

ad 01.023

**Message
concernant le siège du Tribunal pénal fédéral et celui
du Tribunal administratif fédéral (message additionnel
au message concernant la révision totale de l'organisation
judiciaire fédérale)**

du 28 septembre 2001

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message concernant le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral (message additionnel au message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale) et nous vous proposons d'adopter les projets d'art. 4, al. 1, de la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral et d'art. 4 de la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral qui y sont joints.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 septembre 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

En adoptant, le 28 février 2001, le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, le Conseil fédéral a soumis à l'approbation du Parlement les bases légales permettant de créer un Tribunal pénal fédéral et un Tribunal administratif fédéral. Le Tribunal pénal fédéral statuera en première instance sur les infractions qui relèvent de la juridiction de la Confédération en vertu de la loi. Quant au Tribunal administratif fédéral, il est l'autorité de première instance destinée à remplacer les commissions de recours et les services des recours de la Confédération.

Le siège de chacun des deux tribunaux doit être fixé dans la loi sur le Tribunal pénal fédéral, d'une part, et dans la loi sur le Tribunal administratif fédéral, d'autre part. En raison des retards qu'ont accusés les travaux d'évaluation des différentes localisations possibles, le Conseil fédéral a, toutefois, été contraint de laisser en suspens la question des sièges lorsqu'il a adopté le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Le présent message additionnel vise à combler cette lacune.

Dans son choix du lieu d'implantation des nouveaux tribunaux, le Conseil fédéral s'est laissé guider par l'idée selon laquelle il fallait, pour que ceux-ci jouissent de la réputation d'autorités indépendantes, qu'ils aient leur siège à l'extérieur de Berne, à une distance appropriée du Ministère public de la Confédération et de l'administration centrale. Il a donc inclus dans son évaluation les cantons qui, en raison de leur situation géographique ainsi qu'à la lumière d'autres critères, pouvaient entrer en ligne de compte pour l'accueil des nouveaux tribunaux.

Pour arrêter son choix final des lieux d'implantation, le Conseil fédéral a pris en compte différents critères. En ce qui concerne le Tribunal pénal fédéral, ce sont surtout des aspects pratiques qui ont pesé dans la décision: compte tenu des contacts fréquents et réitérés que ce tribunal devra avoir avec les procureurs fédéraux ayant leur lieu de travail à Berne ainsi qu'avec les autres personnes appelées à participer aux procédures pénales, le Conseil fédéral a choisi de l'implanter à Aarau en raison de la situation géographique centrale de cette localité.

Un élément a été déterminant dans le choix du siège du Tribunal administratif fédéral: le fait que, pour débiter son activité dans de bonnes conditions, il lui est indispensable de pouvoir reprendre une partie du personnel des commissions de recours et des services des recours sis dans les agglomérations de Berne et de Lausanne. En outre, le Conseil fédéral a pris en considération le fait que les chances de recrutement d'une cinquantaine voire soixantaine de juristes francophones ainsi que de 10 à 15 juristes italophones par le Tribunal administratif fédéral seraient mieux assurées, également à moyen terme, si ce tribunal avait son siège à proximité de la frontière des langues. Telles sont les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral a porté son choix sur Fribourg.

Message

1 Contexte

1.1 Réforme de la justice et révision totale de l'organisation judiciaire fédérale

Par suite de l'acceptation par le peuple et les cantons de la réforme de la justice, la Confédération est tenue d'instituer un tribunal pénal indépendant ainsi que des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit public relevant des domaines de compétences de l'administration fédérale (art. 191a, al. 1 et 2, Cst.-réforme de la justice, FF 1999 7831). Par le message du 28 février 2001, concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale et incluant les projets de loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF), de loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF) et de loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF), le Conseil fédéral a soumis à l'approbation du Parlement les bases légales qui régiront l'organisation et les compétences de ces autorités judiciaires. Se fondant à cet égard sur le rapport (daté de juin 1997) de la Commission d'experts pour la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale ainsi que sur une étude d'économie d'entreprise conduite par la SA Ernst & Young Consulting, le Conseil fédéral, après avoir pesé tous les avantages et inconvénients des différentes options possibles, a décidé de concrétiser les normes constitutionnelles relatives à la réforme de la justice en créant deux *tribunaux spécialisés* indépendants.

1.2 Fixation du siège des deux nouveaux tribunaux dans la LTPF et la LTAF

Initialement, le Conseil fédéral avait prévu de régler la question du siège des nouveaux tribunaux en même temps que les autres points inclus dans le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale; cependant, les retards qu'ont accusés les travaux d'évaluation des différentes localisations possibles l'ont contraint à ajourner le règlement de la question du siège. Aussi, lors de l'examen du message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, a-t-il laissé en suspens l'art. 4, al. 1, LTPF et l'art. 4 LTAF, qui étaient censés fixer le siège des nouvelles instances, et annoncé au Parlement qu'il lui soumettrait un message additionnel à l'appui desdites dispositions.

Le retard évoqué plus haut ne change rien au fait que, du point de vue de la systématique, la norme définissant le siège a sa place dans la loi sur le Tribunal pénal fédéral et dans la loi sur le Tribunal administratif fédéral. A l'instar de l'art. 19, al. 1, de l'actuelle loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110), qui dispose que le siège du Tribunal fédéral est à Lausanne, l'art. 4, al. 1, LTPF et l'art. 4 LTAF doivent définir respectivement le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral.

2

Décentralisation des nouveaux tribunaux

Dans son rapport final de juin 1997, la Commission d'experts pour la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale avait proposé l'intégration complète du Tribunal fédéral des assurances (TFA) au Tribunal fédéral. A titre de compensation pour le transfert du TFA de Suisse centrale à Lausanne, elle avait préconisé de choisir Lucerne comme siège du Tribunal administratif fédéral. Le choix de cette localité relativement distante de Berne aurait, de l'avis de la commission, présenté l'avantage de souligner de manière appropriée l'indépendance du nouveau tribunal à l'égard de l'administration fédérale.

Au cours de la procédure de consultation, la proposition d'intégrer complètement le TFA au Tribunal fédéral s'est heurtée à une vive critique de la part du Tribunal fédéral à Lausanne (le TFA, en revanche, y a souscrit). Cette opposition – entre autres raisons – a incité le Conseil fédéral à renoncer à prévoir, dans le projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral, une intégration complète du TFA et à proposer, en lieu et place, une intégration partielle de ce tribunal au Tribunal fédéral. Selon le modèle d'organisation retenu en définitive par le Conseil fédéral, le Tribunal fédéral a son siège à Lausanne, une ou deux cours siégeant toutefois à Lucerne.

Cette modification apportée à l'organisation de l'autorité juridictionnelle suprême a éclairé d'un jour nouveau la question du siège du Tribunal administratif fédéral: Lucerne n'était plus au premier rang des villes susceptibles d'accueillir le Tribunal administratif fédéral. En revanche, l'argument avancé par la commission d'experts, selon lequel il serait judicieux de choisir pour le nouveau tribunal un emplacement à une certaine distance de l'administration centrale, gardait toute sa validité; le fait que le Tribunal administratif fédéral sera appelé à statuer sur les recours formés contre les décisions de l'administration commandait, en effet, qu'une telle distance soit respectée. Tel était aussi le cas pour le Tribunal pénal fédéral. Dans le choix de son lieu d'implantation, il importait de tenir compte du fait qu'en tant qu'autorité juridictionnelle indépendante, ce tribunal se devait d'être situé à une certaine distance du Ministère public de la Confédération, autrement dit de la partie qui soutient l'accusation lors de procès pénaux.

3

Procédure d'évaluation des lieux d'implantation possibles

D'entrée de cause, le Conseil fédéral a eu l'intention de n'inclure dans l'évaluation des lieux d'implantation possibles que les cantons qui, en raison de leur situation géographique, de leur accessibilité et compte tenu d'autres critères (p. ex. possibilité de recruter du personnel ou de conserver le personnel en place, ou encore proximité d'une université dotée d'une faculté de droit), pouvaient entrer en considération comme site d'accueil de l'un ou l'autre des deux tribunaux. Responsable de l'élaboration du message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a donc, en date du 20 septembre 2000, adressé aux cantons de Berne, de Lucerne, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Campagne, de Saint-Gall, d'Argovie et de Thurgovie une lettre par laquelle il leur a demandé s'ils seraient intéressés à accueillir l'un ou l'autre des deux tribunaux et, dans l'affirmative, s'il existait actuellement sur leur territoire un immeuble qui répondrait aux besoins de l'une ou l'autre instance, ou s'ils pensaient

qu'il soit possible d'en édifier un de telle sorte qu'il soit achevé dans les délais, c'est-à-dire d'ici à 2004 ou 2005, au plus tard. Tous les cantons interpellés ont manifesté leur intérêt et adressé des propositions de réalisation de constructions destinées à accueillir les nouveaux tribunaux. Au total, le sondage auquel a procédé le DFJP a permis de recueillir 55 propositions concrètes portant sur 21 sites différents.

Par la suite, le Conseil fédéral s'est livré à une évaluation des propositions, notamment à la lumière des critères suivants:

- Accessibilité de l'emplacement et densité des voies de communication;
- Garantie que les nouveaux tribunaux fonctionneraient sans faille dès le début (p. ex. possibilité de reprendre le personnel en place et ainsi d'éviter les pertes de savoir-faire lors de l'intégration des commissions de recours au sein du Tribunal administratif fédéral, ou encore situation géographique garantissant entre les autorités d'investigation et le Tribunal pénal fédéral une distance propre à assurer un déroulement optimal des processus fonctionnels);
- Considérations relevant de la politique régionale (compensation de l'inexistence d'emplois fédéraux ou de la suppression d'emplois fédéraux menacés; possibilité de promouvoir, par la création d'emplois qualifiés, le développement de régions marginales sur le plan économique; etc.);
- Critères relevant de la politique du personnel (attrait pour les membres du tribunal provenant des autres régions linguistiques, étendue de la zone de recrutement, etc.);
- Proximité d'universités dotées d'une faculté de droit;
- Attrait exercé par chacune des offres présentées (situation, volume bâti prévu, montant du devis, qualité de la construction proposée et attrait de son architecture, etc.).

Le 17 janvier 2001, le Conseil fédéral a pris les décisions préliminaires concernant l'emplacement des nouveaux tribunaux et arrêté la liste des sites restant en lice, à savoir Fribourg, Soleure, Olten, Saint-Gall et Aarau. Simultanément, il a chargé le DFJP de prendre en compte, dans l'évaluation des sites restants, le problème de la localisation des nouvelles autorités fédérales de poursuite pénale (Ministère public de la Confédération et Office fédéral des juges d'instruction; Office fédéral de la police, y compris la police judiciaire fédérale).

Au cours de la session de printemps des Chambres fédérales, qui a eu lieu au Tessin en mars 2001, trois interventions parlementaires ont demandé au Conseil fédéral de prendre en considération le canton du Tessin pour l'implantation éventuelle des nouveaux tribunaux (interpellation Marty Dick, 01.3026; interpellation Simoneschi Chiara, 01.3158; postulat Mörgele Christoph, 01.3203). Dans ses réponses du 30 mai 2001, le Conseil fédéral a soutenu le point de vue selon lequel le canton du Tessin ne se prêtait pas à l'implantation du Tribunal administratif fédéral ni du Tribunal pénal fédéral.

Le 2 juillet 2001, un comité émanant de Suisse orientale a remis à la Chancellerie fédérale une pétition munie de 11 545 signatures de citoyennes et de citoyens de Suisse orientale et demandant que l'un des deux nouveaux tribunaux fédéraux ait son siège à Saint-Gall. Par la suite, le nombre total des signatures recueillies s'est encore accru, à telle enseigne qu'il s'établissait à 15 725 le 24 juillet 2001.

Le 3 juillet 2001, le Conseil fédéral a décidé de choisir Fribourg comme siège du Tribunal administratif fédéral. Simultanément, il a chargé le DFJP de procéder à une nouvelle analyse des critères d'implantation du Tribunal pénal fédéral, en partant de l'hypothèse que les nouvelles autorités de poursuite pénale de la Confédération seraient localisées dans la région de Berne et en n'incluant plus dans son étude que les cantons d'Argovie, de Soleure, de Saint-Gall et du Tessin.

Enfin, le 12 septembre 2001, le Conseil fédéral a décidé que le Tribunal pénal fédéral aurait son siège à Aarau.

4 Motifs justifiant le choix d'Aarau et de Fribourg

4.1 Tribunal pénal fédéral

4.1.1 Présence, lors des débats oraux, des parties et des autres personnes participant à la procédure

4.1.1.1 Contexte

Les critères primordiaux qui servent à déterminer l'emplacement du Tribunal pénal fédéral sont la densité des voies de communication et la facilité d'accès pour les parties aux procès pénaux. Ces critères découlent de l'activité de ce tribunal, qui se caractérise notamment par le fait qu'il est chaque fois en *contact direct* avec ces parties. Dans la grande majorité des cas, les débats devant le Tribunal pénal fédéral seront *oraux*. De tels débats réuniront non seulement les membres du tribunal et les parties aux procès (personne inculpée, plaignants, Ministère public), mais encore, éventuellement, d'autres personnes, telles que témoins, interprètes, personnes entendues à titre d'information ou experts.

4.1.1.2 Débats oraux devant les cours des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral

Les débats oraux auront lieu essentiellement devant les *cours des affaires pénales* du Tribunal pénal fédéral. Ces cours statuent, en première instance, sur les affaires pénales qui relèvent de la juridiction fédérale. Selon les estimations du Ministère public de la Confédération, les nouvelles compétences de la Confédération en matière de poursuite pénale, qui résulteront de l'entrée en vigueur des «mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale» (projet «Efficacité»), se traduiront par une augmentation massive du nombre des procédures d'investigation. Sur la base de supputations prudentes, le Ministère public de la Confédération prévoit que le nombre de ces procédures s'accroîtra de 34 en 2002, de 44 en 2003, de 55 en 2004 et de 65 en 2005. En 2007, il devrait être saisi d'environ 85 nouvelles affaires de criminalité économique (CE) et de criminalité organisée (CO). Ces chiffres sont le résultat d'estimations prudentes à partir des données fournies par les autorités cantonales de poursuite pénale.

Quant à la répartition entre les régions linguistiques des affaires pénales susmentionnées qui relèvent de la juridiction de la Confédération, elle n'a pas fait l'objet d'estimations. Néanmoins, le Ministère public de la Confédération part de l'idée que les futures procédures pénales qui seront ouvertes dans les domaines relevant doré-

navant des autorités judiciaires fédérales (CO, CE, blanchiment d'argent et corruption) auront un rapport plus marqué avec les principales places financières de Suisse que ce n'était le cas auparavant. Comme les villes de Zurich, de Genève et de Lugano constituent les principaux centres économiques et financiers de Suisse, on peut supposer que c'est dans ces trois agglomérations que se produira le plus grand nombre d'affaires de CO et de CE. Avec toute la prudence de mise, on peut donc pronostiquer que, dans les nouveaux domaines relevant de sa compétence juridictionnelle, la Confédération aura à statuer sur des infractions commises, dans près de 65 % des cas, en Suisse alémanique, dans 25 % des cas, en Suisse romande et, dans 10 % des cas, en Suisse italienne.

Toutes les procédures d'investigation ne débouchent pas sur des débats devant l'instance judiciaire compétente. Si l'on part de l'hypothèse que la durée moyenne de la procédure est de deux ans et que la proportion des affaires donnant lieu à une mise en accusation, puis à des débats judiciaires, oscille entre 50 et 80 %, on peut estimer que les cours des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral auront à connaître de 33 à 52 affaires en 2007. Elles feront l'objet d'un débat oral auquel participera un représentant du Ministère public de la Confédération.

4.1.1.3 Débats oraux devant d'autres organes juridictionnels du Tribunal pénal fédéral

Des débats oraux peuvent également avoir lieu devant *d'autres organes juridictionnels* du Tribunal pénal fédéral. Ainsi, la cour des plaintes du nouveau tribunal est compétente pour statuer sur les mesures de contrainte dans la mesure où la loi fédérale sur la procédure pénale (PPF; RS 312.0) ou une autre loi le prévoit expressément (art. 27, al. 1, let. b, du projet de loi sur le Tribunal pénal fédéral [P LTPF]). Au nombre des mesures de contrainte figurent la prolongation de la détention préventive ordonnée dans le but de parer au risque de collusion (art. 51 PPF), la décision fixant le montant et la nature des sûretés en cas de libération d'une personne mise en détention parce que soupçonnée de vouloir s'enfuir (art. 54, al. 2, PPF), la perquisition de papiers contre la volonté du détenteur (art. 69, al. 3, PPF), ainsi que l'attribution d'une indemnité pour préjudice résultant de la détention préventive (art. 122 PPF). Quand bien même la plupart de ces cas peuvent être réglés dans le cadre d'une procédure écrite, il peut parfaitement arriver que, dans le cas d'espèce, le tribunal – notamment pour faire droit à la demande de la défense – ordonne une débat oral.

La fréquence des débats oraux devant le Tribunal pénal fédéral dépendra également, dans une notable mesure, de l'issue des travaux visant à une unification du droit régissant la procédure pénale. L'avant-projet de code de procédure pénale suisse (AP CPP), qui fait actuellement l'objet d'une consultation, oblige la Confédération à créer un tribunal des mesures de contrainte (art. 22 AP CPP). C'est là une conséquence du passage du modèle «juge d'instruction» au modèle «ministère public». Il incombera à ce tribunal d'ordonner – notamment – la détention préventive et la détention de sécurité, au sens de l'art. 233 s. et de l'art. 242 s. AP CPP. Dans l'état actuel des choses, il est, toutefois, impossible de déterminer quelle autorité au sein de la Confédération exercera les attributions du tribunal des mesures de contrainte dans l'hypothèse où le CPP serait concrétisé dans la forme de l'avant-projet. Plusieurs cas de figure peuvent être envisagés: par exemple, l'institution d'un (nouveau)

Tribunal des mesures de contrainte indépendant qui aurait son siège à proximité des unités centrales du Ministère public de la Confédération (MPC) et de l'Office fédéral de la police (OFP), y compris la police judiciaire fédérale, la création de tribunaux des mesures de contrainte *régionaux* – à proximité d'éventuelles unités régionales du MPC et de l'OFP – ou encore la délégation de la compétence d'ordonner la détention préventive à l'instance judiciaire cantonale compétente pour statuer sur la détention. Cependant, l'attribution au Tribunal pénal fédéral des compétences prévues pour le tribunal des mesures de contrainte est, sans doute, l'option la plus sérieuse, d'autant que la possibilité de confier les attributions du tribunal des mesures de contrainte aux tribunaux de première instance est expressément prévue à l'art. 22, al. 2, AP CPP. En pareille occurrence, il faudrait doter le Tribunal pénal fédéral d'un nouvel organe juridictionnel (p. ex. une «cour des mesures de contrainte») puisque, dans certains cas, la cour des plaintes devra connaître des recours contre des décisions du tribunal des mesures de contrainte, ce qui l'empêchera d'exercer les attributions de ce tribunal (cf. p. ex. art. 462, let. d, en liaison avec art. 241 AP CPP).

En règle générale, la détention préventive et la détention de sécurité sans détention préventive préexistante sont ordonnées en *procédure orale* à laquelle le *Ministère public est associé* (art. 237 et 244, al. 4, AP CPP). Il est difficile d'établir des prévisions précises quant au nombre de mises en détention préventive. Le Ministère public de la Confédération, qui s'est livré à des conjectures avec toute la prudence de mise, estime que chaque procédure ouverte pour CO et CE donnera lieu en moyenne à un minimum de trois mises en détention préventive. Ainsi donc, en 2007, le Ministère public de la Confédération aurait à adresser au tribunal des mesures de contrainte quelque 250 requêtes de mise en détention préventive pour les seules affaires nouvellement attribuées à la juridiction fédérale (à ce nombre s'ajoutent quelque 20 procédures de mise en détention préventive pour des infractions relevant traditionnellement de la juridiction fédérale).

4.1.2 Incidences sur le choix de l'emplacement du Tribunal pénal fédéral

4.1.2.1 Du point de vue des autorités de poursuite pénale

Le grand nombre d'audiences en procédure orale auxquelles il faut s'attendre, tant au fond qu'au stade des décisions portant sur les mesures de contrainte, a des conséquences non négligeables pour les procureurs fédéraux, en particulier. Il exerce également des effets sur l'organisation du travail des membres du personnel de l'OFP qui sont chargés d'assurer la comparution des détenus.

Ce sont surtout les procureurs fédéraux qui auront besoin de pouvoir atteindre le nouveau tribunal aussi rapidement que possible. En effet, ainsi qu'il ressort des chiffres évoqués ci-dessus, ils seront appelés à siéger, à intervalles réguliers et, souvent, durant plusieurs jours, devant les cours des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral. On peut supposer que la majorité d'entre eux auront leur bureau dans la région de Berne. Dans ces conditions, ils devraient effectuer en train un trajet aller et retour de 5 heures et demie si le Tribunal pénal fédéral avait son siège à Saint-Gall et de quelque 8 heures si celui-ci était localisé dans le canton du Tessin. Les liaisons aériennes qui existent avec le Tessin ne constitueraient qu'une solution de rechange imparfaite. On sait, en effet, que les vols qui relient Berne à la Suisse méridionale transitent par les Alpes pour se poser à l'aérodrome d'Agno, qui,

d'après le service de sécurité de la Confédération, est, plus souvent que Berne, fermé au trafic pour cause de brouillard. En pareille occurrence, l'avion devrait se poser à l'aéroport de Milano-Malpensa, ce qui ne serait pas sans provoquer des problèmes de logistique supplémentaires, sans parler d'importantes pertes de temps. On sait, d'une manière générale, que l'on ne peut compter sur les liaisons aériennes que dans une mesure limitée. Certains vols sont soit annulés soit retardés en raison des conditions météorologiques régnant au dessus des Alpes (brouillard, chutes de neige, glace ou tempête). Les problèmes de déplacement ne constituent toutefois pas un motif suffisant de renvoyer des audiences.

De longs trajets auraient, à plusieurs égards, des répercussions négatives sur l'efficacité des membres du Ministère public de la Confédération. Tout d'abord, l'étude de dossiers dans le train ou dans l'avion ne peut compenser que partiellement l'activité déployée au bureau. En outre, il ne faut pas perdre de vue que si le siège du Tribunal pénal fédéral était trop éloigné de celui des unités centrales du MPC/OFP, les représentants du Ministère public de la Confédération seraient, lors de longs procès, contraints de passer plusieurs nuits dans la localité où le tribunal aura son siège, ce qui les gênerait notablement dans la direction et le suivi des procédures d'investigation qui se dérouleront parallèlement aux procédures pénales intentées devant le Tribunal pénal fédéral. Il n'est donc pas exclu que les absences relativement longues des membres du MPC se répercutent négativement sur les enquêtes que ceux-ci conduiront parallèlement aux débats devant le Tribunal pénal fédéral, a fortiori lorsque l'on sait que c'est précisément durant les premiers jours et semaines de la phase opérationnelle d'une procédure d'investigation de grande envergure, au cours de laquelle les arrestations sont fréquentes, que les procureurs fédéraux sont très fortement sollicités (organisation de la procédure, consignes à la police, auditions, rédaction d'ordonnances, de mémoires et d'écrits divers, entretiens avec les représentants de la défense, des analystes financiers, etc.). Le temps perdu durant cette phase est pratiquement impossible à rattraper. Des absences relativement longues du lieu de travail et la coupure d'avec les enquêteurs de la police qui en résulte sont de nature à compromettre le succès des procédures d'investigation. D'autre part, on ne saurait exclure que des procureurs fédéraux conduisant des enquêtes qui se dérouleront en même temps que des procès devant le Tribunal pénal fédéral, accordent la priorité à celles-ci et soient tentés de faire à la défense des concessions objectivement injustifiées, dans le but de s'épargner une audience à Saint-Gall ou dans le canton du Tessin. Un tel risque, sinon disparaîtrait totalement, du moins s'estomperait, si le Tribunal pénal fédéral avait son siège en un endroit central.

Les problèmes qui viennent d'être évoqués seraient encore accentués si, comme le permet l'AP CPP, le nouveau tribunal des mesures de contrainte était rattaché au Tribunal pénal fédéral, autrement dit n'était pas décentralisé. En effet, le grand nombre de débats consacrés à la mise en détention préventive, débats qui, de surcroît, sont généralement courts, solliciterait dans une mesure disproportionnée les procureurs fédéraux si le Tribunal pénal fédéral avait son siège dans une localité excentrée.

4.1.2.2

Du point de vue des autres personnes participant aux procès

L'implantation du Tribunal pénal fédéral dans une localité excentrée aurait également des incidences pour les autres personnes participant aux procès. Plus le siège de ce tribunal sera central et plus la durée de déplacement depuis les différentes régions du pays sera brève pour les inculpés/les prévenus, les défenseurs, les témoins, les experts, les interprètes et les représentants des médias. Aussi, une implantation du Tribunal pénal fédéral à Saint-Gall ou dans le canton du Tessin causerait-elle aux personnes appelées à participer à des procès davantage de stress et de désagréments que si la nouvelle instance avait son siège dans une localité bien centrée et facilement accessible. Au surplus, si elle importante, la distance géographique séparant le siège du Tribunal pénal fédéral des autres régions de Suisse ne sera pas sans avoir d'incidences sur les coûts (honoraires d'avocats et frais de transport plus élevés, frais d'hôtel, etc.).

Dans ce contexte, un point mérite une attention particulière: le transport des détenus cités à comparaître. Il s'effectue actuellement en train, sur la base d'un contrat-cadre relatif aux transports intercantonaux de détenus, conclu entre la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police et la SA Securitas. Le contrat définit les trajets ferroviaires suivants: Zurich–Bâle–Berne et Genève–Lausanne–Fribourg–Berne. Sur ces itinéraires, les trains assurant le transport des détenus circulent une fois par jour, selon l'horaire actuel. Le transport à destination de Saint-Gall des détenus en provenance de Suisse romande est assuré par la route à partir de Zurich. Il en va de même du transport à destination du canton du Tessin des détenus en provenance de Suisse romande et de Suisse alémanique. Ainsi donc, si le tribunal avait son siège à Saint-Gall ou dans le canton du Tessin, il serait exclu, selon l'horaire actuel, d'assurer le même jour le voyage de retour des détenus en Suisse romande ou en Suisse alémanique. Certes, en fonction du lieu d'implantation du Tribunal pénal fédéral, il serait toujours possible de renégocier le contrat-cadre et l'horaire du «train-prison» et de les adapter aux nouvelles réalités. Toutefois, une augmentation de la fréquence des transports et un allongement de l'itinéraire assuré se traduiraient à coup sûr par une augmentation considérable des coûts.

S'agissant des liaisons aériennes avec le canton du Tessin, qui ont déjà été évoquées au ch. 4.1.2.1, force est de relever que l'avion *se prête mal* au transport des détenus. En tout état de cause, il ne pourrait être utilisé que pour des détenus ne posant pas de problèmes de sécurité particuliers et disposant des pièces d'identité nécessaires. En outre, le fait que des vols sont parfois déroutés vers l'aéroport de Milano-Malpensa est spécialement problématique s'agissant du transport de détenus (nécessité de réserver à temps un véhicule spécial; risque que des détenus profitent de leur séjour sur le territoire d'un Etat tiers pour déposer une demande d'asile, etc.).

De ce qui précède, on peut inférer que l'implantation du Tribunal pénal fédéral dans un endroit central présente, également pour les autres personnes participant aux procès, de notables avantages par rapport à une localisation dans un lieu excentré.

4.1.3 Mesures visant à atténuer les inconvénients engendrés par une localisation du tribunal dans un endroit excentré

Eu égard aux difficultés évoquées ci-dessus qui résulteraient de l'implantation du tribunal dans une localité excentrée, le Conseil fédéral a examiné les mesures qui pourraient être prises aux fins d'atténuer ces difficultés dans l'hypothèse où le nouveau Tribunal pénal fédéral aurait son siège à Saint-Gall ou dans le canton du Tessin.

4.1.3.1 Mesures visant à améliorer la situation en ce qui concerne les cours des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral

Afin d'éviter les déplacements et les pertes de temps et d'efficacité qui en résultent, les mesures suivantes peuvent être envisagées pour les audiences devant les cours des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral:

- Nomination, au siège du Tribunal pénal fédéral, de correspondants (procureurs fédéraux) du Ministère public de la Confédération;
- Création d'une unité décentralisée («Field-Office») du Ministère public de la Confédération dans la localité choisie comme siège du Tribunal pénal fédéral;
- Recours à des installations de vidéo-conférence.

Toutes ces mesures ne sont toutefois pas propres à atténuer notablement les inconvénients dont il a été question. Les trois premières (procureurs fédéraux-correspondants, unité décentralisée du MPC, vidéo-conférences) peuvent, il est vrai, contribuer, dans certains cas, à alléger la charge des organes de poursuite pénale. Toutefois, les *autres personnes participant aux procès* – inculpés, défenseurs, témoins, experts, interprètes, professionnels des médias, etc. – continueraient d'être confrontées aux problèmes engendrés par l'implantation du tribunal dans une localité excentrée. De plus, les procureurs fédéraux-correspondants ou les membres de l'unité régionale du MPC ne pourront soulager le Ministère public de la Confédération que *dans une mesure minimale*. En effet, en règle générale, devant le Tribunal pénal fédéral, l'accusation devra être soutenue par ceux des procureurs fédéraux qui auront participé aux investigations et connaîtront le dossier. La transmission du dossier à un procureur local exerçant son activité au siège du tribunal ne pourra se faire sans investissement de temps (il faudra instruire le nouveau magistrat qui soutiendra l'accusation; de son côté, celui-ci devra se livrer à l'étude du dossier), ce qui, dans nombre de cas, rendra la chose totalement impensable. Ainsi, un procureur exerçant son activité en Suisse orientale ne sera probablement guère en mesure – à moins de s'investir énormément – de soutenir l'accusation devant un Tribunal pénal fédéral qui aurait son siège à Saint-Gall, dans le cadre d'une affaire qui aura fait l'objet d'investigations en Suisse méridionale ou occidentale. Quant au recours aux dispositifs de vidéo-conférence, il devrait être limité à quelques cas d'espèce. En effet, le contact direct entre le juge et la personne qu'il interroge est un élément capital dans un procès pénal. Il ne faut pas oublier que certaines impressions – par exemple sur les sentiments qu'éprouve la personne interrogée (rougissements, sueur, etc.) – ne peuvent être recueillies que si la personne en question est physiquement présente à proximité.

4.1.3.2

Mesures visant à améliorer la situation au cas où le tribunal des mesures de contrainte prévu dans l'AP CPP serait rattaché au Tribunal pénal fédéral

Les mesures suivantes peuvent être envisagées aux fins d'atténuer les difficultés qui résulteraient de l'implantation du tribunal des mesures de contrainte dans une localité excentrée:

- Aménager la nouvelle procédure pénale (AP CPP) de telle sorte que le Ministère public de la Confédération puisse proposer à l'instance judiciaire cantonale compétente pour statuer sur la détention d'ordonner la détention préventive lorsque, par manque de temps, il n'est pas possible de saisir le Tribunal pénal fédéral;
- Instituer des «juges itinérants» compétents pour prononcer la détention préventive qui, selon les besoins, se rendraient à l'endroit où se déroulerait la procédure, c'est-à-dire à Berne ou au siège d'une éventuelle unité décentralisée des organes fédéraux de poursuite pénale;
- Faire en sorte que le Tribunal pénal fédéral implanté dans une localité excentrée dispose, en un endroit central (p. ex. à Berne), d'une unité détachée de la cour des mesures de contrainte, ouverte en permanence;
- Recourir à des installations de vidéo-conférence.

A la différence de ce qui vaut pour les débats au fond, il devrait davantage être possible, dans le cas des audiences portant sur la détention préventive, de trouver des solutions permettant d'éviter les déplacements – et les pertes de temps qui en résulteraient – au siège du Tribunal pénal fédéral, dans l'hypothèse où celui-ci serait implanté dans une localité excentrée. On pourrait, notamment, envisager de conférer à l'instance judiciaire cantonale compétente pour statuer sur la détention, la compétence d'ordonner également la détention préventive dans des affaires relevant de la juridiction fédérale. Quoiqu'il en soit, il est prématuré pour l'instant de se livrer à une réflexion approfondie sur la manière de concrétiser le code de procédure pénale suisse, dont l'avant-projet n'en est encore qu'au stade de la consultation.

4.1.3.3

Conclusions

Il ressort des considérations qui précèdent qu'il est impossible de résoudre par des mesures complémentaires le problème essentiel que poserait l'implantation du Tribunal pénal fédéral dans une localité excentrée. Le choix d'une telle localisation aurait pour corollaire d'obliger toutes les personnes participant aux procès pénaux – accusation, défense, inculpés, experts, témoins, interprètes, professionnels des médias – à se rendre au siège excentré du Tribunal pénal fédéral, ce qui, selon le lieu de commission de l'infraction, obligerait nombre de ces personnes à faire de longs déplacements.

4.1.4 En résumé: il est indispensable que le siège du Tribunal pénal fédéral soit central

Les difficultés qui viennent d’être exposées ont incité le Conseil fédéral à opter pour une *situation centrale* du nouveau tribunal, cela pour privilégier l’efficacité et le succès de la poursuite pénale.

Parmi les sites centraux entrant en ligne de compte (Soleure, Olten et Aarau), *Aarau* offre les meilleures garanties que le tribunal pourra être implanté dans de bonnes conditions et dans les délais (Fribourg, ville qui se prêterait également à la localisation du Tribunal pénal fédéral, en raison de sa situation centrale, a été choisie par le Conseil fédéral pour accueillir le Tribunal administratif fédéral; pour des raisons relevant de la politique régionale, elle ne peut donc plus être retenue comme lieu d’implantation du Tribunal pénal fédéral [cf. ch. 4.2, ci-dessous]). La ville d’Aarau dispose d’immeubles très appropriés situés à proximité immédiate de la gare et, partant, le long de l’itinéraire du «train-prison». Par ailleurs, des considérations relevant de la politique régionale militent pour le choix d’Aarau. Le canton d’Argovie – contrairement au canton de Soleure – n’a encore accueilli aucune unité de l’administration centrale civile de la Confédération. En outre, l’installation du Tribunal pénal fédéral à Aarau permet de mieux respecter le principe voulant que *les autorités judiciaires fédérales soient réparties entre les régions* ce que ce ne serait le cas si l’on optait pour une localisation dans le canton de Soleure. Enfin, il convient de relever que Soleure et Olten sont pour l’administration centrale fédérale des zones traditionnelles de recrutement de personnel, ce qui est très peu le cas d’Aarau.

4.2 Tribunal administratif fédéral

4.2.1 Critères primordiaux de détermination du siège

4.2.1.1 Structures actuelles et futures

D’autres critères que ceux retenus pour la fixation du siège du Tribunal pénal fédéral président au choix du siège du Tribunal administratif fédéral (sur les critères de détermination du siège en général, cf. ch. 3 ci-dessus). Puisque les procédures de recours auprès du Tribunal administratif fédéral se dérouleront en principe par écrit et que les débats oraux constitueront l’exception (cf. art. 37 P LTAF) – de larges domaines de compétence du nouveau tribunal, tels que le droit de l’asile et le droit des étrangers, ne tombent pas dans le champ d’application de l’art. 6 CEDH et n’exigent ainsi pas, en règle générale, de débats publics –, l’accessibilité et la situation centrale ne constituent pas des critères décisifs.

En revanche, il sied de prendre en considération le fait que le Tribunal administratif fédéral – contrairement au Tribunal pénal fédéral – n’est pas véritablement *nouveau*, dans la mesure où il prendra la place de quelque 30 commissions fédérales de recours et de plusieurs services de recours départementaux qui se trouvent aujourd’hui dans les régions de Lausanne (Commission de recours du DFI et du DFF) et de Berne (notamment celles du DETEC, du DFE et du DFJP, en particulier la Commission suisse de recours en matière d’asile, ainsi que les services des recours des départements et du Conseil fédéral). Il s’impose donc de tenir compte du fait que quelque 250 collaborateurs de la Confédération, déjà actifs dans ces domaines, seront touchés, avec leurs familles, par la décision relative à la détermination du siège.

4.2.1.2

Recrutement du personnel juridique

Il n'est ni nécessaire ni possible de transférer l'ensemble des membres des autorités judiciaires actuelles au Tribunal administratif fédéral. Une reprise tout au moins partielle des fonctions par les membres actuels des autorités devrait toutefois avoir lieu, puisque le nouveau Tribunal administratif fédéral ne pourra relever qu'avec des juges expérimentés les grands défis qui l'attendent (12 000 à 15 000 cas par année devraient, comme par le passé, être traités au sein de ces nouvelles structures).

Il sied en outre de veiller à ce que la composition linguistique du personnel juridique du Tribunal administratif fédéral corresponde plus ou moins à la répartition des trois langues officielles au sein de la population résidante. Cela est nécessaire, car le travail de juge ou de greffier exige, avant tout dans le cadre des procédures de recours écrites, une maîtrise particulièrement approfondie de la langue. La rédaction de considérants de jugements d'un haut niveau n'est en définitive possible que dans sa langue maternelle. Le personnel juridique du Tribunal administratif fédéral doit ainsi impérativement se composer d'env. 65 à 70 % de Suisses alémaniques, d'env. 20 à 25 % de Romands et d'env. 5 à 10 % de juristes italophones.

Le Tribunal administratif fédéral comptera environ 175 postes de juges et de greffiers. Ces postes seront occupés, de par la possibilité de travailler à temps partiel, par env. 200 à 220 personnes. Eu égard aux pourcentages qui viennent d'être mentionnés, il sera nécessaire de recruter, pour le nouveau Tribunal administratif fédéral, quelque 50 à 60 *juristes francophones* dont, rappelons-le, une partie au moins devra provenir des commissions de recours et des services de recours actuellement en place.

4.2.1.3

Effets sur la question du choix du siège

D'expérience, l'on sait que le recrutement de personnel d'une autre région linguistique s'avère d'autant plus difficile lorsque le lieu de travail est éloigné de la région linguistique des personnes concernées. Le recrutement devient même particulièrement critique lorsque la distance qui sépare le lieu de travail de la région linguistique des personnes concernées, ou de leur domicile dans cette région, dépasse celle qui est parcourue habituellement par le cercle des pendulaires. L'établissement à proximité de la frontière linguistique présente un avantage important, particulièrement pour les grandes entreprises qui sont contraintes de recruter un grand nombre de personnes qualifiées de langues maternelles allemande et française (le recrutement de collaborateurs italophones se révèle, de ce point de vue, moins difficile, car les juristes tessinois ont, en règle générale, suivi leur formation universitaire en Suisse alémanique ou en Suisse romande).

Le maintien du personnel qualifié et expérimenté des commissions de recours et des services de recours a joué un rôle essentiel dans la décision du Conseil fédéral sur l'emplacement du Tribunal administratif fédéral. Il est aussi apparu d'emblée important qu'aux fins de renforcer l'indépendance des juges, un emplacement soit choisi en dehors de Berne. Un tribunal administratif situé plutôt en région périphérique entraînerait toutefois probablement d'importantes démissions du personnel, de plus grands problèmes de recrutement et, partant, d'éventuels retards dans la mise en place du tribunal et dans l'accomplissement d'une charge de travail demeurant importante. Il faudrait aussi s'accommoder des coûts supplémentaires qu'engendrerait

une implantation en zone périphérique. Or, contrairement à ce qui a cours dans le secteur privé, des salaires supérieurs (en particulier pour conserver ou attirer du personnel qualifié, comme au Tribunal fédéral à Lausanne), des indemnités de déménagement et de formation pour les familles et les enfants, ainsi que des aides à l'achat et à la vente d'un logement en propriété auraient rencontré des oppositions. Il importait, à cet égard, de garder toujours à l'esprit le but principal de la réforme de la justice, qui est de contribuer, par la création de tribunaux de première instance efficaces, à décharger le plus rapidement possible nos cours suprêmes. En raison du réaménagement des voies de droit dans le cadre de l'organisation judiciaire fédérale, la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral ne pourra entrer en vigueur que lorsque les nouveaux tribunaux de première instance auront démarré leurs activités.

4.2.2 Autres critères de détermination du lieu d'implantation (en particulier la décentralisation et la régionalisation)

En sus des critères structurels et de politique du personnel qui viennent d'être exposés, le Conseil fédéral a intégré dans sa réflexion sur le choix de l'emplacement du Tribunal administratif fédéral les autres critères mentionnés sous ch. 3 et s'est penché de manière approfondie sur la décentralisation, envisagée comme une fin en soi, des autorités fédérales, ainsi que sur les questions de politique régionale. Compte tenu du fait que le Tribunal fédéral se situe en Suisse occidentale et que le Tribunal fédéral des assurances se situe en Suisse centrale, l'on aurait pu profiter de l'occasion pour instituer le Tribunal administratif fédéral en Suisse orientale ou dans le canton du Tessin, afin d'obtenir une répartition géographique équitable du pouvoir judiciaire. Les expériences faites avec la décentralisation d'unités *existantes* de l'administration fédérale dans les dernières décennies sont toutefois plutôt décevantes et plaident contre un regroupement des commissions de recours et des services de recours en zone périphérique.

En ce qui concerne les aspects de politique régionale, il n'a pas échappé au Conseil fédéral qu'en Suisse orientale et dans le canton du Tessin se répand de plus en plus, parmi le peuple et les autorités, le sentiment d'être ignorés et désavantagés par la politique fédérale. Cela tient à plusieurs raisons, qui ont trait, entre autres, à la politique des transports (Rail 2000, NLFA, raccordement au réseau autoroutier), à la politique régionale et économique (réduction des postes de travail de la Confédération, Exposition nationale), mais aussi à la difficulté de trouver «à Berne» une oreille attentive. Il n'y a toutefois pas lieu de discuter ici de ces raisons. Le Conseil fédéral est bien conscient de l'importance que présente pour l'équilibre confédéral une prise en compte équitable des aspirations régionales, mais il estime que le regroupement, en un lieu situé en Suisse orientale (Saint-Gall) ou au Tessin (Bellinzone), des commissions de recours et des services de recours déjà existants ne pourrait remédier à la situation que dans une mesure limitée et ne tiendrait pas suffisamment compte des autres critères de choix de l'implantation du tribunal.

A également été prise en considération comme critère la proximité d'une université dotée d'une faculté de droit. Cette proximité créera des conditions optimales pour le recrutement de nouveaux collaborateurs. Elle permettra en outre un fructueux échange entre le pouvoir judiciaire et les milieux scientifiques et contribuera ainsi, en définitive, à améliorer le fonctionnement du nouveau tribunal. Par ailleurs, le

Conseil fédéral a examiné l'adéquation des projets concrets présentés par les cantons intéressés et évalué les bâtiments existants.

4.2.3 Résultat

La nécessité de recruter les membres des tribunaux dans toutes les régions linguistiques de la Suisse, tout comme le fait que le nouveau tribunal ne saurait partir sur de bonnes bases sans reprendre une grande partie du personnel des commissions et services de recours siégeant à Berne et à Lausanne, ont amené le Conseil fédéral à fixer le siège du Tribunal administratif fédéral à proximité de la frontière linguistique. Le Conseil fédéral a donc fait prévaloir le critère du bon fonctionnement du nouveau tribunal sur le critère – en soi également fort légitime – de la répartition régionale des autorités judiciaires.

Parmi les localités qui satisfont à cette exigence, Fribourg est celle qui offre la meilleure garantie et qui remplit également le mieux les autres critères retenus pour le choix du siège du tribunal. Ville bilingue, Fribourg abrite une université dotée d'une faculté de droit renommée. Elle est aisément accessible d'où que l'on vienne et dispose de plusieurs bâtiments qui permettraient d'accueillir sous leur toit le nouveau tribunal. Enfin, Fribourg est également, parmi les villes situées à proximité de la frontière linguistique, celle qui a le plus convaincu du point de vue de la politique régionale: le choix d'Aarau comme emplacement du Tribunal pénal fédéral milite en faveur de la solution consistant à choisir en Suisse romande l'emplacement de l'autre tribunal fédéral de première instance.

5 Mise en place des nouveaux tribunaux d'un point de vue temporel

5.1 Tribunal pénal fédéral

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a décidé, le 3 mai 2001, de diviser en trois parties le projet de révision totale de l'organisation judiciaire fédérale et d'avancer les délibérations à propos de la loi sur le Tribunal pénal fédéral.

Cette décision s'explique par le fait que les deux parties principales du projet «Efficacité» doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2002. L'entrée en vigueur de ces dispositions va entraîner une augmentation sensible des procédures d'investigation au niveau fédéral (cf. à ce sujet ch. 4.1.1.2 ci-dessus). Or, le Tribunal fédéral pourra tout au plus maîtriser cette charge de travail supplémentaire durant une période transitoire d'une année ou deux, mais en tous les cas pas jusqu'à la date d'entrée en vigueur de l'ensemble de la révision de l'organisation judiciaire fédérale. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a ainsi mis la première priorité sur l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal pénal fédéral.

Le Tribunal pénal fédéral doit être opérationnel au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal pénal fédéral. Les travaux de préparation du bâtiment et des infrastructures doivent par conséquent être entrepris immédiatement après l'adoption, par le Parlement, de la loi sur le Tribunal pénal fédéral et la fixation du siège de ce dernier (art. 4, al. 1, LTPF). Le Conseil fédéral a chargé le DFF et le

DFJP d'évaluer et d'élaborer, de concert avec le canton d'Argovie et la ville d'Aarau, un projet (terrain et bâtiment) approprié pour accueillir le Tribunal pénal fédéral. Le bâtiment devra être achevé en 2004, au plus tard en 2005. Si la loi sur le Tribunal pénal fédéral devait entrer en vigueur avant cette date (l'entrée en vigueur est prévue dans le courant de l'année 2003), il faudrait alors envisager un emplacement provisoire pour le tribunal jusqu'à l'achèvement du bâtiment.

5.2 Tribunal administratif fédéral

La procédure choisie par la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats place en seconde priorité la discussion devant les Chambres, et l'adoption par celles-ci, de la loi sur le Tribunal fédéral et de la loi sur le Tribunal administratif fédéral. En conséquence, la loi sur le Tribunal administratif fédéral n'entrera en vigueur qu'après la loi sur le Tribunal pénal fédéral, ce qui ne sera probablement pas le cas avant le début de l'an 2005. Le Conseil fédéral a donc chargé le DFF et le DFJP d'évaluer et d'élaborer, de concert avec le canton et la ville de Fribourg, un projet qui permette une réception du bâtiment du Tribunal administratif fédéral en 2005, au plus tard en 2006.

6 Conséquences financières

Les *coûts supplémentaires annuels* liés à la création du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral ont été exposés sous ch. 5.1.1 du message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale.

Les *coûts uniques* engendrés par l'édification des bâtiments et la préparation des infrastructures nécessaires, auxquels les cantons de Fribourg et d'Argovie auront à participer dans une mesure équitable, ne peuvent actuellement pas être chiffrés. Des indications plus précises sur le montant de ces coûts ressortiront des messages portant sur la construction des bâtiments que l'Office fédéral des constructions et de la logistique élaborera dès l'adoption, par le Parlement, de la loi sur le Tribunal pénal fédéral et de la loi sur le Tribunal administratif fédéral. L'on relèvera simplement ici que les coûts engendrés par la construction du Tribunal administratif fédéral seront contrebalancés par les économies qui résulteront, pour la Confédération, de la suppression des commissions de recours et des services de recours.

Le Conseil fédéral estime que les cantons qui accueilleront les nouveaux tribunaux devront participer aux coûts uniques induits par la construction des bâtiments. Il a ainsi subordonné son choix en faveur des cantons d'Argovie et de Fribourg à la condition que ceux-ci mettent à disposition les terrains nécessaires et participent de façon équitable aux coûts de construction des bâtiments.

Il importe enfin de signaler que la planification, la coordination et la surveillance de la création de ces tribunaux, de même que la préparation de la première élection des juges, nécessitent la mise sur pied d'une *organisation de projet professionnelle*, à même de garantir que la préparation du personnel, des locaux et du reste de l'infrastructure puisse être effectuée dans les délais. Les coûts liés à cette organisation de projet ne peuvent pas encore être chiffrés de manière précise. Ils dépendent de l'étendue du savoir-faire qu'il faudra se procurer à l'extérieur de l'administration.

La Constitution laisse ouverte la question du siège des tribunaux inférieurs de la Confédération et ne fixe aucune prescription à ce sujet.