

06.016

Message

portant modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral (Ordonnance sur les juges)

du 1^{er} février 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral (ordonnance sur les juges).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} février 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

L'ordonnance sur les juges règle les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral. Elle prévoit qu'au 1^{er} janvier de chaque année, le traitement des juges augmente de 3% du montant maximum de l'échelon d'évaluation A de la classe 33, jusqu'à ce qu'il atteigne ce montant maximum.

Le traitement initial des juges est fixé par la Commission judiciaire (CJ). Lors de la préparation de l'élection des juges du Tribunal administratif fédéral, la CJ a décidé de fixer le traitement initial de ceux-ci en se fondant sur le seul critère de l'âge. Elle a, en outre, fixé une échelle des traitements selon laquelle le traitement des juges augmente, pour chaque année d'âge, de 2240 francs, ce qui correspond à une augmentation annuelle de 1,107 % du montant maximum de l'échelon d'évaluation A de la classe 33.

Suite à la fixation des traitements initiaux et à l'élection des juges par l'Assemblée fédérale, le président de la Commission judiciaire a invité le Département fédéral de justice et police à soumettre au Parlement un projet prévoyant une adaptation de l'augmentation annuelle des traitements au système adopté par la CJ pour fixer les traitements initiaux.

Par le présent message, le Conseil fédéral répond à la demande de la Commission judiciaire. Il propose une modification de l'art. 5, al. 3, de l'ordonnance du 13 décembre 2002 sur les juges, qui ramènera l'augmentation annuelle du traitement de 3 à 1,2 % du montant maximal de l'échelon d'évaluation A de la classe 33. Cette modification permettra d'éliminer les divergences nées de l'adoption, par la Commission judiciaire, du système de traitements.

Outre la diminution du taux de l'augmentation des traitements, le Conseil fédéral propose de compléter la réglementation concernant les allocations présidentielles et les allocations versées aux membres de la Commission administrative. Cette modification vise à prendre en compte les derniers développements intervenus dans l'organisation du Tribunal administratif fédéral.

Message

1 Le point de la situation

Le 4 octobre 2002, le Parlement a adopté la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF, RS 173.71) qui, dans son art. 12, al. 3, prévoit que l'Assemblée fédérale règle, par ordonnance, les rapports de travail et le traitement des juges. Sur la base de cette norme de délégation, le Parlement a adopté, le 13 décembre 2002, l'ordonnance sur les juges (RS 173.711.2).

Le 1^{er} octobre 2003, le Parlement a élu les 11 premiers juges du Tribunal pénal fédéral. Auparavant, se fondant sur l'art. 40a, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10), la Commission judiciaire avait fixé les modalités régissant les rapports de travail des juges, dont fait partie, entre autres points, le traitement initial (art. 2, al. 2, ordonnance sur les juges).

En été 2005, les Chambres fédérales ont adopté la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, FF 2005 3875). A cette occasion, elles ont décidé d'appliquer au Tribunal administratif fédéral, sans les modifier, les prescriptions sur les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral. Elles ont donc adopté, le 17 juin 2005, une révision de l'ordonnance sur les juges qui en étend le champ d'application aux juges du Tribunal administratif fédéral (cf. FF 2004 4503; la modification n'est pas encore publiée au RO, mais elle peut être consultée à l'adresse <http://www.pd.admin.ch/f/se-schlussabstimmung-richterstellen.pdf>). A l'appui de sa proposition d'établir une ordonnance unique s'appliquant aux juges des deux instances inférieures, le Conseil fédéral avait exposé, dans son message, que «(...) le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral sont au même niveau. Ils constituent en principe tous deux une instance inférieure au Tribunal fédéral et leurs juges sont également élus par le Parlement. Il n'y a donc pas de raison d'édicter de nouvelles dispositions spécialement pour le Tribunal administratif fédéral» (FF 2004 4491).

Le 5 octobre 2005, l'Assemblée fédérale a élu les 72 premiers juges du Tribunal administratif fédéral.

2 Augmentation du traitement

2.1 Augmentation du traitement selon l'actuelle ordonnance sur le juges

En vertu de l'art. 5, al. 1, de l'ordonnance sur les juges, le traitement des magistrats du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral correspond à la classe 33 prévue à l'art. 36 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3). Le traitement initial, déterminé par la Commission judiciaire, doit correspondre à au moins 80 % du montant maximum de l'échelon d'évaluation A de la classe de traitement 29, soit, à l'heure actuelle, un montant de 130 620 francs. L'ordonnance précise également que «lors de la détermination du traitement initial, la Commission judiciaire tient compte dans une juste mesure de la formation et de l'expérience professionnelle et extraprofessionnelle du juge ainsi que du marché de l'emploi» (art. 5, al. 2). Au 1^{er} janvier de chaque année,

son président d'entreprendre les démarches nécessaires à cette fin. Le 20 octobre 2005, suite à cette décision, le président de la Commission judiciaire a attiré l'attention du chef du Département fédéral de justice et police sur ce problème, en l'invitant à s'enquérir de la possibilité, pour le Conseil fédéral, de soumettre au Parlement une modification de l'ordonnance sur les juges prévoyant une augmentation annuelle du traitement des juges du Tribunal administratif fédéral sensiblement inférieure à 3 %. Pour la commission, un ordre de grandeur de 1,12 à 1,5 % semblait acceptable.

En outre, la Commission judiciaire a recueilli auprès des juges nouvellement élus une déclaration de consentement par laquelle ces derniers reconnaissent expressément ne pas avoir un droit acquis à une augmentation annuelle de 3 % si le Parlement modifie l'ordonnance sur les juges et décide d'une augmentation moindre.

2.4 Diminution du taux de l'augmentation annuelle du traitement

Le Conseil fédéral fait siennes les considérations de la Commission judiciaire.

Certes, il aurait également été envisageable de faire preuve de plus de souplesse pour déterminer le traitement initial des 72 premiers juges qui ont été élus et de ne pas se fonder uniquement sur l'âge des intéressés. La fixation des traitements initiaux est, cependant, du ressort de la Commission judiciaire et les faits ne doivent plus être remis en question. La Commission judiciaire ayant décidé que l'échelle des traitements initiaux fondée sur l'âge des candidats au moment de leur entrée en fonction s'appliquerait aussi lors de l'élection future de nouveaux juges, les augmentations annuelles du traitement de 1,107 % du montant maximum de la classe 33 font partie intégrante du système de rémunération qui s'applique désormais. Sous cet angle, il convient de diminuer le taux de l'augmentation annuelle de 3 % en vigueur et de la rapprocher le plus possible des écarts prévus par le système de la Commission judiciaire pour déterminer les traitements initiaux. Etant donné les circonstances, cette diminution est l'unique moyen de parvenir à un système salarial cohérent.

Le Conseil fédéral propose donc de fixer l'augmentation annuelle du traitement des juges des instances inférieures à 1,2 % du montant maximum de l'échelon d'évaluation A de la classe de 33. Les écarts de salaires entre des juges du même âge seront ainsi réduits au minimum. Les écarts restants, résultant de l'arrondissement du taux, ne conféreront qu'un avantage modeste aux juges déjà en place par rapport à leurs collègues qui viennent d'être élus. Cette différence doit être acceptée. Elle peut d'ailleurs tout à fait se justifier par la plus grande expérience professionnelle dont disposent les juges en fonction.

2.5 Différence par rapport à l'augmentation des salaires dans l'Administration fédérale

En vertu de l'art. 39, al. 2, OPers (RS 172.220.111.3), le salaire d'un employé de l'Administration fédérale dont les prestations correspondent à l'échelon d'évaluation A, est augmenté chaque année de 3 %, jusqu'à ce que le montant maximal de l'échelon A soit atteint. Pour obtenir l'échelon d'évaluation A, les prestations doivent satisfaire «entièrement» aux exigences (art. 17, al. 1, OPers). Lorsque les pres-

tations dépassent clairement (A+), voire très largement les exigences (A++), l'augmentation salariale est, respectivement, de 3,1 à 4 %, ou de 4,1 à 6 % (cf. art. 17, al. 1, et art. 39, al. 3 et 4, OPers). Dans tous les cas, la base de calcul de l'évolution du salaire est le montant maximum de l'échelon d'évaluation A de la classe de traitement concernée (art. 39, al. 1, OPers).

En 2004, selon les relevés de l'Office fédéral du personnel, 76,9 % des employés de l'Administration fédérale ont obtenu, pour leurs prestations, la note A. Pour 19,3 % des employés, la note obtenue était A+ et, dans 0,8 % des cas, les prestations ont été sanctionnées par un A++ (rapport 2004 établi en vertu de l'art. 5 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1) – rapport au Parlement, p. 3). Ainsi, en 2004, 97 % des employés de l'Administration fédérale ont bénéficié d'une augmentation de salaire d'au moins 3 %. Au vu de cette statistique, la question se pose de savoir si la réduction à 1,2 % du taux de l'augmentation annuelle de la rémunération des juges des instances inférieures ne constitue pas une inégalité de traitement problématique de ces derniers par rapport aux autres employés de l'administration.

Les systèmes salariaux doivent être considérés dans leur contexte global. Les juges des instances inférieures sont tous dans la classe de traitement 33. C'est donc une des classes les plus élevées qui s'applique à leurs fonctions. Ce niveau relativement élevé vaut aussi bien pour les personnes d'un certain âge, au bénéfice d'une grande expérience, que pour des juges plus jeunes, qui n'ont pas encore accumulé beaucoup d'expérience professionnelle. Comme l'évolution du traitement est toujours calculée sur la base du montant maximum de l'échelon d'évaluation A de la classe 33, un taux de 3 % entraînerait une augmentation annuelle du traitement des juges de 6069 francs. Dans l'Administration fédérale, les employés bénéficiant d'une augmentation de salaire de cet ordre de grandeur sont peu nombreux (il s'agit des cadres supérieurs dont les fonctions sont rangées dans la classe 33 ou une classe supérieure). Il est dès lors justifié de prévoir, pour les juges des instances inférieures, un taux d'évolution des traitements plus faible que celui qui s'applique aux autres employés de l'administration. Au lieu de diminuer le taux de l'augmentation des traitements, le législateur pourrait également attribuer aux juges une autre classe (inférieure) de traitement. Il pourrait aussi adopter un système de salaires complètement différent et prévoir, par exemple, comme pour le Tribunal fédéral, un salaire fixe unique pour tous les juges, *sans* mécanisme d'augmentation.

2.6 Situation nécessitant des dispositions transitoires

Les juges nouvellement élus du Tribunal administratif fédéral ont pris acte, en y consentant, de la possibilité que l'ordonnance sur les juges puisse être révisée et le taux de l'augmentation annuelle du traitement revu à la baisse. Le fait qu'ils aient été élus sous l'empire de la version actuelle de ladite ordonnance (augmentation annuelle du traitement de 3 %) ne s'oppose donc pas à une application immédiate de la nouvelle réglementation à leurs rapports de travail. Il en va de même pour les nouveaux juges du Tribunal pénal fédéral qui, selon la décision de la Commission judiciaire du 7 décembre 2005, devraient être élus durant la session d'été 2006, avant l'entrée en vigueur de la révision dont il est question ici. En effet, ces personnes pourront également être informées préalablement de la nouvelle réglementation concernant l'augmentation des traitements.

La situation se présente différemment, toutefois, pour les onze juges du Tribunal pénal fédéral que l'Assemblée fédérale a élu, le 1^{er} octobre 2003, pour un mandat de six ans à compter de l'entrée en vigueur de la LTPF (1^{er} avril 2004). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les prétentions financières des fonctionnaires n'ont pas, en règle générale, le caractère de droits acquis, de sorte que les personnes concernées sont, en principe, contraintes d'accepter des modifications juridiques en leur défaveur (ATF 118 I 245 p. 255). En l'espèce, il est cependant envisageable, en vertu du principe de la bonne foi, de prévoir qu'une nouvelle réglementation des traitements qui entraîne certains désavantages ne prenne effet qu'à l'issue d'un délai transitoire adéquat (cf. ATF 130 I 26 p. 60). Comme, le 3 octobre 2003, l'ordonnance sur les juges n'était en vigueur que depuis quelques semaines, les juges élus ce jour là pouvaient, en toute bonne foi, penser que ce texte, et notamment la réglementation des traitements qu'il contenait, serait appliqué en l'état au moins durant leur première période de fonction. Il est donc justifié de ne pas leur appliquer la diminution du taux de l'augmentation du traitement pendant leur première période de fonction.

3 Allocation aux membres de la Commission administrative

L'art. 6 de l'ordonnance sur les juges, dans sa version du 17 juin 2005 (qui n'est pas encore entrée en vigueur), prévoit les allocations suivantes:

- une allocation présidentielle non assurée de 30 000 francs par an pour le président du Tribunal pénal fédéral et pour le président du Tribunal administratif fédéral;
- une allocation présidentielle non assurée de 20 000 francs par an pour le vice-président du Tribunal pénal fédéral et pour le vice-président du Tribunal administratif fédéral;
- une allocation présidentielle non assurée de 10 000 francs par an pour les présidents des cours du Tribunal pénal fédéral et des cours du Tribunal administratif fédéral.

Cette réglementation des allocations a été conçue en fonction de la structure d'organisation actuelle du Tribunal pénal fédéral ainsi que de celle qui était prévue dans le projet de loi sur le Tribunal administratif fédéral qu'avait présenté le Conseil fédéral. Elle ne tient pas suffisamment compte des développements intervenus depuis lors, en particulier sur deux plans:

En premier lieu, dans le cadre de l'examen, par le second conseil, des lois sur le Tribunal fédéral et sur le Tribunal administratif fédéral, le Parlement a adapté les dispositions relatives à l'organisation de chacun des trois tribunaux de la Confédération. Sur proposition du Conseil fédéral, il a redéfini les compétences des différents organes de direction des instances en question et institué, par soucis d'assurer une administration efficace desdites instances, une séparation nette des tâches de jurisprudence et de gestion. Le résultat de ces adaptations est que la Commission administrative de chaque tribunal est un petit organe de direction, comptant au maximum cinq juges (président et vice-président compris), qui assume la responsabilité de la quasi-totalité des décisions de direction touchant à l'organisation et à l'administration du tribunal. Les présidents des cours, quant à eux, auront, au premier chef, la

responsabilité de prendre les décisions de direction ayant un lien avec la jurisprudence.

D'autre part, la Commission judiciaire, lors de la constitution initiale des cours du Tribunal administratif fédéral (cf. art. 173, ch. 5, de la LParl) a décidé qu'elles seraient au nombre de cinq. Ces cours se composent chacune de 13 à 16 juges. Avec les greffiers et le personnel de chancellerie, elles compteront environ 50 à 60 personnes. Cet ordre de grandeur impose une subdivision de chaque cours en deux ou trois chambres (la plus petite unité organisationnelle devrait avoir une taille semblable à celle du collège de cinq juges que la loi prévoit pour statuer sur des questions importantes de principe). Le règlement du Tribunal administratif fédéral, que la direction provisoire a adopté le 1^{er} décembre 2005, prévoit donc que chaque cour se compose de deux chambres.

Pour que la réglementation des traitements tienne compte de cette nouvelle structure, et que les allocations de fonction soient versées aux personnes exerçant dans les faits des fonctions de direction, de telles allocations doivent être prévues pour la fonction de président d'une chambre au Tribunal administratif fédéral, ainsi que pour les membres de la Commission administrative du Tribunal pénal fédéral ou du Tribunal administratif fédéral. Il convient, par ailleurs, de préciser que les personnes exerçant plusieurs fonctions ne reçoivent que l'allocation la plus élevée de celles auxquelles elles ont droit.

4 Procédure de consultation

Le projet ne portant que sur une réglementation des traitements interne à la Confédération, il n'était pas nécessaire d'organiser une procédure de consultation.

5 Commentaire des dispositions

Art. 5

L'al. 2 consacre la pratique de la Commission judiciaire: comme nous l'avons exposé au ch. 2.2, cette dernière a fixé les traitements des juges du Tribunal administratif fédéral en se fondant presque exclusivement sur le critère de l'âge. Elle entend maintenir cette pratique à l'avenir, puisqu'elle est l'unique moyen de garantir un système salarial cohérent dans la durée. Comme l'actuel al. 2 ne mentionne pas l'âge, la liste des critères doit être complétée en ce sens. En outre, le libellé exprime désormais clairement que l'âge est le premier critère à considérer pour la détermination du traitement initial. Les autres critères ne doivent pas, pour autant, être supprimés car, dans des cas particuliers ou selon la situation sur le marché de l'emploi, il peut être justifié, voire nécessaire, de s'écarter de l'échelle des traitements en fonction de l'âge.

L'al. 3 fixe le taux réduit de l'augmentation annuelle du traitement.

Art. 6

L'al. 4 prévoit que les présidents des chambres du Tribunal administratif fédéral reçoivent, eux aussi, une allocation présidentielle. Ils seront à la tête d'une unité organisationnelle comptant entre 5 et 8 juges, ainsi qu'environ 10 à 20 autres collaborateurs (greffiers et personnel de chancellerie) et assumeront, dès lors, des fonctions de direction importantes. Comme leur responsabilité, cependant, est moindre que celle des président des cours, un montant global de 5000 francs par année semble approprié.

L'al. 5 précise que les allocations auxquelles donnent droit les diverses fonctions présidentielles ne sont pas cumulables. La personne qui préside à la fois une cour et une chambre, ou qui préside la cour plénière et une cour ou une chambre, ne peut prétendre qu'à la plus élevée des allocations auxquelles ses diverses fonctions lui donne droit.

Art. 6a

Comme il a été expliqué au ch. 3, la responsabilité principale en matière d'organisation et d'administration des tribunaux fédéraux relèvera, à l'avenir, de la Commission administrative. Il est dès lors justifié que les membres de cet organe de direction perçoivent une rémunération supplémentaire. Par ailleurs, il est à nouveau précisé que les diverses allocations ne peuvent être cumulées.

Dispositions transitoires concernant la modification du ...

Pour le commentaire, l'on se reportera aux explications qui figurent au ch. 2.6.

6 Conséquences financières

Dans les circonstances actuelles, l'abaissement de 3 % à 1,2 % du taux de l'augmentation des traitements entraînera une diminution annuelle des coûts salariaux du Tribunal administratif fédéral de l'ordre de 225 000 francs. Comme les juges n'arriveront au traitement maximum, selon le système de salaires adopté par la commission judiciaire, qu'à l'âge de 62 ans, la plupart d'entre eux bénéficieront, à l'avenir, d'une évolution salariale. L'ordre de grandeur des économies réalisées annuellement devrait ainsi rester constant. A l'abaissement des coûts au Tribunal administratif fédéral s'ajoute une diminution des coûts salariaux pour les futurs juges du Tribunal pénal fédéral.

L'allocation aux membres de la Commission administrative entraînera, pour le Tribunal administratif fédéral, des coûts supplémentaires de 30 000 francs par année au maximum. Pour le Tribunal pénal fédéral, les coûts supplémentaires sont nuls, puisque les deux présidents des cours appartiennent d'office à la direction du tribunal et que le cumul des allocations n'est pas admis. L'allocation de 5000 francs attachée à la présidence des chambres (Tribunal administratif fédéral) devrait en revanche – tout bien considéré – entraîner une diminution des coûts: si les cours n'étaient pas subdivisées en chambres, le tribunal ne pourrait guère faire autrement que d'en constituer au moins dix. L'allocation pour la présidence d'une cours étant deux fois plus élevée que pour celle d'une chambre, les coûts globaux qu'engendrerait une telle structure seraient supérieurs.

D'une manière générale, la modification de l'ordonnance sur les juges entraînera donc une diminution des coûts futurs de l'ordre de 220 000 francs par année.

7 Programme de la législature

Le projet n'a pas été annoncé dans le programme de la législature 2003–2007. Il a été rendu nécessaire en raison de l'adoption par la Commission judiciaire, le 24 août 2005, d'un système pour déterminer les traitements initiaux des juges des instances fédérales inférieures, qui n'est pas compatible avec la réglementation actuelle sur les salaires.

8 Constitutionnalité

L'art. 191a Cst. est la base constitutionnelle permettant d'édicter des dispositions relatives à l'organisation du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral.