



23.431

## **Initiative parlementaire Création d'un poste de juge suppléant au Tribunal pénal fédéral**

**Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États**

du 12 octobre 2023

---

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'une modification d'ordonnance de l'Assemblée fédérale<sup>1</sup>, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

12 octobre 2023

Pour la commission:

Le président, Carlo Sommaruga

<sup>1</sup> FF 2023 2394

**Condensé**

*La Commission des affaires juridiques du Conseil des États propose de relever à un maximum de quatre – contre trois actuellement – le nombre total de juges suppléants et juges suppléantes auprès de la Cour des affaires pénales et de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral. Cette hausse vise à couvrir les besoins en langue italienne et n'entraîne aucune dépense fixe à durée indéterminée.*

# Rapport

## 1 Genèse du projet

### 1.1 Contexte

Sur le plan légal, l'art. 41 de la loi sur l'organisation des autorités pénales du 19 mars 2010<sup>2</sup> (LOAP) dispose que le Tribunal pénal fédéral (TPF) se compose de 15 à 35 juges ordinaires (al. 1) et que l'effectif des cours des affaires pénales et des cours des plaintes est complété par des juges suppléants dont le nombre n'excède pas la moitié de celui des juges ordinaires de ces cours (al. 2). Il prévoit aussi que l'Assemblée fédérale détermine dans une ordonnance le nombre de postes de juge (al. 3). L'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2013<sup>3</sup> sur les postes de juge au Tribunal pénal fédéral fixe à 16 le nombre de postes de juges ordinaires et à trois au maximum l'effectif des juges suppléants pour la Cour des affaires pénales et la Cour des plaintes du TPF.

Il convient de souligner que le système des juges suppléants, que connaissent aussi le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des brevets, fait l'objet de questions récurrentes au sein des commissions parlementaires, en particulier quant à son efficacité. À la suite d'une proposition déposée le 24 juin 2022 par la Commission des affaires juridiques du Conseil national dans le cadre de la discussion sur la création de postes au Tribunal fédéral<sup>4</sup>, les Commissions de gestion ont donc décidé, le 24 janvier 2023, de charger le Contrôle parlementaire de l'administration de réaliser une évaluation de la situation.

### 1.2 Besoins du Tribunal pénal fédéral

Le 23 décembre 2022, la Commission administrative du TPF a adressé aux bureaux des conseils un projet d'adaptation des ressources, assorti d'une lettre confirmant l'accord de principe de la Commission administrative du Tribunal fédéral. Ledit projet demande l'octroi d'un poste supplémentaire de juge suppléant pour permettre au tribunal de couvrir les besoins en langue italienne.

Le TPF motive sa demande par l'augmentation constante du nombre de dossiers en italien et la baisse de ressources dans cette langue. Le nombre et la part d'affaires introduites en italien auprès de la Cour des plaintes et de la Cour des affaires pénales suivent une tendance à la hausse depuis quelques années: 73 affaires introduites en 2017 (soit 9,1 %), 87 en 2018 (11,2 %), 78 en 2019 (8,3 %), 141 en 2020 (15,6 %), 102 en 2021 (12,3 %) et 83 en 2022 (13,1 %)<sup>5</sup>. S'agissant des ressources, si le nombre de juges élus pour la langue italienne est resté stable (trois juges ordinaires équivalant

<sup>2</sup> RS 173.71

<sup>3</sup> RS 173.713.150

<sup>4</sup> Iv. pa. CAJ-CN du 8 avril 2022 (22.427 «Tribunal fédéral. Augmentation du nombre de juges ordinaires»).

<sup>5</sup> cf. Rapports de gestion 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022 du Tribunal pénal fédéral.

à 2,8 postes pour l'ensemble du tribunal<sup>6</sup>), celui des juges italophones élus pour une autre langue a diminué à la suite d'un départ fin 2018. En outre, en raison d'un transfert interne, la Cour des affaires pénales ne compte aujourd'hui plus qu'une seule juge ordinaire italoophone, qui ne peut elle-même s'appuyer que sur une seule juge suppléante de langue italienne. Il en résulte donc un fort risque d'engorgement au sein de cette cour lorsque la juge ordinaire doit s'absenter ou se récuser.

### 1.3 Initiative parlementaire

Le 17 janvier 2023, les bureaux des Chambres fédérales ont transmis la lettre de la Commission administrative du TPF aux Commissions des affaires juridiques, qui ont compétence pour agir. Les deux commissions ont pris connaissance, respectivement le 2 février et le 14 février 2023, de la requête du TPF ainsi que de l'avis favorable du Tribunal fédéral. Toutes deux ont toutefois décidé de consulter également l'autorité de haute surveillance, à savoir les Commissions de gestion, pour s'assurer du bien-fondé de la demande.

Les Commissions de gestion se sont penchées sur la requête du TPF dans le cadre de leur examen du rapport annuel des tribunaux fédéraux en avril 2023. Le 8 mai 2023, elles ont indiqué par lettre aux Commissions des affaires juridiques que la demande du TPF était fondée et qu'il n'était pas nécessaire d'attendre les résultats de l'inspection concernant le système des juges suppléantes et des juges suppléants menée depuis le début de l'année, étant donné que ces derniers ne seraient pas disponibles avant fin 2024 et qu'il était pour l'heure impossible de prévoir les conclusions de ladite inspection.

Forte de l'avis positif du Tribunal fédéral et de celui des Commissions de gestion, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États a décidé le 22 mai 2023, par 6 voix contre 0 et 1 abstention, de déposer une initiative parlementaire pour modifier l'ordonnance de l'Assemblée fédérale fixant le nombre de postes au TPF et relever à quatre au plus le nombre de juges suppléants et juges suppléantes pour les deux cours précitées. Le 31 août 2023, son homologue du Conseil national a approuvé cette décision par 16 voix contre 7 et 1 abstention.

La commission a donc pu élaborer le projet de modification de l'ordonnance, qu'elle a adopté par 8 voix contre 0 et 1 abstention le 12 octobre 2023. La commission a en outre décidé de renoncer à une procédure de consultation, étant donné que le projet porte sur l'organisation d'une autorité fédérale (art. 3a, al. 1, let. a, de la loi sur la consultation<sup>7</sup>). En vertu de l'art. 112, al. 1, de la loi sur le Parlement<sup>8</sup>, la commission a été secondée dans ses travaux par le Département fédéral de justice et police.

<sup>6</sup> Rapport de gestion 2022 du Tribunal pénal fédéral, p. 36.

<sup>7</sup> RS 172.061

<sup>8</sup> RS 171.10

## 2 **Commentaire des dispositions**

### *Ch. I, art. 1*

Le nombre de juges suppléants est fixé à quatre au maximum pour la Cour des affaires pénales et la Cour des plaintes du TPF, contre trois actuellement.

### *Ch. II*

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

## 3 **Conséquences**

Le poste créé est celui d'un juge suppléant ou d'une juge suppléante et n'entraîne donc pas de nouvelle dépense fixe. En effet, la rémunération des juges suppléants du Tribunal pénal fédéral, identique à celle des juges suppléants du Tribunal fédéral<sup>9</sup>, est fonction de leur engagement. Elle se compose d'une indemnité journalière pour les audiences (1300 francs pour les indépendants et 1000 francs pour les salariés), d'un forfait horaire pour l'étude des dossiers (respectivement 180 ou 110 francs) et d'une indemnité de déplacement (100 francs pour les débours d'un jour, 150 francs par nuitée et le prix du voyage en transports publics en 1<sup>re</sup> classe)<sup>10</sup>.

Il s'agit donc d'une mesure relativement économique et qui n'aura aucune autre conséquence pour la Confédération.

## 4 **Aspects juridiques**

### 4.1 **Légalité**

La compétence de l'Assemblée fédérale de décider de cette augmentation se fonde sur l'art. 41, al. 2, LOAP qui prévoit que l'effectif des cours des affaires pénales et des cours des plaintes est complété par des juges suppléants, dont le nombre n'excède pas la moitié de celui des juges ordinaires de ces cours. Etant donné que les deux cours totalisent 16 postes de juge ordinaire, l'Assemblée fédérale pourrait donc relever le nombre de juges suppléants de ces cours à un maximum de huit. Le passage de trois à quatre juges suppléants s'inscrit donc parfaitement dans le cadre légal.

<sup>9</sup> selon art. 1 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2013 relative aux indemnités journalières et aux indemnités de déplacement des juges suppléants du Tribunal pénal fédéral; RS **173.713.152**.

<sup>10</sup> Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les indemnités journalières et les indemnités de déplacement des juges du Tribunal fédéral du 23 mars 2007; RS **172.121.2**.

## **4.2                    Forme de l'acte à adopter**

Selon l'art. 41, al. 3, LOAP, l'Assemblée fédérale détermine dans une ordonnance le nombre de postes de juge.