



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Système des juges suppléantes et suppléants

**Évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention
des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États**

du 5 février 2025

Mots clés



Tribunaux fédéraux

Au niveau fédéral, il existe quatre tribunaux situés à des endroits différents: le Tribunal fédéral (Lausanne, Lucerne), le Tribunal administratif fédéral (Saint-Gall), le Tribunal pénal fédéral (Bellinzona), et le Tribunal fédéral des brevets (Saint-Gall).

Juges suppléantes et suppléants

Les juges suppléantes et suppléants exercent leur fonction auprès d'un tribunal en parallèle de leur activité professionnelle principale. Ils sont sollicités pour des affaires spécifiques et reçoivent une indemnité journalière.



Élection des juges suppléantes et suppléants

Comme les juges ordinaires, les juges suppléantes et suppléants sont élus par l'Assemblée fédérale pour une durée de six ans. La Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale est compétente pour préparer leur élection.

Collège de juges

Les affaires soumises à un tribunal sont jugées par un collège composé de sept juges au maximum, dont peuvent faire partie des juges suppléantes ou suppléants. Le nombre de juges dans le collège dépend du type de procédure et de la question juridique soulevée.



L'essentiel en bref

Le système des juges suppléantes et suppléants au sein des tribunaux fédéraux est de façon générale opportun. Il contribue à une activité judiciaire efficiente, mais atteint rapidement ses limites. Les tribunaux recourant à ce système gèrent de manière appropriée les risques qui pèsent sur l'indépendance et la cohérence de l'activité judiciaire. Sous certaines conditions, le système des juges suppléantes et suppléants pourrait également être étendu au Tribunal administratif fédéral.

En janvier 2023, sur la base d'une proposition de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N), les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation du système des juges suppléantes et suppléants.

À leur séance du 24 août 2023, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG ont décidé que l'évaluation devait porter sur l'opportunité du recours aux juges suppléantes et suppléants au sein du Tribunal fédéral (TF), du Tribunal pénal fédéral (TPF) et du Tribunal fédéral des brevets (TFB). Le CPA devait par ailleurs évaluer dans quelle mesure le recours aux juges suppléantes et suppléants pourrait être étendu au Tribunal administratif fédéral (TAF), qui ne dispose pas d'un tel système actuellement.

Le CPA a sollicité un mandataire externe pour mener une enquête en ligne auprès des juges ordinaires, des juges suppléantes et suppléants ainsi que des greffières et greffiers des tribunaux. Il a également mené des discussions de groupe et des entretiens individuels pour approfondir les questions et a effectué des analyses statistiques sur la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants. En commandant un avis de droit externe, il a pu par ailleurs clarifier dans quelle mesure les bases légales régulant le recours aux juges suppléantes et suppléants étaient adéquates.

Sur la base de ces analyses, le CPA parvient aux conclusions ci-après:

Les dispositions légales ne précisent pas les raisons pour lesquelles les tribunaux peuvent faire appel à des juges suppléantes et suppléants

Les bases légales du TF et du TPF demeurent obscures quant aux raisons justifiant un recours à des juges suppléantes et suppléants. Le TFB est lui presque exclusivement composé de juges suppléantes et suppléants, qui œuvrent dans tous les collèges de juges; ce tribunal n'a donc besoin d'aucune raison spécifique justifiant le recours aux juges suppléantes et suppléants (ch. 7.1).

En général, les juges suppléantes et suppléants soulagent les tribunaux, mais peuvent aussi entraîner un surcroît de travail

Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue dans l'ensemble à une activité judiciaire efficiente des tribunaux. Ces derniers peuvent faire appel à des juges suppléantes ou suppléants pour faire face aux pics d'activité ou pour remplacer les juges ordinaires indisponibles, afin que les jugements puissent être rendus dans un délai adéquat (ch. 3.1). Les juges suppléantes et suppléants permettent en particulier d'assurer le traitement des affaires dans différentes langues de procédure (ch. 3.2).

Toutefois, pour que le recours aux juges suppléantes et suppléants soit efficient, il faut que ceux-ci traitent régulièrement des affaires du tribunal concerné, pour connaître ses procédures et sa pratique. Sans cette expérience, ils peuvent entraîner un surcroît de travail pour les tribunaux. C'est par exemple le cas lorsque les textes qu'ils ont préparés pour un jugement doivent être fortement remaniés (ch. 3.3).

Un recours plus fréquent aux juges suppléantes et suppléants n'est possible que de manière limitée

La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants au sein des tribunaux fédéraux est globalement adéquate. Elle varie fortement entre les tribunaux et, au sein du TPF, entre les cours, ce qui s'explique notamment par les différentes tâches attribuées aux juges suppléantes et suppléants selon les tribunaux. La fréquence à laquelle les tribunaux recourent aux juges suppléantes et suppléants dépend également de la fréquence à laquelle ils les convoquent et à laquelle ceux-ci acceptent la convocation (ch. 6.1). En particulier à la Cour d'appel du TPF, il s'avère difficile de composer les collèges de juges en raison des disponibilités limitées des juges suppléantes et suppléants. Avoir plus souvent recours aux juges suppléantes et suppléants n'est que partiellement souhaité par les tribunaux en raison des difficultés rencontrées (ch. 6.2).

Les tribunaux gèrent de manière adéquate les risques qui pèsent sur l'indépendance et la cohérence de l'activité judiciaire

Les tribunaux ont édicté des règles qui visent à garantir l'indépendance de l'activité judiciaire en cas de recours aux juges suppléantes et suppléants. Celles-ci sont adéquates d'un point de vue juridique et ont fait leurs preuves dans la pratique. Le TFB tient compte de la question de l'indépendance des juges en appliquant des directives de récusation détaillées pour les juges suppléantes et suppléants (ch. 4.1 et 4.2). La qualité de l'activité judiciaire est assurée dans l'ensemble, même si quelques juges suppléantes et suppléants n'ont pas l'expérience nécessaire (ch. 5.1). Les collèges des juges sont composés de sorte que les juges suppléantes et suppléants soient en minorité, dans la mesure du possible, afin d'assurer une activité judiciaire uniforme (ch. 5.3).

Le Parlement n'élit pas toujours des juges ayant les compétences nécessaires

La collaboration avec les juges suppléantes et suppléants est évaluée de manière majoritairement positive par les tribunaux (ch. 6.2). Les expériences négatives surviennent souvent dans les cas où des problèmes étaient déjà prévisibles lors de l'élection de la personne concernée. Aux yeux des tribunaux, les offres d'emploi contiennent les critères d'aptitude importants pour la fonction de juge suppléante ou suppléant; cependant, la Commission judiciaire, qui est chargée de préparer les élections, n'examinerait pas toujours suffisamment la disponibilité des candidates et des candidats, leur expérience et leurs connaissances linguistiques, ou accorderait parfois plus d'importance à d'autres critères tels que l'appartenance à un parti ou le genre. L'expérience du TFB avec la procédure d'élection est en revanche plus positive. Cela s'explique d'une part par le fait qu'une commission consultative composée de spécialistes effectue une présélection parmi les candidates et candidats, et d'autre part par le fait que ceux-ci ne sont généralement pas membres d'un parti politique et qu'il n'y a donc aucun enjeu politique lors de l'élection (ch. 5.2).

Le système des juges suppléantes et suppléants pourrait, sous certaines conditions, être étendu au TAF

Actuellement, le TAF ne fait pas appel à des juges suppléantes et suppléants. Au vu des résultats de l'évaluation pour les autres tribunaux, le CPA estime qu'il est possible d'étendre ce système au TAF de manière opportune. Cela permettrait de surmonter les pics d'activité des différentes cours ou de pallier les absences des juges ordinaires pour cause de maladie (ch. 8.2). En même temps, les suppléantes et suppléants devraient être sollicités régulièrement afin de bien connaître la pratique de leur cour, de sorte à ce qu'ils ne représentent pas de charge supplémentaire pour le tribunal. Toutefois, les juges suppléantes et suppléants ne permettent pas de remédier à des surcharges de travail chroniques, car ils ne sont disponibles que de manière limitée (ch. 8.1). En fonction de la cour du TAF concernée, des suppléantes ou suppléants de formation juridique ou de formation technique seraient plus appropriés (ch. 8.2). Le TAF lui-même se montre toutefois critique à l'égard de l'introduction de juges suppléantes et suppléantes en son sein. (ch. 8.1).

Table des matières

Mots clés	2
L'essentiel en bref	3
1 Introduction	9
1.1 Contexte et questions d'évaluation	9
1.2 Méthodologie	10
1.3 Plus-value et limites de l'évaluation	11
1.4 Structure du rapport	14
2 Le système des juges suppléantes et suppléants au sein des tribunaux fédéraux	14
2.1 Les quatre tribunaux fédéraux	14
2.1.1 Tribunal fédéral	14
2.1.2 Tribunal administratif fédéral	15
2.1.3 Tribunal pénal fédéral	15
2.1.4 Tribunal fédéral des brevets	16
2.2 Bases légales du recours aux juges suppléantes et suppléants	16
2.3 Le recours aux juges suppléantes et suppléants au croisement de contraintes multiples	18
3 Contribution des juges suppléantes et suppléants à une activité judiciaire efficiente	20
3.1 Les juges suppléantes et suppléants soutiennent les tribunaux en cas de pic d'activité ou d'absence des juges ordinaires	20
3.1.1 Raisons du recours aux juges suppléantes et suppléants	20
3.1.2 Rôle dans les collèges de juges	24
3.2 Les juges suppléantes et suppléants assurent le traitement des affaires dans toutes les langues	24
3.3 Les juges suppléantes et suppléants déchargent les tribunaux, mais peuvent aussi entraîner un surcroît de travail	25
4 Contribution des juges suppléantes et suppléants à une activité judiciaire indépendante	27
4.1 Les bases légales sont appropriées pour garantir l'indépendance des juges suppléantes et suppléants	27
4.2 Les règles de récusation sont appliquées de manière appropriée et font leurs preuves dans la pratique	28
5 Contribution des juges suppléantes et suppléants à une activité judiciaire de qualité	30
5.1 Disposer de connaissances spécifiques est un prérequis uniquement pour l'élection au TFB	30

5.2	Du point de vue des tribunaux, le Parlement tient trop peu compte des compétences des juges suppléantes et suppléants lors des élections	32
5.3	La composition des collèges de juges permet d'assurer en grande partie la cohérence de l'activité judiciaire	33
5.4	L'activité de suppléance constitue un entraînement pour la fonction de juge ordinaire	34
6	Fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dans chacun des tribunaux	36
6.1	La fréquence du recours varie fortement entre les tribunaux, mais cela s'explique	36
6.2	Un recours plus fréquent ne serait que partiellement souhaité et est difficilement réalisable	38
7	Adéquation des prescriptions légales régissant le recours aux juges suppléantes et suppléants	40
7.1	Il manque des prescriptions concernant les raisons pour lesquelles il convient de recourir aux juges suppléantes et suppléants	41
7.2	Les différences entre les prescriptions légales des différents tribunaux ne peuvent pas toutes s'expliquer	42
8	Éventuel recours à des juges suppléantes et suppléants au sein du TAF	43
8.1	Les juges suppléantes et suppléants ne peuvent pas remédier aux surcharges de travail chroniques	43
8.2	Le recours serait opportun pour des pics d'activité de courte durée et des absences	44
8.2.1	Possibilités et défis sous l'angle de l'efficience de l'activité judiciaire	45
8.2.2	Possibilités et défis sous l'angle de l'indépendance de l'activité judiciaire	46
8.2.3	Possibilités et défis sous l'angle de la qualité de l'activité judiciaire	46
9	Conclusions	48
9.1	Les dispositions légales ne précisent pas les raisons pour lesquelles les tribunaux peuvent faire appel à des juges suppléantes et suppléants	48
9.2	Les juges suppléantes et suppléants soulagent les tribunaux, mais peuvent aussi entraîner un surcroît de travail	49
9.3	Un recours plus fréquent aux juges suppléantes et suppléants n'est possible que de manière limitée	49
9.4	Les tribunaux gèrent de manière adéquate les risques qui pèsent sur l'indépendance et la cohérence de l'activité judiciaire	50

9.5	Le Parlement n'élit pas toujours des juges ayant les compétences nécessaires	50
9.6	Le système des juges suppléantes et suppléants pourrait, sous certaines conditions, être étendu au TAF	51
Liste des abréviations		52
Bibliographie et liste des documents		53
Liste des personnes interrogées		55
Annexes		
1	Approche de l'évaluation	57
2	Critères d'évaluation	58
3	Nombre de juges par tribunal et fréquence du recours	61

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et questions d'évaluation

Trois des quatre tribunaux fédéraux ont recours à des juges suppléantes et suppléants en plus des juges ordinaires: le Tribunal fédéral (*TF*), le Tribunal pénal fédéral (*TPF*) et le Tribunal fédéral des brevets (*TFB*)¹. Seul le Tribunal administratif fédéral (*TAF*) ne pratique pas ce système. Le nombre de juges suppléantes et suppléants varie d'un tribunal à l'autre. Les juges suppléantes et suppléants exercent leur fonction au sein du tribunal concerné sans avoir un taux d'occupation fixe. Les tribunaux recourent à des juges suppléantes et suppléants à des fins diverses: pour faire face à des pics d'activité, pour élargir leurs connaissances, pour renforcer la proximité avec la pratique ou encore pour identifier des personnes ayant le potentiel de devenir juges ordinaires.

Pour répondre à la hausse continue du nombre d'affaires, les tribunaux fédéraux demandent régulièrement que le nombre de juges ordinaires soit augmenté. La Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) s'est penchée sur une demande du *TF* datant de 2021² allant dans ce sens. Lors de l'examen de cette demande, il a été reproché au tribunal d'utiliser insuffisamment ou mal les ressources que constituent les juges suppléantes et suppléants. En outre, les échanges entre les Commissions de gestion (CdG) et les tribunaux fédéraux³ ainsi que la doctrine⁴ ont régulièrement soulevé des questions relatives à l'indépendance et à la qualité de l'activité judiciaire en cas de recours à des juges suppléantes et suppléants.

Se fondant sur une proposition d'évaluation de la CAJ-N formulée à l'intention de la CdG du Conseil national (CdG-N), les CdG du Conseil national et du Conseil des États (CdG-N/-E) ont décidé, le 24 janvier 2023, de mandater le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) pour qu'il procède à une évaluation du système des juges suppléantes et suppléants dans les tribunaux fédéraux. Sur la base d'une esquisse de projet du CPA, les sous-commissions Tribunaux/MPC des CdG-N/-E, compétentes en la matière, ont défini, le 24 août 2023, l'orientation à donner à l'évaluation. La CAJ-N a été préalablement consultée sur l'esquisse de projet d'évaluation du CPA lors de sa séance du 3 juillet 2023. Conformément à la décision des sous-commissions compétentes des CdG, l'évaluation doit répondre aux questions suivantes:

- Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue-t-il à l'*efficience de l'activité judiciaire* dans les différents tribunaux concernés (ch. 3)?

¹ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS **173.110**), loi du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (LTB; RS **173.41**), loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (loi sur l'organisation des autorités pénales [LOAP]; RS **173.71**).

² CAJ-N (2022): Rapport de la CAJ-N du 23.6.2022 (FF **2022** 1931).

³ Cf. par ex. CdG (2022): Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 20 sept. 2022 sur la planification des besoins et la mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral (FF **2022** 2429).

⁴ Cf. par ex. Kiener, Regina / Medici, Gabriela (2011): «Anwälte und andere Richter». In: «Justice – Justiz – Giustizia» 2011/2, p. 2.

- Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue-t-il à *l'indépendance de l'activité judiciaire* dans les différents tribunaux concernés (ch. 4)?
- Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue-t-il à *la bonne qualité de l'activité judiciaire* dans les différents tribunaux concernés (ch. 5)?
- La *fréquence du recours* aux juges suppléantes et suppléants dans les différents tribunaux est-elle appropriée compte tenu des avantages et des inconvénients du système (ch. 6)?
- Les *prescriptions légales* régissant le recours aux juges suppléantes et suppléants dans les différents tribunaux sont-elles adéquates (ch. 7)?
- Serait-il opportun que le *TAF* recoure à des juges suppléantes et suppléants, étant donné les avantages et les inconvénients de ce système observés dans les autres tribunaux (ch. 8)?

1.2 Méthodologie

Afin de répondre aux questions d'évaluation, le CPA a appliqué les méthodes de collecte et d'analyse des données présentées dans le tableau 1. L'annexe 1 du rapport schématisise l'approche de l'évaluation. Les critères d'appréciation sur lesquels s'est basé le CPA sont détaillés à l'annexe 2.

Tableau 1

Aperçu des méthodes

Questions d'évaluation	Enquête en ligne (mandat externe)	Focus groupes/ Entretiens	Analyse statistique	Avis de droit (mandat externe)
1.–3. Efficience, indépendance et qualité de l'activité judiciaire	*	*		(*)
4. Fréquence du recours	(*)	(*)	*	
5. Adéquation des bases légales	(*)	(*)		*
6. Tribunal administratif fédéral		*		(*)

Légende: * = contribution principale à l'analyse; (*) = contribution secondaire à l'analyse

L'influence du recours aux juges suppléantes et suppléants sur l'efficience, l'indépendance et la qualité de l'activité judiciaire a été évaluée à l'aide d'une *enquête en ligne*, à laquelle ont participé aussi bien les juges suppléantes et suppléants que les juges ordinaires ainsi que les greffières et greffiers des trois tribunaux fédéraux⁵. Le CPA a

⁵ En raison du faible nombre de juges ordinaires ainsi que de greffières et greffiers au TFB, ces deux groupes de personnes n'ont pas été inclus dans l'enquête, afin de préserver leur identité. Leur point de vue a été pris en compte dans le cadre d'entretiens.

mandaté la Hochschule Luzern, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR pour réaliser cette enquête et analyser les réponses⁶. Pour pouvoir comparer les résultats des trois tribunaux, les questions destinées aux différents tribunaux et groupes de personnes interrogés ont été adaptées le moins possible.

Afin d'approfondir les résultats de l'enquête en ligne et de clarifier les questions en suspens, le CPA a mené des *focus groupes* avec les présidentes et présidents des cours du *TF* et du *TPF*. Le CPA a en outre mené des *entretiens* avec les présidents de tous les tribunaux, les greffières et greffiers du *TFB*, l'Office fédéral de la justice (OFJ) et le secrétariat de la Commission judiciaire (CJ) de l'Assemblée fédérale. Un focus groupe mené au sein du *TAF* a permis de préciser dans quelle mesure il serait opportun que le *TAF* recoure à des juges suppléantes et suppléants, étant donné les avantages et les inconvénients de ce système observés dans les autres tribunaux. Au total, le CPA s'est entretenu avec près de 40 personnes (la liste des personnes interrogées se trouve en fin de rapport).

Sur la base de données anonymisées fournies par les tribunaux, le CPA a par ailleurs procédé à des *analyses statistiques* sur la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants. En raison de diverses restrictions et des limites de la comparaison des données des différents tribunaux (cf. ch. 1.3), le CPA s'est finalement limité, pour la présentation des résultats, à donner une appréciation sur le nombre de juges suppléantes et suppléants engagés et sur les affaires traitées par ces derniers.

Afin de clarifier dans quelle mesure les bases légales réglant le recours aux juges suppléantes et suppléants étaient adéquates, le CPA a commandé un *avis de droit* externe. Rédigé par les professeurs Regina Kiener, Andreas Lienhard et Peter Bieri-Evangelisti, cet avis de droit a été intégré dans le présent rapport⁷.

Les collectes et analyses de données ont été effectuées entre janvier et mai 2024. Au terme de l'évaluation, le CPA a discuté des principaux résultats avec les tribunaux. Tous les tribunaux et l'OFJ ont par ailleurs été invités à se prononcer sur le projet de rapport en octobre 2024.

1.3

Plus-value et limites de l'évaluation

La présente évaluation offre une vision globale du système des juges suppléantes et suppléants au sein des tribunaux fédéraux. Les différentes approches méthodologiques fournissent une évaluation largement étayée des avantages et des inconvénients du recours aux juges suppléantes et suppléants.

⁶ van der Heiden, Nico / Oehri, Isabelle / Beeler, Christine / Ruoranen, Kaisa (2024): System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter: enquête en ligne concernant les juges suppléantes et suppléants, les juges ordinaires ainsi que les greffières et greffiers (en allemand). Lucerne.

⁷ Kiener, Regina / Lienhard, Andreas / Bieri-Evangelisti, Peter (2024): Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter im Bund. Avis de droit sur mandat du CPA (en allemand). Berne.

Le CPA évalue de manière critique aussi bien les dispositions légales que la pratique actuelle dans les différents tribunaux concernant le recours aux juges suppléantes et suppléants. L'évaluation peut ainsi apporter une réponse à la discussion menée au sein de la CAJ-N sur l'opportunité de recourir à des juges suppléantes et suppléants. Au cours des discussions, il est souvent mentionné que, dans bien des cas, les juges suppléantes et suppléants n'exerceraient cette fonction que pour pouvoir faire figurer ce titre sur leur carte de visite. L'évaluation permet désormais de montrer non seulement l'utilité de ce système, mais aussi ses limites.

Les CdG ont également mené des discussions avec le *TAF* sur le recours éventuel à cette catégorie de juges. À diverses reprises, des exemples provenant d'autres tribunaux ont été cités afin de trouver des arguments pour ou contre la possibilité de recourir à des juges suppléantes et suppléants au *TAF*. La présente évaluation fournit une base solide pour ces discussions.

Le CPA a par ailleurs examiné de manière plus approfondie l'aspect de l'indépendance de l'activité judiciaire en cas de recours aux juges suppléantes et suppléants, qui fait régulièrement l'objet de critiques dans la doctrine⁸.

L'organisation interne des tribunaux ainsi que les coûts liés au recours aux juges suppléantes et suppléants n'ont pas été analysés en raison de l'orientation de l'évaluation décidée par les sous-commissions. Compte tenu des limitations de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux (cf. encadré 1), le CPA n'a pas étudié la manière dont le recours aux juges suppléantes et suppléants se répercute sur les décisions matérielles prises au sein des différents collèges de juges. Pour la même raison, aucune observation ne sera formulée sur les prestations fournies par des juges suppléantes ou suppléants pris individuellement.

⁸ Kiener/Medici (2011), p. 2.

Encadré 1**Portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux**

Conformément à l'art. 169, al. 1, de la Constitution⁹, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur les tribunaux fédéraux. Par conséquent, la haute surveillance porte aussi bien sur le TF que sur les tribunaux de première instance de la Confédération¹⁰. Le principe de l'indépendance des autorités judiciaires pose une limite constitutionnelle à cette haute surveillance (art. 191c de la Constitution fédérale [Cst.]). La haute surveillance s'occupe essentiellement de la gestion des affaires des tribunaux. Cela comprend aussi bien la gestion financière et l'organisation des tribunaux que l'examen des chiffres clés relatifs à l'activité des tribunaux¹¹.

Dans la pratique, les CdG ont adopté une conception élargie de leur compétence, selon laquelle «la haute surveillance sur les tribunaux ne se différencie pas fondamentalement de celle exercée sur le Conseil fédéral et l'administration¹²». La haute surveillance sur les tribunaux est toutefois exercée avec une certaine modération et dans le respect des compétences de tous les protagonistes. C'est pourquoi les CdG mettent l'accent sur les questions systémiques et font preuve de retenue en ce qui concerne les informations relatives aux personnes. La présente évaluation du CPA tient compte de ces aspects.

Des restrictions méthodologiques sont apparues lors de l'analyse statistique. Dans cette dernière, les chiffres relatifs au recours aux juges suppléantes et suppléants sont difficilement comparables non seulement entre les différents tribunaux, mais aussi entre les différentes cours. Les trois tribunaux se distinguent non seulement par leur instance, mais aussi par le type de procédures qui y sont menées. Par exemple, au TPF, les procédures se déroulent à Bellinzone avec des auditions des parties. Il en va de même au TFB, tandis que le travail au TF se base presque exclusivement sur les dossiers des instances inférieures. Le rôle des juges suppléantes et suppléants dans les procédures ainsi que leur charge de travail et la nécessité qu'ils soient présents sur place sont donc très différents. En outre, les juges suppléantes et suppléants ne constituent généralement qu'une partie d'un collège de juges. Il est donc très difficile de déterminer quelle contribution ils apportent et quelle influence cela a sur la durée de la procédure, raison pour laquelle le CPA a renoncé à analyser la durée de la procédure dans son évaluation. De plus, il est difficile d'établir des comparaisons, car les données ne sont pas collectées de manière uniforme par les tribunaux et certaines d'entre elles ne sont pas collectées du tout. Le présent rapport ne traite donc que de la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants.

⁹ Constitution fédérale du 18.4.1999 (Cst.; RS 101).

¹⁰ TAF, TPF et TFB.

¹¹ Lienhard, Andreas (2009): «Oberaufsicht und Justizmanagement», In: «Justice – Justiz – Giustizia» 2009/1.

¹² CdG-E (2002): Haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux. Rapport de la CdG-E du 28 juin 2002 (FF 2002 7077, 7085).

L'une des principales limites de l'enquête en ligne résidait dans le fait que l'appartenance des personnes à une cour n'a pas été relevée. Étant donné que, dans plusieurs cas, cinq juges ou moins exercent au sein d'une cour, l'anonymat des participantes et participants n'aurait pas pu être garanti. Le rapport ne fait donc pas état des éventuelles divergences d'appréciation des juges ordinaires, des juges suppléantes et suppléants ainsi que des greffières et greffiers entre les cours des tribunaux et les déclarations qu'il contient se limitent aux tribunaux respectifs dans leur ensemble et aux fonctions correspondantes (juge ordinaire, juge suppléante ou suppléant, greffière ou greffier).

1.4 Structure du rapport

Le chapitre suivant présente brièvement les quatre tribunaux fédéraux ainsi que les bases légales relatives au recours aux juges suppléantes et suppléants. Il expose ensuite la situation délicate du recours aux juges suppléantes et suppléants, au croisement entre les trois aspects que sont l'efficience, l'indépendance et la qualité (cf. modèle d'analyse). Les chapitres suivants répondent tour à tour aux six questions de l'évaluation: le ch. 3 évalue si le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue à une activité judiciaire efficiente, le ch. 4 évalue si le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue à une activité judiciaire indépendante et le ch. 5 évalue si le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue à une activité judiciaire de qualité. Le ch. 6 est consacré à la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants au sein des différents tribunaux. Le ch. 7 porte sur l'adéquation des prescriptions légales régissant le recours aux juges suppléantes et suppléants. Le ch. 8 traite de l'opportunité d'étendre au *TAF* le système des juges suppléantes et suppléants. Enfin, les conclusions sont présentées dans le ch. 9.

2 Le système des juges suppléantes et suppléants au sein des tribunaux fédéraux

Le présent chapitre décrit les quatre tribunaux fédéraux et leurs compétences (ch. 2.1), les bases légales du recours aux juges suppléantes et suppléants (ch. 2.2) et sa situation au croisement des trois aspects que sont l'efficience, l'indépendance et la qualité de l'activité judiciaire (ch. 2.3).

2.1 Les quatre tribunaux fédéraux

2.1.1 Tribunal fédéral

Le *TF* est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération (art. 188, al. 1, Cst.). En tant qu'instance de dernier recours, il lui incombe de veiller à l'application uniforme du droit fédéral. Par ailleurs, il exerce la surveillance sur la gestion des tribunaux fédéraux.

déraux (art. 1, al. 2, de la loi sur le Tribunal fédéral [LTF])¹³. Il se compose de huit cours: deux cours de droit civil, quatre cours de droit public, et deux de droit pénal (art. 29 à 35 du règlement du Tribunal fédéral [RTF])¹⁴. Son siège principal est à Lausanne; deux cours siègent à Lucerne.

En 2023, 7558 nouvelles affaires ont été introduites au *TF*¹⁵. Il compte actuellement 40 juges ordinaires et 19 suppléantes et suppléants¹⁶.

2.1.2 Tribunal administratif fédéral

Le *TAF*, dont le siège se situe à Saint-Gall, est le tribunal administratif ordinaire de la Confédération (art. 1, al. 1, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF])¹⁷. Sa tâche principale consiste à statuer sur la légalité des décisions de l'administration fédérale (art. 31 LTAF). Il se divise en six cours, selon les domaines juridiques concernés: responsabilité de l'État, personnel de la Confédération et protection des données; économie, concurrence et formation; assurances sociales et santé publique; asile et droit des étrangers et droit de cité (art. 23 et 24 du règlement du Tribunal administratif fédéral [RTAF])¹⁸. En 2023, 7324 nouvelles affaires ont été introduites au *TAF*¹⁹.

Les juges ordinaires occupent 70 équivalents plein temps au maximum²⁰. Le *TAF* ne recourt pas à des suppléantes ou suppléants.

2.1.3 Tribunal pénal fédéral

Le *TPF*, dont le siège est situé à Bellinzone, est composé de trois cours ayant des attributions différentes:

- La Cour des affaires pénales juge en première instance les affaires qui sont expressément soumises à la juridiction fédérale, telles que le crime organisé (art. 35 de la loi sur l'organisation des autorités pénales [LOAP]²¹, art. 23 et 24 du code de procédure pénale [CPP]²²).

¹³ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS **173.110**).

¹⁴ Règlement du Tribunal fédéral du 20 nov. 2006 (RTF; RS **173.110.131**), art. 29 à 35.

¹⁵ Tribunal fédéral (2024): Rapport de gestion 2023, tableau comparatif des données clés.

¹⁶ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 30 sept. 2011 sur les postes de juge au Tribunal fédéral (RS **173.110.1**).

¹⁷ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS **173.32**).

¹⁸ Règlement du Tribunal administratif fédéral du 17 avr. 2008 (RTAF; RS **173.320.1**).

¹⁹ Tribunal fédéral (2024): Rapport de gestion 2023, tableau comparatif.

²⁰ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 17 mars 2017 relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral (RS **173.321**). L'art. 3 dispose que, jusqu'au 31 décembre 2029, 70 postes de juge à plein temps peuvent être pourvus à titre temporaire. Après cette date, les juges quittant leurs fonctions pour des raisons d'âge ne seront pas remplacés jusqu'à ce que le nombre de postes de juge à plein temps s'élève à 65.

²¹ Loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP; RS **173.71**).

²² Code de procédure pénale suisse du 5 oct. 2007 (CPP; RS **312.0**).

- La Cour des plaintes statue notamment sur les recours contre les décisions et les actes de procédure de la police et du Ministère public de la Confédération (MPC) ainsi que contre les décisions des tribunaux cantonaux des mesures de contrainte. Elle dispose également d'autres compétences, notamment dans les domaines de l'entraide pénale internationale et du droit pénal administratif (art. 37, al. 2, LOAP).
- La Cour d'appel, qui a débuté ses activités le 1^{er} janvier 2019, est l'autorité judiciaire fédérale de deuxième instance en matière pénale et statue sur les appels formés contre les jugements rendus par la Cour des affaires pénales et les demandes de révision (art. 38a LOAP).

En 2023, 677 nouvelles affaires ont été introduites au *TPF*²³. Ensemble, la Cour des affaires pénales et la Cour des plaintes disposent actuellement de 16 postes de juge ordinaire au plus et de 4 juges suppléantes ou suppléants au plus. La Cour d'appel dispose au plus de 4 postes de juge ordinaire et de 10 juges suppléantes et suppléants²⁴.

2.1.4 Tribunal fédéral des brevets

En tant que tribunal de première instance de la Confédération, le *TFB* juge les litiges civils en matière de brevets et statue sur les actions en validité et en contrefaçon (art. 1, al. 1, de la loi sur le Tribunal fédéral des brevets [LTFB]²⁵). Le siège du *TFB* se situe à Saint-Gall. Il se compose de juges ayant une formation juridique et de juges ayant une formation technique, la majorité des juges suppléantes et suppléants devant avoir une formation technique (art. 8 LTFB).

En 2023, 31 nouvelles affaires ont été introduites au *TFB*²⁶. Il compte 2 juges ordinaires et 42 suppléantes et suppléants²⁷. L'un des juges ordinaires dispose d'une formation dans le domaine juridique, l'autre dans le domaine technique. Parmi les juges suppléantes et suppléants, 12 ont suivi une formation juridique, et 30 une formation technique. Ils disposent tous de connaissances attestées du droit des brevets.

2.2 Bases légales du recours aux juges suppléantes et suppléants

L'Assemblée fédérale élit les juges suppléantes et suppléants selon les mêmes modalités que les juges ordinaires (art. 168, al. 1, Cst.), pour une durée de fonction de six ans (art. 145, Cst.). Elle les élit pour siéger dans un tribunal particulier, mais pas dans une cour particulière, sauf dans le cas de la Cour d'appel du *TPF*, dont les membres sont élus pour y siéger spécifiquement (art. 42, al. 1^{bis}, LOAP). La Commission judi-

²³ Tribunal fédéral (2024): Rapport de gestion 2023, tableau comparatif.

²⁴ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 déc. 2013 sur les postes de juge au Tribunal pénal fédéral (RS 173.713.150).

²⁵ Loi du sur le Tribunal fédéral des brevets (LTFB; RS 173.41).

²⁶ Tribunal fédéral (2024): Rapport de gestion 2023, tableau comparatif.

²⁷ Art. 8 LTFB: la loi prévoit uniquement un nombre suffisant de juges suppléantes et suppléants.

ciaire est compétente pour préparer leur élection et leur révocation et soumet au Parlement ses propositions (art. 40a de la loi sur le Parlement [LParl])²⁸.

Les juges suppléantes et suppléants exercent généralement une autre activité professionnelle à titre principal, par ex. comme juges au sein d'un tribunal cantonal ou en tant qu'avocates ou avocats. Les tribunaux font appel à eux selon leurs besoins. Ce système de «milice partielle» est répandu en Suisse²⁹. Les juges suppléantes et suppléants perçoivent une indemnité journalière pour leur participation aux audiences du tribunal. Ils reçoivent en outre un forfait horaire³⁰. Ils peuvent travailler sur place ou depuis leur domicile pour autant qu'il n'y ait pas de discussions préalables ou de délibérations prévues au tribunal³¹.

Les juges suppléantes et suppléants ont les mêmes attributions judiciaires que les juges ordinaires au *TF* et au *TPF*³². Au *TF*, ce sont en règle générale les présidentes et présidents des cours qui sont chargés de l'instruction de la procédure. Ils préparent la procédure, l'échange d'écritures et le projet d'arrêt (rapport). Ils peuvent toutefois déléguer la compétence d'instruction à d'autres juges, ordinaires ou suppléants³³. Si non, ils sont nommés en tant que membre supplémentaire d'un collège de juges, leurs fonctions variant d'un tribunal à l'autre. Au *TPF*, les bases légales n'excluent pas non plus une délégation de l'instruction de la procédure ou des compétences de juge unique³⁴. Au *TFB*, la présidente ou le président du tribunal statue en tant que juge unique et conduit la procédure au titre de juge d'instruction (art. 23, al. 1 et art. 35, al. 1, LTFB). Elle ou il ne peut déléguer ces tâches qu'à des juges suppléantes ou suppléants ayant une formation juridique, ou à l'autre juge ordinaire (art. 23, al. 2 et art. 35, al. 2, LTFB). Les juges suppléantes et suppléants ayant une formation technique n'ont qu'une voix consultative lors de l'instruction (cf. art. 35, al. 2, LTFB).

Les raisons qui poussent les tribunaux à faire appel à des juges suppléantes et suppléants varient d'un tribunal à l'autre. Pour ce qui est du *TF*, le message de 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale prévoit deux types de raisons³⁵:

- *des raisons factuelles*, afin de surmonter les pics d'activité et gérer avec efficience la charge de travail;
- *des raisons liées aux personnes*, afin de remplacer les juges ordinaires indisponibles et d'assurer ainsi la bonne gestion de la charge de travail.

²⁸ Loi du 13 déc. 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS **171.10**).

²⁹ Office fédéral de la justice (1997): Rapport final de la commission d'experts pour la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale.

³⁰ Art. 1 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 23 mars 2007 concernant les indemnités journalières et les indemnités de déplacement des juges du Tribunal fédéral (RS **172.121.2**).

³¹ Koller, Heinrich (2018): Art. 1 BGG. In: Niggli, Marcel Alexander / Uebersax, Peter / Wiprachtiger, Hans / Kneubühler, Lorenz (éd.): Bundesgerichtsgesetz. 3^e édition, Bâle: Helbing Lichtenhahn, 84–128 (en allemand).

³² Sous réserve de l'art. 23 LTF.

³³ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), p. 20.

³⁴ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), p. 32.

³⁵ Conseil fédéral (2001): Message du 28 fév. 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF **2001** 4000, 4077).

Parallèlement à ces objectifs primaires, d'autres raisons sont invoquées pour justifier le recours aux juges suppléantes et suppléants, notamment la possibilité de faire connaissance avec des candidates et candidats potentiels à la fonction de juge ordinaire. Le recours aux juges suppléantes et suppléants ne doit toutefois pas compenser une surcharge chronique des tribunaux³⁶.

Le *TFB* quant à lui sollicite des juges suppléantes et suppléants essentiellement pour leur expertise³⁷. Enfin, aucune raison particulière n'est mentionnée pour le *TPF*.

2.3

Le recours aux juges suppléantes et suppléants au croisement de contraintes multiples

Comme les juges suppléantes et suppléants exercent une fonction de milice (comme mentionné au ch. 2.2), il est difficile de trouver un équilibre entre l'efficience, l'indépendance et la qualité de l'activité judiciaire lorsque l'on fait appel à eux.

Selon l'art. 29, al. 1, Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire, à ce que sa cause soit traitée et jugée dans un délai raisonnable, les tribunaux devant disposer à cet effet de suffisamment de personnel et de moyens matériels³⁸. Le principe d'*efficience* exige des prestataires étatiques, y compris des tribunaux, qu'ils engagent leurs ressources de manière optimale pour atteindre cet objectif³⁹. Le recours aux juges suppléantes et suppléants, dans ce contexte, peut leur offrir une plus grande flexibilité dans la résolution d'affaires.

La garantie de l'*indépendance* des juges est inscrite dans la Constitution en tant que droit fondamental (art. 30, al. 1, Cst.) et en tant que disposition d'organisation (art. 191c, Cst.). Les parties ont droit à un tribunal indépendant et à des juges impartiaux. Il y a violation de la garantie d'*indépendance* des juges lorsqu'il existe des circonstances qui, considérées objectivement, créent une apparence de partialité ou un risque de partialité. Pour assurer l'*indépendance* des juges, il existe des règles de récusation et d'incompatibilité. Ainsi, l'exercice d'une activité professionnelle accessoire lorsque l'on détient une charge de juge peut nuire à l'*indépendance* de la magistrature et contrevient donc à ce principe⁴⁰. Si la garantie de l'*indépendance* des juges n'empêche pas de recourir à des juges suppléantes et suppléants, en pratique elle est encore plus importante en raison du risque accru de partialité des juges en question⁴¹.

En ce qui concerne la *qualité* de l'activité judiciaire, des doutes ont régulièrement été exprimés si les juges suppléantes et suppléants peuvent exercer leur fonction avec la diligence et la minutie nécessaire, du fait de leur charge de travail dans leur activité

³⁶ Conseil fédéral (2001): Message du 28 fév. 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000, p. 4077).

³⁷ Conseil fédéral (2007): Message du 7 déc. 2007 concernant la loi sur le Tribunal fédéral des brevets (FF 2008 373).

³⁸ Kienzer/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 15.

³⁹ Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Berne: Stämpfli, p. 26.

⁴⁰ Kienzer/Medici (2011), p. 2.

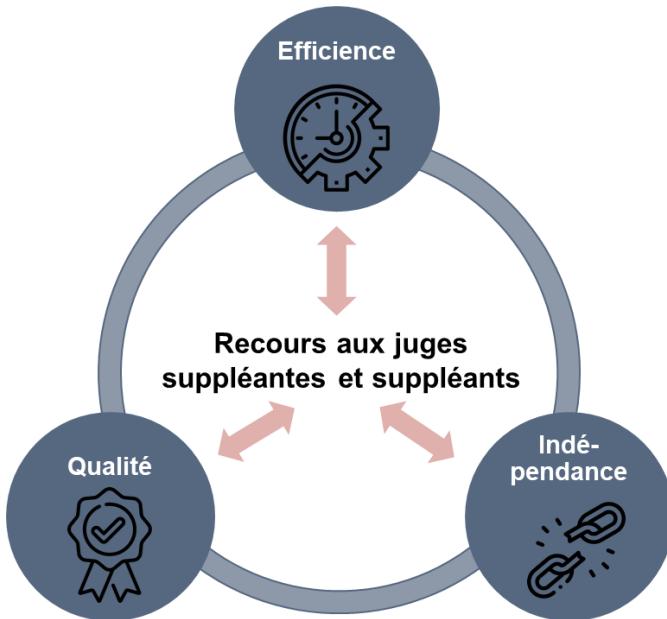
⁴¹ Kienzer/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), pp. 11–12.

professionnelle principale et de leur distance vis-à-vis du travail du tribunal⁴². Par ailleurs, ils manqueraient de pratique dans la liquidation des dossiers⁴³. En revanche, ils disposent de connaissances pratiques⁴⁴.

Les questions d'efficience, d'indépendance et de qualité de l'activité judiciaire influencent le recours aux juges suppléantes et suppléants (cf. figure 1).

Figure 1

Analyse du système des juges suppléantes et suppléants



La mesure dans laquelle le recours aux juges suppléantes et suppléants dans les tribunaux fédéraux contribue à l'activité judiciaire est évaluée au regard de ces questions dans les chapitres suivants.

⁴² Schweizer, Rainer J. (1998): Die erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes durch Rekurs- und Schiedskommissionen – aktuelle Situation und Reformbedürfnisse, Bâle/Francfort-sur-le-Main (en allemand).

⁴³ Conseil fédéral (2001): Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000, p. 4178).

⁴⁴ Conseil fédéral (2007): Message du 7 déc. 2007 concernant la loi sur le Tribunal fédéral des brevets (FF 2008 373).

3**Contribution des juges suppléantes et suppléants à une activité judiciaire efficiente**

Dans le présent chapitre, le CPA répond à la question de savoir dans quelle mesure les juges suppléantes et suppléants contribuent à l'efficience de l'activité judiciaire. Pour ce faire, il s'appuie en premier lieu sur les résultats de l'enquête en ligne, et, en second lieu, sur les entretiens menés au sein des tribunaux et, ponctuellement, sur l'avis de droit. L'analyse se fonde sur les critères listés à l'annexe 2: opportunité des règles et des processus pour faire face aux pics d'activité et aux absences de juges ordinaires; recours approprié pour faire face aux pics d'activité et aux absences de juges ordinaires; respect de la durée des procédures prévue et utilité pour le traitement des affaires dans différentes langues.

Résumé: le recours à des juges suppléantes et suppléants contribue dans l'ensemble à une activité judiciaire efficiente des tribunaux. Les juges suppléantes et suppléants soutiennent les tribunaux en cas de pic d'activité ou d'absence des juges ordinaires (ch. 3.1). Ils permettent également de traiter des dossiers dans différentes langues (ch. 3.2). Les juges suppléantes et suppléants allègent la charge de travail des tribunaux de manière générale et pas seulement dans les situations extraordinaires. Toutefois, leur disponibilité est limitée et leur intervention peut, dans certains cas, engendrer une charge supplémentaire quand la qualité de leur travail n'est pas suffisante (ch. 3.3).

3.1**Les juges suppléantes et suppléants soutiennent les tribunaux en cas de pic d'activité ou d'absence des juges ordinaires**

Les raisons du recours à des juges suppléantes et suppléants et leur rôle dans les collèges de juges sont abordées ci-après.

3.1.1**Raisons du recours aux juges suppléantes et suppléants**

Le message de 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale prévoit pour le *TF* que les juges suppléantes et suppléants remplacent des juges ordinaires indisponibles et sont appelés en renfort en cas de surcharge de travail⁴⁵. S'agissant du *TFB*, le message constate que, en dotant le Tribunal fédéral des brevets d'une majorité de juges suppléants qui possèdent des connaissances techniques spécialisées, on lui donne les moyens de réagir avec souplesse au volume de travail attendu et de tirer avantage des compétences de ces membres⁴⁶. En ce qui concerne le *TPF*, le rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États en réponse à l'ini-

⁴⁵ Conseil fédéral (2001): Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000, p. 4077).

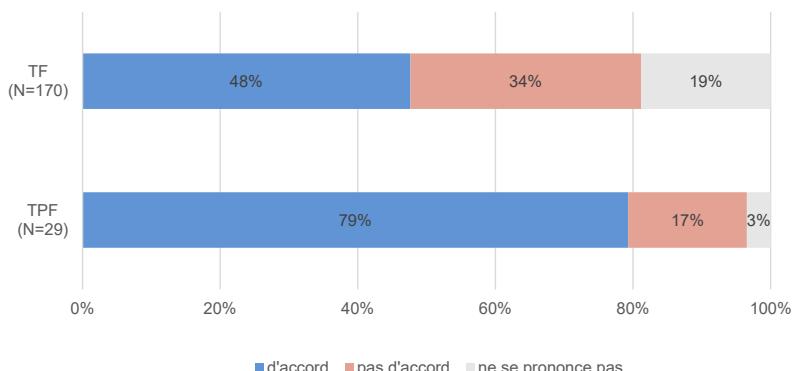
⁴⁶ Conseil fédéral (2007): Message du 7 déc. 2007 concernant la loi sur le Tribunal fédéral des brevets (FF 2008 373).

tiative parlementaire 12.462⁴⁷ indique, en s'appuyant sur le message relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération⁴⁸, que les juges suppléantes et suppléants donneraient au tribunal une certaine marge de manœuvre et lui permettraient de recourir plus rapidement au soutien dont il aurait besoin pour maîtriser les volumes d'affaires extraordinaire.

Au *TF*, les deux objectifs du message ont été mis en oeuvre. En principe, c'est également le cas au *TPF*, même si les bases légales permettant le recours à des juges suppléantes et suppléants ne prévoient pas explicitement d'objectifs. Près de la moitié des juges ordinaires et des greffières et greffiers au *TF* a estimé dans l'enquête en ligne que les juges suppléantes et suppléants étaient engagés pour faire face aux pics d'activité, comme le montre la figure 2. Au *TPF*, ils sont beaucoup plus nombreux à le penser (80 %).

Figure 2

Appréciation concernant le recours aux juges suppléantes et suppléants pour faire face aux pics d'activité



Légende: Les juges suppléantes et suppléants sont-ils engagés pour faire face aux pics d'activité?
Réponses des juges ordinaires et des greffières et greffiers.

Source: van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024): ch. 4.3.1.

⁴⁷ CAJ-E (2013): Nombre de postes de juges au Tribunal pénal fédéral. Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 11 mai 2013 (FF 2013 2619, p. 2622).

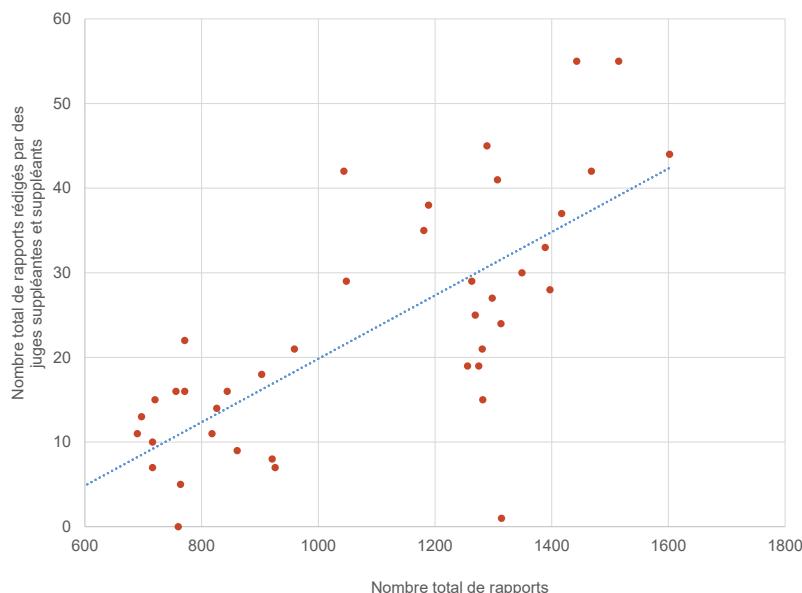
⁴⁸ Conseil fédéral (2008): Message du 10 sept. 2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (FF 2008 7371, p. 7410).

Les juges suppléantes et suppléants au *TF* et au *TPF* estiment eux aussi, dans leur grande majorité, qu'on les engage pour faire face à des pics d'activité⁴⁹. Néanmoins, de l'avis du CPA, ils ignorent souvent les raisons précises de leur engagement.

Ce point de vue est également confirmé par les analyses statistiques du CPA concernant le *TF*. Ainsi, le recours aux juges suppléantes et suppléants est plus fréquent lors des années pendant lesquelles les cours font face à un plus grand nombre d'affaires, comme le montre la ligne bleue de la figure 3. Ils peuvent donc contribuer à décharger le tribunal. Cette évaluation ne vaut pas pour le *TPF*, qui a moins de cours.

Figure 3

Rapport entre la charge de travail et le recours aux juges suppléantes et suppléants aux cours du TF



Légende: Chiffres pour chaque cour du TF par année (de 2018 à 2023).

Source: Rapports de gestion du Tribunal fédéral des années 2018 à 2023.

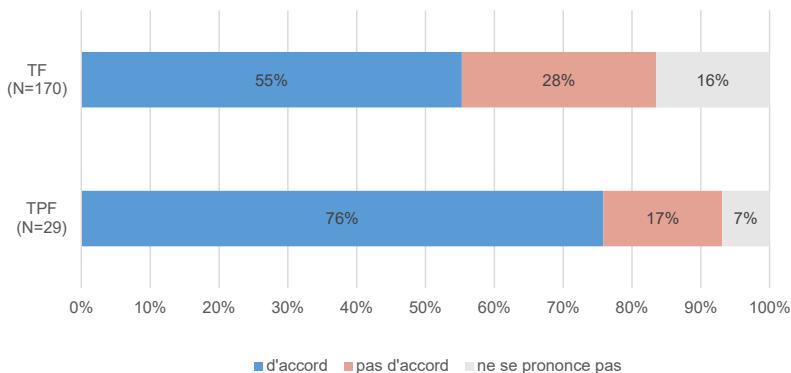
Par ailleurs, selon les discussions de groupes, les juges suppléantes et suppléants au *TF* et au *TPF* sont importants pour remplacer les juges ordinaires absents. Cet avis était partagé par plus de la moitié des juges ordinaires et des greffières et greffiers au

⁴⁹ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.3.1.

*TF interrogés lors de l'enquête en ligne. Comme pour la question concernant les pics d'activité, ce chiffre est bien plus élevé au *TPF* (cf. figure 4).*

Figure 4

Appréciation concernant le recours aux juges suppléantes et suppléants pour remplacer les juges ordinaires indisponibles



Légende: Les juges suppléantes et suppléants sont-ils engagés pour remplacer les juges ordinaires indisponibles? Réponses des juges ordinaires et les greffières et greffiers.

Source: van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024): combinaison des tableaux 18 et 19.

Pour cette question aussi, les juges suppléantes et suppléants au *TF* et au *TPF* estiment dans leur grande majorité qu'ils sont engagés pour remplacer les juges ordinaires indisponibles⁵⁰.

Les différences entre le *TF* et le *TPF* s'expliquent principalement par la position différente des greffières et greffiers au *TF*. Ces derniers se sont montrés plus critiques que les juges ordinaires quant au rôle des juges suppléantes et suppléants pour faire face aux pics d'activité ou remplacer des juges ordinaires indisponibles. Au sein du *TPF*, la différence entre les avis exprimés par les deux groupes de professionnels est en revanche minime⁵¹. Les greffières et greffiers au *TF* sont eux aussi en général moins satisfaits du recours aux juges suppléantes et suppléants⁵². Comme mentionné plusieurs fois au cours des entretiens avec le CPA, cette différence tient sans doute au fait que les greffières et greffiers au *TF* sont en contact avec le travail des juges suppléantes et suppléants quand ceux-ci occasionnent du travail supplémentaire (cf. ch. 3.3).

⁵⁰ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.3.1.

⁵¹ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 6.2.

⁵² van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024): ch. 4.1.1.

Les résultats de l'enquête ne permettent pas de déterminer clairement si le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue à ce que les cas soient traités dans un délai adéquat. Ainsi, 33 % des juges ordinaires et des greffières et greffiers au *TF* sont plutôt, voire entièrement, d'accord avec cette affirmation (43 % ne sont pas d'accord et 24 % n'ont pas répondu). Au *TPF*, l'approbation est un peu plus élevée (52 %)⁵³. Étant donné que la charge de travail des juges varie beaucoup d'un cas à l'autre, il n'est pas possible de déterminer si le traitement d'un cas prend plus de temps lorsque c'est une juge suppléante ou un juge suppléant qui s'en charge.

3.1.2 Rôle dans les collèges de juges

Conformément aux bases légales, les tribunaux peuvent eux-mêmes décider dans quelles situations et pour quelles tâches il leur semble efficient de faire appel à des juges suppléantes ou suppléants dans les collèges de juges. Le *TF* recourt principalement aux juges suppléantes et suppléants pour l'instruction (cf. ch. 2.2). Contrairement aux juges ordinaires, les juges suppléantes et suppléants ne peuvent pas, en cette qualité, déléguer des tâches aux greffières et greffiers, raison pour laquelle les rapports leur prennent beaucoup plus de temps. À part la rédaction de rapports, l'instruction au *TF* ne comporte généralement que peu de mesures d'instruction telles que la préparation de la procédure. La raison en est que le *TF* vérifie exclusivement si le droit a été correctement appliqué lorsqu'une décision est attaquée et que les parties ne sont généralement plus impliquées. En cas d'absence de juges ordinaires, des juges suppléantes ou suppléants sont parfois appelés à siéger au *TF* en tant que deuxième ou troisième juge du collège. De ce fait, ils sont également impliqués dans l'examen des rapports par voie de circulation.

Pour les deux autres tribunaux fédéraux, l'instruction est plus lourde, car ce rôle implique davantage de tâches, notamment parce que les audiences ont lieu sur place. Au *TPF*, les juges suppléantes et suppléants ne sont donc en général pas chargés de l'instruction, car par le passé cela s'est la plupart du temps révélé inefficace. Néanmoins, dans des situations exceptionnelles, ils traitent aussi des affaires à la Cour des affaires pénales en tant que juge unique. Au *TFB*, ce sont les juges ordinaires qui se chargent de l'instruction. Les juges suppléantes et suppléants de formation technique divulguent leur expertise et complètent le collège aux côtés des juges de formation juridique.

3.2 Les juges suppléantes et suppléants assurent le traitement des affaires dans toutes les langues

Les procédures devant les tribunaux fédéraux peuvent être menées dans trois langues nationales: allemand, français et italien. Au *TF*, elles peuvent également être conduites en romanche (art. 54, al. 1, LTF) et, au *TFB*, en anglais (art. 36, al. 3, LTFB). Pour un

⁵³ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.3.2.

traitement efficient des affaires, il est essentiel que le collège de juges comporte des personnes connaissant bien la langue de la procédure.

C'est notamment le cas au *TPF* étant donné que les juges doivent interroger les parties pendant l'audience et entendre les réquisitions dans leurs langues. Garantir les compétences linguistiques en italien, en particulier, est toujours un défi pour le tribunal. Les juges suppléantes et suppléants permettent de garantir cette compétence. Au *TPF*, les connaissances linguistiques des juges suppléantes et suppléants sont plus souvent considérées comme un avantage qu'au *TF* (respectivement 86 % au *TPF* et 38 % au *TF* partagent cette opinion)⁵⁴. Là encore, au *TF*, les greffières et greffiers sont nettement plus sceptiques que les juges ordinaires.

Au *TF* également, les connaissances linguistiques des juges suppléantes et suppléants sont particulièrement utiles lorsque certaines langues nationales (généralement le français ou l'italien) ne sont pas maîtrisées par les juges ordinaires.

Au *TFB*, les procédures sont majoritairement menées en allemand et en anglais. L'anglais est également une langue de procédure, car une grande partie de la documentation technique utilisée pour résoudre ces litiges est rédigée en anglais. En outre, l'anglais est souvent la langue de travail dans les entreprises concernées. Comme le *TFB* fait toujours appel à des juges suppléantes et suppléants, leurs compétences linguistiques sont une condition préalable à un traitement efficient des affaires. Toutefois, l'expertise technique des juges au *TFB* est un critère plus important que leurs compétences linguistiques. Les procédures en italien ou en français sont rares et constituent un défi: il faut trouver des juges suppléantes et suppléants qui possèdent les compétences linguistiques et surtout les compétences techniques requises.

3.3

Les juges suppléantes et suppléants déchargent les tribunaux, mais peuvent aussi entraîner un surcroît de travail

On recourt aux juges suppléantes et suppléants pour gérer les pics d'activité, remplacer les juges ordinaires indisponibles et remédier à des compétences linguistiques insuffisantes, mais aussi, dans une moindre mesure, pour répondre au problème de surcharge chronique au *TF* et au *TPF*. Au *TF*, des objectifs clairs sont fixés aux juges suppléantes et suppléants quant au nombre de rapports à traiter (au moins douze par an). La Cour d'appel du *TPF* serait loin de pouvoir faire face à sa charge de travail sans les juges suppléantes et suppléants. Ainsi, chaque procédure fait intervenir en moyenne au moins deux juges suppléantes ou suppléants (cf. ch. 6.1). La situation est encore différente pour le *TFB*, dont la conception, avec seulement deux juges ordinaires, repose sur le recours systématique aux juges suppléants et suppléantes (voir ch. 3.1).

Bien qu'il ne soit pas prévu, du moins au *TF*, de recourir aux juges suppléantes et suppléants pour faire face à une surcharge chronique de travail, des engagements réguliers sont indispensables dans une certaine mesure. Cela permet aux juges sup-

⁵⁴ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024): ch. 4.3.3.

pléantes et suppléants d'acquérir la routine nécessaire, comme le décrit la littérature spécialisée⁵⁵. Les personnes interrogées l'ont d'ailleurs confirmé. Elles ont également estimé que l'introduction individuelle dont bénéficient les juges suppléantes et suppléants après leur élection était indispensable à l'efficience de ce système.

Le recours aux juges suppléantes et suppléants peut toutefois entraîner un surcroît de travail pour les tribunaux si la qualité de leur travail est insuffisante. Celle-ci varie fortement, comme l'ont montré de nombreux commentaires libres dans l'enquête en ligne ainsi que les entretiens menés par le CPA au sein des tribunaux. Les tribunaux ont notamment un surcroît de travail lorsque les greffiers ou les greffières doivent fortement remanier des rapports pour le jugement.

Il ressort des entretiens menés par le CPA que les processus et les voies de communication pour demander le recours aux juges suppléantes ou suppléants sont directs et clairs. La charge de travail entraînée par le recours aux juges suppléantes et suppléants ainsi que celle pour la coordination des travaux sont un peu plus importantes que lorsque le collège de juge ne comprend que des juges ordinaires, mais elle reste gérable. Compte tenu du nombre limité de juges suppléantes et suppléants dans les cours, les présidentes ou présidents respectifs ont une vue d'ensemble des compétences de ces personnes. Il ne semble donc pas opportun d'exploiter une base de données contenant ces informations. La contribution des juges suppléantes et suppléants à l'efficience de l'activité judiciaire est toutefois limitée par le fait qu'ils ne sont pas toujours disponibles en cas de besoin. La disponibilité des juges suppléantes et suppléants représente un défi, en particulier au *TPF*. Si les rapports au *TF* ou les avis des juges de formation technique au *TFB* peuvent aussi être rédigés le soir ou le week-end en dehors des tribunaux, cela n'est pratiquement pas le cas au *TPF*. Le recours aux juges suppléantes et suppléants auprès de ce tribunal a généralement lieu dans le cadre d'audiences tenues sur place à Bellinzone. Ces audiences se déroulent souvent sur plusieurs jours consécutifs; or, l'activité principale des juges suppléantes et suppléants ne leur permet que rarement de prendre le congé nécessaire à cet effet. La complexification des affaires au cours des dernières années est par ailleurs invoquée. Les CdG avaient déjà pu constater, lors d'une inspection effectuée en 2022, que des juges suppléantes et suppléants n'étaient pas aussi disponibles qu'on l'aurait souhaité (les appels d'offres de la CJ prévoient un taux d'occupation approximatif)⁵⁶. Les résultats de l'enquête confirment ce constat: les juges ordinaires ainsi que les greffières et greffiers du *TPF* considèrent que le manque de disponibilité des juges suppléantes et suppléants constitue le principal inconvénient du système⁵⁷.

En raison de la fluctuation des demandes d'intervention, la création de postes à temps partiel pour les juges ordinaires ne serait toutefois pas vraiment une solution appropriée au problème des postes de juges suppléantes et suppléants. En effet, les juges ordinaires travaillant à temps partiel ont généralement aussi besoin d'interventions

⁵⁵ Cf. Rüefli, Anna (2016): Fachrichterbeteiligung im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Zielkonflikte. Ch. 445 et 1281.

⁵⁶ Rapport des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États du 20 sept. 2022. Planification des besoins et mise en place de la Cour d'appel du Tribunal fédéral (FF 2022 2429).

⁵⁷ van den Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 6.2.

régulières pour pouvoir les coordonner avec une éventuelle autre activité professionnelle ou d'autres obligations.

Il est par conséquent possible d'affirmer que l'activité judiciaire au sein du *TFB* ne peut se faire qu'avec le concours de juges suppléantes et suppléants. Au *TF* et au *TPF*, les juges suppléantes et suppléants ne sont certes pas indispensables, mais ils contribuent néanmoins à l'efficience de l'activité judiciaire. Ils permettent une plus grande flexibilité dans la gestion des affaires, pour autant qu'ils soient disponibles à intervenir au tribunal.

4

Contribution des juges suppléantes et suppléants à une activité judiciaire indépendante

Le CPA a analysé dans quelle mesure les juges suppléantes et suppléants contribuent à une activité judiciaire indépendante. Pour ce faire, il s'est appuyé sur les résultats de l'enquête en ligne et sur les entretiens menés au sein des tribunaux ainsi que sur l'avis de droit. L'analyse se fonde sur les critères listés à l'annexe 2: adéquation et respect des règles de récusation ainsi que récusation de juges ordinaires comme raison de faire appel aux juges suppléantes et suppléants.

Résumé: le CPA arrive à la conclusion que l'indépendance de l'activité judiciaire est assurée en cas de recours aux juges suppléantes et suppléants, sans que ce recours la favorise ou, au contraire, la compromette. Les bases légales régissant les tribunaux sont appropriées pour garantir l'indépendance des juges suppléantes et suppléants (ch. 4.1). Les règles sont appliquées de manière appropriée et font leurs preuves dans la pratique (ch. 4.1).

4.1

Les bases légales sont appropriées pour garantir l'indépendance des juges suppléantes et suppléants

L'avis de droit réalisé sur mandat du CPA arrive à la conclusion que les bases légales et réglementaires concernant les incompatibilités sont appropriées pour garantir l'indépendance des juges suppléantes et suppléants⁵⁸. L'art. 30, al. 1, Cst. ne prévoit pas d'interdiction générale pour certaines activités professionnelles principales. Le cumul d'une activité de juge suppléante ou suppléant avec une activité d'avocate ou d'avocat, avec une activité dans l'économie privée ou avec un emploi dans un autre tribunal ou dans un ministère public n'est, en soi, pas interdit. Il convient toutefois d'examiner le cumul au cas par cas.

Au *TF* et au *TPF*, les règles de récusation sont identiques pour les juges ordinaires et les juges suppléantes et suppléants. Si les juges suppléantes et suppléants peuvent en principe représenter des tiers à titre professionnel devant un tribunal, ils ne peuvent toutefois pas le faire dans le tribunal dans lequel ils exercent⁵⁹. Dans le cas du *TFB*, il convient d'accorder une attention particulière à l'indépendance des autorités judi-

⁵⁸ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 37.

⁵⁹ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 34.

ciaires. D'une part, parce que ce tribunal est majoritairement composé de juges suppléantes et suppléants qui exercent une activité professionnelle principale dans le domaine de compétence du tribunal. D'autre part, parce que contrairement aux autres tribunaux, les juges suppléantes et suppléants sont autorisés à représenter des tiers devant le *TFB*. Pour réduire les risques que cela implique, des règles de récusation particulières s'appliquent⁶⁰. La loi prévoit que les juges suppléantes et suppléants se récusent dans les procédures où une partie est représentée par une personne qui travaille dans la même étude d'avocats, dans le même cabinet de conseil en brevets ou pour le même employeur (art. 28 LTFB). Les principes relatifs à l'impartialité de l'activité judiciaire au sein du *TFB*, applicables non seulement aux juges ordinaires, mais aussi aux juges suppléantes et suppléants, sont concrétisés dans des règlements⁶¹.

Les juges ordinaires ainsi que les greffières et greffiers partagent l'appréciation de l'avis de droit selon laquelle les dispositions garantissent l'indépendance des juges suppléantes et suppléants⁶². Les avantages de disposer de juges qui exercent une autre activité principale se heurtent à l'éventuelle partialité résultant de cette activité, et ce problème ne peut jamais être totalement résolu. Il en va de même pour les éventuels avantages concurrentiels dont pourraient bénéficier les juges suppléantes et suppléants qui exercent également comme avocates et avocats. En effet, leur activité de juges suppléantes et suppléants leur permet d'avoir un aperçu de la pratique du tribunal, ce qui pourrait leur être utile dans le cadre de leur activité privée. Si les règles relatives à l'activité principale étaient plus strictes, il y aurait toutefois un risque de ne pas trouver suffisamment de personnes qualifiées pour exercer en tant que juges suppléantes et suppléants⁶³.

4.2 Les règles de récusation sont appliquées de manière appropriée et font leurs preuves dans la pratique

Selon l'avis des juges ordinaires et des greffières et greffiers interrogés, le système des juges suppléantes et suppléants n'a en principe pas d'effet positif ou négatif sur l'indépendance du tribunal. Les récusations de juges ordinaires peuvent être une raison de recourir à des juges suppléantes et suppléants, même si ce motif n'est pas déterminant du point de vue des personnes en poste dans les tribunaux: 49 % des juges ordinaires au *TF* et 43 % des juges ordinaires au *TPF* partagent cet avis. En ce qui concerne les greffières et greffiers, cet avis n'est partagé que par 20 % des greffières et greffiers du *TF* et par 26 % des greffières et greffiers du *TPF*⁶⁴. Les juges qui se récusent doivent être remplacés par des juges indépendants, peu importe qu'il s'agisse de juges ordinaires ou de juges suppléantes ou suppléants.

⁶⁰ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 38.

⁶¹ TFB (2014): directives du 5 déc. 2014 concernant l'indépendance du Tribunal fédéral des brevets, [> Bases légales \(état: 25.7.2024\);](http://bundespatengericht.ch)
TFB (2022): code de conduite du 26 sept. 2022 des juges du Tribunal fédéral des brevets, [> Bases légales \(état: 25.7.2024\).](http://bundespatengericht.ch)

⁶² Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 37; van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), pp. 23–24.

⁶³ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 37.

⁶⁴ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 6.2.

Comme l'a révélé l'enquête, les conflits d'intérêts des juges suppléantes et suppléants ne représentent pas un défi majeur au *TF* et au *TPF*. Selon 18 % des juges ordinaires au *TF*, le recours aux juges suppléantes et suppléants peut donner lieu à certains conflits d'intérêts; au *TPF*, personne n'était de cet avis⁶⁵.

Ce sont surtout les personnes dont l'activité principale consiste à travailler dans un tribunal cantonal qui se récusent. En général, les présidentes et présidents des cours anticipent les motifs de récusation de ce type, qui sont liés à une activité professionnelle principale. L'attribution des juges instructrices et instructeurs au *TF* et celle de tous les juges du collège des juges au *TPF* incombent aux présidentes et présidents des cours⁶⁶. Selon leurs propres dires, ces derniers prennent généralement en compte les motifs de récusation avant le début de la procédure; en outre, aussi bien les juges suppléantes et suppléants que les juges ordinaires font part des conflits d'intérêts dès qu'une affaire leur est attribuée. Il est rare qu'une partie demande le remplacement d'une juge ou d'un juge en cours de procédure. Dans l'ensemble, les récusations ne sont pas plus fréquentes chez les juges suppléantes et suppléants que chez les juges ordinaires.

Contrairement au *TF* et au *TPF*, les juges suppléantes et suppléants du *TFB* considèrent que les conflits d'intérêts représentent le principal inconvénient du système⁶⁷. Des dispositions plus strictes s'appliquent d'ailleurs au *TFB* (cf. ch. 4.1). Les éventuelles récusations sont clarifiées au début des procédures. Pour chaque procédure, la direction du tribunal définit le domaine technique et la langue. Cette pratique limite déjà fortement le choix des potentiels juges suppléantes et suppléants. Le président ou le vice-président échange ensuite avec la personne concernée afin de clarifier les éventuels motifs de récusation. Ceux-ci sont notamment fréquents pour les personnes qui travaillent dans de grandes études d'avocats, car aucune autre personne de la même étude ne peut avoir le mandat d'une partie au procès. Les juges suppléantes et suppléants qui travaillent dans un certain secteur d'activité ne sont en principe pas amenés à traiter des affaires relevant de ce secteur, afin d'éviter tout conflit d'intérêts. Il est toutefois arrivé, au cours des dernières années, que des juges suppléantes et suppléants du *TFB* doivent se récuser en cours de procédure, ce qui a entraîné une charge de travail supplémentaire pour toutes les parties impliquées dans la procédure. Selon les déclarations de certaines personnes interrogées, cette situation peut notamment se produire lorsque des entreprises fusionnent, ce qui entraîne des modifications du portefeuille d'une étude d'avocats dans laquelle une juge suppléante ou un juge suppléant exerce son activité principale.

Dans l'ensemble, les entretiens menés par le CPA ont révélé que les règles de récusation étaient appliquées de manière adéquate dans les trois tribunaux. Le traitement des questions relatives à l'indépendance des juges suppléantes et suppléants ne pose aucun problème auquel les dispositions existantes n'apporteraient aucune solution satisfaisante.

⁶⁵ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 6.2.

⁶⁶ CPA (2020): Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux. Rapport du CPA du 5 nov. 2020 (FF 2021 2436, p. 16).

⁶⁷ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 6.2.

5**Contribution des juges suppléantes et suppléants
à une activité judiciaire de qualité**

Le présent chapitre examine dans quelle mesure les juges suppléantes et suppléants contribuent à une activité judiciaire de qualité. Se fondant sur les résultats de l'enquête en ligne, sur les entretiens menés au sein des tribunaux et sur l'avis de droit, le CPA a traité cette question sur la base des critères suivants: le renforcement de la proximité des tribunaux avec la pratique grâce au recours à des connaissances spécifiques, la cohérence de l'activité judiciaire et la facilitation de la recherche de candidates et de candidats qualifiés pour la fonction de juge ordinaire (cf. annexe 2).

Résumé: le CPA constate que la qualité de l'activité judiciaire est assurée lors du recours aux juges suppléantes et suppléants. (ch. 5.1). Aux yeux des tribunaux, l'élection des juges suppléantes et suppléants par le Parlement ne garantit pas toujours que ces personnes disposent des compétences nécessaires pour exercer au sein du tribunal auquel elles ont été élues (ch. 5.2). La cohérence de l'activité judiciaire est garantie principalement par la prise en compte de l'expérience des personnes qui composeront les collèges de juges (ch. 5.3). La fonction de juge suppléante ou suppléant contribue aussi à la qualité future de l'activité judiciaire dans la mesure où elle constitue une opportunité de s'entraîner à exercer la fonction de juge ordinaire (ch. 5.4).

5.1**Disposer de connaissances spécifiques est un
prérequis uniquement pour l'élection au TFB**

Les bases juridiques du *TF* et du *TPF* ne mentionnent pas de connaissances (juridiques) spécialisées nécessaires pour exercer la fonction de juge suppléante ou suppléant⁶⁸. En revanche, les bases légales du *TFB* mentionnent parfois l'apport de connaissances spécialisées comme critère justifiant le recours aux juges suppléantes et suppléants, principalement dans le domaine technique.

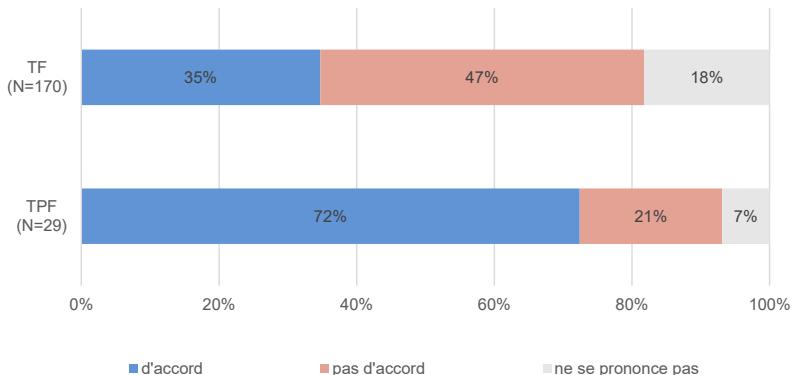
La question de l'apport de connaissances spécifiques par les juges suppléantes et suppléants et de leur contribution à la qualité de l'activité judiciaire est perçue différemment selon les tribunaux. Alors que la majorité des personnes interrogées au sein du *TPF* (72 %) estiment que c'est le cas, comme le montre la figure 5, elles sont beaucoup moins nombreuses (35 %) au *TF*⁶⁹. Lors des entretiens que le CPA a menés au *TF*, certaines personnes ont toutefois dit apprécier les connaissances spécifiques que les juges suppléantes et suppléants apportaient à leur cours, par exemple en matière de droit fiscal.

⁶⁸ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 38.

⁶⁹ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.5.1.

Figure 5

Contribution des juges suppléantes et suppléants à l'expertise du tribunal



Légende: «Les juges suppléantes et suppléants contribuent-ils à l'activité judiciaire des tribunaux par leur expertise spécifique?» Réponses des juges ordinaires et des greffières et greffiers.

Source: van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.5.1.

Au *TFB*, l'expertise des juges suppléantes et suppléants est essentielle pour l'activité judiciaire, car le tribunal traite des affaires dans une large palette de domaines spécialisés et très techniques, comme la biochimie, la chimie, l'informatique, le génie mécanique ou la physique. Afin de garantir que les collèges de juges disposent de connaissances spécialisées spécifiques, ils doivent compter, en plus du président, au moins une ou un juge possédant des connaissances techniques. Aux yeux du CPA, le *TFB* traite trop peu d'affaires pour justifier le recours à un plus grand nombre de juges ordinaires disposant des connaissances spécialisées nécessaires.

Au *TF*, les juges suppléantes et suppléants se chargent presque exclusivement de la rédaction des rapports. Il est donc souhaitable, pour le tribunal, que ces personnes aient de l'expérience dans cet exercice. Si, en pratique, c'est le cas de la majorité d'entre elles, ce n'est pas le cas de toutes. Dans l'idéal, les rapports devraient être rédigés sous forme de jugements, pour lesquels il existe également des instructions. Toutefois, lorsque les juges suppléantes et suppléants n'ont plus rédigé de rapport depuis longtemps (par ex. parce que dans leur activité de juge cantonale ou cantonal ils ont délégué cette tâche), cette tâche leur prend plus de temps. Dans ce cas, le mieux est de les intégrer à un collège de juges, où ils n'ont pas besoin de rédiger des rapports.

La majorité des juges suppléantes et suppléants des trois tribunaux (92 %) estiment que leurs connaissances spécifiques contribuent dans l'ensemble à une activité judiciaire de qualité⁷⁰. En ce qui concerne leur proximité avec la pratique, les juges sup-

⁷⁰ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.4.2.

pléantes et suppléants (93 %) estime qu'elle leur permet d'apporter des éléments complémentaires dans la prise de décision. Les juges ordinaires, les greffiers et les greffières au *TPF* ne sont pas aussi nombreux à partager cet avis (58 %), et ils ne sont que 27 % au *TF*⁷¹.

5.2

Du point de vue des tribunaux, le Parlement tient trop peu compte des compétences des juges suppléantes et suppléants lors des élections

Plusieurs personnes interrogées au sein du *TF* et du *TPF* ont communiqué au CPA que le Parlement n'élisait pas toujours aux postes de juge suppléante ou suppléant des personnes disposant des compétences nécessaires pour assumer cette charge de manière efficiente. Lorsqu'ils ont des postes à pourvoir, les tribunaux peuvent communiquer à la Commission judiciaire (CJ) les domaines juridiques et les langues que les candidates et candidats devraient maîtriser. Ces exigences sont ensuite intégrées aux offres d'emploi.

L'art. 2 des principes d'action de la CJ pour la préparation des élections⁷² dispose que la commission s'assure en particulier de l'aptitude professionnelle et personnelle des candidates et des candidats. Elle prête également attention aux compétences linguistiques, à la représentativité politique et à la représentation équilibrée des sexes.

Toutefois, selon les tribunaux, ces dernières années, la CJ n'a pas toujours élu des personnes qui possédaient les compétences linguistiques requises, aussi bien aux postes de juges ordinaires que de suppléantes et suppléants. La sous-commission chargée de la présélection des candidates et des candidats ne les a pas toujours interrogés dans la langue recherchée pour se faire une idée de leurs connaissances linguistiques réelles. La CJ a également proposé des candidates et des candidats aux postes de suppléantes et de suppléants qui ont été élus et n'avaient pas suffisamment d'expérience dans le domaine ou qui ne connaissaient pas suffisamment bien le travail au sein des différents tribunaux. Contrairement à ce qui figure dans ses principes d'action, la commission accorde parfois plus d'importance à l'appartenance politique des candidates et candidats qu'à leurs compétences professionnelles. À plusieurs reprises, selon les personnes interrogées, il était à prévoir que certaines candidates et candidats seraient peu disponibles compte tenu de la nature de leur activité principale.

Le *TBF* a en revanche des expériences très positives avec les juges suppléantes et suppléants élus par la CJ. La CJ institue en effet une commission consultative composée de représentantes et de représentants d'associations professionnelles qui effectue un examen préalable des candidatures. Les objectifs du tribunal (branche, langue, etc.) sont bien pris en compte et se reflètent également dans les recommandations de la commission à la CJ. Les candidates et candidats ne sont en règle générale pas membres d'un parti politique. La représentation politique ne joue donc aucun rôle dans le choix.

⁷¹ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.5.1.

⁷² CJ (2023): Principes d'action de la Commission judiciaire pour la préparation des élections du 15 fév. 2023.

5.3

La composition des collèges de juges permet d'assurer en grande partie la cohérence de l'activité judiciaire

De manière générale, on peut supposer qu'il est plus facile pour les juges ordinaires d'assurer une activité judiciaire cohérente, car ils ont une meilleure vue d'ensemble de la pratique du tribunal au sein duquel ils exercent. Ils sont par ailleurs soutenus par des greffières et des greffiers, qui disposent d'expérience dans le domaine juridique concerné⁷³. Les bases légales régissant les tribunaux fédéraux ne contiennent pratiquement pas de prescriptions spécifiques destinées à assurer la cohérence des décisions lors du recours aux juges suppléantes et suppléants. Au *TFB*, la réglementation selon laquelle au moins une ou un juge ordinaire doit siéger au sein du collège de juges contribue à la cohérence des décisions. Elle tient compte du fait que ce tribunal est composé majoritairement de juges suppléantes et suppléants. Le *TF* dispose de différentes circulaires (information des tribunaux sans caractère contraignant) destinées à contribuer à la coordination de l'activité judiciaire⁷⁴. Les bases légales du *TF* et du *TPF* ne permettent pas de déduire d'autres règles concernant les échanges, la collaboration et l'assurance qualité. D'un point de vue de l'expertise juridique, de telles réglementations seraient toutefois souhaitables⁷⁵.

D'après les résultats de l'enquête en ligne, l'activité judiciaire au sein des cours est majoritairement perçue comme cohérente par tous les groupes interrogés, même sans réglementation spécifique (96 % des juges suppléantes et suppléants, et 93 % des juges ordinaires)⁷⁶.

Au *TF*, pour assurer la cohérence de l'activité judiciaire, les affaires sont généralement examinées jusqu'à ce qu'une décision à l'unanimité puisse être prise. S'il est impossible d'aboutir à une telle décision, une audience publique a lieu. Les juges suppléantes et suppléants ne sont jamais majoritaires au sein d'un collège de juges. Plusieurs personnes ont signifié au CPA que la cohérence de l'activité judiciaire représentait un défi constant pour les tribunaux, peu importe la présence de juges suppléantes ou suppléants. Toutes s'accordaient à dire qu'il incombaît en premier lieu à la présidence de la cour d'assurer la cohérence de l'activité judiciaire. Celle-ci n'attribue pas aux juges suppléantes et suppléants des affaires complexes qui pourraient soulever des questions juridiques importantes. Se fondant sur les résultats de l'évaluation du CPA sur la répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux⁷⁷, les CdG avaient recommandé aux tribunaux d'examiner l'attribution des juges d'instruction au moyen d'un programme informatique. La mise en œuvre de cette recommandation est encore en suspens⁷⁸. Si l'attribution des juges suppléantes et suppléants devait également être automatisée, il faudrait, conformément aux résultats de la pré-

⁷³ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 39.

⁷⁴ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 34.

⁷⁵ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 39.

⁷⁶ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.5.2.

⁷⁷ CPA (2020): Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux. Rapport du CPA du 5 nov. 2020 (FF 2021 2436).

⁷⁸ CdG (2024): Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux. Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales sur l'état de la mise en œuvre de leurs recommandations par les tribunaux fédéraux du 23 fév. 2024 (FF 2024 766).

sente évaluation, tenir compte de la problématique de la cohérence de l'activité juridique.

Au *TPF*, les collèges de juges au sein de la cour d'appel sont souvent composés majoritairement de juges suppléantes et suppléants, en raison du faible nombre de juges ordinaires, comme au sein du *TFB*. La présidence est toutefois exercée, en règle générale, par les juges ordinaires. À la Cour des affaires pénales, les juges suppléantes et suppléants sont généralement minoritaires mais, dans des cas exceptionnels, ils traitent des affaires en tant que juge unique. Dans ce contexte, les greffiers jouent un rôle important en matière de cohérence grâce à leur voix consultative.

Afin de garantir la cohérence de l'activité judiciaire, les tribunaux disposent par ailleurs de banques de données contenant les affaires traitées. Les juges suppléantes et suppléants peuvent aujourd'hui eux aussi consulter cette banque de données grâce à l'accès à distance, ce qui leur permet de se familiariser plus facilement avec la matière.

En parallèle, certains tribunaux mettent en place des échanges réguliers avec les juges suppléantes et suppléants. Au *TF* les juges suppléantes et suppléants sont sensibilisés à la pratique du tribunal lors d'un programme d'introduction (cf. ch. 3.1), un événement de réseautage biennal et d'autres rencontres avec la cour plénière. Le *TFB* organise deux fois par année une assemblée plénière lors de laquelle des affaires fictives sont traitées, afin de garantir une approche méthodologique similaire en raison du faible nombre de cas. Selon l'avis de droit, il conviendrait d'envisager, le cas échéant, d'inclure ou de renforcer les règles relatives aux échanges, à la coopération et à l'assurance qualité dans les règlements ou les directives internes, afin de garantir la cohérence de l'activité⁷⁹.

Selon les personnes interrogées, les juges suppléantes et suppléants devraient idéalement déjà avoir exercé en tant que greffières ou greffiers auprès du tribunal. Ainsi, ils sont déjà familiers avec les processus et les prescriptions du tribunal et peuvent être engagés rapidement. Certaines personnes ont également émis le souhait que des juges ordinaires à la retraite deviennent des juges suppléantes ou suppléants, car ce sont alors des profils idéaux. Actuellement, l'âge maximal est de 68 ans.

5.4

L'activité de suppléance constitue un entraînement pour la fonction de juge ordinaire

Comme établi dans le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, le recours à des juges suppléantes et suppléants offre la possibilité de connaître les candidates et candidats potentiels à une charge de juge ordinaire⁸⁰. On peut supposer que l'expérience de juge suppléante ou suppléant constitue une valeur ajoutée, en particulier lorsque cette fonction a été exercée au même tribunal.

Au cours des dix dernières années, 41 % des postes de juges ordinaires au *TF*, 8 % au *TPF* et 50 % au *TFB* ont été pourvus par une personne qui était auparavant juge sup-

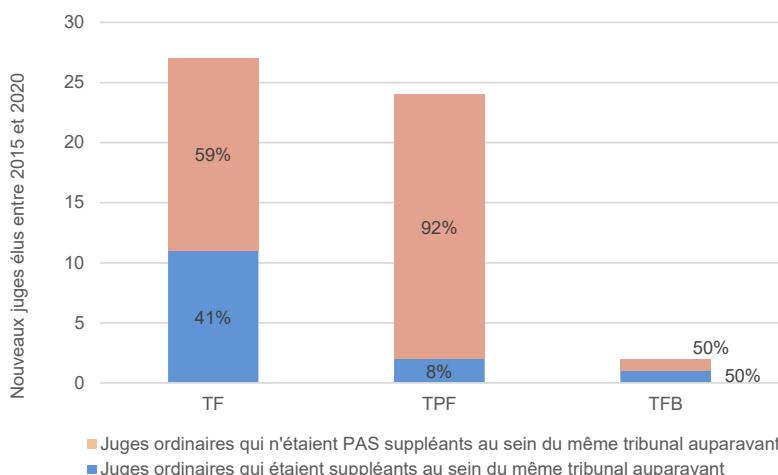
⁷⁹ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 39.

⁸⁰ Conseil fédéral (2001): Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000, p. 4077).

pléante ou suppléant au sein du même tribunal (cf. figure 6). Le pourcentage élevé du *TFB* s'explique par le fait que seuls deux postes de juge ordinaire ont été pourvus depuis l'instauration du tribunal. Quant à celui du *TPF*, très bas, il s'explique par le fait que le tribunal est encore très récent. Par conséquent, il n'y avait encore pratiquement pas de juges suppléantes et suppléants disponibles pour les postes de juge ordinaire nouvellement créés au *TPF*.

Figure 6

Juges ordinaires qui ont exercé la fonction de suppléante ou suppléant auparavant



Légende: Juges ordinaires élus entre 2013 et 2023 qui ont exercé ou non une fonction de suppléante ou suppléant au préalable au sein du même tribunal. Comme la Cour d'appel n'existe que depuis 2019, le TPF n'a eu que peu recours à des juges suppléantes et suppléants.

Source: Données des tribunaux.

Peu de juges suppléantes ou suppléants semblent vouloir devenir juges ordinaires dans la suite de leur carrière. Ainsi, la majorité des juges suppléantes et suppléants ont indiqué dans l'enquête que la perspective de devenir juge ordinaire au sein du tribunal concerné n'était pas un facteur essentiel de leur motivation⁸¹. Quelques personnes pourraient toutefois envisager de postuler à un poste de juge ordinaire au sein de leur tribunal à l'avenir. Il s'agit avant tout des suppléantes et suppléants exerçant au *TF* (53 %) et au *TPF* (42 %). Le bas pourcentage au *TFB* (14 %) s'explique notamment par le fait que les perspectives d'obtenir un poste de juge ordinaire sont extrêmement

⁸¹ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 6.2.

faibles étant donné que ce tribunal n'en emploie que deux (1,5 poste équivalent temps plein).

Le CPA ne peut pas évaluer dans quelle mesure une activité de suppléante ou suppléant augmente les chances d'élection. Les tribunaux ou les juges ordinaires ne peuvent pas faire de recommandations de vote à la CJ, organe responsable de la préparation de l'élection des juges, pour pourvoir des postes de juges ordinaires. Il est toutefois courant que les candidates et les candidats joignent à leur dossier de candidature une lettre de recommandation de la présidente ou du président de la cour du tribunal où ils ont exercé. Selon plusieurs personnes interrogées, des discussions informelles ont également lieu entre les membres de la CJ et des tribunaux sur l'aptitude de certaines candidates et candidats. Cela peut faire obstacle à un choix basé sur des critères purement objectifs. En raison de ces pratiques, une activité antérieure en tant que suppléante ou suppléant peut en revanche, dans certaines circonstances, favoriser une élection à la fonction de juge ordinaire.

6

Fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dans chacun des tribunaux

Dans cette partie, la question centrale est de savoir dans quelle mesure la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dans les tribunaux est appropriée, compte tenu des avantages et des inconvénients qui y sont liés. Le CPA a évalué en premier lieu les données que lui ont fournies les tribunaux concernant le recours à ces juges. Par ailleurs, l'enquête en ligne et les entretiens menés au sein des tribunaux ont apporté des précisions supplémentaires. L'analyse se fonde sur les critères listés à l'annexe 2: adéquation de la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants de manière générale et par juge.

Résumé: dans l'ensemble, le CPA conclut que la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants est appropriée. Il existe de grandes différences entre les tribunaux, mais celles-ci peuvent s'expliquer (ch. 6.1). Le recours plus fréquent aux juges suppléantes et suppléants ne fait pas l'unanimité au sein des tribunaux; en raison de la disponibilité limitée de ces derniers, il est en outre difficile d'augmenter cette fréquence (ch. 6.2).

6.1

La fréquence du recours varie fortement entre les tribunaux, mais cela s'explique

La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dans les tribunaux fédéraux varie fortement d'un tribunal à l'autre ou, au TPF, d'une cour à l'autre. Le tableau 2 répertorie le nombre de juges ainsi que divers chiffres clés concernant le recours aux juges suppléantes et suppléants (l'annexe 3 présente les chiffres détaillés par cour et par année). Les données sont ensuite présentées pour chaque tribunal, car les différences s'expliquent en grande partie par les différentes tâches assumées par les juges suppléantes et suppléants.

Tableau 2

Nombre de juges¹ et fréquence du recours par tribunal

	Nombre de juges ordinaires	Nombre de juges suppléantes et suppléants	Nombre de recours aux juges suppléantes et suppléants par an ³	Nombre d'affaires par an ³	Nombre de recours par juge suppléante ou suppléant et par an
<i>TF⁸²</i>	40	19	243	7533	12,8
<i>TPF⁸³</i>					
Cour des affaires pénales	16	4	5	66	1,3
Cour des plaintes			1	694	0,3
Cour d'appel	4	10	53	42	5,3
<i>TFB⁸⁴</i>	2	42 ²	40	28	1,0

Légende: ¹ Nombre maximal d'EPT prévu par la loi; ² Nombre au 1.1.2024. La loi ne mentionne qu'un «nombre suffisant de juges suppléants»; ³ Moyenne de 2018 à 2023. Pour la Cour d'appel du TPF: à partir de sa création en 2019.

Sources: ordonnances, rapports d'activité et données internes des tribunaux de 2018 à 2023.

Au *TF*, il y a presque deux fois moins de juges suppléantes et suppléants que de juges ordinaires. Les juges suppléantes et suppléants sont intervenus dans 240 affaires environ (sur les plus de 7500 affaires annuelles). Dans environ 160 de ces procédures, ils ont rédigé le rapport (cf. ch. 3.1.2), soit dans 2 % des affaires. Il faut tenir compte du fait que, contrairement aux juges ordinaires, les juges suppléantes et suppléants ne peuvent pas faire appel aux greffières et greffiers pour leurs rapports. En moyenne, chaque juge suppléante ou suppléant est donc intervenu dans 12,8 affaires et a rédigé 8,4 rapports par an, soit davantage que dans les autres tribunaux. Dans les analyses détaillées figurant à l'annexe 3, deux années se distinguent par une tendance à la hausse. Ces années-là, les juges suppléantes et suppléants sont surtout intervenus par voie de circulation, pour pallier des absences prolongées de juges ordinaires, et non pour rédiger des rapports. On constate néanmoins que, de manière générale, le recours aux juges suppléantes et suppléants reste rare dans toutes les cours du *TF* (cf. annexe 3).

Au *TPF*, la Cour des affaires pénales et la Cour des plaintes comptent ensemble quatre juges suppléantes et suppléants, et quatre fois plus de juges ordinaires. Ces quatre personnes n'interviennent qu'une fois par an auprès de la Cour des affaires pénales, ce qui correspond malgré tout à un recours dans 8 % des affaires de cette cour, pour un total de 66 affaires. Les différentes interventions dans cette cour représentent en

⁸² Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 30 sept. 2011 sur les postes de juge au Tribunal fédéral (RS 173.110.1).

⁸³ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 déc. 2013 sur les postes de juge au Tribunal pénal fédéral (RS 173.713.150).

⁸⁴ Art. 8 LTFB

outre une grande charge de travail (cf. ch. 3.3): elles se déroulent généralement dans le cadre d'audiences de plusieurs jours à Bellinzone. Ces personnes n'interviennent pratiquement jamais à la Cour des plaintes; cette cour traite certes de nombreuses affaires, mais celles-ci sont d'importance mineure et doivent être liquidées le plus rapidement possible, notamment pour ne pas retarder inutilement les enquêtes.

Les juges de la Cour d'appel du *TPF* sont élus séparément afin de garantir l'indépendance de la cour en tant que deuxième instance en matière pénale. Dans cette cour, il y a davantage de juges suppléantes et suppléants que de juges ordinaires (dix contre quatre). En raison du faible nombre de juges ordinaires, les juges suppléantes et suppléants font presque obligatoirement partie de tous les collèges de juges. Ils y sont parfois majoritaires (cf. ch. 5.3), ce qui explique pourquoi le nombre de recours aux juges suppléantes et suppléants est supérieur au nombre d'affaires de la cour. Chaque juge suppléante ou suppléant de cette cour s'occupe de cinq affaires en moyenne par an, qui impliquent souvent, comme pour la Cour des affaires pénales, une présence sur place de plusieurs jours.

Le *TFB* ne compte que deux juges ordinaires, mais 42 juges suppléantes et suppléants. À l'exception des prises de décision par un juge unique, qui sont réservées aux deux juges ordinaires (cf. ch. 2.2), les juges suppléantes et suppléants font obligatoirement partie des collèges de juges et y sont généralement majoritaires (cf. ch. 5.3). Cela explique pourquoi le nombre de recours à ces juges est de 40, alors que le tribunal ne traite même pas 30 affaires par an. En moyenne, cela ne représente toutefois qu'une affaire par juge suppléante ou suppléant par an. En particulier, certains juges de formation technique sont très rarement appelés; ils ne le sont que si leur domaine de spécialisation est concerné (cf. ch. 5.1) et s'ils ne doivent pas se récuser (cf. ch. 4.2).

6.2 Un recours plus fréquent ne serait que partiellement souhaité et est difficilement réalisable

La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dépend de la fréquence à laquelle les présidentes et présidents du *TFB* et des cours du *TF* et du *TPF* font appel à eux. Elle dépend également de la mesure dans laquelle ces personnes acceptent le mandat qu'on leur propose.

Globalement, tant les juges suppléantes et suppléants que les juges ordinaires (et les greffières et greffiers) des trois tribunaux sont majoritairement satisfaits du système des juges suppléantes et suppléants. Comme le montrent les résultats de l'enquête en ligne présentés précédemment dans le rapport, les collaboratrices et collaborateurs du *TF* ont été plus critiques que ceux du *TPF* et du *TFB*. En outre, les juges ordinaires (et surtout les greffières et greffiers) se sont montrés généralement moins satisfaits que les juges suppléantes et suppléants eux-mêmes. Au *TF*, 17 % des juges ordinaires ont répondu qu'ils n'étaient plutôt pas favorables, voire pas du tout favorables, au recours aux juges suppléantes et suppléants dans leur cour. Au *TPF*, en revanche, tous les juges ordinaires se sont exprimés de manière plutôt positive, voire très positive, concernant le recours aux juges suppléantes et suppléants⁸⁵.

⁸⁵ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.1.1.

Au *TPF*, malgré cette appréciation globalement positive du système, seuls 36 % ont répondu qu'ils seraient heureux que les juges suppléantes et suppléants prennent en charge davantage d'affaires dans leur cour. Au *TF*, en revanche, cette proportion était de 60 % des juges ordinaires. Or, ce n'est pas parce qu'un tribunal a davantage besoin de soutien que l'autre qu'il y a une telle différence d'appréciation: seule une minorité des juges ordinaires du *TF* et du *TPF* estime que la charge de travail dans leur cour est plutôt élevée ou trop élevée (respectivement 11 % et 14 %). Parmi les greffières et greffiers, cette proportion est nettement plus élevée (respectivement 30 % et 21 %)⁸⁶. Comme le montre l'enquête, les juges ordinaires du *TPF* sont encore plus nombreux que ceux du *TF* (93 % contre 63 %) à penser qu'il n'est pas possible de faire davantage appel aux juges suppléantes et suppléants, en raison de leurs disponibilités limitées. Les entretiens ont montré qu'en particulier à la Cour d'appel du *TPF*, à laquelle sont affectés de nombreux juges suppléantes et suppléants, il est déjà extrêmement difficile de leur confier des affaires, car cela implique souvent une présence de plusieurs jours sur place à Bellinzone (cf. ch. 3.3). En outre, il faut noter que les juges suppléantes et suppléants sont déjà souvent majoritaires au sein des collèges de juges de cette cour, ce qui n'est pas sans poser certains problèmes juridiques (cf. ch. 7.1).

Les juges suppléantes et suppléants eux-mêmes, tant au *TF* qu'au *TPF*, sont globalement très satisfaits du nombre d'affaires qui leur sont attribuées (96 %). Seules quelques personnes souhaiteraient traiter davantage d'affaires; aucune ne préféreraient en traiter moins. Dans les deux tribunaux, près de deux tiers des juges suppléantes et suppléants ont indiqué accepter toutes les affaires qui leur sont proposées. Les autres ont répondu qu'ils refusaient rarement des engagements; parmi eux, seul un tiers a invoqué le manque de disponibilité comme motif de refus.

À l'inverse, au *TFB*, 57 % des juges suppléantes et suppléants interrogés ont indiqué que le nombre d'affaires qui leur étaient attribuées était plutôt faible ou trop faible; seuls 6 % ont estimé que le nombre d'affaires qui leur étaient attribuées était plutôt élevé. Le problème est que le nombre d'affaires et le degré de spécialisation nécessaire offrent peu de marge de manœuvre à la présidente ou au président lors de l'attribution des affaires. En outre, il n'est pas rare que les juges suppléantes et suppléants doivent se récuser (cf. ch. 4.2): 60 % d'entre eux ont indiqué qu'ils acceptaient moins de la moitié des affaires qui leur étaient proposées⁸⁷.

Au *TF*, la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléant est nettement inférieure aux valeurs sur lesquelles le Parlement s'était fondé à l'origine. En 2006, la CAJ-E estimait que les juges suppléantes et suppléants s'occuperaient au total d'environ 500 affaires par an⁸⁸; or, ils en traitent en réalité environ 240 par an (cf. ch. 6.1). Lors de la planification de la Cour d'appel du *TPF*, on s'attendait à environ onze procédures d'appel par an pour cette cour⁸⁹. Vu qu'il y a en réalité 42 procédures par an en moyenne (cf. ch. 6.1), la charge de travail – y compris celle des juges suppléantes

⁸⁶ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.1.2.

⁸⁷ van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranen (2024), ch. 4.1.2.

⁸⁸ CAJ-E (2006): Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 21 fév. 2006 (FF 2006 3347).

⁸⁹ CdG (2022): Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 20 sept. 2022. Planification des besoins et mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral (FF 2022 2429).

et suppléants – a été largement sous-estimée, raison pour laquelle le nombre de postes de juges ordinaires a entre-temps été augmenté d'un à trois.

Lors des entretiens, le CPA a appris que, en particulier au *TF*, quelques-uns des juges suppléantes et suppléants n'étaient pratiquement jamais disponibles. Par exemple, en 2023, l'un d'eux n'a rédigé qu'un seul rapport⁹⁰. Selon les personnes interrogées au sein du *TF*, l'augmentation de la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants se heurte au faible montant des forfaits horaires, en particulier pour les avocates et avocats indépendants⁹¹. Ce motif n'a toutefois été évoqué que de manière marginale lors de l'enquête en ligne réalisée auprès du *TF*. Par ailleurs, les entretiens ont révélé que quelques juges suppléantes et suppléants n'étaient pas sollicités plus fréquemment, car la qualité insuffisante de leurs prestations occasionnait un surcroît de travail (cf. ch. 3.3).

Dans l'ensemble, le CPA parvient à la conclusion que la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants au sein des trois tribunaux fédéraux est adéquate. Il est difficile d'augmenter cette fréquence, non seulement en raison de la disponibilité réduite des personnes concernées, mais aussi parce qu'il faut veiller à garantir l'efficience, la qualité et l'indépendance de l'activité judiciaire lorsqu'on sollicite leur concours.

7

Adéquation des prescriptions légales régissant le recours aux juges suppléantes et suppléants

Le présent chapitre tente de déterminer si les prescriptions légales régissant le recours aux juges suppléantes et suppléants sont adéquates. Pour ce faire, le CPA s'est basé sur l'avis de droit. Alors quels chapitres 3 à 5 font ponctuellement référence à l'avis de droit, le présent chapitre vise à déterminer si les bases légales sont, dans l'ensemble, appropriées et si les différences entre les prescriptions légales des différents tribunaux sont justifiées (cf. critères à l'annexe 2).

Résumé: dans l'ensemble, l'avis de droit conclut que les bases légales ne règlent pas spécifiquement le recours aux juges suppléantes et suppléants. En particulier, il n'y a pratiquement pas de prescriptions concernant les raisons ou les situations pour lesquelles il convient de recourir aux juges suppléantes et suppléants (ch. 7.1). Par ailleurs, les différences entre les prescriptions légales des différents tribunaux ne se justifient que partiellement par des spécificités propres à chaque tribunal (ch. 7.2).

⁹⁰ TF (2023): Vertrauliche Controlling-Daten GPK. Séance des CdG du 10 avr. 2024, ch. 3.3.2.

⁹¹ Au *TF*, les juges suppléantes et suppléants sont rémunérés en fonction du temps consacré aux affaires qu'ils traitent. Le forfait horaire s'élève à 180 francs pour les juges suppléantes et suppléants exerçant une activité lucrative indépendante et à 110 francs pour les autres juges (art. 1, al. 3, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les indemnités journalières et les indemnités de déplacement des juges du Tribunal fédéral, RS 172.121.2).

7.1

Il manque des prescriptions concernant les raisons pour lesquelles il convient de recourir aux juges suppléantes et suppléants

Les bases légales des tribunaux mentionnés ci-après n'indiquent pas clairement les raisons justifiant un recours aux juges suppléantes et suppléants dans les collèges de juges⁹². Cela n'a toutefois aucune importance pour le *TFB*: en règle générale, ce tribunal statue à trois juges (art. 21 LTFB). Or, comme il ne se compose que de deux juges ordinaires, il est toujours nécessaire de recourir à des juges suppléantes et suppléants. Des raisons particulières justifiant le recours aux juges suppléantes et suppléants ne sont donc pas nécessaires.

Pour ce qui est du *TF*, il est uniquement spécifié que l'activité des juges suppléantes et suppléants au sein des cours est organisée par les présidentes et présidents de celles-ci (cf. art. 16, al. 3, RTF). Par conséquent, les règles générales relatives à la composition des collèges de juges s'appliquent également au recours à des juges suppléantes et suppléants. Au *TPF*, compte tenu du fait que la Cour d'appel se compose majoritairement de juges suppléantes et suppléants, il est surprenant de constater qu'il n'existe qu'une réglementation rudimentaire du recours aux juges suppléantes et suppléants. Le règlement sur l'organisation du *TPF* prévoit de faire appel en premier lieu aux juges suppléantes et suppléants avant de faire appel, si nécessaire, aux juges ordinaires d'une autre cour (art. 13, al. 3, du règlement sur l'organisation du *TPF* [ROTPF]⁹³). Ainsi, les juges des cours des plaintes ne prêtent leur concours à la Cour d'appel qu'en cas de nécessité et uniquement si aucune juge suppléante ou aucun juge suppléant ne peut siéger dans l'une ou l'autre cour (art. 13, al. 4, ROTPF). Comme pour les juges ordinaires, il est tenu compte, lors de la répartition des affaires, de la participation à de précédentes décisions dans le même domaine (art. 15, al. 2, ROTPF). Aucune autre disposition ne régit le recours aux juges suppléantes et suppléants⁹⁴.

La densité normative, parfois faible, est jugée ambivalente dans l'avis de droit. Elle garantit certes la flexibilité nécessaire pour faire appel à des juges suppléantes et suppléants lorsque la charge de travail est importante et pour que les jugements puissent être rendus dans un délai adéquat. Cependant, il n'est pas exclu que les juges suppléantes et suppléants aient besoin de beaucoup plus de temps pour effectuer leur travail en raison de leur expérience plus limitée au sein du tribunal et que ces derniers soient davantage confrontés à des conflits d'intérêts en raison de leur activité principale. Ces deux craintes ne se sont toutefois pas vraiment vérifiées dans la pratique (cf. ch. 3.1 et 4.2).

Des questions relatives à la prévisibilité de la composition des collèges de juges pourraient en outre se poser pour les parties impliquées dans la procédure. Du point de vue de l'avis de droit, il convient d'éviter de donner l'impression aux parties que des collèges de juges ont été constituées spécifiquement pour leur affaire, étant donné que le recours aux juges suppléantes et suppléants est peu fréquent. Cela est d'autant plus

⁹² Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 36.

⁹³ Règlement sur l'organisation du TPF (ROTPF; RS 173.713.161).

⁹⁴ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 32.

vrai en l'absence de règles sur la proportion de juges ordinaires et de juges suppléantes et suppléants dans les collèges de juges⁹⁵.

À la Cour d'appel du *TPF* et au *TFB*, les juges suppléantes et suppléants sont souvent ou pratiquement toujours majoritaires en raison de la proportion entre les juges ordinaires et les juges suppléantes et suppléants (ch. 2.1.4). D'un point de vue constitutionnel, cela peut être problématique, car les juges suppléantes et suppléants possèdent généralement moins de connaissances et d'expérience spécifiques aux tribunaux que les juges ordinaires.

7.2

Les différences entre les prescriptions légales des différents tribunaux ne peuvent pas toutes s'expliquer

Bien que le recours aux juges suppléantes et suppléants soit prévu au niveau de la loi pour les trois tribunaux étudiés, les bases légales et les directives internes existantes diffèrent considérablement d'un tribunal à l'autre. Ainsi, les trois tribunaux traitent d'une question identique à des niveaux normatifs différents⁹⁶. Selon l'avis de droit, cela n'est pas convaincant. Même s'il existe de grandes différences entre les tribunaux, les spécificités propres à chaque tribunal ne justifient qu'en partie les différentes réglementations.

Ainsi, les règles concernant le nombre de juges suppléantes et suppléants diffèrent d'un tribunal à l'autre. À la différence des autres tribunaux fédéraux, le *TFB* ne dispose pas d'ordonnance sur le nombre de postes de juges. À la connaissance du CPA, seul le *TF* dispose de circulaires destinées aux juges suppléantes et suppléants.

Les dispositions divergent notamment en ce qui concerne leur attribution aux cours ainsi que les conditions d'attribution aux collèges de juges⁹⁷. Le règlement du *TF* prévoit certains critères concernant l'attribution des juges suppléantes et suppléants aux cours: ils sont attribués notamment en fonction de leurs connaissances particulières, de leur langue, de la charge de travail ainsi que des besoins des cours, de la représentation des sexes et de la disponibilité des personnes (art. 16, al. 1 et 2, RTF). Le règlement du *TPF* ne contient pas de critères pour l'attribution des juges suppléantes et suppléants aux différentes cours, à l'exception du fait que les juges suppléantes et suppléants sont directement élus pour siéger dans la Cour d'appel (art. 42, al. 1^{bis}, LOAP).

Selon l'avis de droit, il ne semble pas non plus y avoir de raisons évidentes aux différences terminologiques dans les trois langues officielles. Pour ce qui est du terme de «juges suppléantes et suppléants», les trois lois (LTF, LOAP et LTFB) utilisent le terme de «*nebenamtliche Richterinnen und Richter*» (juges à titre accessoire) en allemand, de «juges suppléantes et suppléants» en français et de «*giudice e giudici non di carriera*» (juges non professionnelles et non professionnels) en italien. Si le terme «juge ordinaire» est utilisé en français dans les trois lois, cela n'est pas le cas en alle-

⁹⁵ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), pp. 36–37.

⁹⁶ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 39.

⁹⁷ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), pp. 30–32.

mand. En effet, la LTF et la LOAP utilisent le terme «*ordentliche Richterinnen und Richtern*» (juges ordinaires), alors que la LTFB utilise le terme de «*hauptamtliche Richterinnen und Richtern*» (juges à titre principal)⁹⁸.

8

Éventuel recours à des juges suppléantes et suppléants au sein du TAF

Le CPA s'est penché sur l'opportunité d'introduire la possibilité de recourir à des juges suppléantes et suppléants au *TAF*, qui ne connaît pas encore cet instrument. Pour ce faire, il s'est appuyé sur les expériences réalisées avec le recours aux juges suppléantes et suppléants dans les autres tribunaux fédéraux (cf. ch. 3 à 7) et les a transposées lors d'entretiens de groupe menés au sein du *TAF*. Comme indiqué à l'annexe 2, le CPA a examiné l'adéquation des conditions d'un recours à des juges suppléantes et suppléants sous l'angle de l'efficience, de l'indépendance et de la qualité de l'activité judiciaire.

Résumé: le CPA estime que, à certaines conditions, il pourrait être opportun que le *TAF* recoure à des juges suppléantes et suppléants. Les juges suppléantes et suppléants ne permettent pas de remédier à des surcharges de travail chroniques, car ils ne sont disponibles que de manière limitée (ch. 8.1). En revanche, il peut être opportun d'y recourir ponctuellement, pour surmonter les pics d'activité et pallier les absences (ch. 8.2).

8.1

Les juges suppléantes et suppléants ne peuvent pas remédier aux surcharges de travail chroniques

Actuellement, le *TAF* ne prévoit pas le recours à des juges suppléantes et suppléants⁹⁹. En raison notamment des fluctuations de la charge de travail du *TAF*, il a occasionnellement été envisagé d'y introduire cette possibilité, qui existe déjà dans les autres tribunaux fédéraux.

Le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale précisait que, pour un tribunal administratif général tel que le *TAF*, la solution des juges occupant une fonction accessoire n'était pas satisfaisante. Au contraire, les commissions fédérales de recours et d'arbitrage, qui existaient avant la création du *TAF* et n'intervenaient que dans des domaines étroitement limités, occupaient plus de 300 juges exerçant leur fonction à titre accessoire. Les juges qui y siégeaient étaient des personnes travaillant dans le contexte professionnel concerné¹⁰⁰. Aux yeux de la commission d'experts qui s'est penchée sur la réforme des autorités de la concurrence, l'argumentation du message ne semble pas impérative. En effet, le *TF*, dont la compétence matérielle est très étendue, compte lui aussi des juges exerçant à titre accessoire qui, pour certains, ont été élus en raison de leurs compétences spécialisées dans

⁹⁸ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 29.

⁹⁹ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 28.

¹⁰⁰ Conseil fédéral (2001): Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000, pp. 4177–4178).

un domaine particulier et sont précisément engagés dans ce domaine, même si les compétences du *TF* sont bien plus vastes¹⁰¹. L'avis de droit commandé par le CPA parvient lui aussi à la conclusion qu'un système de juges suppléantes et suppléants pourrait être introduit au *TAF*, mais que cela nécessiterait d'adapter en conséquence la *LTAF*¹⁰².

Selon le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, les juges suppléantes et suppléants remplacent les juges ordinaires indisponibles et sont occasionnellement appelés en renfort en cas de surcharge de travail¹⁰³. Si l'on se réfère au *TF*, qui a une taille similaire, on peut toutefois conclure que le recours à des juges suppléantes et suppléants ne permet pas de compenser une surcharge de travail chronique. En effet, ces personnes sont disponibles pour une durée limitée (cf. ch. 6.2). Chacune d'entre elles ne peut donc traiter qu'un nombre limité d'affaires: il faudrait ainsi prévoir un nombre très élevé de juges suppléantes et suppléants, ce qui serait très lourd sur le plan organisationnel. Au sein du *TAF*, les pics d'activité sont souvent de longue durée. C'est pourquoi le Parlement a approuvé, le 27 février 2024, une augmentation temporaire de cinq équivalents plein temps (EPT) dans les cours du *TAF* spécialisées dans le domaine de l'asile, en raison du nombre élevé d'affaires en la matière¹⁰⁴.

Pour le *TAF*, la principale solution en cas d'absence prolongée pour cause de maladie ou d'accident serait de pouvoir dépasser temporairement le nombre de postes prévu par l'ordonnance (par l'augmentation du taux d'occupation de juges engagés à temps partiel ou par la création d'un poste à durée déterminée)¹⁰⁵. Dans le cadre de la consultation sur le projet de rapport, le *TAF* a en outre proposé de pouvoir recourir temporairement à des juges extraordinaires, qui seraient élus par la Commission judiciaire sur la proposition du tribunal¹⁰⁶. Le CPA ne s'est pas penché sur ces mesures alternatives lors de l'évaluation.

8.2

Le recours serait opportun pour des pics d'activité de courte durée et des absences

Le CPA estime qu'il pourrait être opportun d'étendre au *TAF* le système des juges suppléantes et suppléants, à certaines conditions. Sur la base des résultats concernant le *TF*, le *TFB* et le *TPF* (cf. ch. 3 à 5), les trois chiffres qui suivent portent sur les

¹⁰¹ Commission d'experts «Réforme des autorités de la concurrence» (2023): rapport final du 1 déc. 2023 sur mandat du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, p. 84.

¹⁰² Kienzler/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 41.

¹⁰³ Conseil fédéral (2001): Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000, p. 4077).

¹⁰⁴ À partir de 2030, les juges quittant leurs fonctions pour des raisons d'âge ne seront pas remplacés jusqu'à ce que le nombre de postes de juge à plein temps s'élève à 65 (ordonnance de l'Assemblée fédérale du 15 mars 2024 sur les postes de juge près le Tribunal administratif fédéral; RS 173.321).

¹⁰⁵ TAF (2019): Lettre du *TAF* à l'intention des CdG, en date du 27 déc. 2019, concernant la flexibilisation des ressources en personnel au sein du *TAF*.

¹⁰⁶ TAF (2024): Prise de position du *TAF* du 12 nov. 2024 dans le cadre de la consultation de l'administration.

possibilités et les défis d'un recours à des juges suppléantes et suppléants au *TAF* sous l'angle de l'efficience, de l'indépendance et de la qualité de l'activité judiciaire.

8.2.1 Possibilités et défis sous l'angle de l'efficience de l'activité judiciaire

Il arrive que certaines cours du *TAF* aient besoin de ressources supplémentaires pour faire face à la charge de travail. Comme l'ont montré les entretiens menés par le CPA, le *TAF* pourrait avoir recours à des juges suppléantes et suppléants principalement dans les deux situations suivantes: lors de pics d'activité de courte durée dans certaines cours ou en cas d'absences de juges pour cause de maladie. Actuellement, dans de telles situations, les cours du *TAF* se prêtent mutuellement des juges et font appel à des greffières et des greffiers dits «de pool», qui ne sont donc pas affectés à une seule cour. Le tribunal estime que ces mesures permettent désormais de bien absorber les pics de courte durée¹⁰⁷.

Dans de telles situations, il peut toutefois s'avérer difficile de faire appel à des juges suppléantes et suppléants au dernier moment (cf. ch. 3.3). Selon les focus groupes menés au *TAF*, il serait également difficile d'augmenter temporairement le taux d'occupation des juges travaillant à temps partiel pour le *TAF* (solution proposée dans l'avis de droit). En effet, les personnes concernées ont d'autres obligations et ne sont pas forcément disponibles lors de pics d'activité ou d'absences, qui sont aussi irréguliers qu'imprévus¹⁰⁸.

Les personnes interrogées par le CPA au sein du *TAF* s'accordaient à penser que les juges suppléantes et suppléants devraient être engagés de préférence pour rédiger des rapports afin de décharger le tribunal. Toutefois, vu que ces rapports sont principalement rédigés par les greffières et greffiers, cela n'allègerait que de manière limitée la charge de travail des juges ordinaires. Pour des raisons d'efficience, il faudrait en outre réduire au minimum la nécessité d'une activité en présentiel des juges suppléantes et suppléants, afin qu'ils puissent répartir librement leur travail (cf. ch. 3.1.2). Comme l'accès à distance aux dossiers est en principe possible au sein du *TAF*, cette condition serait remplie.

Au *TAF*, par comparaison avec les autres tribunaux, il est plutôt rare que les connaissances linguistiques nécessaires à la composition d'un collège de juges fassent défaut. Il ressort des entretiens menés avec le CPA que de nombreux juges peuvent statuer en plusieurs langues. À cet égard, la nécessité de recourir à des juges suppléantes et suppléants est donc moindre que dans d'autres tribunaux.

¹⁰⁷ TAF (2024): Prise de position du TAF du 12 nov. 2024 dans le cadre de la consultation de l'administration.

¹⁰⁸ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 40.

8.2.2 Possibilités et défis sous l'angle de l'indépendance de l'activité judiciaire

Si la possibilité de recourir à des juges suppléantes et suppléants devait être introduite au *TAF*, les règles relatives à l'incompatibilité devraient être adaptées ou complétées. En outre, la garantie de l'indépendance dépend fortement de la fonction qu'occuperaient les juges suppléantes et suppléants (cf. ch. 8.2.3).

Les cours du *TAF* n'étant pas toutes spécialisées dans la même mesure, on peut se demander si le modèle des juges de formation juridique ou celui des juges de formation spécialisée ne conviendreraient pas mieux (cf. ch. 8.2.3). Le modèle des juges de formation spécialisée, tel qu'il existe au *TFB*, pose de plus grands défis en matière d'indépendance, car ces juges exercent leur activité professionnelle principale dans le domaine de compétence du tribunal tout en étant autorisés à représenter des tiers à titre professionnel devant le tribunal (cf. ch. 4.1). La législation exclut actuellement cette possibilité pour le *TAF* également pour les juges à temps partiel (art. 6, al. 2, LTAF).

Quant au recours à des avocates ou avocats ou à des juges cantonales ou cantonaux (modèle des juges suppléantes et suppléants de formation juridique), il peut lui aussi s'avérer délicat. En effet, plus le profil des juges suppléantes et suppléants est spécialisé, plus le choix de personnes appropriées pour une cour est limité et plus le risque de conflits d'intérêts est élevé. En conséquence, les règles d'incompatibilité doivent également être plus précises. Dans les autres tribunaux fédéraux, celles-ci s'appliquent de la même manière aux juges ordinaires et aux juges suppléantes et suppléants (cf. ch. 4.1).

8.2.3 Possibilités et défis sous l'angle de la qualité de l'activité judiciaire

L'expérience des autres tribunaux montre que le recours à des juges suppléantes et suppléants ne remet pas en cause la qualité de l'activité judiciaire; dans le cas du *TFB*, il est même indispensable à cette qualité (cf. ch. 5). Certaines précautions élémentaires doivent toutefois être prises.

S'agissant de la qualité, il convient de noter que plusieurs cours du *TAF* ont une spécialisation claire. La Commission d'experts «Réforme des autorités de la concurrence» a proposé de recourir à des juges suppléantes et suppléants spécialisés au sein du *TAF*, afin de garantir que le tribunal puisse contrôler plus en détail la qualité du travail de la Commission de la concurrence (COMCO)¹⁰⁹. L'avis de droit envisage également que le *TAF* puisse recourir à des juges suppléantes et suppléants disposant de connaissances spéciales ou d'une formation en économie, le cas échéant uniquement dans certaines cours¹¹⁰. Lors des entretiens menés par le CPA et de la consultation sur le rapport, le *TAF* a estimé que les cours disposaient actuellement des connaissances spécialisées nécessaires au traitement des affaires, ce qui rendait inutile le

¹⁰⁹ Commission d'experts «Réforme des autorités de la concurrence» (2023), p. 39.

¹¹⁰ Kiener/Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), p. 44.

recours à des juges suppléantes et suppléants spécialisés. Selon le tribunal, il est également possible de commander des expertises en cas de besoin. Actuellement, les juges ont parfois recours à l'expertise de collaboratrices et collaborateurs scientifiques du tribunal, par exemple pour évaluer certaines questions économiques dans le cadre du droit des cartels. Toutefois, à la différence des greffières et des greffiers, ces collaboratrices et collaborateurs scientifiques ne sont pas nommés dans l'arrêt. Ce manque de transparence est juridiquement problématique.

La proposition de la commission d'experts de recourir à des juges suppléantes et suppléants spécialisés concerne le droit des cartels¹¹¹. Lors des entretiens menés par le CPA auprès du *TAF*, certaines personnes ont toutefois indiqué qu'elles ne pouvaient pas s'imaginer collaborer avec des juges n'ayant pas suivi une formation juridique conventionnelle.

Dans d'autres domaines, comme le droit d'asile, on peut aussi imaginer des juges suppléantes et suppléants de formation juridique, comme au *TF*. Dans le cadre de la consultation sur le projet de rapport, le *TAF* s'est toutefois demandé s'il y aurait suffisamment de candidates et candidats aptes à exercer une fonction judiciaire accessoire, compte tenu des différents domaines de compétence du tribunal et de la spécialisation des différentes cours¹¹². La question de la spécialisation des différentes cours se pose toutefois aussi au *TF*. Les juges (ordinaires et suppléants) ne peuvent pas toujours être affectés aux cours dans lesquelles ils disposent d'une expertise spécifique. Alors que les juges ordinaires disposent du temps nécessaire pour se familiariser avec une nouvelle thématique, c'est plus difficilement le cas pour les juges suppléantes et suppléants. Pour que la plus-value apportée par les juges suppléantes et suppléants soit opportune et qu'il n'en résulte pas un surcroît de travail, il est indispensable qu'ils interviennent régulièrement pour se familiariser avec la pratique de la cour concernée. L'évaluation a en outre révélé l'importance de familiariser les juges suppléantes et suppléants et de les accompagner, à moins qu'ils n'aient pas déjà travaillé auparavant au sein du tribunal en tant que greffières ou greffiers (cf. ch. 5.3). À la lumière des expériences réalisées avec les juges ordinaires, le *TAF* a estimé que l'effort à fournir pour se familiariser avec les différentes cours était très important, en raison de leur degré de spécialisation¹¹³.

En particulier au *TF*, le fait que les présidentes et présidents des cours attribuent aux juges suppléantes et suppléants des affaires moins complexes permet de garantir la cohérence de l'activité judiciaire (cf. ch. 5.3). Au *TAF*, au contraire, l'attribution des affaires aux juges du collège est automatisée, ce qui répond à une exigence formulée par les CdG lors d'une précédente inspection¹¹⁴. Selon le *TAF*, le logiciel du tribunal ne permet actuellement pas d'attribuer automatiquement des affaires à des juges sup-

¹¹¹ Commission d'experts «Réforme des autorités de la concurrence» (2023), pp. 109–110.

¹¹² TAF (2024): Prise de position du TAF du 12 nov. 2024 dans le cadre de la consultation de l'administration.

¹¹³ TAF (2024): Prise de position du TAF du 12 nov. 2024 dans le cadre de la consultation de l'administration.

¹¹⁴ CdG (2024): Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux. Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 23 fév. 2024 sur l'état de la mise en œuvre de leurs recommandations par les tribunaux fédéraux (FF 2024 766).

pléantes et suppléants et une telle automatisation ne serait réalisable qu'au prix d'un surcroît de travail considérable¹¹⁵.

9

Conclusions

Le CPA conclut que le système des juges suppléantes et suppléants au sein du *TF*, *TPF* et du *TFB* est de façon générale opportun, mais qu'il atteint rapidement ses limites. Les bases légales du *TF* et du *TPF* demeurent obscures quant aux raisons justifiant un recours aux juges suppléantes et suppléants. (ch. 9.1). Les juges suppléantes et suppléants déchargent les tribunaux en général, mais peuvent aussi entraîner un surcroît de travail (ch. 9.2). La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants est globalement appropriée et ne peut être augmentée que de manière limitée (ch. 9.3). Les tribunaux gèrent de manière adéquate les risques liés aux juges suppléantes et suppléants qui pèsent sur l'indépendance et la cohérence de l'activité judiciaire (ch. 9.4). En revanche, l'élection des juges suppléantes et suppléants par le Parlement ne garantit pas que les personnes engagées disposent des compétences nécessaires pour assumer la charge de manière opportune (ch. 9.5). Enfin, les observations faites permettent de conclure que le recours aux juges suppléantes et suppléants pourrait également être opportun au *TAF*, sous certaines conditions (ch. 9.6).

9.1

Les dispositions légales ne précisent pas les raisons pour lesquelles les tribunaux peuvent faire appel à des juges suppléantes et suppléants

Les bases légales du *TF* et du *TPF* restent vagues quant aux raisons justifiant un recours à des juges suppléantes et suppléants. Comme le recours aux juges suppléantes et suppléants est peu fréquent, les parties impliquées dans la procédure peuvent avoir l'impression qu'un collège de juges a été constitué spécifiquement pour elles. Cela est d'autant plus vrai en l'absence de règles au sein des tribunaux sur la proportion du nombre de juges ordinaires et de juges suppléantes et suppléants dans les collèges de juges (ch. 7.1).

Le *TFB* constitue une exception à cet égard. Comme ce tribunal ne compte que deux juges ordinaires, la présence de juges suppléantes et suppléants est indispensable au sein des collèges de juges. C'est pourquoi aucune raison particulière n'est requise pour faire appel à ces juges (ch. 7.1).

L'avis de droit constate par ailleurs que les réglementations concernant les juges suppléantes et suppléants présentent des différences importantes entre les tribunaux fédéraux, que les spécificités propres à chaque tribunal ne justifient qu'en partie (ch. 7.2).

¹¹⁵ TAF (2024): Prise de position du TAF du 12 nov. 2024 dans le cadre de la consultation de l'administration.

9.2

Les juges suppléantes et suppléants soulagent les tribunaux, mais peuvent aussi entraîner un surcroît de travail

Le recours à des juges suppléantes et suppléants contribue dans l'ensemble à une activité judiciaire efficiente des tribunaux. Ces derniers peuvent faire appel à des juges suppléantes ou suppléants pour surmonter les pics d'activité ou pour remplacer les juges ordinaires indisponibles, afin que les jugements puissent être rendus dans un délai adéquat (ch. 3.1). Le recours à des juges suppléantes et suppléants facilite également le traitement des dossiers dans différentes langues (ch. 3.2).

Les tribunaux font appel aux juges suppléantes et suppléants avec une certaine régularité, et non pas uniquement pour faire face à des situations extraordinaires. C'est en particulier le cas au *TF*, qui exige de ses juges suppléantes et suppléants qu'ils traitent au moins douze affaires par an. Leur engagement régulier leur permet de bien connaître les procédures et la pratique des tribunaux, prérequis indispensable à la qualité de leur travail et, partant, à une activité judiciaire efficiente. Le manque de qualité du travail de certaines juges suppléantes et de certains juges suppléants, qui entraîne finalement un surcroît de travail au sein des tribunaux, est parfois critiqué. C'est par exemple le cas lorsque le rapport qu'ils ont rédigé pour un jugement doit être fortement remanié par un greffier ou une greffière. Leur engagement ne contribue donc pas nécessairement à l'efficience de l'activité judiciaire (ch. 3.3). Enfin, leur contribution dépend fortement de leur expérience professionnelle (ch. 5.1).

Les juges suppléantes et suppléants ne peuvent toutefois remédier à une surcharge de travail chronique que dans une mesure très limitée. Les juges suppléantes et suppléants ne traitent qu'un nombre limité d'affaires (ch. 3.3).

9.3

Un recours plus fréquent aux juges suppléantes et suppléants n'est possible que de manière limitée

La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants au sein des tribunaux fédéraux est globalement adéquate. Elle varie fortement entre les tribunaux et entre les cours au sein d'un même tribunal. Ces différences s'expliquent notamment par les différentes tâches qui leur sont attribuées par les tribunaux. Ainsi, comme les postes de juge ordinaire sont peu nombreux au *TFB* et à la Cour d'appel du *TPF*, ces tribunaux doivent faire appel à des juges suppléantes et suppléants pour compléter les collèges de juges: le *TFB* systématiquement, la Cour d'appel du *TPF* la plupart du temps. Ce n'est pas le cas au *TF*. La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dépend par ailleurs de la fréquence à laquelle ils sont convoqués et à laquelle ils acceptent cette convocation (ch. 6.1).

La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants au *TF* telle qu'elle avait été prévue à l'origine n'a jamais été atteinte. En raison de la disponibilité limitée des juges suppléantes et suppléants et de problèmes de qualité, (ch. 3.3) seule une faible majorité des juges ordinaires au *TF* est favorable à l'attribution d'affaires supplémentaires aux juges suppléantes et suppléants, alors que ces derniers sont satisfaits du nombre d'affaires qu'ils traitent actuellement. Au *TPF*, le nombre d'affaires soumises

à la Cour d'appel a été largement sous-estimé lors de la création de celle-ci. C'est pour cette raison qu'il est difficile de compléter les collèges de juges avec des juges suppléantes et suppléants. Seule une minorité des juges ordinaires au *TPF* est donc favorable à l'attribution d'affaires supplémentaires aux juges suppléantes et suppléants (ch. 6.2).

9.4

Les tribunaux gèrent de manière adéquate les risques qui pèsent sur l'indépendance et la cohérence de l'activité judiciaire

Les règles visant à garantir l'indépendance de l'activité judiciaire lors du recours aux juges suppléantes et suppléants sont adéquates d'un point de vue juridique (ch. 4.1) et ont fait leurs preuves (ch. 4.2). Le *TFB* doit être particulièrement attentif à la question de l'indépendance, et ce pour trois raisons. Premièrement, le tribunal est essentiellement composé de juges suppléantes et suppléants. Deuxièmement, ceux-ci exercent une activité professionnelle principale dans le domaine de compétence du tribunal. Troisièmement, ils sont autorisés à représenter des tiers devant le *TFB* dans le cadre de leur activité professionnelle principale. Des règles de récusation détaillées s'appliquent pour atténuer cette problématique. Les personnes concernées estiment que ces règles sont appropriées (ch. 4.1 et 4.2).

La qualité de l'activité judiciaire est assurée dans l'ensemble, bien que les juges suppléantes et suppléants ne disposent pas tous d'une grande expérience dans l'exercice de cette fonction. L'activité judiciaire au sein des cours du *TF* et du *TPF* est considérée comme cohérente. Au sein du *TF*, la cohérence est garantie essentiellement par le fait que les juges suppléantes et suppléants sont le plus souvent minoritaires au sein des collèges de juges et que les jugements sont rendus seulement une fois que les juges ont pris une décision à l'unanimité. Au *TPF*, où les juges suppléantes et suppléants sont parfois majoritaires au sein des collèges de juges ou statuent, rarement, en tant que juge unique, l'expérience des personnes est prise en considération lors de la formation du collège de juges. Les programmes d'introduction et des rencontres avec les juges ordinaires renforcent également la cohérence. Selon l'avis de droit, les règlements et les directives internes ne renferment cependant pas les règles sur l'assurance qualité qui permettraient de la garantir (ch. 5.3). Au *TFB*, la qualité de l'activité judiciaire ne serait pas assurée sans le recours aux juges suppléantes et suppléants, car leurs connaissances spécifiques sont un prérequis pour exercer cette fonction au sein du tribunal (ch. 5.1).

9.5

Le Parlement n'élit pas toujours des juges ayant les compétences nécessaires

La collaboration avec les juges suppléantes et suppléants est évaluée de manière majoritairement positive par les tribunaux (ch. 6.2). La Commission judiciaire (CJ) dispose certes de principes d'action comportant des critères pour l'élection des juges, mais les tribunaux estiment que les personnes élues ne correspondent pas toujours au profil souhaité. Les besoins des tribunaux sont certes pris en compte dans les mises

au concours de postes de juges suppléantes et suppléants, mais dans le cadre de la préparation à l'élection, la CJ ne vérifie pas systématiquement si les candidates et candidats y répondent. Leurs connaissances linguistiques notamment ne sont pas toujours vérifiées. Des personnes ont été élues alors qu'elles ne répondaient que sur le papier aux exigences linguistiques du tribunal. D'autres candidates et candidats, qui disposaient des qualifications professionnelles nécessaires, ont été élus alors qu'ils n'avaient que peu d'expérience dans le domaine de compétence du tribunal. Les personnes interrogées au sein des tribunaux supposent que la CJ tient davantage compte d'autres critères, comme l'appartenance à un parti politique ou le sexe, qui, selon les principes d'action de la CJ, ne sont en théorie que des critères secondaires (ch. 5.2).

Les collaboratrices et collaborateurs du *TFB* jugent la procédure d'élection de manière plus positive que ceux du *TF* et du *TPF*. Cela s'explique, d'une part, par le fait qu'une commission préparatoire, composée de représentantes et de représentants d'associations professionnelles, effectue une présélection des candidates et candidats. D'autre part, comme ces derniers ne sont généralement pas membres d'un parti, il n'y a aucun enjeu politique lors de l'élection (ch. 5.1).

9.6

Le système des juges suppléantes et suppléants pourrait, sous certaines conditions, être étendu au TAF

La possibilité de recourir à des juges suppléantes et suppléants n'est pas prévue au sein du *TAF*. Au vu des résultats de l'évaluation concernant les autres tribunaux, le CPA estime qu'il est possible, pour le *TAF* de recourir à des juges suppléantes et suppléants de manière opportune. Il serait utile pour faire face aux pics d'activité de certaines cours, et pour remplacer des juges ordinaires absents pour cause de maladie (ch. 8.2.1). Afin de pouvoir décharger le tribunal le cas échéant, les juges suppléantes et suppléants devraient néanmoins intervenir régulièrement. Une certaine régularité est nécessaire pour qu'ils connaissent la pratique spécifique de leur cour, afin que la qualité de l'activité judiciaire soit garantie et que le tribunal n'ait pas à supporter un surcroît de travail (ch. 8.2.3). Les juges suppléantes et suppléants ne permettent cependant pas de remédier à des surcharges de travail chroniques, car ils ne sont disponibles que de manière limitée (ch. 8.1).

Deux approches sont envisageables pour l'introduction d'un système de juges suppléantes et suppléants au *TAF*: les juges suppléantes ou suppléants ayant une formation juridique classique comme au *TF* ou au *TPF*, ou les juges spécialisées et spécialisés comme au *TFB*. Selon le degré de spécialisation, des règles plus ou moins détaillées devraient être adoptées pour garantir l'indépendance des juges suppléantes et suppléants (ch. 8.2.2). Dans tous les cas, l'introduction d'un tel système au *TAF* nécessiterait des modifications légales.

Dans le cadre de la consultation relative au présent rapport, le *TAF* a estimé que l'introduction d'un système de juges suppléantes et suppléants ne contribuerait pas de manière significative à une activité judiciaire efficiente, de bonne qualité et peu coûteuse. Il considère que d'autres mesures seraient plus efficientes pour remédier aux surcharges de travail (ch. 8.1).

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
CAJ-E	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
CAJ-N	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commissions de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
cf.	confer
ch.	chiffre
CJ	Commission judiciaire
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPP	Code de procédure pénale (RS 312.0)
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
EPT	équivalent plein temps
FF	Feuille fédérale
let.	lettre
LOAP	Loi sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71)
LParl	Loi sur le Parlement (RS 171.10)
LTAF	Loi sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32)
LTFB	Loi sur le Tribunal fédéral des brevets (RS 173.41)
MPC	Ministère public de la Confédération
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RTAF	Règlement du Tribunal administratif fédéral (RS 173.320.1)
RTF	Règlement du Tribunal fédéral (RS 173.110.131)
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TPF	Tribunal pénal fédéral

Bibliographie et liste des documents

Bibliographie

Kiener, Regina / Lienhard, Andreas / Bieri-Evangelisti, Peter (2024): Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter im Bund. Avis de droit sur mandat du CPA (en allemand). Berne.

Kiener, Regina / Medici, Gabriela (2011): Anwälte und andere Richter. In: «Justice – Justiz – Giustizia» 2011/2.

Koller, Heinrich (2018): Art. 1 BGG. In: Niggli, Marcel Alexander / Uebersax, Peter / Wiprächtiger, Hans/Kneubühler, Lorenz (éd.): Bundesgerichtsgesetz. 3^e édition, Bâle: Helbing Lichtenhahn, 84–128.

Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Berne: Stämpfli.

Lienhard, Andreas (2009): Oberaufsicht und Justizmanagement, in: «Justice – Justiz – Giustizia» 2009/1.

Rüefli, Anna (2016): Fachrichterbeteiligung im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Zielkonflikte. In: Kettiger, Daniel / Lienhard, Andreas. Justiz zwischen Management und Rechtsstaat: Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz». Berne: Stämpfli.

Schweizer, Rainer J. (1998): Die erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes durch Rekurs- und Schiedskommissionen – aktuelle Situation und Reformbedürfnisse, Bâle/Francfort-sur-le-Main.

van der Heiden, Nico / Oehri, Isabelle / Beeler, Christine / Ruoranen, Kaisa (2024): System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter: enquête en ligne concernant les juges suppléantes et suppléants, les juges ordinaires ainsi que les greffières et greffiers (en allemand). Lucerne.

Liste des documents

CAJ-E (2006): Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 21 février 2006 (FF 2006 3347).

CAJ-E (2013): Nombre de postes de juges au Tribunal pénal fédéral. Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 11 février 2013 (FF 2013 2619).

CAJ-N (2022): Rapport de la CAJ-N du 23 juin 2022 (FF 2022 1931).

CdG (2022): Rapport des CdG du 20 septembre 2022 sur la planification des besoins et la mise en place de la Cour d'appel du Tribunal pénal fédéral (FF 2022 2429).

CdG (2024): Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux. Rapport des CdG-N/E du 23 février 2024 sur l'état de la mise en œuvre de leurs recommandations par les tribunaux fédéraux (FF 2024 766).

CdG-E (2002): Haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux. Rapport de la CdG-E du 28 juin 2002 (FF 2002 7077)

CJ (2023): Principes d'action de la Commission judiciaire du 15 février 2023 pour la préparation des élections.

Commission d'experts «Réforme des autorités de la concurrence» (2023): Rapport final du 1^{er} décembre 2023 sur mandat du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.

Conseil fédéral (2001): Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000).

Conseil fédéral (2007): Message du 7 décembre 2007 concernant la loi sur le Tribunal fédéral des brevets (FF 2008 373).

Conseil fédéral (2008): Message du 10 septembre 2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (FF 2008 7371)

CPA (2020): Répartition des affaires au sein des tribunaux fédéraux. Rapport du CPA du 5 novembre 2020 (FF 2021 2436).

Office fédéral de la justice (1997): Rapport final de la commission d'experts pour la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, juin 1997. Berne.

TAF (2019): Lettre du *TAF* à l'intention des CdG, en date du 27 décembre 2019, concernant la flexibilisation des ressources en personnel au sein du TAF.

TAF (2024): Prise de position du TAF du 12 novembre 2024 dans le cadre de la consultation de l'administration.

TF (2023): Vertrauliche Controlling-Daten GPK. Séance des CdG du 10 avril 2024.

TF (2024): Rapport de gestion 2023 des tribunaux fédéraux.

TFB (2014): directives du 5 décembre 2014 concernant l'indépendance du Tribunal fédéral des brevets, bundespatengericht.ch > Bases légales (état: 25.7.2024).

TFB (2022): code de conduite du 26 septembre 2022 des juges du Tribunal fédéral des brevets, bundespatengericht.ch > Bases légales (état: 25.7.2024).

Liste des personnes interrogées

La liste ci-dessous indique la fonction de la personne concernée au moment de l'entretien avec le CPA.

Abegg, Lukas	Greffier, TFB
Abrecht, Bernard	Président de la deuxième Cour de droit pénal, TF
Ackermann, Christine	Juge, Cour I, TAF
Aubry Girardin, Florence	Présidente de la deuxième Cour de droit public, TF
Balmelli-Mühlematter, Barbara	Présidente de la Cour V, TAF
Besson, Michel	Chef Unité projets législatifs II, OFJ
Blum, Andrea	Vice-présidente de la Cour d'appel, TPF
Borel, Marc-Antoine	Secrétaire général du TPF
Bovier, Gérald	Président de la Cour IV, TAF
Bucher, Sven	Premier greffier, TFB
Chatton, Gregor	Président de la Cour VI, TAF
Cotting, Claudia	Vice-présidente du TAF
Dieu, Anne	Secrétaire de la Commission judiciaire, Services du Parlement
Donzallaz, Yves	Président du TF
Fabbri, Alberto	Président du TPF
Garré, Roy	Président de la Cour des plaintes, TPF
Heimgartner, Stefan	Vice-président de la Cour des affaires pénales, TPF
Herrmann, Christian	Président de la deuxième Cour de droit civil, TF
Jametti, Monique	Présidente de la première Cour de droit civil, TF
Kneubühler, Lorenz	Président de la première Cour de droit public, TF
Kuster, Sandrine	Responsable État-major/Assistances, TAF
Lüscher, Nicolas	Secrétaire général du TF
Muschietti, Giuseppe	Juge, première Cour de droit pénal, TF
Parrino, Francesco	Président de la troisième Cour de droit public, TF
Peter, Simone	Secrétaire des Commissions des affaires juridiques, Services du Parlement
Richard, Pascal	Président de la Cour II, TAF
Raess, Christoph	Juriste, Unité projets législatifs II, OFJ
Robert-Nicoud, Patrick	Vice-président de la Cour des plaintes, TPF

Schnyder, Frank	Vice-président du TFB
Schweizer, Mark	Président du TFB
Stöckli, Hans	Ancien président de la sous-commission Tribunaux/MPC de la CdG-E
Szabo, Sara	Secrétaire générale du TAF
Thormann, Olivier	Président de la Cour d'appel, TPF
Valenti, Vito	Président du TAF
Weber, Beat	Président de la Cour III, TAF
Wirthlin, Martin	Président de la quatrième Cour de droit public, TF
Zenger, Stephan	Président de la Cour des affaires pénales, TPF

*Annexe I***Approche de l'évaluation**

Objectifs de la politique: Conformément à l'art. 30 Cst., toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. Pour chaque cas d'espèce, le tribunal doit être dûment constitué et composé.



Moyen pour les atteindre: Dans trois des quatre tribunaux fédéraux, en plus des juges ordinaires, il est possible de faire appel à des juges suppléantes et suppléants, qui exercent leur fonction sans avoir un emploi ni un taux d'occupation fixe. Leur mission consiste principalement à gérer les pics d'activité et à remplacer les juges ordinaires indisponibles.



Objet de l'évaluation: L'évaluation porte sur la contribution des juges suppléantes et suppléants à une activité judiciaire efficiente, indépendante et de qualité, ainsi que sur l'opportunité de recourir à des juges suppléantes et suppléants au Tribunal administratif fédéral.



Questions de l'évaluation:	Le recours aux juges suppléantes et suppléants contribue-t-il à l'efficience, à l'indépendance et à la qualité de l'activité judiciaire dans les différents tribunaux concernés?	La fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dans les tribunaux est-elle appropriée compte tenu des avantages et des inconvénients du système?	Les prescriptions légales régissant le recours aux juges suppléantes et suppléants dans les différents tribunaux sont-elles adéquates?	Serait-il opportun que le <i>Tribunal administratif fédéral</i> recoure à des juges suppléantes et suppléants, étant donné les avantages et les inconvénients de ce système observés dans les autres tribunaux?
-----------------------------------	--	---	--	---



Analyses effectuées:	Enquête en ligne (mandat ext.), focus groupes / entretiens, avis de droit (mandat ext.)	Enquête en ligne (mandat ext.), focus groupes / entretiens, analyse statistique	Avis de droit (mandat ext.)	Focus groupes / entretiens, avis de droit (mandat ext.)
-----------------------------	---	---	-----------------------------	---

*Annexe 2***Critères d'évaluation**

Critère	Éléments d'appréciation
<i>Contribution du recours aux juges suppléantes et suppléants à une activité judiciaire efficiente (question 1)</i>	
Opportunité des règles et des processus pour faire face aux pics d'activité et aux absences de juges ordinaires	Les dispositions légales et les processus en vigueur dans les tribunaux sont opportuns pour faire face aux pics d'activité et aux absences. Un système de controlling permet de déterminer la disponibilité des juges suppléantes et suppléants tout au long de l'année afin d'établir une planification. Sur le plan organisationnel, il est possible de recourir rapidement aux juges suppléantes et suppléants.
Recours approprié pour faire face aux pics d'activité et aux absences de juges ordinaires	Il existe un lien entre l'augmentation de la charge de travail et le recours aux juges suppléantes et suppléants. Les absences de juges ordinaires sont une raison importante de faire appel aux juges suppléantes et suppléants. L'équipe de juges suppléantes et suppléants est suffisamment grande pour couvrir tous les domaines juridiques et les disciplines importants.
Respect de la durée des procédures et des délais	Le recours aux juges suppléantes et suppléants permet de respecter la durée des procédures et les délais prévus.
Utilité des juges suppléantes et suppléants pour le traitement des affaires dans différentes langues	Les compétences linguistiques sont une raison importante de faire appel aux juges suppléantes et suppléants.
<i>Contribution du recours aux juges suppléantes et suppléants à une activité judiciaire indépendante (question 2)</i>	
Adéquation des règles de récusation	Les dispositions légales et les règles que les tribunaux doivent respecter en matière de récusation sont appropriées pour garantir l'indépendance des juges suppléantes et suppléants.
Respect des règles de récusation	Les règles de récusation sont systématiquement appliquées s'agissant des juges suppléantes et suppléants. Le tribunal dispose d'informations sur les juges suppléantes et suppléants afin de pouvoir anticiper d'éventuels motifs de récusation.

Critère	Éléments d'appréciation
Récusation de juges ordinaires comme raison de faire appel aux juges suppléantes et suppléants	Les récusations de juges ordinaires sont une raison importante de faire appel aux juges suppléantes et suppléants.
<i>Contribution du recours aux juges suppléantes et suppléants à une activité judiciaire de qualité (question 3)</i>	
Renforcement de la proximité avec la pratique grâce au recours à des connaissances spécifiques	Les prescriptions légales contiennent des dispositions concernant l'apport de connaissances spécifiques grâce au recours aux juges suppléantes et suppléants. Il est avéré que ces juges apportent des connaissances spécifiques qui font défaut aux juges ordinaires. Les juges suppléantes et suppléants sont affectés à des domaines dans lesquels ils disposent de connaissances spécifiques. Leur expérience dans la pratique est précieuse et permet de développer l'activité judiciaire.
Cohérence de l'activité judiciaire	Les prescriptions légales contiennent des dispositions garantissant la cohérence des décisions en cas de recours aux juges suppléantes et suppléants. Le recours aux juges suppléantes et suppléants ne nuit pas à la cohérence de l'activité judiciaire.
Facilitation de la recherche de candidats et de candidats qualifiés pour la fonction de juge ordinaire	Les nouveaux juges ordinaires sont régulièrement choisis parmi les juges suppléantes et suppléants.
<i>Adéquation de la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants dans chacun des tribunaux compte tenu des avantages et des inconvénients (question 4)</i>	
Adéquation de la fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants	Le nombre d'affaires dans lesquelles les tribunaux ou leurs cours font appel aux juges suppléantes et suppléants est adéquat. Les différences entre les tribunaux ou leurs cours s'agissant de la fréquence du recours aux juges suppléantes ou suppléants, ainsi que les différences d'une année à l'autre, sont justifiées.
Adéquation de la fréquence du recours à chacune et chacun des juges suppléantes et suppléants	Le nombre d'affaires traitées par les juges suppléantes et suppléants est adéquat. Les différences de charge de travail entre les juges suppléantes et suppléants et les différences d'une année à l'autre sont justifiées.

Critère	Éléments d'appréciation
<i>Adéquation des prescriptions légales régissant le recours aux juges suppléantes et suppléants dans chacun des tribunaux (question 5)</i>	
Justification des différences entre les prescriptions légales	Les différences entre les prescriptions relatives au recours aux juges suppléantes et suppléants dans les tribunaux fédéraux s'expliquent par les spécificités de chaque tribunal.
Opportunité des bases légales relatives au recours aux juges suppléantes et suppléants	Dans l'ensemble, les bases légales sont conçues de manière à permettre un recours opportun aux juges suppléantes et suppléants.
<i>Opportunité que le TAF recoure à des juges suppléantes et suppléants, étant donné les avantages et les inconvénients de ce système observés dans les autres tribunaux (question 6)</i>	
Adéquation des conditions du recours aux juges suppléantes et suppléants s'agissant de l'efficience, de l'indépendance et de la qualité de l'activité judiciaire	Au sein du <i>TAF</i> , les conditions institutionnelles, juridiques et organisationnelles sont réunies ou peuvent être créées, de manière à obtenir les mêmes avantages du recours aux juges suppléantes et suppléants observés au sein des autres tribunaux (<i>TF</i> , <i>TPF</i> et <i>TFB</i>) s'agissant de l'efficience, de l'indépendance et de la qualité de l'activité judiciaire. Au sein du <i>TAF</i> , les conditions sont différentes de celles des autres tribunaux (<i>TF</i> , <i>TPF</i> et <i>TFB</i>), de manière à ne pas observer les mêmes inconvénients du recours aux juges suppléantes et suppléants s'agissant de l'efficience, de l'indépendance et de la qualité de l'activité judiciaire. Au sein du <i>TAF</i> , comme prévu, les avantages d'un recours à des juges suppléantes et suppléants l'emporteraient nettement sur les inconvénients s'agissant de l'efficience, de l'indépendance et de la qualité de l'activité judiciaire.

*Annexe 3***Nombre de juges par tribunal et fréquence du recours****Nombre de juges par tribunal**

	Nombre de juges ordinaires	Nombre de juges suppléantes et suppléants
TF ¹¹⁶	40	19
TPF ¹¹⁷	max. 20 équivalents plein temps	max. 14
– dont Cour des affaires pénales et Cour des plaintes	max. 16 équivalents plein temps	max. 4
– dont Cour d'appel	max. 4 équivalents plein temps	max. 10
TAF	max. 70 équivalents plein temps	0
TFB ¹¹⁸	2	42*
– dont formation juridique	1	12*
– dont formation technique	1	30*

Légende: *s'agissant du TFB, la loi (art. 8 LTFB) prévoit uniquement un nombre suffisant de juges suppléantes et suppléants, sans donner de chiffre concret.

Fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants au sein du TF

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>I^e Cour de droit public</i>						
Nombre d'affaires	1314	1282	1397	1468	1307	1044
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	1	15	29	43	192	54

¹¹⁶ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 30 sept. 2011 sur les postes de juge au Tribunal fédéral (RS 173.110.1).

¹¹⁷ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 déc. 2013 sur les postes de juge au Tribunal pénal fédéral (RS 173.713.150).

¹¹⁸ Art. 8 LTFB

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>2^e Cour de droit public</i>						
Nombre d'affaires	1181	1298	1256	1189	1048	720
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	35	27	19	42	36	19
<i>3^e Cour de droit public</i>						
Nombre d'affaires	959	903	760	764	590	844
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	21	18	0	140	147	17
<i>4^e Cour de droit public</i>						
Nombre d'affaires	926	921	861	826	716	818
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	7	8	9	14	7	11
<i>1^{re} Cour de droit civil</i>						
Nombre d'affaires	771	756	771	697	716	690
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	22	17	17	16	17	13
<i>2^e Cour de droit civil</i>						
Nombre d'affaires	1275	1263	1425	1269	1313	1281
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	20	29	37	34	24	21
<i>1^{re} Cour de droit pénal</i>						
Nombre d'affaires	1602	1515	1389	1290	1443	1349
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	45	55	33	45	55	48
Total TF						
Nombre total d'affaires	8028	7938	7859	7503	7133	6746
Nombre total de juges suppléantes et suppléants appelés	151	169	144	334	478	183

Légende: la deuxième Cour de droit pénal a été créée le 1^{er} juillet 2023. Pour cette cour, le rapport de gestion 2023 ne présente aucune statistique concernant le recours aux juges suppléantes et suppléants.

Source: rapports de gestion 2018 à 2023 du TF.

Fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants au sein du TFB

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'affaires	29	40	17	22	25	32
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	55	73	32	27	22	32

Source: statistiques internes du TFB.

Fréquence du recours aux juges suppléantes et suppléants au sein du TPF

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Cour des affaires pénales</i>						
Nombre d'affaires	72	85	60	62	57	58
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	4	5	2	5	6	6
<i>Cour des plaintes</i>						
Nombre d'affaires	717	697	879	656	599	618
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	0	0	3	2	0	0
<i>Cour d'appel</i>						
Nombre d'affaires	—	26	54	43	36	51
Nombre de juges suppléantes et suppléants appelés	—	41	50	61	52	61

Source: statistiques internes du TPF.

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Felix Strelbel, CPA (direction de projet)

Loris Lehmann, CPA (collaboration scientifique)

Samir Gomezjurado, CPA (collaboration scientifique)

Enquête auprès des tribunaux fédéraux (mandat externe)

Prof. Nico van der Heiden (direction de projet)

Prof. Isabelle Oehri (direction de projet)

Christine Beeler (collaboration scientifique)

Kaisa Ruoranen (collaboration scientifique)

Avis de droit (mandat externe)

Prof. Dr. emer. Regina Kiener (Université de Zurich)

Prof. Dr. Andreas Lienhard (Université de Berne)

Dr. Peter Bieri-Evangelisti (Université de Berne)

Remerciements

Le CPA remercie tous les acteurs impliqués dans cette évaluation, notamment les secrétariats généraux des tribunaux fédéraux, pour les documents et les données qu'ils ont mis à sa disposition et pour les renseignements et les explications qu'ils lui ont fournis. Ses remerciements vont également à toutes les personnes qui ont accepté de participer aux entretiens et à celles qui ont participé à l'enquête en ligne.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch/fr/cpa

Langue originale du rapport: allemand