la CJ devra vérifier s'il est pertinent d'engager trois juges suppléants dès le début, ou si deux – voire un seul – suffisent.

En plus du nombre de juges, l'ordonnance doit également régler l'indemnisation des juges suppléants : l'art. 46, al. 3, LOAP, selon lequel l'Assemblée fédérale règle par une ordonnance les rapports de travail et le traitement des juges, s'applique aussi à cette catégorie de membres d'un tribunal. Les rapports de travail et le traitement des membres ordinaires du TPF sont réglés dans l'ordonnance sur les juges du 13 décembre 2002¹⁴. Pour ce qui est des juges suppléants, la réglementation relative à leur indemnisation doit se fonder sur celle qui est applicable aux juges suppléants du TF, laquelle a déjà servi de base à l'indemnisation des juges suppléants du Tribunal fédéral des brevets (TFB) prévue dans l'ordonnance idoine du 20 mars 2009¹⁵. Ainsi, les mêmes dispositions relatives à l'indemnisation s'appliqueront à tous les tribunaux fédéraux qui emploient des juges suppléants. Le TF en compte actuellement 19 et le TFB, 37.

Quant à l'affectation des juges suppléants, il n'appartient pas à l'Assemblée fédérale d'en décider, mais au TPF. Conformément à l'art. 58 LOAP, la Cour plénière fixe dans un règlement les modalités de la répartition des affaires entre les cours et de la composition des cours appelées à statuer. Le TPF peut donc édicter lui-même une disposition correspondante au moyen d'un règlement.

¹⁴ RS 173.711.2

¹⁵ RS 173.411

6 Commentaire des dispositions

6.1 Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juge au Tribunal pénal fédéral

Art. 1 Effectif des juges

Etant donné que les juges ordinaires du TPF peuvent exercer leur fonction à plein temps ou à temps partiel (art. 46, al. 1, LOAP), la *let. a* fixe le nombre de postes à plein temps et non le nombre de juges ordinaires. Le terme « poste » est également celui qui est utilisé à l'art. 1 de l'ordonnance sur les postes de juge [du TAF] (RS 173.321). Comme il a été mentionné au ch. 3.2, le terme « poste de juge » était précédemment utilisé au niveau de la loi.

Le TPF comporte actuellement 15,5 postes de juge. Le nombre de 16 postes a été retenu dans l'ordonnance afin d'utiliser un nombre entier ; pour l'heure, il n'existe aucune intention d'augmenter d'un demi-poste la capacité du tribunal. Le TPF ne peut pas non plus décider de son propre chef d'augmenter les taux d'occupation des juges qu'il emploie déjà ; il peut tout au plus approuver une modification du taux d'occupation d'un juge, pour autant que le total des postes occupés reste inchangé (art. 46, al. 2, LOAP). Ainsi, s'il voulait faire passer le taux d'occupation total de 1550 à 1600 %, il devrait demander l'autorisation de la CJ, conformément à la pratique actuelle décrite au ch. 2.

La formulation « au plus 16 postes » reprend celle qui est employée dans l'ordonnance sur les postes de juge [du TAF], dont l'al. 1 prévoit que le TAF comprend « au plus 65 postes de juge ». Au besoin, cette formulation permet non seulement de créer un demi-poste de juge supplémentaire, mais aussi de diminuer le nombre de postes : si le TPF souhaite supprimer, par exemple, un poste de juge, l'ordonnance lui permet de renoncer provisoirement à pourvoir ce poste.

En disposant de 16 postes de juge, le TPF pourrait théoriquement engager jusqu'à huit juges suppléants ; toutefois, la *let. b* de l'ordonnance prévoit un nombre maximal de trois juges suppléants.

Art. 2 Modification du droit en vigueur

Outre la future ordonnance sur les postes de juge au Tribunal pénal fédéral, l'Assemblée fédérale a déjà édicté une ordonnance sur les postes de juge au Tribunal fédéral (RS 173.110.1) et une ordonnance relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral (RS 173.321) ; cette dernière est la seule des trois qui porte un titre abrégé, en l'occurrence « ordonnance sur les postes de juge ». Etant donné qu'il existera trois ordonnances de l'Assemblée fédérale relatives à des postes de juge dans différents tribunaux fédéraux, non seulement ce titre abrégé est peu pertinent, mais il peut induire en erreur ; c'est pourquoi il convient de l'abroger.

Art. 3 Entrée en vigueur

L'ordonnance n'est pas sujette au référendum et peut donc entrer en vigueur dès son adoption par les Chambres fédérales.

6.2 Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative aux indemnités journalières et aux indemnités de déplacement des juges suppléants du Tribunal pénal fédéral

Art. 1 Indemnités et forfaits horaires des juges suppléants

Les indemnités journalières, les forfaits horaires et les indemnités de déplacement des juges suppléants sont régis par les dispositions applicables aux juges suppléants du TF¹⁶. La rémunération de ces derniers n'est pas liée à un traitement de base, mais est composée d'indemnités versées lorsqu'ils travaillent pour le tribunal. Pour chaque jour consacré aux audiences, l'indemnité des juges suppléants exerçant une activité lucrative indépendante se monte à 1300 francs et celle des autres juges suppléants, à 1000 francs. Pour l'instruction, l'étude de dossiers et l'élaboration de rapports, les juges suppléants reçoivent un forfait horaire de 180 francs s'ils exercent une activité lucrative indépendante et de 110 francs s'ils sont salariés.

Art. 2 Modification du droit en vigueur

Les indemnités journalières et autres indemnités versées aux juges suppléants du TFB sont actuellement réglées dans une ordonnance intitulée « Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les juges du Tribunal fédéral des brevets » (titre abrégé : « Ordonnance sur les juges du Tribunal fédéral des brevets »). Ces deux titres suggèrent que l'ordonnance concerne de manière générale tous les juges de ce tribunal ; or, elle porte exclusivement sur les indemnités journalières et autres indemnités des juges suppléants du tribunal. Il convient donc d'adapter le titre de l'ordonnance, sur le modèle de l'ordonnance relative aux indemnités journalières et aux indemnités de déplacement des juges suppléants du Tribunal pénal fédéral, et d'abroger le titre abrégé.

En outre, l'ordonnance sur les juges est modifiée de sorte que, en ce qui concerne le Tribunal pénal fédéral, elle ne porte plus que sur les rapports de travail et le traitement des juges *ordinaires*. Le titre et l'art. 1 de l'ordonnance sont modifiés en conséquence.

Ces modifications du droit en vigueur sont de nature purement rédactionnelle.

Art. 3 Entrée en vigueur

L'ordonnance n'est pas sujette au référendum et peut donc entrer en vigueur dès son adoption par les Chambres fédérales.

7 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

La rémunération des juges suppléants étant exclusivement composée d'indemnités versées lorsqu'ils travaillent pour le tribunal, le projet n'aura de conséquences

¹⁶ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23.3.2007 concernant les indemnités journalières et les indemnités de déplacement des juges du Tribunal fédéral (RS 172.121.2)

financières que lorsqu'au moins un juge suppléant sera appelé à statuer. Il ne devrait s'agir que de quelques milliers de francs par an.

Le projet n'a pas d'autres conséquences financières, car le nombre des juges ordinaires ainsi que leur traitement restent inchangés.

8 Bases légales

Conformément à l'art. 41, al. 3, LOAP, l'Assemblée fédérale détermine le nombre de juges dans une ordonnance. Selon l'art. 46, al. 3, elle règle également par voie d'ordonnance les rapports de travail et le traitement des juges.