

Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Préparation de l'élection des juges du Tribunal pénal fédéral

Rapport de la Commission judiciaire du 18 juin 2004



1. Introduction

Aux termes de l'article 40a de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl), la commission judiciaire est compétente pour préparer l'élection et la révocation des juges des tribunaux fédéraux.¹ En préparant l'élection des juges du Tribunal pénal fédéral, la commission judiciaire s'est lancée dans sa première tâche d'envergure. Les travaux préparatifs ont duré plus de six mois, de mars 2003 à l'élection, le 1^{er} octobre 2003, des 11 premiers juges du Tribunal pénal fédéral.

Avant l'institutionnalisation de la commission judiciaire, l'élection des juges fédéraux (Tribunal fédéral et Tribunal fédéral des assurances) était préparée par un « groupe de travail interpartis pour la préparation de l'élection des juges ». Ce groupe de travail, dont l'organisation et les compétences n'étaient pas définies par la loi, examinait les propositions des groupes parlementaires pour l'élection des juges et évaluait les compétences professionnelles et personnelles de la personne proposée. Il a été remplacé par la commission judiciaire.

L'institutionnalisation de la commission judiciaire avait pour but d'ancrer dans la loi la préparation de l'élection des juges et de la professionnaliser. C'est pourquoi la loi sur laquelle est basée la commission judiciaire lui assigne des tâches qui vont bien au-delà de celles mises en œuvre par l'ancien groupe de travail interpartis. Ainsi, aux termes de l'art. 40a LParl, la commission judiciaire est tenue de mettre au concours public les postes de juges vacants (al. 2), tandis qu'avant sa création, la vacance de postes de juges fédéraux n'était communiquée qu'aux partis politiques. La commission soumet en outre à l'Assemblée fédérale ses propositions pour l'élection et la révocation des juges (al. 3) et fixe le détail des rapports de travail des juges (al. 4). Actuellement, cette dernière disposition ne s'applique qu'aux juges du Tribunal pénal fédéral². L'art. 2 al. 2 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral (ordonnance sur les juges) énumère les détails des rapports de travail qui sont fixés par la commission judiciaire : début, taux d'occupation, traitement initial et prévoyance professionnelle. L'ordonnance sur les juges stipule que ces détails doivent en général être fixés avant l'élection.

Lors de la préparation de l'élection des juges du Tribunal pénal fédéral, la commission judiciaire n'a donc pu s'appuyer que de manière restreinte sur une pratique existante et a dû développer sa propre procédure.

Le présent rapport vise deux objectifs. Il s'agit, d'une part, de décrire les travaux de la commission judiciaire portant sur la préparation de l'élection des juges du Tribunal pénal fédéral afin de donner l'occasion aux nouveaux membres de la commission de prendre

1 La LParl est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003. L'art. 40a LParl correspond aux dispositions des art. 54^{bis} et 54^{ter} LRC du 13 décembre 2003, qui, entrées en vigueur le 1^{er} août 2003, ont constitué la base légale de la commission judiciaire jusqu'à l'entrée en vigueur de la LParl.

2 La loi sur le Tribunal administratif fédéral est actuellement en suspens devant les Chambres fédérales. Selon la volonté du Conseil des Etats, il est prévu de régler dans une ordonnance les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal administratif fédéral, comme pour les juges du Tribunal pénal fédéral (cf. BO 2003 E 861 et suiv.). Le traitement et la prévoyance professionnelle des juges fédéraux seront ensuite réglés par l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (RS 172.121.1).



connaissance de ses méthodes de travail. D'autre part, le rapport se propose d'analyser les activités de la commission et de faire apparaître les aspects de la procédure retenue qui sont susceptibles d'être améliorés. Afin que l'évaluation soit la plus objective possible, c'est-à-dire qu'elle ne se limite pas au point de vue de la commission, les personnes qui se sont portées candidates à un poste de juge du Tribunal pénal fédéral et ont été conviées par la commission à un entretien ont été priées en novembre 2003 de participer à un sondage. Sur les 45 candidats auditionnés à l'époque, 30 personnes ont remis par écrit leur avis sur la méthode de travail de la commission. Leurs réponses ont été intégrées dans la deuxième partie du présent rapport.

2. Procédure adoptée par la commission judiciaire

2.1 Travaux préparatoires de la commission

2.1.1 Impératifs en termes de temps

Il a été décidé dès mars 2003 que le nouveau Tribunal pénal fédéral entrerait en service le 1^{er} avril 2004. Partant du principe que les rapports de travail antérieurs des nouveaux juges devaient d'abord être dissous, la commission judiciaire a tenu à ce que les élections aient lieu durant la session d'automne 2003 (du 15 septembre au 3 octobre 2003). Etant donné que l'élection des juges par l'Assemblée fédérale suppose au préalable une consultation au sein des groupes parlementaires, la commission a décidé de proposer des candidats aux groupes le plus rapidement possible, soit au plus tard début septembre 2003. La mise au concours a été fixée tôt, début avril 2003, afin que la commission dispose de suffisamment de temps pour évaluer les candidatures et auditionner les candidats.

2.1.2 Mise au concours

Lors de la rédaction du profil requis, destiné au texte de la mise au concours, la commission judiciaire a sciemment mis l'accent sur la qualification professionnelle et retenu les critères suivants : diplôme universitaire de droit, de préférence un brevet d'avocat ou un titre de docteur ; expérience professionnelle de plusieurs années dans le domaine du droit ; connaissances approfondies en droit pénal et procédure pénale ainsi qu'expérience judiciaire. Les liens avec un parti politique ou l'appartenance à un parti n'ont pas été retenus dans l'annonce comme condition à une candidature. Le texte indiquait par ailleurs qu'un poste à temps partiel était envisageable. En revanche, le nombre de postes à pourvoir n'était pas indiqué, car il n'avait pas encore été déterminé au moment de la mise au concours. Le délai de candidature était fixé à 5 semaines à compter de la mise au concours.³

³ L'annonce n'indiquait pas de délai définitif, mais un délai souhaité. Conformément aux conclusions de la séance du 27.11.2003 de la sous-commission, cet aspect doit être modifié à l'avenir : la commission judiciaire peut tout à fait définir des délais de candidature durant lesquels les personnes intéressées



Les postes ont été mis au concours début avril 2003 dans « L'emploi » (bulletin des postes vacants de la Confédération, versions papier et électronique) et au moyen d'annonces dans différents quotidiens (NZZ, Der Bund, Le Temps, Corriere del Ticino).

Dans le même temps, la commission judiciaire a informé les partis représentés au sein de l'Assemblée fédérale de la mise au concours, leur donnant ainsi la possibilité de nommer des candidats au sein de leurs instances.

Au total, 70 personnes ont réagi à l'annonce et déposé leur dossier de candidature auprès du secrétariat de la commission.

Une fois le délai de candidature expiré, la commission judiciaire a convoqué une séance, le 9 mai 2003, lors de laquelle a été définie la marche à suivre d'ici les élections.

2.1.3 Mise en place d'une sous-commission

La commission judiciaire a décidé de mettre en place une sous-commission chargée d'effectuer une première évaluation des candidatures et d'auditionner les candidats. Cette décision ne reposait pas uniquement sur des considérations d'ordre pratique, la commission pensant que l'organisation des auditions lui prendrait trop de temps ; elle en attendait également des auditions menées avec davantage de professionnalisme et une meilleure garantie de la confidentialité des candidatures. L'idée d'instituer deux sous-commissions chargées de la même tâche a été rejetée au motif que l'homogénéité des critères d'évaluation pouvait ne pas être respectée. Afin de garantir la représentativité politique des travaux préparatoires de la sous-commission, la commission a tenu à ce que tous les groupes de l'Assemblée fédérale soient représentés au sein de la sous-commission.

En ce qui concerne les critères de sélection, la démarche de la sous-commission devait être transparente pour tous les membres de la commission. C'est pourquoi, pour ce qui avait trait aux critères « politiques », la sous-commission a dû tenir compte, lors de la présélection, du fait que la commission judiciaire souhaitait une représentation équilibrée des partis, des langues officielles et des deux sexes. Il fallait également garantir autant que possible la représentation proportionnelle des groupes parlementaires au Tribunal pénal fédéral ; toutefois, l'appartenance à un parti politique n'était pas impérative.

Afin que des critères rigides n'empêchent aucune candidature d'aboutir, la commission a renoncé à formuler des critères jugés comme indispensables sur le plan personnel. Elle a toutefois indiqué que des expériences dans le domaine judiciaire et une connaissance approfondie des questions de droit pénal – deux aspects cités dans la rubrique « profil requis » de l'offre d'emploi – devaient constituer des critères de sélection importants. L'accent a également été mis sur le fait que le candidat devait être convaincant.

Les travaux de la sous-commission ont explicitement reçu un caractère préparatoire. A l'issue des auditions, la sous-commission devait présenter au plénum de la commission un rapport motivé sur les personnes dont elle estimait qu'elles présentaient le profil requis pour

doivent se manifester si elles veulent que leur dossier soit étudié lors de la procédure de préparation de l'élection de la commission. La définition d'un délai de candidature fixe autorise les candidatures supplémentaires jusqu'à la veille de l'élection.



être recommandées aux groupes parlementaires. Tout membre de la commission devait avoir le droit de proposer des personnes que la sous-commission ne recommanderait pas pour un poste de juge, pour que celles-ci aient un entretien devant l'ensemble de la commission.

Les membres suivants de la commission ont été désignés membres de la sous-commission : CE Schweiger (R, président), CN Jutzet (S, vice-président), CN Aeschbacher (E), CN Baumann J. Alexander (V), CE Frick (C), CN Genner (G) et CN Ruey (L). Les représentants des partis gouvernementaux devaient avoir le droit de désigner un représentant suppléant.⁴

2.1.4 Mesures en vue de préserver la confidentialité

Il ne faisait aucun doute pour la commission judiciaire qu'une place importante devait être accordée à la confidentialité des candidatures. Afin d'éviter que des noms de candidats ne soient divulgués trop tôt à un plus large cercle de personnes, la commission a décidé d'adopter une démarche très restrictive lors de la distribution de documents contenant des noms ou des indications personnelles sur les candidats. Lors de la première phase de la procédure de sélection – qui allait jusqu'à la nomination des candidats à l'attention des groupes parlementaires – seuls les membres de la sous-commission devaient recevoir des copies des dossiers de candidature ainsi que la liste des candidats. En revanche, chaque membre de la commission devait pouvoir à tout moment s'informer en détail sur chacune des candidatures et consulter les dossiers originaux déposés au secrétariat⁵.

Il avait en outre été décidé que les personnes que la sous-commission ne présenterait pas au plénum auraient la possibilité de retirer leur candidature, de sorte que leur nom ne serait pas communiqué à l'ensemble de la commission.

A l'issue de la séance, les candidats ont été informés des mesures prises en vue de préserver la confidentialité de leur candidature.

2.1.5 Détermination provisoire du nombre de postes de juge

S'appuyant sur les estimations du Ministère public de la Confédération et de la direction du projet « Nouveaux Tribunaux fédéraux » de l'Office fédéral de la justice concernant la probable charge de travail du Tribunal pénal fédéral, la commission a provisoirement décidé, lors de sa séance du 9 mai 2003, de pourvoir au 1^{er} avril 2004 8 des 15 à 35 postes de juge prévus par la loi⁶. Le nombre de 8 personnes siégeant au tribunal correspond au nombre minimum défini par la loi⁷, sachant que la commission a également envisagé de

4 Cette possibilité n'existait pas pour les représentants des petits groupes parlementaires étant donné qu'ils faisaient partie de la commission judiciaire en tant que membre unique de leur groupe.

5 Seul un membre de la commission a fait usage de cette possibilité.

6 Voir la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF) du 4 octobre 2002, art. 1 al. 3.

7 Aux termes de l'art. 17 al. 1 LTPF, le Tribunal pénal fédéral comprend une ou plusieurs cours des affaires pénales et une ou plusieurs cours des plaintes. Les affaires qui relèvent de la compétence de la cour des affaires pénales sont jugées par cinq juges (art. 27 al. 1 l. c LTPF), tandis que la cour des plaintes siège à trois juges (art. 29 LTPF).



faire usage de la possibilité que lui offre l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur les juges de déterminer elle-même le taux d'occupation des juges, et de répartir les 8 postes sur plus de 8 personnes. Sa réflexion a été guidée par trois raisons : tout d'abord, la création de postes à temps partiel procurerait à la commission judiciaire une certaine flexibilité durant la phase de mise sur pied du Tribunal ; grâce à l'accumulation de postes à temps partiel, la capacité du tribunal pourrait être augmentée relativement vite en cas de besoin, sans qu'il faille pour cela procéder à de nouvelles élections. Par ailleurs, l'attribution de postes à temps partiel permettrait de tenir compte de manière plus adéquate de l'exigence de petits groupes parlementaires d'être représentés au sein du Tribunal pénal fédéral. Enfin, les femmes actives mères de famille devaient elles aussi pouvoir tirer profit de cette mesure. Le nombre de postes devait être définitivement arrêté une fois les travaux préparatoires de la sous-commission achevés.

2.2 Travaux de la sous-commission

2.2.1 Présélection et invitation des candidats à une audition

Se basant sur les dossiers de candidature déposés et sur une première évaluation effectuée par le secrétariat, la sous-commission a sélectionné, lors d'une première séance qu'elle a tenue fin mai 2003, les personnes qu'elle souhaitait convier à une audition. A ce moment-là, elle avait reçu les candidatures de 63 hommes et de 5 femmes, dont l'appartenance linguistique se répartissait comme suit : 52 personnes étaient germanophones, 8 francophones et 8 italophones.

Lors de sa première présélection, la sous-commission a procédé selon le principe de l'élimination. Elle a décidé de ne pas convier à une audition les candidats pour lesquels il était déjà évident, en raison de leur dossier de candidature, qu'ils n'entreraient pas en ligne de compte. En cas de doute, il a été décidé d'inviter la personne. Cette évaluation se basait avant tout sur les critères discutés par le plénum de la commission : premièrement, l'expérience judiciaire et les connaissances des candidats sur les questions de droit pénal et de criminalité économique ; deuxièmement, la langue, le sexe et, si elles étaient connues, l'appartenance à un parti ou les affinités politiques⁸. Concrètement, la sous-commission a étudié avec un soin particulier les candidatures de femmes, de personnes originaires de Suisse romande et de la partie italophone du pays ainsi que celles de membres de petits partis.

Les candidats conviés à une audition étaient au nombre de 45 : 41 hommes et 4 femmes, dont 7 personnes francophones et 3 italophones. A ce moment, la sous-commission avait des informations sur les orientations politiques de moins de la moitié des candidats conviés à l'audition.

A l'issue de la séance, tous les candidats ont été informés de la première présélection. La sous-commission a sciemment renoncé à communiquer un « refus » aux personnes qu'elle n'avait pas retenues, au contraire : elle leur a indiqué que le plénum de la commission pouvait décider à une date ultérieure de les convier à un entretien.

⁸ Dans leur lettre de candidature, seules 19 personnes avaient informé la commission judiciaire qu'elles étaient membres d'un parti politique.



Etant donné que l'audition était de durée relativement courte – 15 minutes – la sous-commission a prié les personnes sélectionnées de préparer au préalable, par écrit, leurs réponses à 5 questions standard (taux d'occupation souhaité, prétentions salariales, intérêt pour des tâches de président, appartenance à un parti politique ou liens avec un parti, références).

2.2.2 Auditions

Deux candidats retenus par la sous-commission ont retiré leur candidature avant l'audition et la candidature d'une autre personne, digne d'intérêt aux yeux de la sous-commission, ne lui a été communiquée que peu de temps avant l'audition. Au total, ce sont donc 44 personnes qui se sont rendues à Berne pour y être auditionnées.

Les auditions, réparties sur trois jours, ont eu lieu à la fin juin 2003 (12 auditions le 20 juin, 16 le 24 juin et 17 le 25 juin). En vue de garantir une confidentialité la plus grande possible, aucun procès-verbal des entretiens n'a été dressé.

Lors de l'audition des candidats, la sous-commission ne s'est pas appuyée sur un déroulement de l'entretien préalablement défini, mais a mené les entretiens de manière personnalisée. Seuls le début et la fin des auditions ont été les mêmes pour tous les candidats. Le président conduisait les entretiens, sachant que chaque membre de la sous-commission pouvait intervenir pour poser des questions.

Les motifs concernant la courte durée de l'entretien ont été expliqués au candidat, à qui la sous-commission a exposé son objectif premier : compléter par une impression personnelle les faits qui lui étaient d'ores et déjà connus, à travers le dossier de candidature, sur la qualification et le parcours professionnel du candidat.

L'entretien s'est ouvert sur une question posée à tous les candidats concernant les principales motivations de leur candidature et les raisons pour lesquelles ils estimaient être particulièrement appropriés pour occuper un poste de juge à Bellinzone. Tous les candidats ou presque ont ensuite dû répondre à la question de savoir comment, d'après eux, leurs amis ou leurs connaissances les caractériseraient. Les autres questions souvent posées portaient sur les connaissances du candidat en matière de droit pénal, de droit économique et de criminalité économique, sur sa gestion des gros dossiers, son point de vue concernant l'étude « solitaire » de dossiers, son intérêt pour des tâches relevant de l'organisation, sa conception du travail d'équipe, son aptitude à prendre des décisions, sa gestion du stress et, enfin, sur ses préférences en ce qui concerne la cour des affaires pénales et la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Les réponses apportées aux questions standard ont également été abordées, plus particulièrement la question portant sur le taux d'occupation souhaité, dans la mesure où elles n'avaient pas été formulées par écrit de manière exhaustive.

A la fin de l'entretien, l'occasion a explicitement été donnée aux candidats de poser à leur tour des questions aux membres de la sous-commission.

A l'issue de chaque audition, la sous-commission a procédé à une brève évaluation de l'entretien et du candidat, les principaux points étant consignés à la main par le secrétariat.



2.2.3 Evaluation des auditions – recommandation de candidats au plénum de la commission

Une nouvelle consultation de l'Office fédéral de la justice, avant l'évaluation des auditions le 30 juin 2003, a conforté la sous-commission dans son opinion que, dans un premier temps, un nombre de postes équivalant à environ 8 postes à plein temps, chiffre basé sur la charge de travail supposée du Tribunal pénal fédéral, demeurait l'option la plus satisfaisante.

Etant donné que plusieurs personnes présentant un profil particulièrement intéressant et des affinités avec de petits partis avaient déposé leur candidature et s'étaient en outre montrées intéressées par un poste à temps partiel, la sous-commission a défini, après les auditions, une clé de répartition provisoire, selon laquelle les groupes du PRD, du PS et du PDC se voyaient attribuer un nombre de postes équivalant à 2 postes à plein temps, le groupe UDC un équivalent de 1,5 poste à plein temps, le groupe libéral et les Verts chacun 0,5 poste à plein temps. Il était prévu d'accorder aux groupes parlementaires importants la liberté de répartir sur plus de deux personnes l'équivalent des 2 postes à plein temps qui leur était attribué ; la sous-commission savait alors déjà que le PS recourrait vraisemblablement à cette possibilité étant donné que de nombreux candidats en son sein étaient intéressés par un poste à temps partiel. Se basant sur l'hypothèse d'un nombre de candidats proposés par la commission à l'Assemblée fédérale pour l'élection s'élevant à quelque 11 personnes, la sous-commission a demandé à l'ensemble de la commission, puis aux groupes parlementaires, de proposer environ le double de candidats.

Lors du choix de ces candidats, la sous-commission a de nouveau considéré comme critère, outre les qualités professionnelles et personnelles, la représentation la plus équilibrée possible des langues officielles et des sexes. Etant donné que chaque candidat ne devait être proposé qu'à un seul groupe parlementaire et que, compte tenu des candidats en lice, une proposition équilibrée quant à la langue et au sexe ne pouvait être faite à tous les groupes⁹, la sous-commission s'est employée à définir d'autres critères que la commission judiciaire pourrait proposer aux groupes pour une nouvelle délimitation du cercle des candidats, afin qu'au final, la proposition définitive de candidats à l'élection soit la plus équilibrée possible. Elle a ainsi élaboré une première proposition visant à déterminer les partis à qui la prise en considération d'un candidat francophone ou italoophone devait être recommandée et ceux à qui il était conseillé d'élire une femme, par exemple.

La question de l'élection du président et du vice-président du Tribunal a également été abordée, étant donné que la commission judiciaire aurait à proposer à l'Assemblée fédérale deux candidats à ces deux postes. Les membres de la sous-commission se sont déclarés favorables au fait que les partis les plus représentés – le PRD, le PDC et le PS, sous réserve d'acceptation de la clé provisoire de répartition – devaient pouvoir prétendre soit au poste de président soit à celui de vice-président du Tribunal. Ils se sont ensuite mis d'accord pour proposer au plénum de la commission d'attribuer la présidence au PRD et la vice-présidence au PDC. Ils ont par ailleurs émis l'avis que le PS, dans le cas où il renoncerait à ces deux postes, devrait avoir le droit de prétendre à un peu plus de l'équivalent de 2 postes à plein temps s'il répartissait les postes qui lui revenaient sur trois personnes.

⁹ Ainsi, fruit du hasard, tous les candidats italophones avaient fait connaître des affinités pour le même parti ; aucune des quatre candidates auditionnées par la commission judiciaire n'appartenait au PDC ou aux Verts, aucun des candidats francophones n'était membre du PRD, etc.



La sous-commission s'est par ailleurs employée à éclaircir la question des détails des rapports de travail. Lors des auditions, deux des candidats que la sous-commission estimait particulièrement appropriés pour le poste de juge avaient exprimé des prétentions salariales qui excédaient clairement le montant maximum prévu par la loi.¹⁰ C'est pourquoi la sous-commission s'est penchée sur la question de savoir si la commission disposait d'une certaine marge de manœuvre lors de l'octroi d'indemnités supplémentaires. Il s'est avéré que l'ordonnance sur les juges ne prévoit pas une telle latitude¹¹ ; par conséquent, une révision de l'ordonnance serait nécessaire pour accorder à la commission judiciaire davantage de souplesse en ce qui concerne cette question, voire pour permettre un écart par rapport à la classe de traitement déterminée. Les membres de la sous-commission étaient tous d'accord pour dire qu'il ne serait pas approprié de susciter la modification d'une ordonnance, adoptée seulement en décembre 2002 par l'Assemblée fédérale, avant même sa première application.

Après avoir tenu compte des critères cités plus haut, la sous-commission a proposé au plénum de la commission 3 candidates et 21 candidats. Dix-neuf personnes étaient germanophones, trois francophones et deux italophones. En ce qui concerne les partis politiques, ces personnes se répartissaient comme suit : 6 PRD, 7 PS, 2 UDC, 6 PDC, 2 Verts et 1 libéral.¹² C'est sciemment que la sous-commission a renoncé à établir une appréciation de ces candidats à l'attention de la commission et qu'elle les a tous mis sur un pied d'égalité lors de leur recommandation à l'élection.

2.2.4 Information des candidats

Après avoir évalué les auditions, la sous-commission s'est adressée par écrit aux 70 candidats et les a informés, début juillet 2003, du résultat des auditions ainsi que de la suite de la procédure d'élection (voir lettre jointe). Les candidats ont ainsi appris que la sous-commission présenterait une vingtaine de personnes au plénum, parmi lesquelles seraient sélectionnées, après audition par les groupes parlementaires, celles dont la candidature seraient proposées à l'Assemblée fédérale.

Dans son courrier, la sous-commission précisait à toutes les personnes dont la candidature n'avait pas été retenue pour la suite de la procédure que cela ne signifiait pas qu'elle les considérait comme n'étant pas qualifiées pour occuper un poste de juge à Bellinzone, mais que, étant donné le très grand nombre de candidatures, elle avait dû procéder à une sélection sur la base de critères que, pour des raisons indépendantes de leur volonté, les candidats non retenus remplissaient de manière moins optimale que d'autres. Toujours

10 L'art. 5 al. 1 de l'ordonnance sur les juges délimite le cadre au sein duquel la commission judiciaire détermine le traitement initial des juges : ce dernier correspond à la classe 33 prévue à l'article 36 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3). Au moment de la détermination du traitement initial, le montant maximum du traitement annuel brut prévu pour cette classe s'élevait à 200 862 francs.

11 L'art. 13 al. 1 de l'ordonnance sur les juges prévoit que les juges sont indemnisés du surplus de dépenses qui résultent de leur activité professionnelle. Toutefois, l'ordonnance n'indique pas que les autres dispositions relatives à la loi sur le personnel de la Confédération, laquelle offrirait davantage de possibilités pour des indemnités supplémentaires, s'appliquent.

12 Sur les 24 candidats, 18 étaient membres d'un parti. Lors des entretiens avec la sous-commission, les 6 candidats restants avaient présenté le ou les partis avec lesquels ils s'identifiaient le plus.



dans ce même courrier, la sous-commission citait par ordre décroissant les critères d'évaluation qu'elle avait appliqués : qualités professionnelles et personnelles ; langue et sexe ; expérience judiciaire et connaissance des questions de droit pénal et de procédure pénale.

La sous-commission indiquait en outre aux candidats non sélectionnés que, sauf demande contraire, leurs noms ne seraient pas communiqués au plénum de la commission, mais qu'ils avaient la possibilité de s'adresser au secrétariat de la commission s'ils voulaient maintenir leur candidature. La sous-commission a par ailleurs informé les candidats retenus que la confidentialité totale de leur candidature ne pouvait plus être garantie dès lors que leurs noms étaient communiqués à l'ensemble de la commission.

2.3 Poursuite des travaux de la commission

2.3.1 Proposition de candidats à l'attention des groupes parlementaires

Lors de la séance de la commission du 13 août 2003, la sous-commission a informé le plénum de ses travaux et présenté les 24 candidats sélectionnés en exposant brièvement leur curriculum vitæ. Elle a également indiqué à la commission judiciaire le nom des personnes qui, en dépit de son avis négatif, avaient maintenu leur candidature.¹³ Les noms des candidats qui avaient accepté que la sous-commission ne les sélectionne pas et qui, par conséquent, n'étaient plus concernés par la procédure de candidature, n'ont pas été communiqués à la commission.

Les membres de la commission judiciaire ont fait usage de la possibilité qui leur était offerte d'interroger la sous-commission sur des candidats sélectionnés et non sélectionnés. Le plénum n'a pas proposé de nouvelles auditions ni d'auditions supplémentaires de candidats.

Le plénum de la commission a approuvé les prévisions de la sous-commission portant dans un premier temps sur l'équivalent de 8,5 postes de juges à plein temps et la clé de répartition élaborée à cet effet ; elle a abondé dans le sens de la sous-commission concernant la nomination du président et du vice-président. Elle s'est en outre déclarée d'accord pour recommander aux groupes parlementaires certains critères de sélection (langue, sexe, travail à temps partiel).

Il a été décidé, sans contre-proposition, de présenter aux groupes parlementaires les 24 candidats sélectionnés par la sous-commission. A propos des candidatures maintenues qui n'avaient pas reçu le soutien de la commission, les groupes devaient décider eux-mêmes de procéder ou non à des auditions de ces personnes. Les dossiers de candidature ont été envoyés aux secrétariats des groupes correspondants et les candidats en ont été informés.¹⁴

13 Il s'agissait, au total, de 7 candidats. Trois d'entre eux avaient été auditionnés par la sous-commission et les quatre autres n'avaient pas été retenus lors de la première sélection basée sur les dossiers de candidature. Les membres de la sous-commission ont motivé devant l'ensemble de la commission leur décision de ne pas sélectionner ces candidats.

14 Les dossiers de candidature de personnes sans lien avec un parti politique, dont la commission judiciaire ne soutenait pas la nomination, ont été transmis à tous les groupes.



2.3.2 Les détails des rapports de travail

Aux termes de l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur les juges, les détails des rapports de travail¹⁵ sont fixés avec les juges avant leur élection, sous réserve de l'élection par l'Assemblée fédérale. Afin de conserver la flexibilité nécessaire lors des négociations, le plénum de la commission a chargé la sous-commission de convenir des conditions d'embauche avec les candidats. Ces derniers devaient recevoir, avant les auditions par les groupes parlementaires, une proposition écrite de la part de la sous-commission. Les groupes devaient être informés des conditions d'embauche de leurs candidats, de sorte à pouvoir en soulever des aspects lors de l'entretien.

Compte tenu du fait que de nombreux candidats sélectionnés disposaient d'ores et déjà d'un revenu qui se situait dans le niveau supérieur de la classe de traitement prévue par l'ordonnance sur les juges et que le traitement maximum envisageable pour un juge du Tribunal pénal fédéral est largement inférieur au revenu d'un juge fédéral, la sous-commission a fait preuve de largesse lors de la détermination provisoire des traitements initiaux et a prévu le traitement maximum envisagé par la loi pour 19 des 24 personnes. Elle était toutefois également d'avis qu'il fallait tenir compte, lors du calcul du traitement, de l'âge des candidats, ce qui est d'usage dans la politique salariale de la Confédération. C'est la raison pour laquelle elle a proposé aux 5 candidats les plus jeunes des traitements initiaux quelque peu inférieurs aux autres, tout en considérant que ces personnes devraient atteindre le montant maximum au plus tard à la fin de leur première période administrative.

Etant donné que la commission judiciaire voulait en partie laisser aux groupes parlementaires le soin de répartir eux-mêmes sur différentes personnes les taux d'occupation qui leur revenaient conformément à la clé de répartition, elle n'a pas pu soumettre à tous les candidats une proposition comportant un engagement ferme quant à la question du taux d'occupation. Il a toutefois été communiqué à ces derniers, par écrit, le cadre que ce taux d'occupation ne devait pas dépasser. Le taux d'occupation des juges devait être fixé à l'issue de l'approbation, par les groupes parlementaires, des candidats sélectionnés et avant l'élection des juges.

La sous-commission avait fixé pour tous les candidats la date provisoire du 1^{er} avril 2004 pour la prise de fonction. Elle leur avait toutefois indiqué qu'il leur faudrait peut-être commencer avant cette date, en fonction des tâches organisationnelles à effectuer dans le cadre de la mise en place du Tribunal.¹⁶

Concernant la prévoyance professionnelle, la sous-commission a proposé à toutes les personnes une assurance auprès de la caisse fédérale de pensions PUBLICA. Dans la mesure où la loi le permettait, la sous-commission ne voulait pas empêcher le choix d'une autre caisse de pensions si celui-ci s'avérait être la meilleure solution pour un candidat.¹⁷

15 L'art. 2 al. 2 de l'ordonnance sur les juges entend par détails des rapports de travail le début des rapports de travail, le taux d'occupation, le traitement initial et la prévoyance professionnelle.

16 Pour les heures de travail effectuées avant le 1^{er} avril, les juges seraient indemnisés par le Tribunal pénal fédéral lui-même. Un crédit correspondant a été prévu dans le budget 2004 du Tribunal.

17 Il s'est avéré par la suite que la loi ne prévoyait pas cette possibilité. Les juges doivent être assurés auprès de PUBLICA. La commission peut éventuellement verser une participation à la somme de rachat, mais les dispositions légales ne lui laissent pas d'autre marge de manœuvre.



Les candidats ont été priés de se mettre en relation avec le secrétariat de la commission ainsi qu'avec le secrétariat de « leur » groupe parlementaire s'ils étaient en désaccord avec les conditions proposées par la sous-commission ou avaient des questions sur le sujet. Plusieurs candidats se sont alors renseignés auprès du secrétariat de la commission sur les conditions d'assurance de PUBLICA et ont fait calculer leur somme de rachat prévisible dans la caisse de pensions. Aucune question n'ayant été posée et aucun autre souhait exprimé concernant le traitement initial proposé, le taux d'occupation et l'entrée en service, la commission est partie du principe que les candidats approuvaient ces conditions.¹⁸

2.3.3 Proposition définitive de candidats à l'attention de l'Assemblée fédérale

La majeure partie des auditions par les groupes parlementaires a eu lieu durant la semaine précédant le début de la session d'automne 2003. A l'issue de ces auditions, tous les groupes ont nommé des candidats qui figuraient parmi les 24 personnes proposées par la commission judiciaire. Ce faisant, tous les groupes ont tenu compte de la clé de répartition proposée par la commission ainsi que des souhaits exprimés par cette dernière concernant la prise en considération des femmes et des minorités linguistiques. Par conséquent, rien n'empêchait la commission judiciaire de proposer comme candidats officiels à un poste de juge à Bellinzzone les personnes nommées par les groupes parlementaires. Lors d'une dernière séance avant l'élection, le 18 septembre 2003, la commission a donc approuvé une proposition d'élection à l'attention de l'Assemblée fédérale. Sur les onze personnes proposées, on trouvait huit hommes et trois femmes parmi lesquels huit germanophones¹⁹, deux francophones et une personne italophone. Au point de vue des groupes parlementaires, les candidats se répartissaient comme suit : 2 PRD, 3 PS, 2 UDC, 2 PDC, 1 Vert, 1 libéral. On notera que trois des 11 personnes proposées n'étaient certes pas membres d'un parti politique, mais avaient reçu le soutien total d'un groupe parlementaire.

Les groupes du PRD et du PDC avaient en outre indiqué à la commission judiciaire lequel de leurs deux candidats ils proposeraient au poste de président et de vice-président du Tribunal pénal fédéral. La commission a accepté ces deux propositions, qu'elle a décidé de soumettre à l'Assemblée fédérale pour élection.

La commission a par ailleurs pu régler les détails des rapports de travail des juges. En concertation avec les candidats sélectionnés, les groupes avaient au préalable défini la répartition des taux d'occupation qui leur revenaient conformément à la clé de répartition. La commission judiciaire a donc pu s'appuyer sur les propositions des groupes parlementaires et, à l'issue de sa séance, elle a fait signer aux onze candidats officiels une convention définitive concernant le début de leur activité, le traitement initial et le taux d'occupation.²⁰ La commission avait ainsi achevé sa mission de préparation de l'élection des juges du Tribunal pénal fédéral.

18 A noter toutefois qu'un candidat à qui la sous-commission avait proposé le traitement maximum prévu dans le cadre de la classe de traitement 33 a retiré sa candidature en arguant du fait que le traitement prévu n'était pas compatible avec ses prétentions.

19 Dont une personne bilingue (allemand – italien).

20 Etant donné que la question de la prévoyance professionnelle n'était pas prioritaire, la commission judiciaire n'a pas voulu y répondre tout de suite. Une réponse définitive devait toutefois y être apportée lors de la prise de fonction des juges.



La proposition définitive de la commission judiciaire a été soutenue par tous les groupes parlementaires et, le 1^{er} octobre 2003, les Chambres réunies ont élu aux postes de juge du Tribunal pénal fédéral les onze candidats proposés par la commission.

3. Analyse de la procédure

3.1. Travaux préparatoires de la commission

3.1.1 Mise au concours

La mise au concours publique des postes de juge du Tribunal pénal fédéral s'est avérée probante en ce sens que, contre toute attente, un nombre important de juristes qualifiés ont déposé leur candidature auprès de la commission judiciaire. Hormis une candidature, toutes les personnes ayant répondu à l'annonce présentaient a priori le profil requis pour un poste de juge. Ces 69 candidats possédaient au moins une licence de droit et une expérience professionnelle de plusieurs années ; environ la moitié d'entre eux exerçaient déjà ou avaient exercé la fonction de juge. La mise au concours publique a donc permis de toucher le groupe-cible souhaité, sans que la commission n'ait été submergée de candidatures « inexploitable ».

Il s'est avéré au cours de la procédure que de nombreuses personnes intéressées, dont trois des juges élus, n'étaient pas membres d'un parti politique. Ces personnes n'auraient pas pu déposer leur candidature si la recherche de candidats avait été effectuée uniquement au sein des partis, comme c'était l'usage auparavant. De ce point de vue également, la mise au concours a porté ses fruits.

Le délai de candidature de 5 semaines s'est lui aussi avéré approprié : sur 70 candidatures, 65 ont été déposées dans le délai fixé.

3.1.2 Mise en place d'une sous-commission

La répartition des travaux entre le plénum de la commission et la sous-commission a été indéniablement concluante. Rien que pour des raisons de temps, il aurait été quasiment impossible pour l'ensemble de la commission d'auditionner les 45 candidats.²¹

Les auditions effectuées au sein d'un groupe relativement petit présentaient également des avantages du point de vue des candidats : la grande majorité d'entre eux ont approuvé les auditions par une sous-commission. Plusieurs ont d'ailleurs précisé que la mise en place d'une sous-commission avait permis des entretiens menés de façon professionnelle et une communication ouverte. Quelques personnes ont certes précisé qu'elles auraient préféré être auditionnées par le plénum de la commission, qui, au final, constitue l'instance de

²¹ La durée totale des auditions s'est élevée à 16 heures environ, auxquelles s'ajoutent 7 heures pour la présélection et l'évaluation des auditions.



décision, mais elles ont reconnu que cette procédure aurait représenté une charge de travail trop importante.

Les candidats ont en outre jugé pertinentes la taille et la composition de la sous-commission. Trois personnes ont cependant critiqué le fait que tous les membres de la sous-commission n'étaient pas présents à leur audition. Ainsi, une candidate a déploré que, durant son entretien, aucune femme de la sous-commission n'ait été présente et un candidat de Suisse romande a relevé que seuls des membres germanophones avaient participé à son audition.

Tous les membres de la sous-commission n'ont en effet pas pu assister à l'ensemble des auditions. Pour la moitié des auditions environ, seuls trois à cinq d'entre eux étaient présents. Les femmes et les membres francophones de la commission étaient représentés au sein de la sous-commission par deux membres d'un petit groupe parlementaire, lesquels étaient aussi les seuls représentants de leur parti au sein de la commission judiciaire. Par conséquent, ils n'ont pu se faire remplacer lors des auditions pour lesquelles ils étaient excusés. C'est pour cette raison que se pose la question de savoir si, en fonction des autres membres présents et du candidat auditionné, les membres de la sous-commission issus des grands partis ne devraient pas faire usage, à l'avenir, de la possibilité qu'ils ont de nommer un suppléant. La présence de tous les membres de la sous-commission n'en serait pas pour autant assurée, mais la représentation des sexes et des langues serait ainsi mieux assurée.

3.1.3 Mesures en vue de préserver la confidentialité

Les entretiens menés par la sous-commission ont montré que les besoins en matière de confidentialité du traitement des candidatures variaient très fortement d'un candidat à l'autre. Pour certains, il importait peu que leur candidature soit traitée dans la confidentialité étant donné qu'ils l'avaient déjà annoncée aux personnes de leur entourage professionnel. D'autres candidats, en revanche, plus particulièrement ceux qui avaient un poste à responsabilité, accordaient une grande importance à ce que leur candidature ne soit pas divulguée, notamment durant la première phase de sélection. La commission devait tenir compte de ces besoins et son objectif a été atteint, non seulement de son point de vue, mais aussi de celui des candidats : toutes les personnes qui ont participé au sondage ont indiqué que la confidentialité de leur candidature a été préservée jusqu'au moment communiqué par la sous-commission, à savoir jusqu'à la nomination des candidats à l'attention des groupes parlementaires, en août 2003. Par conséquent, les mesures prises par la commission en vue de préserver la confidentialité peuvent être considérées comme adéquates et suffisantes.

3.2 Travaux de la sous-commission

3.2.1 Présélection et invitation des candidats à une audition

Aujourd'hui, on peut considérer le système de présélection des candidats au moyen de leurs dossiers comme suffisamment rigoureux. Une fois les auditions effectuées, les membres de la sous-commission ont estimé adéquat le nombre de candidats qui y avaient



été conviés. Etant donné le nombre important de candidats qualifiés voire très qualifiés, une présélection plus stricte n'aurait pas été justifiée. Ainsi, parmi les candidats auditionnés, aucune personne n'a donné à la sous-commission l'impression, à l'issue de l'entretien, qu'il aurait mieux valu ne pas l'inviter et que sa candidature n'aurait pas été retenue si la présélection des dossiers avait été plus rigoureuse.

Il était pertinent de demander aux candidats de répondre par écrit, avant les auditions, à des questions standard ; cela a permis aux membres de la sous-commission de s'en tenir à l'essentiel lors des entretiens. A l'exception d'une personne, tous les candidats ont exprimé un avis généralement positif sur cette procédure. Les remarques critiques portaient uniquement sur certaines questions posées par écrit par la sous-commission. Deux candidats ont indiqué que les questions concernant les prétentions salariales et l'intérêt d'occuper une fonction de président avaient été posées trop tôt. Un autre candidat a précisé qu'il était peu pertinent de demander de citer des personnes de référence dès lors que, par la suite, la commission n'avait pas pris d'informations auprès de ces personnes.

3.2.2 Auditions

La grande majorité des personnes interrogées à la suite de l'audition par la sous-commission ont indiqué que celle-ci s'était déroulée conformément à leurs attentes. Aucun candidat n'avait de critique à émettre par rapport à l'entretien ; quelques-uns d'entre eux ont seulement indiqué qu'ils n'avaient pas d'attentes précises à l'égard de l'audition et un candidat a déclaré qu'il s'était attendu à un entretien plus formel et plus ciblé. Sur les 30 candidats interrogés, 29 étaient par ailleurs d'avis que les membres de la sous-commission s'étaient bien préparés à leur audition ; le seul candidat qui ne partageait pas cette opinion en a uniquement fait part au président de la commission.

Plusieurs candidats ont relevé qu'ils avaient beaucoup apprécié l'atmosphère franche, personnelle et chaleureuse qui régnait lors des auditions. Cela est certainement dû au fait, notamment, que les auditions étaient effectuées, non par le plénum de la commission, mais par la sous-commission.

Rétrospectivement, la sous-commission estime adéquate la durée de l'audition (15 minutes par candidat). Les personnes auditionnées ont un avis moins positif : un tiers d'entre elles ont jugé l'audition de courte, très courte ou trop courte durée. Il a ainsi été précisé qu'une audition d'un quart d'heure suffit pour se faire une première impression, non pour évaluer les qualités professionnelles et non professionnelles d'un candidat. Des auditions de plus longue durée auraient probablement exigé de la part de la sous-commission une planification plus détaillée du déroulement de l'entretien et, surtout, l'établissement d'une liste plus longue de questions standard en amont de l'entretien. Cela aurait pu s'avérer pertinent, indépendamment de la question de la durée de l'audition, étant donné que cela aurait permis une base d'évaluation encore plus homogène pour les candidats.

La sous-commission estime que la répartition des auditions sur trois jours s'est avérée concluante, sachant que les limites étaient atteintes avec 17 candidats par jour.



3.2.3 Evaluation des auditions – recommandation de candidats au plénum de la commission

Lors de la séance préparatoire de la sous-commission du 27 mai 2003, il avait initialement été prévu qu'à l'issue de l'audition de quinze minutes et de l'évaluation du candidat sous forme de mots-clés par la sous-commission, le président de la commission procéderait à une appréciation récapitulative qui serait consignée par le secrétariat puis remise à l'ensemble de la commission. Dans la pratique, il s'est avéré que les 5 minutes disponibles entre deux auditions ne suffisaient pas pour la formulation d'un tel récapitulatif et seuls ont été conservés les mots-clés exprimés par les différents membres de la sous-commission pour l'évaluation d'un candidat.

Le résultat des travaux de la sous-commission remis aux membres de la commission judiciaire consistait donc uniquement en une liste de noms accompagnés des curriculums vitæ des candidats recommandés. Aucun document écrit sur les auditions des personnes concernées ne leur a été remis. Notons que les membres de la commission n'ont pas demandé à la sous-commission de documents supplémentaires sur le contenu et le déroulement des auditions.

3.2.4 Information des candidats

Comme il a été exposé au point 2.2.4, les candidats ont été informés par écrit du résultat des auditions et de la suite de la procédure adoptée par la commission. Cette lettre s'est heurtée aux critiques de nombreux candidats : sur 30 candidats, seuls 16 ont estimé satisfaisante la raison motivant leur recommandation ou leur non-recommandation. Pour les 14 autres candidats, cette raison n'était « pas assez directe », elle était « trop peu personnalisée », « trop politiquement correcte » et « trop peu transparente ». Certains ont en outre trouvé insatisfaisant le fait que, comme il est évoqué dans la lettre du président de la commission, la décision ait été prise d'« écarter de la suite de la procédure de nomination devant le plénum de la commission judiciaire des candidatures présentant pourtant des qualités optimales ».

Par ailleurs, les critères appliqués par la sous-commission pour recommander un candidat ont été jugés plus ou moins opaques par près de la moitié des candidats (14), en dépit des éléments énumérés dans le courrier. Plusieurs candidats ont fait remarquer que la communication de la commission n'avait pas été suffisamment claire quant au fait que, visiblement, outre les critères cités dans le courrier, des considérations liées aux partis politiques ont joué un rôle important voire déterminant pour la recommandation d'un candidat. Des candidats sans lien avec un parti politique ont même l'impression que leur candidature était d'emblée vouée à l'échec. Revenant sur la procédure, un candidat émet l'avis suivant : « Aujourd'hui, je me rends compte que la procédure de sélection était de nature hautement politique et que les candidats sans appartenance à un parti n'avait aucune chance dès le départ. Cet aspect n'a pas été souligné de manière adéquate. Peut-être que j'ai fait preuve de naïveté à ce sujet, mais je trouve que si une élection est à ce point politisée, comme celle des postes au Tribunal fédéral, il faut le faire savoir. (...) En dépit de la très grande transparence de la procédure dans son ensemble, le critère de sélection ayant le plus de poids – le soutien d'un groupe parlementaire – a été discrètement passé sous silence. »



La commission est d'avis que l'élection au poste de juge pénal fédéral ne doit ni ne devrait être politisée au même point que l'élection au poste de juge fédéral. Les candidats sans lien avec un parti politique devraient avoir de réelles chances d'être élus. Rappelons à ce titre que 6 des 24 candidats proposés aux groupes parlementaires n'appartenaient à aucun parti (trois d'entre eux ont été élus). Si certains candidats sont parvenus à la conclusion que, dès le départ, les personnes sans lien avec des partis n'avaient – en dépit de l'assurance contraire de la commission – aucune chance, cela montre que la commission a en effet donné des informations trop succinctes sur les composantes politiques de la procédure de sélection. Il ne faisait aucun doute pour les candidats que les considérations politiques joueraient un certain rôle. Or, étant donné que la dimension politique a à peine été soulevée par la commission et qu'elle n'a pas été explicitement intégrée dans les critères appliqués par la sous-commission, certaines personnes ont eu l'impression que cette dimension était sciemment cachée et ont ainsi surestimé son rôle.

3.3. Poursuite des travaux de la commission

3.3.1 Proposition de candidats à l'attention des groupes parlementaires

Le plénum de la commission est d'avis que la sous-commission a effectué un travail préparatoire d'excellente qualité. Il a approuvé tous les candidats proposés par la sous-commission ainsi que les propositions de cette dernière concernant la clé de répartition et les « souhaits » supplémentaires formulés à l'attention des groupes parlementaires. Les réactions des membres de la commission qui ont explicitement pris position sur le travail et le rapport de la sous-commission étaient toutes positives.

Dès le début de la procédure de sélection, les candidats ont su que la commission judiciaire soumettrait ses propositions d'élection d'abord aux groupes parlementaires et ensuite seulement à l'Assemblée fédérale. Cette information a été reprise par la sous-commission dans son courrier à l'attention des candidats (voir plus haut, point 2.2.4). La commission judiciaire n'a pas communiqué aux candidats d'indications concrètes sur l'importance qu'elle accorderait aux réactions des groupes parlementaires. A l'issue de la procédure de sélection, trois candidats ont explicitement indiqué qu'ils n'avaient pas compris qu'après les auditions, *seuls* les groupes parlementaires procèderaient au choix définitif des candidats et que la commission judiciaire se contenterait de remettre une liste de candidats aux groupes parlementaires sans mentionner de recommandations concrètes en faveur de telle ou telle personne. L'un de ces candidats a précisé : « On ne nous a pas clairement dit que seuls des facteurs politiques (en premier lieu la proportion et l'avis des partis) sont déterminants, de sorte que l'audition constitue une sorte de tri. » D'autres réactions étaient de la même teneur, sous une forme quelque peu différente : un candidat a indiqué qu'il n'avait pas compris pourquoi la commission judiciaire avait proposé aux groupes parlementaires plus de candidats qu'il n'y avait de postes à pourvoir. Un autre a expliqué : « Je pense que la sélection était pour l'essentiel de nature politique, et la procédure semble avoir servi plus particulièrement à présenter aux partis les candidats appropriés, lesquels ont ensuite été proposés pour l'élection par les groupes parlementaires ». Alors que, justement, la commission judiciaire *ne voulait pas* donner cette impression et que, pour cette raison, elle a à peine soulevé la question du rôle des groupes parlementaires, les candidats ont pu en



tirer des conclusions contraires. Si la commission judiciaire avait fourni des informations plus précises en ce qui concerne le rôle des groupes parlementaires, la déception n'aurait sans doute pas été aussi grande chez les candidats.

D'autres candidats, dont l'un a été élu juge pénal fédéral, ne se sont pas exprimés directement sur le rôle des groupes parlementaires, mais ont pris position sur la stratégie de recommandation d'élection de la commission. Ils ont ainsi déploré qu'il « n'ait pas été possible de coordonner l'attribution entre la commission judiciaire d'une part et les groupes parlementaires d'autre part, de telle sorte que des candidats recommandés et, partant, considérés comme compétents aient des chances d'élection égales ». Voici les propos d'un second candidat : « L'attribution des candidats à un seul groupe parlementaire, sur la base de leurs affinités politiques, me semble avoir des effets plus réducteurs que ce que n'aurait nécessité la situation (représentation politique de toutes les forces importantes de la société) et n'est par conséquent pas optimale. Cela a eu pour conséquence qu'au sein des partis, des candidats n'avaient aucune chance face à d'autres candidats alors qu'ils présentaient d'excellentes qualifications professionnelles et que, sur le plan politique, ils auraient pu être attribués à un autre parti. Pour cette procédure, des considérations de *partis* politiques [par opposition à des questions de société] ont joué un rôle plus important que nécessaire. Il ne s'agissait pas, pour cette élection, de nommer une instance équilibrée, mais un tribunal plus ou moins spécialisé. C'est la position des candidats concernant des problématiques spécifiques qui montre si oui ou non la composition du tribunal est équilibrée, comme la position sur le droit pénal et sa fonction dans le domaine de la criminalité économique. Les convictions des personnes concernées quant aux questions de société et leur appartenance politique ne permettent de tirer que des conclusions partielles sur l'équilibre de la composition du tribunal. (Exemple : tandis que, dans le domaine de la criminalité au quotidien, la gauche défend plutôt une ligne modérée, notamment pour des cas exceptionnels, cette ligne ne devrait quasiment pas s'appliquer pour les cas à traiter à Bellinzone.) C'est pourquoi il aurait fallu poser des questions plus spécifiques telles que : convictions plutôt étatiques ou libérales ; analyse de la fonction du droit pénal en général et concernant la criminalité économique en particulier ; relations entre l'éthique économique et le droit pénal en matière d'économie : régulation par l'Etat ou encouragement de l'autorégulation et encouragement des décideurs à prendre des engagements ? De cette manière, la commission judiciaire aurait pu, d'après moi, prendre des décisions plus librement et en dépendant moins des considérations de *partis* politiques, notamment dans l'optique d'une composition équilibrée du tribunal, d'autant plus que les concepts des partis concernant la criminalité ne sont pas très clairs ». Le candidat précise encore qu'il pourrait imaginer que, pour la procédure retenue, des candidats que *leur* parti n'aurait pas retenus pour des raisons de concurrence interne auraient une chance d'être élus s'ils étaient attribués à plusieurs groupes parlementaires, ou encore que la commission judiciaire accomplirait un pas en avant en formulant elle-même une proposition d'élection équilibrée et en permettant aux groupes parlementaires de ne s'éloigner de sa proposition que si des arguments objectifs allaient à l'encontre d'une personne. Un troisième candidat aurait lui aussi souhaité que la commission judiciaire établisse, sur la base de critères professionnels et personnels, une liste de candidats qu'elle aurait présentée à *tous* les groupes parlementaires ; elle aurait ensuite débattu des réactions de ces derniers. D'après ce candidat, cette procédure aurait permis d'atténuer quelque peu la composante partisane de



l'élection : « En réalité, les groupes parlementaires, et eux seuls, ont désigné *leurs* candidats (comme cela se passait auparavant) ».

Se basant sur l'« histoire » personnelle de leur candidature, deux des 24 candidats recommandés ont jugé décevante la collaboration entre la commission judiciaire et les groupes parlementaires. Le premier a indiqué avoir appris trop tard que son groupe parlementaire ne pouvait prétendre, en raison de la proportion acceptée, qu'à un poste à mi-temps au Tribunal pénal fédéral et que seul un emploi à temps partiel était donc possible pour lui. Pour cette raison, il s'est vu contraint, à l'issue de l'audition par le groupe parlementaire, de retirer sa candidature. Il a par la suite indiqué que si ces conditions avaient été précisées suffisamment tôt, il aurait retiré sa candidature plus tôt.

La critique d'un second candidat porte plus sur le rôle de « son » groupe parlementaire que sur le travail de la commission. Bien que la commission judiciaire l'ait recommandé au groupe, ce dernier ne l'a jamais convié à une audition. Ainsi, en dépit de la recommandation de la commission, il n'avait aucune chance d'être pris en compte lors de l'examen, par la commission judiciaire, des réactions des groupes.

3.3.2 Les détails des rapports de travail

Dix-neuf des 24 candidats proposés par la commission se sont exprimés sur la question des détails des rapports de travail. Tous se sont montrés satisfaits du résultat. En revanche, tous n'ont pas été convaincus par l'approche de la commission et de la sous-commission concernant les conditions de travail. Deux candidats ont indiqué qu'ils auraient souhaité que le traitement soit abordé durant l'entretien et ne fasse pas uniquement l'objet d'une proposition écrite de la commission. D'autres ont déploré que les dispositions légales laissent peu de marge de manœuvre à la commission judiciaire en matière de traitement et ont souhaité que les disparités de traitement par rapport au Tribunal fédéral à Lausanne fassent l'objet d'une communication plus claire. Une autre personne a critiqué le fait que, jusqu'à la fin, la question de la caisse de pensions n'ait pas été résolue.

3.3.3 Proposition définitive de candidats à l'attention de l'Assemblée fédérale

Les réactions des groupes parlementaires à l'issue des auditions ont montré que la commission judiciaire était parvenue à assumer un rôle de leader dans le cadre de la collaboration avec les groupes parlementaires : tous ou presque se sont fiés à la présélection effectuée par la commission et ont auditionné uniquement les personnes qui leur étaient recommandées par la commission.²² Tous sans exception ont soutenu l'élection de candidats proposés par la commission et ont en outre tenu compte de la clé de répartition établie par la commission ainsi que des souhaits de cette dernière concernant la prise en considération des femmes et des minorités linguistiques (voir point 2.3.3).

²² Seul un groupe parlementaire a convié à un entretien les candidats de son parti, dont il connaissait les noms, *avant* que ceux-ci ne soient auditionnés par la sous-commission.



4. Conclusion

Du point de vue de la commission, la préparation de l'élection des juges du Tribunal pénal fédéral a été couronnée de succès, tant sur le plan de l'organisation et du déroulement de la procédure de sélection que sur celui du résultat. La commission a réussi à clôturer les travaux conformément au calendrier initial, tout en évitant la pression en termes de temps. La décision de confier à une sous-commission la présélection des candidatures et les auditions s'est avérée concluante. Cela a permis non seulement d'assurer la rapidité et l'efficacité des travaux, mais aussi de créer des conditions d'entretien agréables pour les candidats. Enfin, une grande confidentialité a pu être garantie aux candidats jusqu'à la fin de la procédure.

On peut également qualifier de succès le bon accueil réservé par les groupes parlementaires à la procédure de la commission judiciaire et à ses propositions d'élection, toutes appuyées sans exception. Etant donné que la commission judiciaire intervenait activement pour la première fois dans la préparation de l'élection des juges du Tribunal pénal fédéral et que, pour cette raison, elle ne pouvait encore compter sur un rôle établi des groupes dans le processus de préparation de l'élection, le résultat est particulièrement positif.

La grande majorité des candidats interrogés ultérieurement se sont eux aussi exprimés de manière positive sur la procédure de la commission judiciaire en général. Hormis une exception, tous les anciens candidats, y compris ceux que la commission n'a pas recommandés, estiment avoir pris part à une procédure de candidature équitable dans son ensemble, sur laquelle ils ont reçu des informations transparentes. Bien que l'impression générale soit positive, environ la moitié des candidats ont émis des critiques sur des points précis de la procédure de candidature choisie par la commission, en particulier sur la pondération des critères de sélection et sur l'information ou la non-information des candidats à ce sujet (voir les points 2.2.4 et 3.2.4). Des candidats ont également émis des réserves quant à la manière dont les recommandations de candidats ont été soumises aux groupes parlementaires (voir point 3.3.1). Plusieurs candidats ont souhaité que la composante politique de la procédure de sélection, qui, par rapport à l'ancienne pratique de préparation des élections, a été atténuée à travers la mise en place de la commission judiciaire, soit reléguée davantage encore à l'arrière-plan.

Pour cette raison, les éléments cités ci-dessous pourraient avoir de l'importance pour les travaux futurs de la commission judiciaire.

- Communiquer clairement à l'égard des candidats, évoquer le rôle joué par des considérations politiques dans la procédure de sélection de la commission et, partant,
- informer les candidats de manière transparente et suffisamment tôt sur le rôle des groupes parlementaires (indiquer que la commission recommande aux groupes parlementaires plus de candidats qu'il n'y a de postes à pourvoir et que, *de facto*, la sélection des candidats, y compris de ceux qui n'ont pas de liens avec des partis politiques, s'effectue au sein des différents groupes parlementaires).



- Définir le plus tôt possible une clé provisoire de répartition – le mieux étant avant les auditions par la sous-commission – et informer les candidats à ce propos (en particulier les candidats membres de partis politiques qui, conformément à la clé de répartition prévue, ont droit à moins d'un poste à plein temps).
- Evoquer les détails des rapports de travail (traitement, taux d'occupation) lors des auditions et présenter clairement la compétence (limitée) de la commission judiciaire en matière de définition de ces détails, plus particulièrement :
- indiquer suffisamment tôt et de manière explicite aux candidats (éventuellement dès la mise au concours) le montant maximum du traitement prévu dans l'ordonnance.

Au nom de la Commission judiciaire

Le président :

Rolf Schweiger, conseiller aux Etats