

10.505

**Initiative parlementaire**  
**Ordonnance sur les juges. Réexamen du système salarial**  
**des juges**  
**Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national**

du 13 octobre 2011

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'une modification de l'ordonnance sur les juges et le projet d'une loi fédérale sur l'augmentation de l'âge maximal des juges du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter les projets d'acte ci-joints.

Le 13 octobre 2011

Pour la commission :

La présidente, Anita Thanei

---

## Condensé

*Par rapport au personnel de l'administration fédérale, les juges du Tribunal pénal fédéral et ceux du Tribunal administratif fédéral ainsi que les juges ordinaires du Tribunal fédéral des brevets sont aujourd'hui nettement désavantagés en ce qui concerne l'évolution du salaire. De fait, leur traitement augmente chaque année de 1,2 % du montant maximal de leur classe de salaire, tandis qu'une large majorité des employés de l'administration fédérale voient leur salaire augmenter chaque année de 2,5 à 3,5 %.*

*La modification de l'ordonnance sur les juges qui est proposée vise à adapter l'évolution du salaire des juges aux règles en vigueur pour le personnel de la Confédération. Elle prévoit notamment une augmentation annuelle de 3 % du montant maximal de la classe 33, au lieu de 1,2 %. Le principal changement induit par la modification du 6 octobre 2006 apportée à l'ordonnance sur les juges s'en trouve ainsi aboli. Le nouveau texte propose en outre d'augmenter le plancher du traitement initial des juges et d'instaurer pour eux un horaire de travail fondé sur la confiance.*

*L'âge de la retraite est un autre point sur lequel les juges des tribunaux fédéraux de première instance sont lésés en comparaison du personnel de l'administration fédérale, auquel s'appliquent des dispositions plus souples. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, le personnel de la Confédération peut en effet prolonger ses rapports de travail au-delà de l'âge ordinaire de départ en retraite, et ce, jusqu'à l'âge de 70 ans ; par contre, les juges des tribunaux fédéraux de première instance sont tenus de prendre leur retraite à 65 ans pour les hommes et à 64 ans pour les femmes. Ils doivent donc quitter leur fonction avant les juges du Tribunal fédéral, qui prennent quant à eux leur retraite à la fin de l'année civile au cours de laquelle ils ont atteint 68 ans. Le présent projet vise à augmenter à 68 ans l'âge maximal des juges du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets, de sorte qu'une même réglementation s'applique à tous les juges des tribunaux fédéraux civils. À noter que les juges qui, sous l'empire du nouveau droit, quitteront leur fonction à l'âge ordinaire de la retraite ne subiront pas de perte de prévoyance par rapport au droit en vigueur.*

# Rapport

## 1 Genèse du projet

Le 1<sup>er</sup> mars 2010, la Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) [CJ] a prié les Commissions des affaires juridiques de réexaminer le système salarial des juges, tel qu'il est défini dans l'ordonnance sur les juges du 13 décembre 2002 (RS 173.711.2), en vue d'une harmonisation avec les règles en vigueur pour le personnel de la Confédération. La demande de la CJ était fondée sur une proposition du Tribunal fédéral du 13 octobre 2009, soutenue par le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral, visant à modifier le système salarial des juges des tribunaux de première instance de la Confédération. Le 10 février 2010, la CJ avait procédé à l'audition de représentants de ces trois tribunaux et, bien qu'elle ne pût alors se prononcer définitivement sur la nécessité de modifier l'ordonnance sur les juges, elle avait estimé qu'il était justifié de se pencher plus avant sur la proposition des tribunaux. La CJ a donc transmis cette dernière aux commissions législatives compétentes, à savoir les Commissions des affaires juridiques.

La présidente de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) et le président de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) sont alors convenus que la CAJ-N serait la première à étudier la demande de réexamen formulée par la CJ. Le 14 octobre 2010, la CAJ-N a ainsi entendu des représentants du Tribunal fédéral, du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral au sujet du traitement des juges. Elle en a conclu qu'il était nécessaire d'apporter des améliorations au système salarial des juges des tribunaux de première instance et a décidé une initiative parlementaire afin de modifier l'ordonnance sur les juges en ce sens. Il s'agissait en particulier d'adapter l'évolution des traitements aux règles en vigueur pour le personnel de la Confédération et de prévoir, conformément à ces mêmes règles, le temps de travail fondé sur la confiance. Le 31 janvier 2011, la CAJ-E s'est ralliée à la décision de son homologue du Conseil national.

En vertu de l'art. 112, al. 1, LParl, la CAJ-N a été secondée par le Département fédéral de justice et police (DFJP) pour la suite de ses travaux. Dans ce contexte, elle a mené de nouvelles délibérations le 24 mars 2011 et décidé, sans opposition, de prévoir pour les juges concernés une augmentation annuelle du traitement de 3 % du montant maximal de la classe 33, un traitement initial correspondant à 70 % au moins du montant maximal de la classe 33 et un horaire de travail fondé sur la confiance, régi par les dispositions sur les rapports de travail du personnel de l'administration fédérale. La CAJ-N a en outre fait état d'une requête du nouveau président du Tribunal administratif fédéral : dans une lettre du 7 février 2011, celui-ci demandait que la réglementation de l'âge de la retraite des juges fût adaptée, dans le cadre de la révision en cours de l'ordonnance sur les juges, aux dispositions plus souples qui s'appliquent au personnel de l'administration fédérale. Sur ce point, la commission a décidé de demander leur avis au Tribunal fédéral et au Tribunal pénal fédéral. Le 7 avril 2011, elle a encore décidé de solliciter la coopération de la CJ, qu'elle a invitée à se prononcer sur la pondération des critères servant à déterminer le traitement initial des juges.

Le 23 juin 2011, la CAJ-N a poursuivi son examen après avoir pris acte des réponses du Tribunal fédéral, du Tribunal pénal fédéral et de la CJ. Elle a alors décidé d'adapter les dispositions relatives à l'âge de la retraite des juges des tribunaux de première instance à celles qui sont valables pour les juges du Tribunal fédéral, chargeant le secrétariat et l'administration d'élaborer un projet de rapport et d'acte sur la base de ses décisions.

Le 13 octobre 2011, la commission a approuvé les projets ci-joints à l'unanimité.

## **2 Origine de la réglementation actuelle**

### **2.1 Modification de l'ordonnance sur les juges du 6 octobre 2006**

Au départ, l'ordonnance sur les juges prévoyait que le traitement des intéressés augmentât chaque année de 3 % du montant maximal de la classe 33 et que la CJ tînt compte, lors de la détermination du traitement initial d'un juge, de sa formation et de son expérience professionnelle et extraprofessionnelle, ainsi que du marché de l'emploi. De cette façon, les juges se voyaient appliquer les mêmes dispositions que celles qui étaient en vigueur pour le personnel de l'administration fédérale, tant pour la détermination du traitement initial que pour l'augmentation annuelle du traitement. Lors de la préparation de la première élection des juges du Tribunal administratif fédéral, la CJ a pourtant décidé que le traitement initial des 72 juges de la nouvelle instance serait déterminé en fonction du seul critère de l'âge. Vu le nombre élevé de candidats, une approche plus personnalisée, tenant également compte de la formation ainsi que de l'expérience professionnelle et extraprofessionnelle, aurait en effet placé la commission devant des problèmes quasi insurmontables. En outre, la CJ a fixé une échelle des traitements selon laquelle le traitement initial augmenterait chaque année de 1,1 % du montant maximal de la classe de salaire applicable. La commission était consciente du fait que le système qu'elle avait adopté pour déterminer le traitement initial était en contradiction avec l'augmentation annuelle de 3 % prévue par l'ordonnance sur les juges. Par conséquent, si cette dernière n'était pas adaptée, des écarts salariaux considérables apparaîtraient, en l'espace de quelques années, entre les juges travaillant déjà au tribunal et leurs collègues nouvellement engagés. La CJ a dès lors demandé au DFJP d'étudier la possibilité de modifier l'ordonnance sur les juges.

Le Conseil fédéral a fait siennes les considérations de la CJ. Dans son message du 1<sup>er</sup> février 2006<sup>1</sup>, il a ainsi proposé de ramener l'augmentation annuelle du traitement des juges de 3 à 1,2 % du montant maximal de l'échelon d'évaluation A de la classe 33, ce qui permettait de la rapprocher le plus possible des écarts prévus par le système de la CJ pour déterminer les traitements initiaux. Il a également proposé de modifier l'ordonnance sur les juges de sorte que la CJ fixât le traitement initial de ceux-ci en se fondant au premier chef sur le critère de l'âge. Là encore, le Conseil fédéral s'est conformé à la nouvelle pratique instaurée par la CJ.

<sup>1</sup> FF 2006 2115

Le Conseil des Etats a adopté à l'unanimité la modification de l'ordonnance sur les juges le 9 juin 2006, et le Conseil national, le 27 septembre 2006. La modification est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## 2.2 Conséquences du système salarial en vigueur

Introduire un système où le traitement des juges augmente chaque année de 1,2 % du montant maximal de l'échelon d'évaluation A de la classe 33 équivalait à créer un modèle très éloigné de la pratique ayant cours au sein de l'administration fédérale dans le domaine de l'évolution des salaires. Comme le personnel des tribunaux est soumis aux règles en vigueur pour le personnel de la Confédération, la modification du 6 octobre 2006<sup>2</sup> de l'ordonnance sur les juges a provoqué, à différents égards, un déséquilibre de la structure salariale dans les tribunaux concernés.

Une augmentation de 1,2 % du montant maximal de l'échelon d'évaluation A de la classe 33 correspond à 2775 francs par an. Cette somme représente 3 % du montant maximal de la classe 14, laquelle s'applique, pour ce qui est du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal pénal fédéral, aux employés administratifs de la chancellerie, autrement dit aux personnes qui effectuent les travaux habituels d'un secrétariat. Si celles-ci atteignent leurs objectifs, leur salaire augmente chaque année de 2770 francs. En chiffres absolus, les salaires des juges augmentent donc aujourd'hui dans la même mesure que les salaires des employés administratifs des tribunaux. Quant aux greffiers du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal pénal fédéral qui atteignent leurs objectifs, ils peuvent bénéficier d'une augmentation de salaire allant jusqu'à 4755 francs par an. Ils peuvent en outre espérer atteindre le maximum de leur classe de salaire à l'âge de 45 ans au plus, tout comme le personnel de l'administration fédérale. Les juges doivent par contre attendre l'âge de 62 ans pour y parvenir, soit juste avant de prendre leur retraite.

Par ailleurs, la modification de l'ordonnance sur les juges du 6 octobre 2006 a eu des conséquences particulièrement choquantes sur la structure salariale de la magistrature du Tribunal pénal fédéral. Lors de la constitution initiale de ce tribunal, en 2004, la CJ avait en effet suivi une pratique beaucoup plus généreuse pour déterminer le traitement initial des juges. Or, la réduction de l'augmentation salariale prévue par la modification de l'ordonnance sur les juges n'a été appliquée aux juges du Tribunal pénal fédéral déjà élus qu'à compter du début de leur seconde période de fonction.<sup>3</sup> Néanmoins, ceux-ci n'ont pas été touchés par la nouvelle réglementation, car ils avaient tous atteint le maximum de la classe de salaire 33 au plus tard à la fin de leur première période de fonction. Par contre, les juges élus après l'entrée en vigueur de l'ordonnance ont non seulement dû se satisfaire de traitements initiaux moindres, mais ils ont dû accepter une évolution salariale beaucoup plus lente que celle de leurs collègues élus avant eux. En conséquence, des différences considérables ont été constatées parmi les traitements de la magistrature du Tribunal pénal fédéral. Les traitements annuels de juges du même âge peuvent y accuser aujourd'hui des différences supérieures à 50 000 francs. Au Tribunal administratif fédéral, ces différences sont en revanche moins marquées.

<sup>2</sup> RO 2006 4217

<sup>3</sup> Cf. disposition transitoire concernant la modification du 6 octobre 2006 (RO 2006 4217)

### 3 **Grandes lignes du projet**

#### 3.1 **Adaptation aux règles en vigueur pour le personnel de la Confédération**

La modification de l'ordonnance sur les juges qui est proposée vise à adapter l'évolution des traitements des juges du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets aux règles en vigueur pour le personnel de la Confédération. Les dispositions particulières qui ne s'appliquent qu'aux juges, introduites par la modification de l'ordonnance sur les juges du 6 octobre 2006, seraient ainsi abrogées. En pratique, une large majorité des employés de la Confédération – soit tous ceux ayant obtenu l'appréciation « atteint entièrement les objectifs » lors de l'évaluation des prestations – voient leur salaire augmenter chaque année de 2,5 à 3,5 %.<sup>4</sup> En 2010, ce sont 79,3 % des employés de la Confédération qui ont atteint leurs objectifs et qui ont donc vu leur salaire augmenter en conséquence, à moins qu'ils n'eussent déjà atteint le plafond de leur classe de traitement. En outre, 14 % des employés de la Confédération ont clairement dépassé leurs objectifs en 2010 et leur salaire a augmenté de 4 à 5 % du montant maximal de leur classe de traitement.<sup>5</sup>

Une augmentation annuelle fixe du traitement des juges équivalant à 3 % du montant maximal de la classe 33 placerait ceux-ci dans la moyenne de l'administration fédérale. D'ailleurs, le procureur général de la Confédération et ses suppléants bénéficient déjà d'une augmentation de salaire annuelle fixe de 3 %<sup>6</sup>, tout comme les procureurs fédéraux et les autres personnes dont l'engagement est régi par l'ordonnance du 17 octobre 2001<sup>7</sup> sur la durée de fonction.

Pour la CAJ-N, l'adaptation du traitement des juges, de même que l'idée de fixer un nouveau plancher à leur traitement initial étaient absolument incontestées. Actuellement, l'ordonnance sur les juges indique un salaire minimal qui correspond à 80 % au moins du montant maximal de l'échelon d'évaluation A de la classe de traitement 29, soit un traitement annuel brut de 145 778 francs. Ce montant est faible en comparaison des traitements des juges d'appel et des juges administratifs à l'échelon cantonal. Le salaire minimal des juges des tribunaux fédéraux devrait augmenter grâce à l'instauration d'un traitement initial correspondant à 70 % au moins du montant maximal de la classe 33 – soit un traitement annuel de 161 889 francs selon les critères actuels.

Les deux mesures précitées permettront aux juges d'atteindre le plafond de la classe 33 après dix ans au plus, et non après 32 ans, comme c'est le cas aujourd'hui. Comme tout porte à croire que l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) n'élira à

<sup>4</sup> Cf. art. 17 et 39 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers ; RS 172.220.111.3).

<sup>5</sup> Rapport sur la gestion du personnel 2010. Administration fédérale. Rapport du Conseil fédéral à l'intention des Commissions de gestion et des Commissions des finances des Chambres fédérales, mars 2011.

<sup>6</sup> Cf. art. 6, al. 3, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 1<sup>er</sup> octobre 2011 concernant les rapports de travail et le traitement du procureur général de la Confédération et des procureurs fédéraux suppléants (RS 173.712.23).

<sup>7</sup> RS 172.220.111.6

l'avenir également pas de juges de moins de 35 ans<sup>8</sup>, les juges les plus jeunes atteindront le salaire maximal vers l'âge de 45 ans, c'est-à-dire à l'âge où les employés de l'administration fédérale et les greffiers des tribunaux fédéraux atteignent normalement eux aussi le maximum de leur classe de traitement.

Quant à l'instauration de l'horaire de travail fondé sur la confiance, elle contribue également à adapter l'ordonnance sur les juges aux règles en vigueur pour le personnel de la Confédération. Dans les faits, les tribunaux appliquent toutefois déjà ce système, introduit par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour les employés de la Confédération à partir de la classe de traitement 30.

La commission estime que les modifications proposées, à savoir l'adaptation du système salarial et l'instauration de l'horaire de travail fondé sur la confiance, constituent une rectification mineure, pertinente et pragmatique de l'ordonnance sur les juges. Cette rectification est non seulement nécessaire pour établir l'égalité de traitement entre les juges et les autres personnes qui travaillent au service de la Confédération, mais aussi pour améliorer la compétitivité des tribunaux concernés en tant qu'employeurs face à l'administration fédérale et aux tribunaux cantonaux.

Le Tribunal pénal fédéral avait d'abord proposé une adaptation individuelle du traitement des juges, mais cette option n'a pas été retenue. Grâce à une progression générale de 3 %, la situation s'améliorera relativement vite pour tous les juges, même si des différences subsisteront pendant quelque temps entre les traitements de juges du même âge.

### **3.2 Augmentation de l'âge maximal des juges**

Si l'augmentation de l'âge maximal des juges des tribunaux fédéraux de première instance n'a certes pas de rapport direct avec leur système salarial, elle n'en contribue pas moins à l'harmonisation de leur situation avec les règles en vigueur pour le personnel de la Confédération : augmenter à 68 ans l'âge maximal des juges du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets permet de faire en sorte que l'âge maximal soit le même pour tous les juges des tribunaux fédéraux civils.

Aux termes de l'art. 35 de l'ordonnance du 3 juillet 2001<sup>9</sup> sur le personnel de la Confédération (OPers), il est possible, au cas par cas et après entente avec la personne concernée, de prolonger les rapports de travail au-delà de l'âge ordinaire de départ en retraite, mais au maximum jusqu'à l'âge de 70 ans. Jusque récemment, il fallait pour cela que certaines conditions soient remplies, par exemple que cette prolongation soit justifiée par l'existence d'un projet à terminer ou par des raisons sociales. Cependant, le Conseil fédéral a supprimé ces restrictions avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2011. S'agissant des juges du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral, ils n'ont par contre aucune possibilité de déroger aux dispositions légales fixant l'âge ordinaire de la retraite. Leur période de fonction s'achève à la fin de l'année civile où ils ont atteint l'âge ordinaire de la retraite selon

<sup>8</sup> Sur les 90 juges actuellement employés par le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral, seuls deux étaient âgés de moins de 35 ans au moment de leur élection.

<sup>9</sup> RS 172.220.111.3

les dispositions sur les rapports de travail du personnel de la Confédération<sup>10</sup>. Les juges sont donc tenus de prendre leur retraite à 65 ans pour les hommes et à 64 ans pour les femmes. Pour ce qui est des juges du Tribunal fédéral des brevets, le législateur a prévu une solution un peu plus souple : s'ils sont saisis d'une procédure pendante à la fin de l'année civile où ils ont atteint l'âge ordinaire de la retraite, ils peuvent, en accord avec la direction du tribunal, être chargés de la clore.<sup>11</sup>

Si la réglementation valable pour le personnel de la Confédération avait été retenue pour les juges des tribunaux de première instance, ceux-là auraient pu rester en fonction plus longtemps que les juges du Tribunal fédéral, qui prennent leur retraite à 68 ans. Or, la CAJ-N estime qu'il ne saurait être question d'opter pour une solution qui mettrait certes les juges des tribunaux de première instance sur un pied d'égalité avec le personnel de la Confédération, mais en provoquant une autre inégalité, cette fois entre les différentes catégories de juges fédéraux.

Du point de vue de la commission, il est important que les juges soient libres de cesser leur activité plus tôt s'ils le souhaitent. Néanmoins, tant qu'ils ne quittent pas le tribunal avant d'avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite, ils ne doivent pas avoir à subir de préjudices en matière de prévoyance professionnelle.

S'agissant de la possibilité pour les juges de poursuivre leur activité au-delà de l'âge ordinaire de la retraite, la CAJ-N s'est demandé si l'autorisation de la CJ ne devrait pas être requise. Le 23 juin 2011, elle a décidé, par 16 voix contre 8, de renoncer à cette idée en raison du côté arbitraire qu'elle pourrait comporter. La CJ ne serait guère en mesure, en effet, d'apprécier en toute indépendance, et compte tenu de toutes les circonstances propres à chaque cas, si le prolongement de l'activité se justifie ou non. La décision d'autoriser ou non la poursuite de l'activité risquerait donc d'être fondée sur des critères politiques. Quant à l'éventualité de solliciter l'autorisation de la commission administrative des tribunaux concernés, elle se heurte à deux obstacles : l'indépendance de la fonction de juge serait mise en cause et les juges risqueraient de devoir indirectement évaluer leurs collègues. Eu égard à ce qui précède, la CAJ-N est d'avis qu'il faut renoncer à toute procédure d'autorisation.

En résumé, il est nécessaire de modifier la loi pour augmenter l'âge maximal des juges, mais ce changement pourra être aisément effectué.

### **3.3 Autres points débattus**

Au cours de ses délibérations, la CAJ-N a abordé certains points qu'elle n'a finalement pas retenus dans le cadre de la modification de l'ordonnance sur les juges.

Dès le début de son examen, la CAJ-N avait évoqué l'opportunité de faire dépendre le traitement des juges des tribunaux de première instance de leurs prestations. Elle a toutefois rejeté cette idée par 16 voix contre 8.

<sup>10</sup> Art. 9, al. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.32) et art. 48, al. 2, de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP ; RS 173.71)

<sup>11</sup> Art. 13, al. 2, de la loi du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (LTFB ; RS 173.41)



La commission avait également envisagé de reconsidérer les critères fixés dans l'ordonnance sur les juges pour déterminer leur traitement initial, de sorte que l'âge ne soit plus l'élément prépondérant. La CJ étant particulièrement concernée par ce thème, la CAJ-N lui avait demandé son avis. Or, la CJ a estimé qu'un tel changement non seulement compliquerait sérieusement son travail, mais compromettrait aussi l'égalité de traitement entre les candidats. Elle tenait en outre à relever que les dispositions en vigueur permettaient de prévoir différentes façons de pondérer les critères servant à déterminer le traitement initial et qu'elle-même faisait effectivement usage de cette possibilité. Pour ces raisons, la CJ s'est opposée, à l'unanimité, à l'idée de la pondération desdits critères. La CAJ-N s'est alors ralliée aux arguments de la CJ et, le 23 juin 2011, elle a décidé, par 12 voix contre 10 et 2 abstentions, de renoncer à modifier l'ordonnance en ce sens.

Pendant l'examen portant sur l'âge maximal des juges, il a été proposé d'augmenter aussi l'âge de la retraite du procureur général de la Confédération et de ses suppléants. Le conseiller national Reto Wehrli a d'ailleurs déposé une initiative parlementaire à ce sujet le 17 juin 2011<sup>12</sup>. Le 23 juin 2011, la CAJ-N a cependant refusé, par 10 voix contre 8 et 6 abstentions, d'inclure ce thème dans la révision en cours, parce qu'il aurait par trop débordé le cadre du présent projet.

## **4 Avis des tribunaux**

Le Tribunal pénal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral, en sa qualité d'autorité de surveillance des deux premiers nommés, se sont prononcés par différentes voies sur les modifications apportées à l'ordonnance sur les juges. D'une part, ils ont communiqué leur avis à la CJ au moyen de plusieurs lettres, présentées ensuite à la CAJ-N. D'autre part, ils ont pu, le 14 octobre 2010, exposer leur point de vue devant la commission. Concernant l'augmentation de l'âge maximal des juges, les trois tribunaux précités ont pris position par écrit. A noter que la commission n'a pas sollicité l'avis du Tribunal fédéral des brevets. Ce dernier n'est en effet touché que marginalement par les modifications apportées à l'ordonnance sur les juges, car celle-ci ne s'applique qu'à ses deux juges ordinaires.<sup>13</sup>

### **4.1 Avis sur les modifications apportées à l'ordonnance sur les juges**

Les modifications apportées à l'ordonnance sur les juges ont pour la plupart été proposées par les tribunaux concernés eux-mêmes et par le Tribunal fédéral, qui les ont logiquement approuvées. A l'origine, le Tribunal pénal fédéral, soutenu par le Tribunal fédéral, avait demandé à la CJ d'envisager une adaptation individuelle du traitement de ses juges. Les deux tribunaux ont toutefois fini par abandonner cette

<sup>12</sup> 11.456 Iv. pa. Wehrli. Tribunal fédéral et Ministère public de la Confédération. Age de la retraite

<sup>13</sup> Le Tribunal fédéral des brevets se compose de deux juges ordinaires et d'un nombre suffisant de juges suppléants, ces derniers n'étant pas soumis à l'ordonnance sur les juges. Il entrera en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2012, avec un effectif de 36 juges suppléants.

idée. Le 13 octobre 2009, ils ont informé la CJ que des améliorations du système salarial dans son ensemble étaient prioritaires à leurs yeux et lui ont proposé les mesures qui font précisément l'objet du présent projet : une augmentation de l'évolution du traitement de 1,2 à 3 % du montant maximal de la classe 33 et un traitement minimal correspondant à 70 % du montant maximal de cette même classe 33. Dans une lettre du 19 novembre 2009, le Tribunal fédéral a ajouté qu'il serait opportun d'appliquer également lesdites mesures au Tribunal administratif fédéral. Le 14 octobre 2010, ce dernier a défendu verbalement ce point de vue devant la CAJ-N.

En matière de recrutement de juges, le Tribunal pénal fédéral compare le marché de l'emploi, aux cours d'appel cantonales. De son côté, le Tribunal administratif fédéral se trouve en concurrence, d'une part, avec l'administration fédérale et, d'autre part, avec les tribunaux cantonaux. Selon le Tribunal fédéral, l'évolution salariale et le traitement initial qui sont proposés peuvent accroître la compétitivité du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral, tant face aux cantons que face à l'administration fédérale. Le Tribunal administratif fédéral partage cette opinion et, sur le fond, le Tribunal pénal fédéral approuve les mesures prévues. Néanmoins, celui-ci a fait part à la CAJ-N, le 14 octobre 2010, de réserves de caractère général sur toute solution schématique à la question de la détermination du traitement initial des juges, entendant par là que, d'après lui, les juges devraient avoir atteint le maximum de leur classe de traitement au terme d'une période de fonction, soit après six ans. Les présidents des deux tribunaux concernés ont en outre indiqué à la CAJ-N que les différences salariales, parfois considérables, qui existaient au sein de la magistrature étaient choquantes, notamment eu égard à la particularité de l'activité des juges et au fait qu'ils assument tous la même responsabilité.

Quant à l'inscription de l'horaire de travail fondé sur la confiance dans l'ordonnance sur les juges, elle a également reçu un accueil favorable. Aux yeux des tribunaux, c'est ce type d'horaire qui est le plus adapté à la fonction de juge.

## **4.2 Avis sur l'augmentation de l'âge maximal des juges**

Le Tribunal fédéral approuve la forme sous laquelle est envisagée la possibilité pour les juges de première instance de prolonger leurs rapports de travail. Dans son avis du 21 avril 2011, il se prononce en outre contre la nécessité d'obtenir une autorisation pour ce faire, et ce, afin de préserver l'indépendance de la magistrature. Il considère en effet que cette solution soulèverait des problèmes délicats en matière de procédure et d'appréciation.

Ainsi que le Tribunal fédéral l'a indiqué à la CAJ-N, la Commission administrative du Tribunal administratif fédéral et celle du Tribunal pénal fédéral sont également favorables à ce que des dispositions analogues à celles de l'art. 9, al. 2, de la loi sur le Tribunal fédéral soient intégrées dans les lois concernant ces deux tribunaux. Le Tribunal pénal fédéral a lui-même écrit à la CAJ-N le 30 mai 2011 pour le lui confirmer.

## 5 Commentaire article par article

### 5.1 Ordonnance sur les juges

*Préambule et premier par.*

Le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)<sup>14</sup> est entrée en vigueur et la loi du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral<sup>15</sup> a été abrogée. La nouvelle base légale est introduite dans le préambule.

*Art. 5, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase et al. 3*

L'*al. 2* redéfinit le montant minimal du traitement initial, qu'il fixe à 70 % du montant maximal de la classe de traitement 33 au sens de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers)<sup>16</sup>.

L'*al. 3* porte le taux annuel d'augmentation du traitement à 3 % du montant maximal de la classe 33. Ce taux s'applique jusqu'à ce que le traitement atteigne ce montant maximal. Il s'agit d'un retour en arrière par rapport à la modification du 6 octobre 2006 de l'ordonnance sur les juges<sup>17</sup>, le taux d'augmentation du traitement retrouvant le niveau initial fixé dans l'ordonnance lors de son adoption<sup>18</sup>.

La modification des al. 2 et 3 permettra aux juges d'atteindre le maximum de la classe 33 au plus tard après dix ans. La mention de l'« échelon d'évaluation A » est devenue obsolète aux deux alinéas, puisque le montant maximal d'une classe de traitement n'est plus défini en fonction de l'échelon d'évaluation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il n'y a plus qu'un seul maximum par classe de traitement.

*Art. 9, al. 2 et 3 (nouveau)*

L'*al. 2* comble une lacune juridique apparue après l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Les juges du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal pénal fédéral et les juges ordinaires du Tribunal fédéral des brevets sont assurés auprès de la Caisse de prévoyance de la Confédération (PUBLICA). Les Chambres fédérales ont créé les bases légales nécessaires dans la loi sur la CFP alors en vigueur lorsqu'elles ont adopté la loi du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF)<sup>19</sup> et la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)<sup>20</sup>. Ces dispositions n'ont cependant pas été reportées dans la nouvelle loi du 20 décembre 2006 relative à PUBLICA<sup>21</sup> ni dans la législation sur les juges, un oubli qu'il s'impose désormais de réparer. L'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 1<sup>er</sup> octobre 2010 concernant les rapports de travail et le traitement du procureur

14 RS 173.71

15 RO 2010 32 67

16 RS 172.220.111.3

17 RO 2006 4217

18 RO 2003 2159

19 RO 2003 2133

20 RO 2006 2197

21 RS 172.222.1

général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants<sup>22</sup> comporte déjà une disposition de ce type.

L'al. 3 régit la prévoyance vieillesse pour les juges qui restent en fonction au-delà de l'âge de 65 ans, conformément aux nouveaux art. 9, al. 2, LTAF, 13, al. 2, de la loi du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (LTFB)<sup>23</sup> et 48, al. 2, LOAP. L'al. 3 est inspiré de l'art. 88<sup>d</sup>ter OPers.

#### *Art. 10*

L'art. 10 précise que les juges sont soumis à l'horaire de travail fondé sur la confiance au sens des dispositions sur les rapports de travail du personnel de l'administration fédérale (art. 64a OPers).

Les employés appliquant l'horaire de travail fondé sur la confiance ne peuvent pas compenser les heures d'appoint, les heures supplémentaires ni le solde positif de l'horaire mobile (art. 64a, al. 1, OPers). Ils reçoivent une compensation annuelle sous la forme d'une indemnité en espèces représentant 5 % du salaire annuel (art. 64a, al. 5, OPers). Les juges aussi doivent pouvoir bénéficier de cette compensation.

L'indemnité en espèces peut, à titre exceptionnel et en accord avec le supérieur hiérarchique, être remplacée par 10 jours de compensation ou par une bonification de 100 heures sur un compte pour congé sabbatique (art. 64a, al. 5, 2<sup>e</sup> phrase, OPers). Chez les juges, ces exceptions nécessiteront l'approbation de la Commission administrative du Tribunal administratif fédéral ou du Tribunal pénal fédéral ou de la direction du Tribunal fédéral des brevets.

#### *Minorité* (Schwander, Geissbühler, Freysinger, Reimann Lukas, Stamm)

La seule forme d'indemnisation applicable aux juges est l'indemnité en espèces. Celle-ci permet en effet de garantir une égalité de traitement tout en évitant un surcroît de travail administratif dû à l'octroi, à la gestion et au contrôle des exceptions.

#### *Art. 12 et 15, al. 2*

Ces dispositions du projet sont adaptées à la terminologie des lois correspondantes. Dans la LTAF et la LOAP, l'organe chargé de l'administration du tribunal s'appelle « Commission administrative », tandis que dans la LTFB, il est nommé « direction du tribunal ».

<sup>22</sup> RS 173.712.23

<sup>23</sup> RS 173.41

## 5.2

### **Loi fédérale sur l'augmentation de l'âge maximal des juges du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets**

Le projet de loi vise à modifier dans un acte unique les dispositions sur l'âge du départ à la retraite de la LTAF, de la LTFB et de la LOAP. Le droit en vigueur prévoit que les juges quittent leur fonction à la fin de l'année civile lorsqu'ils atteignent l'âge ordinaire de la retraite selon les dispositions sur les rapports de travail du personnel de la Confédération, soit actuellement 65 ans pour les hommes et 64 ans pour les femmes<sup>24</sup>. Les juges du Tribunal administratif fédéral, du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal fédéral des brevets pourront selon le projet rester en fonction aussi longtemps que les juges du Tribunal fédéral, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'année civile au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 68 ans<sup>25</sup>. La règle spéciale de la LTFB selon laquelle les juges peuvent, en accord avec la direction du tribunal, être chargés de clore les procédures pendantes dont ils sont saisis après avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite est abrogée dans un souci d'uniformité.

Les juges qui, sous l'empire du nouveau droit, quitteront leur fonction à l'âge ordinaire de la retraite, ne subiront pas de perte de prévoyance par rapport au droit en vigueur (cf. la modification de l'art. 9 de l'ordonnance sur les juges).

## 6

### **Conséquences**

### 6.1

#### **Conséquences financières**

Le plafond de la classe 33 correspond aujourd'hui à un traitement annuel brut de 231 271 francs. Actuellement, l'augmentation de salaire des juges se monte ainsi à 2775 francs par an. Cette progression atteindra désormais 3 % du montant maximal de la classe 33 et sera de 6938 francs par an, soit une différence de 4163 francs par an pour un poste à plein temps.

A ce jour, le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral emploient au total 90 juges, qui se répartissent 79,6 postes. Douze d'entre eux ont déjà atteint le plafond de leur classe de traitement. Quatorze autres l'atteindront au cours des trois prochaines années sur la base de l'évolution salariale actuelle, soit 1,2 %, mais dans un an déjà sur la base de la nouvelle réglementation.<sup>26</sup> Ces deux catégories de juges peuvent donc être exclues du calcul des conséquences financières. En revanche, 64 juges se trouvent effectivement en phase de progression salariale dans ces deux tribunaux, représentant 56 postes à plein temps. Ainsi, la masse salariale des juges du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal pénal fédéral augmentera de 233 128 francs par an. En comparaison des montants inscrits au budget 2011, à

<sup>24</sup> Art. 10, al. 2, let. a, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers; RS 172.220.1), en relation avec l'art. 21, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10).

<sup>25</sup> Cf. art. 9, al. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110).

<sup>26</sup> Les indications concernant le nombre de juges qui ont déjà atteint le plafond de la classe 33 ou qui l'atteindront au cours des trois prochaines années ont été fournies par le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral.

savoir environ 4 millions de francs pour le Tribunal pénal fédéral et près de 18 millions pour le Tribunal administratif fédéral, il s'agit d'une somme minime.

## **6.2                   Autres conséquences**

Les mesures proposées permettront d'accroître l'attrait et la compétitivité du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral en tant qu'employeurs face aux tribunaux cantonaux et à l'administration fédérale. Reste à espérer que ces mesures auront notamment pour effet secondaire d'atténuer les problèmes de recrutement qui s'annoncent – notamment pour les postes de langue française.

## **7                        Constitutionnalité et légalité**

La base constitutionnelle permettant d'édicter des normes relatives à l'organisation du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets figure à l'art. 191a Cst.

En vertu de l'art. 13, al. 3, LTAF, de l'art. 46, al. 3, LOAP et de l'art. 17 LTFB, l'Assemblée fédérale règle par une ordonnance les rapports de travail et le traitement des juges.