

ad 09.475

**Initiative parlementaire
Augmentation temporaire du nombre de postes de juge
au Tribunal administratif fédéral**

**Rapport du 14 septembre 2009 de la Commission des affaires
juridiques du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 18 septembre 2009

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, nous exprimons ci-après notre avis sur le rapport du 14 septembre 2009 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national relatif à l'augmentation temporaire du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral.

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

18 septembre 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Contexte

1.1 Nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral

Selon l'art. 1, al. 3 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32), celui-ci comprend 50 à 70 postes de juge. Dans l'ordonnance du 17 juin 2005 sur les postes de juge (RS 173.321), l'Assemblée fédérale a fixé à 65 équivalents plein temps l'effectif maximum des juges dudit tribunal.

Par ailleurs, en vertu de l'art. 1, al. 5, LTAF, l'Assemblée fédérale peut autoriser, pour une période de deux ans au plus, des postes de juge supplémentaires si le Tribunal administratif fédéral est confronté à un surcroît de travail que ses moyens ne lui permettent plus de maîtriser.

1.2 Accord en matière d'entraide administrative conclu avec les USA, concernant l'affaire UBS

Le 19 août 2009, le Conseil fédéral a signé avec les Etats-Unis d'Amérique (USA) un accord concernant la demande de renseignements de l'Internal Revenue Service (IRS) des USA relative à l'UBS. Cet accord qui est entré en vigueur le même jour, oblige la Confédération suisse à traiter, conformément à la Convention en vue d'éviter les doubles impositions conclue avec les USA, toute demande d'entraide administrative émanant de l'IRS. En l'occurrence, la demande d'entraide qui est parvenue à l'Administration fédérale des contributions (AFC), le 31 août 2009, porte sur environ 4 450 comptes. Dans les 90 jours suivant la réception de la demande d'entraide administrative, l'AFC est tenue de rendre une décision finale concernant les 500 premiers cas, les décisions restantes devant être traitées dans les 360 jours suivant la réception de ladite demande. L'AFC statuera dans chaque cas si l'entraide administrative peut être accordée et si les informations requises par l'IRS à propos des comptes en cause peuvent être divulguées. Ces décisions finales peuvent être attaquées par la voie du recours devant le Tribunal administratif fédéral (TAF) dans un délai de 30 jours. En revanche, l'accord ne fixe aucun délai pour la liquidation des recours par le TAF.

Il est probable que, dans la plupart des cas, un recours soit formé contre la décision finale de l'AFC – du moins aussi longtemps que le TAF n'aura pas pris d'arrêt faisant jurisprudence pour les différentes catégories de cas dont il devrait avoir à connaître. Par voie de conséquence, on peut s'attendre à ce que le TAF soit saisi d'ici la fin de l'année 2009 déjà de 500 recours au maximum, en relation avec la demande d'entraide administrative adressée par les USA. Par ailleurs, force est de supposer que, selon l'issue des premières procédures de recours, des milliers de recours supplémentaires seront déposés dans le courant de l'année 2010.

2

Initiative déposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national

Se fondant sur l'art. 1, al. 5, LTAF, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) propose l'adoption d'une ordonnance portant augmentation temporaire du nombre des postes de juge. Ce texte prévoit que le nombre de postes de juges au TAF est porté temporairement à 70 équivalents plein temps au maximum (art. 1). L'ordonnance dont la durée de validité est limitée à deux ans, est censée entrer en vigueur dès le 1er novembre 2009 (art. 3). En conséquence, la période de fonctions des juges nommés à titre supplémentaire prendra fin le 31 octobre 2011, au plus tard (art. 2, al. 1). A noter que la même limitation de durée s'applique par analogie à l'augmentation temporaire du taux d'occupation des juges nommés pour une période de fonction ordinaire (art. 2, al. 2).

A l'appui de sa demande, la majorité de la commission fait valoir que, selon toute prévision, le traitement des recours en relation avec la demande d'entraide administrative des USA concernant l'UBS se traduira par un notable surcroît de travail pour le TAF. Selon elle, l'augmentation temporaire du nombre de postes de juge telle que proposée vise à permettre au TAF de faire face à cette situation exceptionnelle. Une minorité de la commission s'oppose à la nouvelle ordonnance parce qu'elle craint par principe qu'elle ne porte atteinte à la protection juridique garantie dans le cadre de la procédure d'entraide administrative conformément à l'accord conclu avec les USA. En sa qualité d'autorité de surveillance le Tribunal fédéral n'a rien à objecter à l'augmentation temporaire du nombre des postes de juge au TAF. Quant à ce dernier, il se félicite de la proposition de la CAJ-N.

3

Avis du Conseil fédéral

Si l'on entend que la Suisse remplisse pleinement les exigences posées par l'accord conclu avec les USA, il est indispensable que la justice liquide le plus efficacement possible les recours déposés contre les décisions finales rendues par l'AFC dans le cadre de la procédure d'entraide administrative, ce quand bien même aucun délai n'a été fixé au TAF en raison de l'indépendance dont il jouit en tant qu'autorité judiciaire. Sous l'angle de la sécurité juridique, il importe de déterminer dès que possible si les cas visés par la demande d'entraide administrative présentée par les USA peuvent ou non donner lieu à une telle entraide. C'est à cette condition que l'AFC sera en mesure de respecter le délai convenu de 360 jours pour rendre ses décisions finales (dont le nombre est estimé à 4450) et que la Suisse pourra s'acquitter des obligations que lui impose l'accord conclu avec les USA sans qu'il faille de nouvelles consultations ou négociations dans l'affaire UBS.

En 2008, le TAF enregistrait 8357 dossiers nouveaux contre 8907 liquidés. Si l'on tient compte du fait que l'AFC rendra environ 4450 décisions finales, il se pourrait, dans le pire des cas, que le TAF soit saisi d'un nombre de nouveaux recours du même ordre, ce qui aurait pour effet d'accroître – en l'espace de près d'une année – de quelque 50 % le nombre des recours qu'il lui appartient de traiter. Il est aussi parfaitement possible que, dans l'hypothèse où les premières décisions rendues sur des recours dans des cas bien déterminés feraient jurisprudence, on assiste à une diminution du nombre des nouveaux recours, soit à la suite de leur retrait, soit parce que les personnes en cause renoncent à attaquer des décisions finales qui ont été

rendues après que le TAF a rejeté des recours dirigées contre elles, soit encore parce que l'AFC a modifié sa pratique en matière de décisions à la suite des premiers prononcés admettant les recours. En tout état de cause, on peut affirmer avec certitude que le TAF devra faire face à un grand nombre de recours supplémentaires.

En l'occurrence, il s'agit indubitablement d'un cas d'application de l'art. 1, al. 5, LTAF. L'ordonnance préconisée par l'initiative parlementaire tient compte de manière appropriée de la situation particulière engendrée par l'accord conclu avec les USA puisqu'elle permettrait à l'Assemblée fédérale de réagir avec souplesse à l'évolution de la procédure d'entraide administrative en nommant, si le besoin s'en fait sentir, jusqu'à cinq juges supplémentaires pour une période maximale de deux ans.

4 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'adopter l'ordonnance portant augmentation temporaire du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral.