

Révision totale de l'organisation judiciaire fédérale

Rapport additionnel de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats relatif au projet de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral (Ordonnance sur les juges)

du 23 mai 2002

1 Situation initiale

D'après le *Message* du 28 février 2001 relatif à la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000), le statut juridique des juges du Tribunal pénal fédéral (et du Tribunal administratif fédéral) est régi par la législation sur le personnel de la Confédération. Demeure toutefois réservée l'indépendance judiciaire (c'est-à-dire en particulier la nomination pour une période de fonction et l'exclusion du salaire en fonction des prestations; FF 2001 4050; art. 11, al. 3, du projet de la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral, LTPF)

Le *Conseil des Etats* a en revanche décidé, le 6 décembre 2001, que les juges du Tribunal pénal fédéral – en tant qu'agents publics élus par l'Assemblée fédérale – ne doivent pas être soumis à la législation sur le personnel, mais à un statut qui leur soit propre. L'art. 11, al. 3, LTPF dans la version du Conseil des Etats se lit comme suit:

Art. 11, al. 3, LTPF

³ L'Assemblée fédérale règle dans une ordonnance le rapport de travail et le traitement des juges.

Par conséquent, l'Assemblée fédérale doit édicter l'ordonnance correspondante.

2 Les grandes lignes de l'ordonnance sur les juges

2.1 Généralités

L'ordonnance sur les juges réglemente le traitement et les autres éléments nécessaires des rapports de travail des juges. La densité normative est – si l'on considère l'indépendance judiciaire et la position des juges similaire à celle des magistrats – délibérément concise (*à titre de comparaison*: il n'existe presque aucune réglementation pour les membres du Tribunal fédéral).

L'actuel projet s'inspire de:

- l'ordonnance du 17 octobre 2001 concernant les employés nommés pour une durée de fonction (ordonnance sur la durée de fonction; RS 172.220.111.6), en particulier pour ce qui est de la conclusion et la cessation des rapports de travail ainsi que l'évolution du salaire;
- l'ordonnance du 27 août 2001 sur le personnel du Tribunal fédéral (OPersTF; RS 172.220.114; celle-ci vaut pour les greffiers du Tribunal fédéral mais non pas pour les juges fédéraux) pour le temps de travail (contrôle personnel du temps de travail), les vacances, les congés;
- l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3), à laquelle il est fait des renvois, en particulier en ce qui concerne les prestations en cas de maladie, etc.

2.2 Les éléments relatifs aux rapports de travail des juges réglés dans la loi

Les éléments importants des rapports de travail des juges du Tribunal pénal fédéral sont déjà réglés au niveau de la loi. Il en va ainsi de l'élection, des activités incompatibles, de l'autorisation d'exercer des activités accessoires, de la durée de la période de fonction, la révocation, le serment et la modification du taux d'occupation pendant la période de fonction (cf. art. 5 à 11 LTPF). La responsabilité patrimoniale et pénale est régie par la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, LRCF; RS 170.32) et la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (loi sur les garanties politiques, LGar; RS 170.21) (art. 1, al. 1, let. c, LRCF et art. 4, al. 2 et 5, LGar, chacun dans la version annexée à la LTPF).

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, la loi fédérale du 23 juin 2000 régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP; RS 172.222.0) est aussi applicable aux juges du Tribunal pénal fédéral (art. 1, al. 1, let. e, de la loi sur la CFP dans la version annexée à la LTPF). En revanche, les membre du Tribunal fédéral jouissent d'un régime de pension particulier aux magistrats (cf. art. 3 ss de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats; RS 172.121.1).

3 Traitement

3.1 Idée directrice

Le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral doit d'une part être adapté à l'activité à responsabilité des juges et à leur position élevée et doit être attractif en conséquence; d'autre part, il ne doit toutefois pas perturber le système de rémunération du personnel de la Confédération et des cantons, et tenir compte du système salarial de la Confédération. Pour tenir compte de cette idée directrice, ainsi que de la comparaison des salaires, (cf. sous ch. 3.2), la commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) juge la classe de traitement 33 (2002: 198 695 francs) convenable (cf. en détail les remarques à l'art. 5).

Selon la commission, les juges du futur Tribunal administratif fédéral doivent recevoir le même traitement que ceux du Tribunal pénal fédéral. Dès lors, la comparaison des salaires ci-après englobe aussi les fonctions actuelles de la juridiction administrative.

3.2 Comparaison des salaires

En ce qui concerne la fixation du traitement des juges, la CAJ-E est partie de positions comparables du pouvoir judiciaire. Les chiffres suivants concernent l'année 2002.

Dans les *commissions fédérales de recours*, qui seront remplacées par le Tribunal administratif fédéral, les présidents qui occupent leur fonction à titre principal se trouvent aujourd'hui dans la classe de traitement 32 et plus (c'est-à-dire 183 302 francs et plus), les présidents des cours jusqu'en classe 31 (175 638 francs) et les membres qui exercent leur fonction à titre principal dans la classe 28 à 29 (152 781 francs à 160 375 francs).

Dans les *services de recours des départements et du Conseil fédéral*, qui seront aussi intégrés au Tribunal administratif fédéral, le classement des juristes se situe dans les classes 26 à 31 (139 515 francs à 175 638 francs).

Si l'on prend en considération le Tribunal pénal fédéral, les salaires des *autorités d'instruction* doivent aussi être soumis à comparaison. Dans les cantons, les postes de juge sont en général évalués de façon plus élevée que les postes des juges d'instruction et des procureurs. Un regard sur les positions comparables du projet «efficacité» montre que les traitements des juges proposés ici se situent dans cette marge. Les juges d'instruction fédéraux et les procureurs de la Confédération sont classés dans la classe de traitement 31 (175 638 francs) et les juges d'instruction fédéraux qui occupent une fonction dirigeante dans la classe de traitement 33 (198 695 francs).

Les *greffiers fédéraux* sont en majorité dans la classe 29 (160 375 francs); ils peuvent cependant atteindre la classe 33 (198 695 francs).

Les salaires des *juges des tribunaux et des juges des tribunaux administratifs cantonaux* varient, ils sont en moyenne d'environ 190 000 à 200 000 francs (p. ex. SO: 200 000 francs; FR: 176 000 francs; VD: 205 300 francs; TI: 201 397 francs). Ils sont dans quelques endroits plus élevés (p. ex. AG: 222 880 francs; BE: 221 373 francs; SG: 224 364 francs; ZH: 250 700 francs).

La rémunération des *membres du Tribunal fédéral* se prête seulement conditionnellement à comparaison, parce qu'elle s'aligne sur la réglementation salariale spéciale des magistrats. Elle s'élève à 80 % du traitement annuel d'un membre du Conseil fédéral (art. 1a, let. b, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats; RS 172.121.1), c'est-à-dire, pour l'année 2002, à 323 832.80 francs (RO 2001 3195).

Section 1 Objet*Art. 1*

L'article décrit l'objet de la réglementation prévue dans l'ordonnance: elle règle exclusivement les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral (plus tard également du Tribunal administratif fédéral), mais *pas* des gref-fiers et autre personnel du Tribunal pénal fédéral.

Section 2 Conclusion et résiliation des rapports de travail*Art. 2* Conclusion des rapports de travail

La conclusion des rapports de travail est fondée sur une décision de l'Assemblée fédérale soumise à approbation (*al. 1*). L'ordonnance sur la durée de fonction prévoit une réglementation analogue (*art. 2*).

L'al. 2 dit que la commission judiciaire détermine les détails des rapports de travail, notamment le début, le taux d'occupation, le traitement initial et la prévoyance professionnelle. La base légale pour cette compétence de la commission judiciaire doit être créée dans la LREC (*art. 54^{bis}, al. 3^{bis}*). Il ne serait pas conforme à la hiérarchie et cela contredirait l'exigence de discrétion que l'Assemblée fédérale règle elle-même les détails des rapports de travail. Dans la règle, la commission judiciaire réglera ces détails au préalable dans le cadre de la préparation des élections, de telle sorte que la personne élue puisse accepter l'élection en connaissant les conditions de travail.

Il découle de l'indépendance judiciaire qu'on ne peut pas convenir de temps d'essai pour les juges. Cela n'a pas besoin d'être mentionné explicitement.

Art. 3 Durée des fonctions

La durée des fonctions est régie par l'art. 9 LTPF. Elle est de six ans.

Art. 4 Résiliation

Le juge peut résilier les rapports de travail pour la fin de chaque mois moyennant un délai de congé de six mois. Le délai est calculé de façon large, afin que l'Assemblée fédérale ait suffisamment de temps pour procéder à une élection de remplacement. Dans des cas particuliers, la commission judiciaire peut cependant accorder au juge un délai de congé plus court, lorsqu'aucun intérêt essentiel ne s'y oppose.

Il va de soi que les rapports de travail prennent fin sans congé lorsque le juge atteint l'âge ordinaire de la retraite ou décède, et cela découle de l'art. 9 LTPF. L'art. 9a LTPF régit un autre état de fait qui justifie une résiliation des rapports de travail (révocation pendant la durée de fonction). Il n'est pas nécessaire de répéter cela dans l'ordonnance sur les juges.

Section 3 **Traitement**

Art. 5 **Traitement**

Concernant la terminologie: conformément à l’art. 11, al. 3, LTPF, il est question de traitement et non pas de salaire.

Le système suivant est valable:

- Les juges sont classés dans la classe de traitement 33 selon l’art. 36 OPers. Le traitement maximal que les juges peuvent obtenir correspond au montant maximal de l’échelon d’évaluation A de la classe 33 (en février 2002: 198 695 francs). Cela est valable pour tous les juges.
- Le point de départ de l’évolution du salaire est le traitement initial. Celui-ci est variable. Il est fixé par la commission judiciaire et s’élève au minimum à 80 % du montant maximal de l’échelon d’évaluation A de la classe 29 (en 2002: 128 300 francs). Selon la formation, l’expérience professionnelle et générale ainsi que la situation sur le marché du travail, un traitement initial plus élevé peut cependant se justifier. Le montant minimal devrait plutôt être l’exception, pour les jeunes juges avec peu d’expérience professionnelle par exemple.
- L’évolution du salaire se fait de façon linéaire. Elle est – indépendamment du traitement initial – de 3 % du montant maximal de l’échelon d’évaluation A de la classe 33 (ainsi en 2002: 5960 francs), jusqu’à ce qu’elle atteigne ce montant maximal. Exemple de calcul: quand le traitement initial correspond au montant minimal (128 300 francs), il faut compter environ douze ans pour que le montant maximal soit atteint.

Art. 6 **Allocation présidentielle**

Le président ou la présidente du Tribunal pénal fédéral reçoit une allocation présidentielle non assurée de 30 000 francs par année. Cette allocation compense les tâches supplémentaires assumées par le président (cf. art. 13, al. 2, LTPF). A cela s’ajoutent les frais de représentation (cf. art. 14, al. 2, let. e, de l’ordonnance sur les juges).

Le vice-président ou la vice-présidente du Tribunal pénal fédéral reçoit une allocation présidentielle non assurée de 20 000 francs par année. Il doit représenter le président en cas d’empêchement.

Les présidents ou présidentes des cours du Tribunal pénal fédéral reçoivent une allocation présidentielle non assurée de 10 000 francs par année.

Les fonctions présidentielles ne sont pas compensées avec des allocations assurées, parce que ces fonctions sont exercées seulement pour une période limitée (deux ans) (cf. art. 13, al. 1, et 17, al. 1, LTPF).

Art. 7 **Indemnité de résidence, compensation du renchérissement, allocations pour charge d’assistance**

L’indemnité de résidence, la compensation du renchérissement et les allocations pour charge d’assistance sont allouées selon les dispositions sur les rapports de travail du personnel de l’administration fédérale. Sont applicables par conséquent

les art. 15, al. 4, 16, 31, al. 1, et 2, LPers et les art. 43, 44 et 51 OPers. Des prescriptions spéciales pour les juges ne sont pas nécessaires dans ces domaines.

Art. 8 Traitement du personnel engagé à temps partiel

Le traitement, l'indemnité de résidence et les allocations des juges engagés à temps partiel sont adaptés à leur degré d'occupation.

Section 4 **Prestations sociales**

Art. 9

Les prestations dues par l'employeur aux juges en cas d'incapacité de travailler pour cause de maladie, d'accident, d'invalidité, de service militaire, de protection civile ou de service civil et de maternité, ainsi que les prestations de l'employeur à verser aux survivants en cas de décès d'un juge, sont allouées selon les dispositions sur les rapports de travail du personnel de l'administration fédérale. Sont applicables l'art. 29 LPers et les art. 56 à 63 OPers. Des prescriptions spéciales pour les juges ne sont pas nécessaires dans ces domaines.

Section 5 **Temps de travail, vacances, congés**

Art. 10 Temps de travail

Le temps de travail hebdomadaire ordinaire pour les juges employés à plein temps correspond à 42 heures. Pour les juges employés à temps partiel, le temps de travail hebdomadaire est réduit en fonction du taux d'activité (*al. 1*). On peut s'attendre à ce que les juges, en fonction de leur position élevée, soient prêts, dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice, à travailler aussi parfois plus que le temps de travail hebdomadaire ordinaire.

En cas de charge de travail extraordinaire, les présidents ou les présidentes des cours du Tribunal pénal fédéral peuvent *ordonner* de travailler plus d'heures que le temps de travail hebdomadaire ordinaire (*al. 2*). La présidence des cours détient ainsi un outil de gestion qui lui permet, en cas de nécessité, c'est-à-dire lorsqu'une charge de travail extraordinaire l'exige, d'ordonner des heures de travail supplémentaires obligatoires.

Art. 11 Jours de congé

Une réglementation analogue est prévue aux art. 40 OPersTF et 66 OPers.

Art. 12 Vacances

Une réglementation analogue est prévue à l'art. 41 OPersTF.

Art. 13 Congé

Les juges qui doivent ou veulent interrompre leur travail sont tenus de faire une demande motivée à la direction du tribunal pour obtenir un congé payé, partiellement payé ou non payé.

La direction du tribunal tient compte dans une juste mesure, lors de l'examen de la demande, du but du congé et de la situation professionnelle. En pratique, des règles se développeront.

Section 6 Frais

Art. 14

L'art. 45 OPersTF prévoit une réglementation analogue sur ce point. L'ordonnance sur les juges se contente de renvoyer aux taux fixés pour le personnel de la Confédération. Il n'y a pas de raison que ce système ne soit pas valable pour les juges.

Section 7 Obligations des juges

Art. 15 Domicile

Les juges doivent habiter en Suisse. Cette exigence ne résulte pas *eo ipso* des conditions d'éligibilité prévues à l'art. 5 LTPF (droit de vote en matière fédérale). Les Suisses de l'étranger ont aussi la qualité d'électeur. En outre, il n'existe pas de restriction pour les juges des tribunaux inférieurs de la Confédération (flexibilité).

Art. 16 Secret de fonction

La direction du tribunal fait office d'autorité supérieure compétente pour libérer du secret de fonction.

Section 8 Disposition finale

Art. 17

L'ordonnance sur les juges entre en vigueur en même temps que la loi sur le Tribunal pénal fédéral.

5 Conséquences financières

Les conséquences financières ne diffèrent pas de celles qui ont été estimées dans le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (cf. FF 2001 4273 ss). Pour évaluer les conséquences financières, le message s'appuie sur une estimation des coûts d'une étude de Ernst & Young du 25 septembre 2000. Cette étude se base, concernant les coûts du personnel, sur la table standard des salaires de l'administration fédérale de l'année 2000. Elle estimait, en ce qui concerne les juges, des coûts en personnel de 219 578 francs par année. Cette estimation

correspond à la classe de traitement 31 en l'an 2000 et contient toutes les cotisations sociales de l'employeur (étude, p. 37). Le classement tel qu'il est proposé dans ce projet d'ordonnance, c'est-à-dire un classement dans la classe de traitement 33 pour un traitement initial d'au moins 80 % de la classe de traitement 29, se situe dans cette marge. Ainsi, au point de vue financier, le projet d'ordonnance n'apporte pas de nouveauté essentielle par rapport au Message.

Il est difficile d'estimer de manière précise le montant concret des dépenses qui seront nécessaires pour couvrir le salaire des juges du Tribunal pénal fédéral, puisque le nombre de juges qui seront nommés et leur traitement effectif ne sont pas encore connus. On peut calculer les valeurs cadre (théoriques), le minimum et le maximum. Pour ce faire, il faut partir des données suivantes:

- Le Tribunal pénal fédéral comprend 15 à 35 postes de juge (art. 1, al. 3 LTPF).
- Le traitement des juges s'élève à au moins 80 % du montant maximal de l'échelon d'évaluation A de la classe de traitement 29 (en 2002: 128 300 francs) et au maximum à 100 % du montant maximal de l'échelon d'évaluation A de la classe de traitement 33 (en 2002: 198 695 francs).
- Les coûts bruts de personnel (y compris toutes les cotisations sociales de l'employeur et les indemnités de résidence) correspondent, selon la table standard des salaires de l'administration fédérale de l'an 2002, aux sommes suivantes: minimum: 169 316 francs; maximum: 266 414 francs.

En partant de la donnée (théorique) que le nombre des postes de juge sera de 15, et que tous les juges obtiendront le traitement minimal, les coûts bruts pour le traitement des juges seront de 2 539 740 francs.

En partant de la donnée (théorique) que le nombre des postes de juge sera de 35, et que tous les juges obtiendront le traitement maximal, les coûts bruts pour le traitement des juges seront de 9 324 490 francs.

Les coûts nécessaires pour couvrir les salaires des juges se situent ainsi dans une fourchette de 2,6 millions à 9,3 millions de francs.

Il faut partir de l'idée que le Tribunal pénal fédéral va entamer sa première année avec 15 postes de juge. Si ces postes sont tous rémunérés avec le traitement maximal, les coûts s'élèveront à 3 996 210 francs. A cela viennent s'ajouter les allocations de la présidence (30 000 francs), de la vice-présidence (20 000 francs) et de la présidence des cours ($3 \times 10\,000$ francs).

Il faut aussi considérer que, face aux coûts nécessaires au fonctionnement du Tribunal pénal fédéral, on trouve les mesures d'économie du Tribunal fédéral. Sans la création du Tribunal pénal fédéral, des juges fédéraux supplémentaires devraient être nommés pour permettre de traiter les recours supplémentaires déposés suite au projet «efficacité». Leur salaire serait beaucoup plus élevé que celui des juges du Tribunal pénal fédéral.