

16.486

Initiative parlementaire
Augmentation temporaire du nombre de postes de juge au
Tribunal administratif fédéral
Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats

Du 23 janvier 2017

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

23 janvier 2017

Pour la commission:

Le président, Fabio Abate

Condensé

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats propose de fixer temporairement le nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral à 69 au plus. Cette augmentation doit permettre au tribunal de diminuer le nombre de recours actuellement en suspens dans le domaine de l'asile, afin qu'il soit en mesure de contribuer à l'accélération des procédures d'asile suite à la restructuration du domaine de l'asile selon la révision de la loi sur l'asile du 25 septembre 2015. Après un délai de deux ans environ, les postes de juges sortants ne seront pas repourvus jusqu'à ce que le nombre des postes ne dépasse pas 65.

Rapport

1 Genèse du projet

Par lettre du 14 septembre 2016, la Commission administrative du Tribunal administratif fédéral (TAF) a prié la Commission judiciaire d'augmenter le nombre de postes de juge pour une période limitée, en raison de la restructuration du domaine de l'asile qui a été adoptée par les Chambres fédérales le 25 septembre 2015 et entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2019¹, étant donné que cette modification de la loi sur l'asile a été adoptée en votation populaire le 5 juin 2016. Cette restructuration a notamment pour but d'accélérer les procédures et de les boucler rapidement dans les centres de la Confédération; pour le TAF, cela signifie qu'il devra traiter les recours en matière d'asile rapidement. Celui-ci demande quatre postes de juge supplémentaires pour une période limitée dans le temps dans le but de réduire le nombre des recours en suspens pendant les années 2017 et 2018 afin d'être en mesure de respecter les nouveaux délais dès le 1^{er} janvier 2019. N'étant elle-même pas une commission législative, la Commission judiciaire a transmis la demande du TAF aux Commissions des affaires juridiques en les priant de l'examiner et de mettre en oeuvre, le cas échéant, le processus législatif.

Selon l'art. 1^{er} de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005², le TAF comprend 50 à 70 postes de juge (al. 3) ; l'Assemblée fédérale détermine dans une ordonnance le nombre de postes de juge (al. 4). Selon l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 17 juin 2005³ relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral, le TAF comprend au plus 65 postes de juge.

Après avoir pris connaissance des avis favorables du Tribunal fédéral et de la Commission de gestion du Conseil des Etats concernant la demande du TAF, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (ci-après : la commission) a décidé sans opposition, le 7 décembre 2016, d'élaborer un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale fixant le nombre de postes de juge au TAF à 69 au plus pour une période limitée, par le biais d'une initiative parlementaire. Le 13 janvier 2017, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a approuvé cette décision par 16 voix contre 8.

La commission a donc pu élaborer le projet d'ordonnance, qu'elle a adopté par 11 voix contre une, le 23 janvier 2017. En vertu de l'art. 112, al. 1 de la loi sur le Parlement⁴, la commission a été secondée dans ses travaux par le Département fédéral de justice et police.

¹ RO 2016 3101

² RS 173.32

³ RS 173.321

⁴ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl); RS 171.10

2 Grandes lignes du projet

2.1 La modification de la loi sur l'asile du 25 septembre 2015

2.1.1 Contexte

Les modifications de la loi sur l'asile (LAsi) du 25 septembre 2015 ont pour objectif principal d'accélérer les procédures d'asile, dont la majorité devront désormais être bouclées rapidement et de manière définitive dans les centres de la Confédération. À titre de mesure d'accompagnement et afin de mener des procédures rapides dans le respect de l'État de droit, les requérants d'asile auront droit à des conseils gratuits sur la procédure d'asile et à une représentation juridique, également gratuite. À cet égard, il convient de faire la distinction entre trois catégories de procédures.

Les demandes d'asile qui ne requièrent aucune investigation supplémentaire doivent être traitées par une *procédure accélérée* assortie d'une protection juridique étendue (art. 26c nLAsi ; selon le message du Conseil fédéral⁵, cette catégorie représente près de 20 % des demandes d'asile). Les requérants d'asile concernés seront hébergés dans des centres de la Confédération durant la procédure et jusqu'à l'exécution du renvoi. Il en va de même pour la *procédure Dublin* (art. 26b nLAsi ; selon le message du Conseil fédéral, cette catégorie représente près de 40 % des demandes d'asile). Les deux catégories de procédures précitées doivent être closes dans des centres de la Confédération et aboutir à une décision définitive dans un délai de 140 jours au plus, exécution du renvoi éventuel comprise.

Si des clarifications supplémentaires sont requises, la demande d'asile se poursuit en *procédure étendue* (art. 26d nLAsi ; selon le message du Conseil fédéral, cette catégorie représente près de 40 % des demandes d'asile). Dans ce cas, les requérants d'asile concernés sont attribués à un canton, à l'instar de la pratique actuelle. La procédure étendue doit aboutir à une décision qui entre en force dans un délai d'un an, exécution du renvoi éventuel comprise.

Le projet de modification de la LAsi a été adopté par le Parlement le 25 septembre 2015 et accepté par le peuple, par 66,8 % des votants, lors du scrutin populaire du 5 juin 2016. Les nouvelles procédures ont passé avec succès l'évaluation d'experts indépendants, au cours d'une phase de test qui s'est étendue du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2015.

Pour accélérer les procédures d'asile, il est indispensable que la Confédération, les cantons et les communes adaptent leurs structures de fond en comble. Aussi le Département fédéral de justice et police estime-t-il, dans sa planification actuelle, que l'acte législatif qui s'y rapporte entrera en vigueur progressivement (par parties) jusqu'en 2019, où il deviendra alors applicable dans son intégralité. À compter de là, des procédures accélérées seront menées conformément à la nouvelle réglementation dans l'ensemble de la Suisse.

⁵ FF 2014 7771

2.1.2 Délais de traitement au Tribunal administratif fédéral

L'un des principaux objectifs de la modification de la LAsi du 25 septembre 2015 est de boucler rapidement la majorité des procédures d'asile dans les centres de la Confédération. À cet effet, il convient d'y héberger les requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure accélérée ou en procédure Dublin pendant toute la durée de leur procédure d'asile et de renvoi. Ils relèvent ainsi de la compétence de la Confédération. La durée maximale du séjour dans les centres de la Confédération est de 140 jours. Dès lors, tant les procédures accélérées que les procédures Dublin doivent aboutir à une décision définitive dans ce délai, exécution du renvoi éventuel comprise. Cette durée maximale ne peut être prolongée que si cela permet une clôture rapide de la procédure d'asile (art. 24, al. 5, nLAsi). À l'échéance de la durée maximale prévue, les requérants concernés sont attribués aux cantons (art. 24, al. 4, nLAsi). Ils ne sont donc plus hébergés par la Confédération.

Pour qu'il soit véritablement possible d'atteindre l'objectif consistant à boucler rapidement les procédures dans les centres de la Confédération, le soutien du TAF est indispensable. Bien que les délais de traitement nouvellement accordés au TAF ne diffèrent pas beaucoup de ceux inscrits dans la réglementation actuelle et qu'il ne s'agisse, comme avant, que de délais d'ordre, il n'en demeure pas moins que la majorité des procédures d'asile ne peuvent être bouclées avec la célérité voulue dans les centres de la Confédération que si le TAF est à même de rendre rapidement ses décisions. C'est seulement à cette condition que la majorité des requérants d'asile ne seront pas attribués aux cantons et pourront continuer de relever de la compétence de la Confédération jusqu'à la clôture de la procédure d'asile.

Les délais de traitement nouvellement impartis au TAF sont fixés à l'art. 109 nLAsi. Dans la procédure accélérée, le délai de traitement s'élève à vingt jours en cas de recours contre une décision matérielle (art. 109, al. 1, nLAsi). Cette durée est conforme à la réglementation en vigueur (art. 109, al. 4, LAsi).

Dans la procédure étendue, le délai de traitement impartit au TAF s'élève à 30 jours en cas de recours contre une décision matérielle (art. 109, al. 2, nLAsi). Dans le droit en vigueur, ce délai s'élève à vingt jours (art. 109, al. 4, LAsi). Cette prolongation de délai se justifie du fait qu'en règle générale, les procédures d'asile sont plus complexes en procédure étendue.

Que ce soit en procédure accélérée ou en procédure étendue, le délai de traitement impartit au TAF en cas de recours contre des décisions de non-entrée en matière s'élève à cinq jours ouvrables, comme c'est déjà le cas actuellement (art. 109, al. 3, nLAsi ; art. 109, al. 1, LAsi) ; la procédure Dublin est soumise au même régime. Le même délai s'applique aux recours contre des décisions rendues dans le cadre de la procédure à l'aéroport ainsi qu'aux recours formés contre le rejet des demandes d'asile déposées par des personnes en provenance d'États sûrs. Dans ces cas, de même qu'en procédure accélérée, il est prévu que les délais de traitement impartis au TAF puissent être dépassés de quelques jours en présence de justes motifs (art. 109, al. 4, nLAsi).

Dans les autres cas (p. ex., recours lié à une demande multiple), le délai de traitement au TAF s'élève à vingt jours. Enfin, lorsqu'une personne est détenue aux fins d'extradition, il importe que le TAF statue avec une célérité particulière, vu qu'une telle situation constitue une atteinte sévère à la liberté personnelle de

l'intéressé. Les recours déposés par des requérants d'asile détenus en vue de leur extradition doivent donc être traités en priorité et sans délai (art. 109, al. 7, nLAsi). La réglementation en vigueur, selon laquelle ces cas doivent être traités avec une diligence particulière (art. 109, al. 5, LAsi), ne rend pas suffisamment compte de la priorité de traitement nécessaire.

Enfin, il faut garder à l'esprit que la charge de travail du TAF est fortement tributaire du nombre de demandes d'asile déposées. Aussi convient-il d'adopter des mesures propres à permettre au TAF de faire face aux fluctuations, afin d'éviter que cette autorité ne devienne le goulet d'étranglement du système lors de pics d'activité dans le domaine de l'asile. En effet, sous-estimer les ressources humaines nécessaires au TAF pourrait receler le risque que dans certains cas, durant les périodes de pointe, le TAF ne soit plus en mesure de statuer sur les recours qui lui sont soumis dans les courts délais qui lui sont impartis, ce qui se traduirait par une prolongation de la durée des procédures.

2.2 Nombre de recours dans le domaine de l'asile et besoins en personnel supplémentaire

A la fin de l'année 2016, il y avait environ 3000 recours en suspens au sein des cours IV et V qui sont compétentes pour le domaine de l'asile. Le nombre de recours déposés a passé d'environ 4830 à 5660 de 2014 à 2015, soit une augmentation de 830 dossiers. En 2015, les deux cours ont liquidé environ 850 recours de plus qu'en 2014. Sur la base de la situation géopolitique actuelle, le TAF est d'avis que le nombre de recours déposés devrait s'élever à environ 5200 pendant les années 2017 et 2018. Pour pouvoir respecter les nouveaux délais pour le traitement des procédures d'asile à partir de janvier 2019, il faudrait réduire le nombre de cas en suspens à 1200 à 1300 procédures (soit 600 à 650 procédure par cour). Pour atteindre ce but, le TAF estime les besoins supplémentaires nécessaires en matière de personnel à quatre postes de juge et à environ 13 postes de greffier.

2.3 Mesures internes du Tribunal administratif fédéral

En 2013, la Commission administrative du TAF a lancé le projet "GO 2016" qui visait un examen de la structure du TAF et la clarification des tâches, des responsabilités et des compétences des organes de direction ainsi que des présidents et présidentes de cour du tribunal. Ce projet a été adopté par la Cour plénière dans ses objectifs dès 2014. La phase initiale du projet a été accompagnée par un bureau de consultants externe et comprenait une vaste analyse de la situation actuelle.

Sur la base des points d'optimisation proposés et de différentes séances de préparation entre la Commission administrative, les présidents de cour, les juges et les secrétaires généraux, la Cour plénière du TAF a pris une série de décisions en novembre 2015, décisions qui ont été en grande partie mises en œuvre en 2016:

- Création d'une sixième cour pour les affaires relevant du droit des étrangers et du droit de cité;
- Adaptation des matières attribuées aux cours;
- Adaptation des ressources attribuées aux cours;

- Abrogation de la commission de la Cour plénière;
- Renforcement des compétences des présidents de cour (nouvel art. 14a du Règlement du TAF; RS 173.320.1).

Faisant suite à la nouvelle répartition des matières et des ressources, les questions spécifiques concernant la prévoyance professionnelle ont été transférées de la Cour III à la Cour I, tandis que la Cour VI a repris certaines matières des Cours IV et V.

Début 2017, il reste à combler le processus de transition en répartissant les cas "Dublin" (procédures en matière d'asile avec délai de traitement de 5 jours) entre les Cours IV, V et VI (au lieu de IV et V). Il est ainsi envisagé de garantir plus de flexibilité dans le traitement de ces affaires à délais courts et de créer une possibilité d'entraide sur trois cours. Avec cette réorganisation, il y a également des transferts de juges et de greffiers vers la Cour VI.

Ces améliorations structurelles permettent au TAF de gagner en efficacité.

2.4 La réglementation proposée

La commission est d'avis que le Parlement doit créer les conditions nécessaires à la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile qu'il a lui-même décidée. Pour le TAF, cela consiste indéniablement en une diminution des procédures de recours en suspens, ce qui nécessite des ressources en personnel supplémentaires. Tant le Tribunal fédéral que la Commission de gestion du Conseil des Etats soutiennent la demande du TAF. Les ressources supplémentaires doivent concerner non seulement les greffiers, mais aussi les juges, afin que le rapport quantitatif entre ces deux catégories de poste continue de garantir un traitement efficace des dossiers. L'augmentation de quatre postes de juge est prévue pour une période déterminée qui ne devrait pas dépasser deux à trois ans. Afin d'élargir la base de recrutement des nouveaux juges, la commission propose de ne pas limiter dans le temps l'engagement de ces personnes. L'augmentation des effectifs sera compensée par des départs, notamment les départs naturels à la retraite, d'ores et déjà prévisibles, jusqu'à ce que le nombre de postes de juge s'élève de nouveau à 65 au plus.

L'augmentation du nombre de postes de greffier, qui est du ressort du TAF, sera elle aussi temporaire et compensée par le flux naturel de l'état du personnel.

3 Commentaire article par article

Art. 1 Postes de juge

Alinéa 1

Le premier alinéa de cette disposition correspond à l'art. 1, al. 1, de l'ordonnance actuelle sur le nombre de postes de juge⁶ et n'est pas modifié pour ce qui concerne les versions allemande et italienne. Seule la version française est complétée de manière à préciser qu'il s'agit de postes à plein temps, ainsi que le prévoient, à juste titre, les versions allemande et italienne.

⁶ RS 173.321

L'augmentation à 69 postes de juge à plein temps n'étant que temporaire, le principe selon lequel le nombre de postes de juge à plein temps au TAF est fixé à 65 doit rester inscrit à l'al. 1.

Alinéa 2

L'alinéa 2 de cette disposition prévoit qu'une exception provisoire au principe prévu à l'al. 1 est possible. Il est ainsi possible d'augmenter à 69 le nombre de postes de juge à plein temps pour une période limitée. Dès l'entrée en vigueur de cette ordonnance, de nouveaux juges pourront être élus jusqu'à ce qu'au plus 69 postes soient pourvus. La fin de l'augmentation temporaire du nombre de postes de juge n'est pas fixée de manière précise dans la mesure où il est proposé de ne pas limiter dans le temps la période de fonction de ces juges nouvellement élus. Les effectifs seront diminués par les départs de juges, notamment par les départs à la retraite qui sont d'ores et déjà prévisibles. Pour tenir compte de la demande du TAF d'augmenter le nombre de postes de juge de quatre unités pendant deux ans, la diminution des effectifs devra commencer environ deux ans après l'entrée en fonction des nouveaux juges. La commission propose de fixer cette date au 1^{er} septembre 2019. Ce délai tient compte du fait que les postes ne pourront être mis au concours qu'après l'adoption de l'ordonnance par les Chambres fédérales, au plus tôt le 17 mars 2017. Des juges pourraient être élus au plus tôt au cours de la session d'été 2017.

Conformément à l'art. 13, al. 1, LTAF, les juges peuvent exercer leur fonction à plein temps ou à temps partiel: il est donc possible que les quatre nouveaux postes de juge soient occupés par plus de quatre personnes. Il est aussi possible de pourvoir une partie des nouveaux postes en augmentant le taux d'occupation de juges déjà employés par le TAF à temps partiel.

Art. 2. Modification du droit en vigueur

L'ordonnance du 17 juin 2005 a déjà fait l'objet de plusieurs modifications. Il s'avère donc judicieux, pour des raisons de clarté, de l'abroger et de la remplacer par la présente ordonnance.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente ordonnance n'est pas sujette au référendum et peut entrer en vigueur dès son adoption par l'Assemblée fédérale, mais après sa publication au Recueil officiel. Il serait donc possible d'élire un ou plusieurs nouveaux juges lors de la session suivant la votation finale.

4 Conséquences financières

Le traitement des juges au TAF correspond à la classe 33 prévue à l'art. 36 de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération⁷. Le montant minimal du

⁷ 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, RS 173.711.2), art. 5, al. 1.

traitement annuel brut des juges est actuellement fixé à 166 141 francs⁸, et le montant maximal, à 237 344 francs. Ainsi, pour quatre nouveaux postes de juge, les frais de personnel supplémentaires se monteraient à un million de francs au maximum par an. Ce montant serait évidemment moindre au cas où les postes en question ne seraient pas tous pourvus.

Il convient de tenir également compte des coûts engendrés par les procédures d'asile. Selon les calculs du TAF, une équipe supplémentaire (composée d'un juge et de trois greffiers) liquiderait environ 190 dossiers par an, ce qui correspond à près de 285 personnes. Les frais d'entretien que la Confédération doit verser aux cantons pour ce nombre de personnes s'élèveraient à 5 130 000 francs par an. Les cas en suspens coûteraient donc bien davantage à la Confédération que des ressources supplémentaires affectées au TAF.

5 Bases légales

5.1 Légalité

La compétence de l'Assemblée fédérale de décider de cette augmentation temporaire se fonde sur l'art. 1, al. 4, LTAF qui prévoit que le nombre de postes de juge est déterminé par l'Assemblée fédérale. En vertu de l'art. 1, al. 3, LTAF, ce nombre est compris entre 50 et 70. L'Assemblée fédérale est donc habilitée à fixer un nombre de postes de juge différent pour une période limitée, du moment que ce nombre demeure entre 50 et 70.

5.2 Forme de l'acte

Selon l'art. 1, al. 4, LTAF, l'Assemblée fédérale détermine dans une ordonnance le nombre de postes de juge.

⁸ Ordonnance sur les juges (RS 173.711.2), art. 5, al. 2.