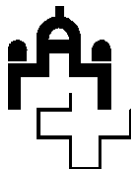


Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



Préparation de l'élection des juges du Tribunal administratif fédéral

Rapport de la Commission judiciaire du 20 juin 2006

Au nom de la Commission judiciaire

Le président :
Erwin Jutzet, conseiller national



1. Introduction

En janvier 2007, le Tribunal administratif fédéral (TAF) remplacera les 36 commissions fédérales de recours et services départementaux de recours qui existent actuellement¹. Quelque 400 personnes travailleront pour le TAF, dont 72 en qualité de juge.

L'élection des juges affectés actuellement aux commissions et services de recours est du ressort du Conseil fédéral. Le message relatif à la révision totale de l'administration judiciaire fédérale du 28 février 2001² prévoyait que le Conseil fédéral élirait les juges des nouveaux tribunaux de première instance. Mais les Chambres fédérales ont rejeté cette idée et, dans le but principal de conférer à l'élection une plus grande légitimité, elles ont attribué à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) la compétence d'élire les juges du Tribunal pénal fédéral (TPF) et du TAF. La préparation de ces élections incombe à la Commission judiciaire (CJ)³.

Les élections au TAF ont été, pour la Commission judiciaire comme pour le Parlement, le dossier électoral de loin le plus prenant de la réforme judiciaire. Leur préparation a occupé la Commission judiciaire pendant un an et demi, depuis avril 2004 jusqu'à l'élection des juges le 5 octobre 2005. La Commission a procédé dans les grandes lignes comme pour la préparation des élections au TPF⁴, considérant que la démarche choisie à l'époque, même si elle pouvait être améliorée sur certains points, avait prouvé son efficacité, en particulier en ce qui concerne la présélection et l'audition des candidats par une sous-commission ainsi que la consultation précoce des groupes parlementaires.

Comme pour les élections au TPF, la Commission devait non seulement présenter à l'Assemblée fédérale des recommandations de vote, mais aussi définir les détails des rapports de travail des juges et plus spécialement leur taux d'occupation et leur traitement initial. La loi fédérale concernant la mise en place du Tribunal administratif fédéral adoptée au printemps 2005 (RS 173.30) habilitait en outre la Commission judiciaire à procéder à la constitution initiale des cours du TAF. Concrètement, la Commission judiciaire avait la responsabilité de définir la structure du tribunal (cours), de fixer le nombre de juges par cour et d'affecter les juges élus aux différentes cours. Elle a également désigné les cinq premiers présidents de cour du TAF.

1 La base légale du Tribunal administratif fédéral est la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF). Adoptée par le parlement le 17 juin 2005, elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

2 FF **2001** 4200.

3 Les compétences et les tâches de la Commission judiciaire sont régies à l'art. 40a de la loi sur le Parlement (LParl).

4 Lire à ce sujet le rapport de la Commission judiciaire du 18 juin 2004 concernant la préparation de l'élection des juges du Tribunal pénal fédéral.



2. Travaux préparatoires

2.1 Calendrier et grandes lignes de la préparation des élections

Le 15 avril 2004, la Commission judiciaire a eu une première discussion sur les grandes lignes et le calendrier de la préparation des élections avec des représentants du « Projet Nouveaux Tribunaux fédéraux » et de sa commission de suivi⁵. La discussion a porté principalement sur la question de savoir si les élections au TAF devaient avoir lieu en plusieurs étapes. En effet, on ne savait pas encore combien de juges travaillant dans les commissions et services de recours présenteraient leur candidature à un poste de juge au TAF. La Commission était cependant convaincue de la nécessité qu'une partie des futurs juges du TAF proviennent de ces instances afin d'assurer une transition sans heurts entre l'ancien et le nouveau système et de conserver le bénéfice des compétences acquises par les commissions et services de recours. Il était donc envisageable de procéder aux élections en deux étapes : dans une première étape, les postes de juge au TAF auraient été mis au concours dans les commissions et services de recours existants ; une fois cette première volée de juges élus, on aurait procédé à une deuxième mise au concours, publique cette fois, pour pourvoir les postes de juge restants. On aurait également pu envisager l'élection anticipée d'une direction du tribunal.

La Commission judiciaire s'est prononcée contre l'organisation d'élections par étapes pour différentes raisons. L'élection anticipée de juges issus des commissions et services de recours aurait favorisé ces personnes sur le plan de la procédure : elles auraient eu moins de concurrence que les juges élus ultérieurement et elles auraient éventuellement pu se représenter à la deuxième élection. De plus, leur élection anticipée aurait risqué de leur conférer un statut d'« équipe de base », ce qui aurait pu faire apparaître les personnes élues ultérieurement par recrutement hors du cercle des instances existantes comme des « juges de second choix », au sens propre comme au sens figuré. Par ailleurs, la mise au concours anticipée de postes de juges dans les commissions de recours n'aurait pas été compatible avec le mandat légal imparti à la Commission judiciaire de procéder à une mise au concours publique des postes de juge et elle aurait requis des dispositions légales transitoires spéciales. De même, la CJ a considéré que l'élection anticipée d'une direction du tribunal serait revenu à désigner des « superjuges » et aurait été en contradiction avec l'article 15 LTAF, selon lequel l'Assemblée fédérale élit parmi les juges le président et le vice-président du tribunal. Là encore, il aurait fallu des dispositions légales transitoires.

La Commission judiciaire n'a pas non plus voulu définir par avance un quota de juges devant provenir des instances existantes car cela aurait également favorisé ces personnes et restreint la flexibilité de la procédure électorale.

5 Le « Projet Nouveaux Tribunaux fédéraux » a été lancé en mars 2002 par le DFJP et le DFI pour procéder à la mise en place du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral. Le comité de pilotage était présidé par le directeur de l'Office fédéral de la justice (OFJ) tandis que la direction du projet était assurée, depuis avril 2004, par M. Christoph Brandli. Le comité de pilotage et la direction du projet étaient assistés par une commission de suivi, composée de représentants des commissions fédérales de recours et des services de recours des départements. Depuis son élection le 5 octobre 2005, la direction provisoire du Tribunal administratif fédéral poursuit la mise en place du TAF, avec le concours des membres de la direction du projet ainsi que d'une équipe du TAF. En conséquence, le chef du DFJP a pu dissoudre le comité de pilotage et la commission de suivi à la fin de 2005.



De l'avis de tous les membres de la Commission judiciaire, il fallait que l'élection des juges du Tribunal administratif fédéral ait lieu dans les meilleurs délais afin que les juges travaillant dans les commissions et les services de recours sachent rapidement s'ils poursuivraient ou non leur activité dans le cadre du TAF et que la direction du tribunal ait suffisamment de temps pour les travaux de mise en place. La CJ a donc fixé la date des élections à la session d'automne 2005.

2.2 Planification de la suite des travaux de la Commission

A partir de novembre 2004, la Commission judiciaire a travaillé à la planification concrète de la suite de ses travaux. Elle a décidé que la première évaluation des candidatures et l'organisation des auditions seraient déléguées à une ou plusieurs sous-commissions. Cette procédure avait bien fonctionné lors de la préparation des élections au Tribunal pénal fédéral car elle avait permis d'accomplir les tâches concernées avec efficacité et dans les délais impartis. Elle a d'ailleurs été appréciée par les personnes qui s'étaient portées candidates au TPF.

La Commission judiciaire a prévu, comme pour l'élection des juges du Tribunal pénal fédéral, que les auditions seraient suivies d'une réunion plénière de la CJ, lors de laquelle les résultats des entretiens seraient évalués et les recommandations de vote à l'attention des groupes parlementaires seraient adoptées.

Pour effectuer l'évaluation préalable des candidatures, la CJ a institué une sous-commission de six personnes, composée de représentants de tous les groupes parlementaires (sous-commission « Présélection », cf. ch. 3.1). Cette sous-commission a été chargée d'examiner uniquement les candidatures des personnes n'exerçant pas de fonctions de juge auprès d'une commission ou d'un service de recours. En effet, le plénum de la Commission avait décidé que tous les juges siégeant dans une instance de l'ancien système devaient par principe être conviés à une audition. De plus, il a été demandé à la sous-commission « Présélection » de présenter au plénum une proposition indiquant combien de sous-commissions il faudrait employer pour réaliser les auditions et comment les candidats conviés à une audition seraient répartis entre ces sous-commissions. Pour assurer la plus grande homogénéité possible dans l'application des critères d'évaluation par les différentes sous-commissions, la sous-commission « Présélection » a également été chargée d'élaborer un catalogue de questions qui servirait de fil conducteur aux entretiens.

La Commission judiciaire a discuté en plénum des critères fondamentaux qui devraient être appliqués d'abord par la sous-commission « Présélection » puis par les sous-commissions chargées des auditions. Il a été établi unanimement que le critère le plus important aurait trait aux qualifications professionnelles des candidats, aspect sur lequel l'offre d'emploi devrait d'ailleurs mettre l'accent. La représentation équilibrée des langues a été choisie comme deuxième critère par ordre d'importance. En troisième lieu, il fallait tenir compte de l'orientation politique des candidats. La Commission a prévu que tous les candidats seraient interrogés sur leur orientation politique ; toutefois, elle n'a pas souhaité que l'appartenance à un parti politique soit une condition préalable à la participation aux élections, ni que l'offre d'emploi évoque cette question. Si la Commission s'est permis de déroger ainsi à la règle officielle de la représentation proportionnelle des partis dans la composition des tribunaux, c'est uniquement parce qu'elle savait que bon nombre de personnes travaillant dans les



commissions et les services de recours n'étaient pas affiliées à des partis politiques. Il ne fallait donc pas les désavantager dans la procédure de candidature, ni les obliger à se déclarer sympathisantes d'un parti ou d'un autre. Il a même été envisagé de prévoir un quota de juges sans affiliation à un parti politique. Mais la Commission a rejeté cette idée car on n'avait pas la moindre idée du nombre de candidats qui seraient dans ce cas ; de plus, l'imposition d'un quota de personnes sans appartenance à un parti aurait pu, selon les circonstances, constituer une discrimination envers les candidats qui se seraient déclarés sympathisants d'un parti. La Commission n'a pas non plus voulu fixer un quota de femmes, même si elle a précisé que les candidatures féminines devraient bénéficier d'une attention particulière.

Lors de la préparation des élections au TPF, la Commission avait posé aux candidats un certain nombre de questions standard par écrit. Elle a décidé de renouveler cette démarche et de poser à toutes les personnes qui présenteraient leur candidature au TAF cinq questions, auxquelles il leur serait demandé de répondre par écrit. Le questionnaire qui a été joint à l'accusé de réception des dossiers de candidature interrogeait les candidats sur le taux d'occupation souhaité, leurs prétentions de salaire, leur intérêt pour des tâches de présidence, leur appartenance à un parti politique ou leurs affinités avec un parti politique ainsi que leurs domaines de prédilection parmi ceux du ressort du Tribunal administratif fédéral.

2.3 Mise au concours

La mise au concours des postes de juge au Tribunal administratif fédéral a commencé début janvier 2005, avec la parution d'annonces dans les journaux et revues spécialisées suivants : Le Temps, NZZ, Corriere del Ticino ; Pratique Juridique Actuelle, Revue de l'avocat, plädoyer, Die Praxis, Revue suisse de jurisprudence (RSJ), Revue fiscale, Revue de la société des juristes bernois, Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Journal des Tribunaux, Revue de Droit Administratif. De plus, la Commission a fait publier l'annonce sous forme électronique sur le site du parlement.

Parallèlement, la CJ a informé les groupes parlementaires de la mise au concours.

La date-limite de dépôt des candidatures a été fixée au 18 février 2005, donnant un délai de cinq bonnes semaines à compter de la parution des annonces.

2.4 Détermination de la structure des chambres et du nombre de postes de juge

Selon l'article 1, alinéa 3, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral comprend 50 à 70 postes de juge. L'article 2, alinéa 1, de la loi fédérale concernant la mise en place du Tribunal fédéral administratif (RS 173.30) précise que le nombre de postes à pourvoir lors de la première élection est plafonné à 64 postes à plein temps. L'article 5 de cette même loi contient une disposition transitoire relative à la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10), selon laquelle la Commission judiciaire est chargée de la constitution initiale des cours du Tribunal administratif fédéral et doit s'acquitter de cette tâche en tenant compte des compétences des juges et de la



représentation des langues officielles. La Commission devait donc définir les éléments suivants :

- a) le nombre de cours composant le TAF ;
 - b) les domaines juridiques incombant à chaque cour (c.-à-d. en particulier l'attribution aux différentes cours des domaines des commissions et services de recours existants) ;
 - c) le nombre de postes de juge par cour ;
 - d) la composition linguistique des cours.
- ad a) Le plénum de la Commission judiciaire a abordé la question du nombre de cours du TAF dès novembre 2004. Le « Projet Nouveaux Tribunaux fédéraux » avait élaboré à son intention deux variantes, prévoyant respectivement cinq et sept cours. La CJ a retenu la solution des cinq cours, que privilégiaient le « Projet Nouveaux Tribunaux fédéraux » et sa commission de suivi. Plusieurs arguments plaidaient en faveur de cette solution : la constitution de cours d'une taille relativement importante simplifierait les procédures du Tribunal et permettrait d'avoir une direction compacte et efficace ainsi que de réagir avec souplesse aux inégalités de charge de travail entre les cours ; de plus, un nombre moins grand de cours faciliterait l'uniformisation de la jurisprudence tout en offrant aux juges un champ d'activité plus large au sein de chaque cour.
- ad b) Pour approfondir la question de la répartition des domaines juridiques et des postes de juge entre les cinq cours du TAF, la Commission judiciaire a institué une sous-commission. Celle-ci a pu s'appuyer sur les travaux préparatoires du « Projet Nouveaux Tribunaux fédéraux » et faire appel, lors de sa séance du 2 février 2004, au concours des présidents des principaux services et commissions de recours. Le modèle envisagé attribuait à la première cour l'infrastructure, les finances et le personnel, à la deuxième cours l'économie, la formation et la concurrence, à la troisième cours les étrangers, la santé et les assurances sociales. La quatrième et la cinquième cours s'occuperaient exclusivement du droit d'asile. La sous-commission a approuvé cette structure sur le principe, proposant uniquement au plénum de la Commission de modifier l'attribution de certaines petites commissions de recours par rapport au modèle. Une longue discussion a eu lieu concernant un regroupement du droit d'asile et du droit des étrangers, mais la sous-commission s'y est opposée.
- ad c) Concernant le nombre de juges par cour, la sous-commission a attribué 12 juges à la première cour, 11 juges à la deuxième cour, 11 juges à la troisième cour et 13 juges à chacune des deux cours chargées de l'asile. La proposition de la sous-commission comportait donc cinq grandes cours de taille équivalente représentant au total 60 postes de juge. Le modèle discuté par la sous-commission prévoyait au départ 15 postes de juge pour chacune des deux cours chargées de l'asile ; avec leurs 30 juges au total, ces cours auraient retrouvé à peu près l'effectif de l'actuelle Commission de recours en matière d'asile (CRA). Mais compte tenu de la diminution des nouveaux dossiers de demande d'asile et de la résorption continue des litispendances à la CRA, la sous-commission a jugé qu'il était justifié de réduire un peu plus le nombre de postes dans ce domaine et d'attribuer aux deux cours du TAF chargée de l'asile



une dotation inférieure. Il sera toujours possible d'augmenter la dotation de ces cours ultérieurement en cas de besoin.

ad d) Les chiffres relatifs à l'activité des commissions et services de recours permettaient de faire des prévisions assez précises au sujet de la charge des cours dans chacune des langues officielles. La sous-commission a recommandé qu'il soit tenu compte de ces prévisions dans la composition linguistique des cours.

La Commission judiciaire réunie en plénum le 9 février 2005 a approuvé l'ensemble des propositions de la sous-commission.

3. Travaux de la sous-commission « Présélection »

3.1 Présélection des candidatures

La sous-commission instituée pour effectuer une première évaluation des candidatures se composait des membres suivants de la CJ : M. Rolf Schweiger (CE, PRD, président), M. J. Alexander Baumann (CN, UDC), M. Erwin Jutzet (CN, PS), M. Luc Recordon (CN, Verts), M. Carlo Schmid-Sutter (CE, PDC) et M. Christian Waber (CN, UDF).

A l'expiration du délai de candidature le 18 février 2005, 214 personnes avaient transmis leur dossier au secrétariat de la Commission judiciaire. Comme lors de la constitution initiale du TPF, il est apparu que la proportion de candidats de langue française était nettement inférieure à ce que l'on pouvait attendre compte tenu du rapport numérique entre les langues nationales (voir l'aperçu statistique proposé en annexe).

Sur les 214 candidatures, 78 émanaient de personnes exerçant une fonction de juge à titre principal ou accessoire auprès d'une commission ou d'un service de recours. Conformément à la décision prise en novembre par le plénum de la Commission, toutes ces personnes seraient conviées à une audition. Il ne restait donc à la sous-commission que les 136 autres dossiers à examiner. Pour préparer la séance d'examen, les membres de la sous-commission ont reçu des copies de ces dossiers, qu'ils ont individuellement classés en trois catégories : les personnes à auditionner, les personnes à ne pas auditionner, les dossiers indécis. Comme lors de la présélection des candidatures au TPF, la sous-commission a décidé d'accorder des auditions aussi généreusement que possible. Ainsi, toutes les personnes dont l'audition était souhaitée par au moins deux membres de la sous-commission ont été conviés à un entretien. Les candidatures n'ont été discutées que si un membre de la sous-commission le demandait. Au total, 178 candidats ont été invités à une audition (voir tableau en annexe).

Suite à sa séance d'examen, la sous-commission a informé l'ensemble des candidats du résultat de cette première sélection. Le processus de décision choisi par la sous-commission ne permettait d'indiquer des motifs individuels que pour les candidatures qui avaient été discutées explicitement en séance ; toutefois, les personnes dont la candidature n'a pas passé ce premier cap ont été rendues attentives au fait que la décision de la sous-commission requerrait l'approbation du plénum de la Commission judiciaire et que, par conséquent, elle ne pouvait pas encore être considérée comme une réponse négative définitive.



3.2. Organisation des auditions

La sous-commission avait prévu d'instituer quatre sous-commissions pour les auditions. Chacune aurait à peu près le même nombre de candidats à entendre et serait chargée d'une cour (sauf la sous-commission chargée des deux cours de l'asile). Les sous-commissions ont été constituées en veillant à ce que les partis, les langues et les sexes soient représentés aussi équitablement que possible dans chacune d'elles. Pour assurer une cohérence maximale dans la préparation des élections, les présidences des sous-commissions ont été confiées aux représentants des partis gouvernementaux ayant siégé dans la sous-commission « Présélection ». L'attribution des cours à chaque sous-commission a été effectuée par tirage au sort⁶.

Pour répartir les 178 dossiers entre les quatre sous-commissions chargées des auditions, la sous-commission « Présélection » a veillé à tenir compte le mieux possible des indications écrites fournies par les candidats concernant leurs domaines de prédilection. Comme chaque sous-commission devait entendre à peu près le même nombre de personnes, il n'a pas été possible d'attribuer tous les candidats à la sous-commission chargée du domaine juridique placé en tête de la liste de leurs domaines de prédilection. Mais nul n'a été entendu par une commission chargée d'un domaine avec lequel il avait déclaré n'avoir aucune affinité.

La durée des auditions a été fixée à 15 minutes, comme lors de la présélection pour les élections au TPF. Pour garantir que les auditions et les évaluations soient faites sur la base de critères aussi uniformes que possible, la sous-commission « Présélection » a élaboré un fil conducteur et une échelle d'évaluation à l'intention des sous-commissions chargées des auditions. Contrairement aux actuelles commissions de recours, qui travaillent en partie avec des juges spécialisés à titre accessoire, le TAF sera composé exclusivement de juristes. En conséquence, la Commission judiciaire a dû veiller avec un soin particulier à ce que soient recrutés des juges ayant les connaissances spécialisées requises (p. ex. dans le domaine des produits thérapeutiques). Après concertation avec les présidents des commissions de recours actuelles, la sous-commission « Présélection » a ainsi défini quels spécialistes il était impératif de recruter pour chaque cour et elle a transmis des consignes dans ce sens aux sous-commissions chargées des auditions. Chaque sous-commission devait en outre tenir compte de consignes spécifiques concernant la représentation des langues officielles dans la cour dont elle avait la responsabilité.

6 Concrètement, les sous-commissions avaient la composition ci-dessous.
Sous-commission 1 (asile) : M. Schweiger (CE, PRD, président), M. Bürgi (CE, UDC), Mme Garbani (CN, PS), M. Recordon (CN, Verts), M. Waber (CN, UDF).
Sous-commission 2 (économie, formation, concurrence) : M. Jutzet (CN, PS, président), Mme Amgwerd (CE, PDC), M. Ruey (CN, PLS), M. Schwander (CN, UDC).
Sous-commission 3 (étrangers, santé, assurances sociales) : M. Baumann J. Alexander (CN, UDC, président), Mme Humbel Näf (CN, PDC), M. Steiner (CN, PRD), M. Studer Jean (CE, PS).
Sous-commission 4 (infrastructure, finances, personnel) : M. Schmid-Sutter Carlo (CE, PDC, président), M. Banga (CN, PS), Mme Huber (CN, PRD), M. Pagan (CN, UDC).



4. Travaux des sous-commissions chargées des auditions

4.1 Auditions

Les sous-commissions ont procédé aux auditions de la fin avril à la fin juin 2005. Chacune des quatre sous-commissions a siégé pendant trois jours. Elles disposaient des dossiers de toutes les personnes qu'elles devaient auditionner ainsi que de la grille d'évaluation préparée par la sous-commission.

Les auditions n'avaient pas pour but premier de faire passer aux candidats un examen approfondi dans le domaine de travail concerné, ce que la durée relativement courte de l'entretien n'aurait de toute façon pas permis. Il s'agissait plutôt de compléter les éléments présentés dans le dossier par une impression de la personnalité des candidats.

Pour des raisons de confidentialité, il n'a pas été dressé de procès-verbal des auditions. Après chaque audition, les membres des sous-commissions ont procédé à une brève évaluation de l'entretien et de la personne entendue, dont les points principaux ont été consignés par écrit par le secrétariat.

Contrairement aux auditions pour le TPF, les sous-commissions n'ont pas toujours pu siéger dans la même composition. Lorsqu'un membre d'une sous-commission était empêché de participer à une audition, il s'est efforcé de trouver un remplaçant issu de son groupe parlementaire. Une seule des quatre sous-commissions a réalisé l'ensemble de ses auditions dans sa composition initiale.

4.2 Evaluation par les sous-commissions

A l'issue des auditions, chaque sous-commission a procédé à une évaluation globale de tous les entretiens et adopté des recommandations à l'attention du plénum de la Commission judiciaire. Ces recommandations ont pris la forme d'une proposition de constitution complète d'une cour du TAF (de deux cours dans le cas de la sous-commission 1), qui tenait compte le mieux possible des consignes communiquées par la sous-commission « Présélection » concernant les langues et les spécialisations. Toutes les sous-commissions ont constaté que les juges qui travaillaient déjà dans une commission ou un service de recours avaient en général d'excellentes qualifications à faire valoir. La grande majorité d'entre eux ont donc figuré dans les recommandations de vote des sous-commissions. Certains candidats avaient indiqué une fourchette de taux d'occupation ou souhaité expressément ne pas travailler à temps plein. Cela a permis aux sous-commissions d'avoir une certaine flexibilité dans la constitution de leurs propositions. Toutes les sous-commissions ont ainsi soumis au plénum des recommandations comprenant un nombre supérieur de personnes au nombre de postes prévu pour les cours. Le critère de la représentation des partis politiques n'a joué un rôle déterminant que dans des cas isolés ; aucune des sous-commissions n'a appliqué une clé de répartition stricte entre les partis dans la composition de sa cour.



Chaque sous-commission a assorti sa proposition complète d'une liste secondaire de candidats qui, à son avis, pouvaient figurer sur la liste des personnes à proposer à la place de candidats figurant sur la liste principale.

5. Consultation des groupes parlementaires

5.1 *Recommandations de vote de la Commission judiciaire à l'attention des groupes parlementaires*

Lors d'une séance de la commission plénière le 29 juin 2005, les quatre sous-commissions ont présenté leurs propositions de liste et rendu compte des auditions. Après une discussion approfondie, lors de laquelle plusieurs candidatures ont été évoquées individuellement, la Commission judiciaire a décidé de soumettre les propositions des sous-commissions aux groupes parlementaires sous la forme de recommandations, en conservant la subdivision effectuée par les sous-commissions entre une liste principale et une liste secondaire. La liste principale (candidats de première priorité) comprenait le nombre exact de juges nécessaires pour occuper les postes à pourvoir. Il s'agissait de 67 personnes représentant un taux d'occupation total de 60,30 postes, soit seulement un tiers de poste de plus que ce qu'avait décidé la CJ en février.

La liste principale des recommandations présentées par la Commission judiciaire était quasi-conforme aux consignes formulées au départ concernant les spécialisations et la représentation des langues officielles à obtenir dans chaque cour. Le français et l'italien étaient légèrement sous-représentés par rapport à la clé de répartition des langues, mais dans des limites qui ont paru raisonnables à la CJ.

La liste principale considérée globalement présentait une composition politique plus équilibrée que les cours prises individuellement. Si des représentants et sympathisants d'un parti donné étaient surreprésentés dans une cour et sous-représentés dans une autre, cela était compensé par un rapport exactement inverse pour un autre parti, relativisant au final l'inégalité de représentation à l'intérieur des cours. Sept des personnes dont la CJ a retenu la candidature en première priorité, qui avaient été entendues pour les cours 4 et 5 du TAF uniquement, n'appartenaient pas à un parti et ne se sentaient pas non plus liées à un parti. Toutes les autres personnes figurant sur la liste principale étaient soit membres d'un parti (50), soit sympathisantes d'un parti (10). Globalement, l'UDC était nettement sous-représentée et les Verts légèrement sous-représentés tandis que le PS, le PRD et le PDC étaient également surreprésentés. La liste principale ne contenait pas de candidats issus du PEV/UDF⁷.

La Commission judiciaire a complété sa proposition principale à l'attention des groupes parlementaires par une liste de 24 personnes qu'elle recommandait en seconde priorité. Il s'agissait de candidats qui, à ses yeux, remplissaient également les conditions pour être élus et auraient pu être retenus en remplacement d'un candidat figurant sur la liste principale. La CJ a souhaité offrir ainsi une certaine latitude aux partis, non sans y attacher des desiderata clairs : pour ne pas mettre en péril l'équilibre de la proposition globale, un

⁷ Parmi les 214 candidats ne figurait qu'un sympathisant du PEV ; sa candidature a été écartée par la sous-commission dès le stade de la présélection.



candidat de la première liste pourrait être remplacé par un candidat de la seconde liste à condition seulement que ce dernier remplisse les mêmes conditions de langue maternelle, de taux d'occupation et de spécialisation. Pour donner aux groupes parlementaires une vision complète de la composition proposée pour le Tribunal administratif fédéral, la Commission judiciaire leur a remis une liste des candidats retenus ainsi qu'une présentation de la structure prévue pour le TAF (les différentes cours et leurs domaines de spécialité). Dans le même temps, la Commission a fait savoir à toutes les personnes auditionnées si leur candidature avait été recommandée ou non aux groupes parlementaires et avec quelle priorité, en expliquant les critères qu'elle avait utilisés pour composer la première liste de recommandations de vote.

5.2 Réactions des groupes parlementaires

Tous les groupes parlementaires n'ont pas accordé la même importance aux recommandations de vote de la Commission judiciaire. Outre le groupe PEV/UDF, qui n'avait pas de candidat, un seul groupe a renoncé à procéder à des auditions. Il s'est fié aux travaux préparatoires de la CJ pour l'évaluation professionnelle et personnelle de ses candidats. Ce groupe est également le seul qui ait soutenu la recommandation de la Commission sans souhaiter y apporter de changement. Les autres groupes parlementaires ont entendu les candidats de leur parti recommandés en première et en deuxième priorités par la CJ, ainsi que quelques autres personnes. Ils ont également apporté un soutien quasi-entier⁸ à la liste principale de la Commission judiciaire, mais ont demandé que des candidatures supplémentaires soient prises en compte.

La Commission judiciaire a accueilli sans embarras le souhait d'ajouter des candidats sur la liste des recommandations de vote. En effet, lors de l'audition des candidats à la direction provisoire du tribunal (cf. ch. 6.1), la sous-commission compétente avait notamment étudié la question de la charge horaire de la future direction. Elle en avait conclu que, pendant la phase de mise en place du tribunal, le président et le vice-président en particulier (mais aussi les membres de la future Commission administrative)⁹ seraient occupés en grande partie par des tâches d'administration et d'organisation et qu'ils n'auraient donc qu'une partie de leur temps à consacrer pour dire le droit dans une cour. Indépendamment du souhait des groupes parlementaires, il apparaissait donc judicieux à la Commission d'augmenter légèrement le nombre de postes de juge afin que les 60 postes prévus au départ soient tous disponibles pour dire le droit. Deux personnes avec un taux d'occupation de 80% ont ainsi été rajoutées à la proposition de la Commission judiciaire. Cela a permis de supprimer la sous-représentation des Verts et d'atténuer celle de l'UDC.

Il a été possible de tenir compte également des autres souhaits exprimés par les groupes. Un candidat figurant sur la première liste de la CJ avec un taux d'occupation de 100% a retiré sa candidature, ce qui permettait d'envisager de le remplacer par deux autres

8 Sur les 67 personnes figurant sur la première liste de la Commission, une seule n'a pas obtenu le soutien de son groupe parlementaire.

9 La Commission administrative débutera ses activités en même temps que le tribunal le 1^{er} janvier 2007. Ses tâches sont définies à l'art. 18 LTAF. Comme la direction provisoire, qui sera dissoute fin 2006, elle se compose d'un président, d'un vice-président et de trois autres juges au plus. Ces derniers sont élus par la cour plénière.



personnes souhaitant travailler à temps partiel et appartenant au même parti. En outre, deux postulants supplémentaires ont pu être pris en compte car d'autres candidats du même parti ont accepté de réduire légèrement leur taux d'occupation au TAF par rapport à ce qui avait été prévu au départ par la Commission judiciaire.

Les recommandations de vote définitives présentées le 28 septembre 2005 par la Commission judiciaire comprenaient 72 personnes représentant 61,9 postes (voir aperçu statistique en annexe). Elles ont obtenu le soutien de la totalité des groupes parlementaires. L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a élu ces 72 personnes à la fonction de juge du Tribunal administratif fédéral le 5 octobre 2005.

6. Election de la direction provisoire du tribunal et des présidents de cour

6.1 Direction provisoire du tribunal

La direction provisoire du Tribunal administratif fédéral se compose du président, du vice-président et de trois autres juges. Elle prend les décisions nécessaires à la mise en place du TAF. Elle est chargée notamment d'édicter des règlements, de nommer le secrétaire général et les greffiers ainsi que d'élaborer le budget et le plan financier¹⁰. Selon l'article 2, alinéa 2, de la loi fédérale concernant la mise en place du Tribunal administratif fédéral, l'Assemblée fédérale désigne parmi les juges les membres de la direction provisoire. La Commission judiciaire devait donc présenter des recommandations pour ce vote, qui a eu lieu le 5 octobre 2005 également.

La Commission avait les réponses écrites des candidats à la question concernant leur intérêt pour des tâches de présidence (cf. ch. 2.2.). De plus, lors des auditions, les quatre sous-commissions avaient évoqué avec certains candidats leur intérêt pour une fonction au sein de la direction provisoire et leur expérience des tâches de direction. Les quatre sous-commissions avaient ainsi établi à l'attention de la commission plénière une liste des personnes qui, à leur avis, avaient les qualités requises pour devenir membre de la présidence du tribunal ou de la direction provisoire.

La Commission judiciaire a confié l'examen approfondi de ces candidatures à la sous-commission « Présélection » (cf. ch. 3.1), qui a convié 13 personnes à un deuxième entretien le 23 août 2005. Neuf d'entre elles exerçaient déjà des fonctions dirigeantes dans une commission ou un service de recours. Les auditions ont porté principalement sur l'expérience acquise par les candidats, sur leur vision des tâches de présidence et de direction et sur leur appréciation du travail de la future direction du tribunal. Les entrevues ont duré une vingtaine de minutes par candidat.

Pour évaluer les auditions, la sous-commission a tenu compte des qualifications professionnelles, de la représentation des deux sexes ainsi que du français et de l'allemand mais aussi – et surtout – de l'équilibre entre les partis politiques. Comme l'UDC serait le parti le plus fortement sous-représenté au TAF, la sous-commission a proposé que le président plus un autre membre de la direction soient choisis dans les rangs de ce parti. Le PS, qui est le deuxième groupe parlementaire par ordre d'importance, devrait obtenir la

10 Cf. art. 3 de la loi du 18 mars 2005 concernant la mise en place du Tribunal administratif fédéral (RS 173.30).



vice-présidence. Quant aux deux autres membres de la direction, il conviendrait de les choisir parmi les membres ou les sympathisants du PRD et du PDC. Au total, la sous-commission a présélectionné 8 candidatures, dont 4 (par ordre décroissant de préférence) pour la vice-présidence.

Le 24 août 2005, la Commission judiciaire a fait siennes les réflexions de sa sous-commission et recommandé aux groupes parlementaires de voter pour les 8 candidats désignés par celle-ci, dans le même ordre de priorité. Tous les groupes parlementaires ont indiqué à la CJ qu'ils se ralliaient à ces recommandations de vote. Le PS s'est dit favorable à l'élection du candidat que la sous-commission avait désigné en première priorité pour la vice-présidence. Les recommandations de vote définitives de la Commission judiciaire ont été ramenées à 5 personnes, qui ont été élues par l'Assemblée fédérale le 5 octobre 2005.

6.2 Présidence des cours

Selon l'article 16, alinéa 1, lettre e, LTAF, la constitution des cours du TAF et la nomination de leur président incombent à la cour plénière. Toutefois, la loi fédérale concernant la mise en place du Tribunal administratif fédéral charge la Commission judiciaire de la constitution initiale des cours du TAF. La direction provisoire du tribunal et la Commission judiciaire étaient d'accord pour considérer que cette compétence de la CJ englobait la nomination des premiers présidents de cour. En novembre 2005, la direction provisoire a interrogé les juges élus pour savoir s'ils étaient intéressés par la présidence d'une cour puis elle a communiqué les résultats de ce sondage à la Commission judiciaire. Sur mandat de la CJ, la sous-commission « Présélection » a étudié de plus près les candidatures envisagées, sans toutefois procéder à de nouveaux entretiens. Sur proposition de la sous-commission, la Commission judiciaire a choisi cinq juges comme premiers présidents de cour le 7 décembre 2005. Ces quatre hommes et une femme exerçaient déjà des fonctions dirigeantes au sein d'une commission de recours et, à une exception près, n'étaient pas déjà membres de la direction provisoire¹¹.

7. Les détails des rapports de travail – Traitement initial

Les détails des rapports de travail que la Commission judiciaire devait régler aux termes de l'article 2, alinéa 2, de l'ordonnance sur les juges sont le début des rapports de travail, le taux d'occupation, le traitement initial et la prévoyance professionnelle. Le début des rapports de travail n'a pas donné lieu à discussion : il a été fixé au 1^{er} janvier 2007 pour l'ensemble des juges.

Lorsqu'elle a adopté les recommandations de vote, la Commission judiciaire a pu communiquer aux candidats les taux d'occupation provisoires qui leur avaient été

11 Mme Claudia Cotting-Schalch est membre de la direction provisoire du tribunal et présidente de la cour 4 du TAF. – La démission du premier président du TAF début mars 2006 a obligé à organiser des élections complémentaires à la direction provisoire. Le 22 mars 2006, l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a élu à la présidence du TAF M. Christoph Bandli, qui était membre de la direction provisoire, et à la direction provisoire M. Alberto Meuli, que la CJ avait élu président de la cour 3 en décembre 2005. Depuis l'élection de M. Meuli, deux présidents de cour siègent à la direction provisoire du tribunal.



attribués¹². Dans tous les cas, les taux d'occupation prévus étaient dans la fourchette demandée. Des dispositions différentes ont été convenues ultérieurement avec certains candidats (cf. ch. 5.2). Mais dans l'ensemble, le taux d'occupation de chacun des juges auprès du Tribunal administratif fédéral était définitivement établi au moment de l'élection.

Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, la Commission judiciaire n'a qu'une faible marge de manœuvre. Elle aurait éventuellement pu proposer pour l'ensemble de la catégorie de personnel des juges une participation à la somme de rachat. Mais cette éventualité a été clairement rejetée par la Commission.

La CJ a discuté longuement des principes qui régiraient les rémunérations initiales. Contrairement au cas du Tribunal pénal fédéral, qui ne succédait pas à une institution similaire au plan fédéral, la plupart des futurs membres du TAF étaient déjà au service de la Confédération et se trouvaient donc une classe de traitement donnée. La grande majorité figurait dans la classe de traitement 29, dont le plafond était fixé à 163 000 francs environ en 2005. Contrairement à la plupart des candidats au TPF, la très grande majorité des candidats au TAF avaient donc un salaire nettement inférieur au maximum de 202 288 francs prévus par l'ordonnance sur les juges. La Commission judiciaire a donc prévu d'utiliser la marge de manœuvre que lui confère ce texte législatif¹³, envisageant différents modèles pour échelonner linéairement les traitements initiaux en fonction de l'âge. Les candidats en ont été informés par écrit.

Se fondant sur diverses réactions reçues et plus particulièrement sur un avis de la commission de suivi du « Projet Nouveaux Tribunaux fédéraux », la Commission a finalement choisi un modèle de rémunération attribuant aux juges âgés de 30 ans un traitement initial correspondant au traitement minimal de 130 620 francs¹⁴ et aux juges âgés de 62 ans un traitement initial correspondant au traitement maximal de 202 288 francs. La CJ a tenu à assortir ce système de rémunération d'une garantie des droits acquis : elle a établi que tous les juges du TAF devaient avoir un traitement au moins égal à celui que leur aurait versé leur employeur précédent à la fin 2006. Comme les présidents et les vice-présidents des commissions et des services de recours percevaient un traitement parfois nettement supérieur aux autres juges, la Commission a prévu qu'un montant déterminé serait déduit de la garantie des droits acquis pour cette catégorie de personnel. S'ils conservaient des tâches de direction au TAF, ils bénéficieraient d'une allocation présidentielle¹⁵. Au total, 22 des 71 juges élus ont bénéficié de la garantie des droits acquis.

Concernant le traitement initial, la Commission judiciaire a discuté d'une autre question que pose la disposition afférente de l'ordonnance sur les juges : l'article 5, alinéa 2, prévoit qu'au

12 C'était le cas tout au moins pour les personnes recommandées en première priorité par la Commission. La CJ n'a pas indiqué de taux d'occupation aux candidats recommandés en deuxième priorité.

13 L'art. 5 de l'ordonnance sur les juges fixe le traitement initial dans une fourchette de 130 620 à 202 288 francs brut par an (état en 2005).

14 Dans la pratique, personne n'est dans ce cas. Le plus jeune des juges élus aura 38 ans en 2007.

15 L'indemnisation des fonctions présidentielles au TAF n'est pas organisée de la même manière que dans le système de rémunération qui était appliqué dans les commissions et services de recours : dans ce dernier, les juges ayant des fonctions de conduite étaient affectés à des classes de traitement supérieures ; l'ordonnance sur les juges, par contre, prévoit que *tous* les juges sont affectés à la classe de traitement 33 et que le président, le vice-président ainsi que les présidents des cours reçoivent une allocation présidentielle non assurée (cf. art. 6 de l'ordonnance sur les juges).



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. En chiffres absolus, cela représente une augmentation annuelle de 6068 francs. Mais avec l'échelonnement des traitements initiaux adopté par la CJ, cette formule aurait eu des conséquences indues : par exemple, un juge de 35 ans ayant un traitement initial de 141 818 francs aurait vu son salaire passer à 166 000 francs environ au bout de quatre ans au fil des hausses salariales prévues par l'ordonnance sur les juges, ce qui correspond au montant du traitement initial d'un juge de 46 ans. La croissance annuelle des traitements prévue dans l'ordonnance sur les juges entraînerait donc, en l'espace de quelques années seulement, des disparités salariales massives entre les juges déjà au service du TAF et les juges nouvellement entrés en fonction. De plus, indépendamment de la question du traitement initial, la Commission judiciaire a considéré qu'une hausse salariale garantie de 6000 francs par an était extraordinairement élevée et difficile à expliquer au grand public. La CJ s'est donc adressée au Conseil fédéral¹⁶ pour lui proposer de soumettre au Parlement une modification de l'ordonnance sur les juges prévoyant une hausse annuelle moins importante des traitements des juges. La Commission avait préalablement avisé l'ensemble des candidats de cette démarche en leur demandant de signer une déclaration selon laquelle ils acceptaient, en cas de modification de l'ordonnance sur les juges par le Parlement, que le droit à une augmentation annuelle de 3% ne leur soit pas acquis.

Le Conseil fédéral a approuvé, le 1^{er} février 2006, un message portant modification de l'ordonnance sur les juges (06.016), dans lequel il proposait de fixer l'augmentation annuelle des traitements des juges des tribunaux fédéraux de première instance à 1,2% du montant maximum de l'échelon d'évaluation A de la classe de traitement 33. Conseil prioritaire, le Conseil des Etats a approuvé cette modification de l'ordonnance sur les juges le 9 juin 2006.

16 En qualité de commission de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), la Commission judiciaire n'a pas le pouvoir de présenter des initiatives.

Aperçu statistique

	Activité antérieure			Langue maternelle			Sexe		Total	
	Juge comm. recours	Juge suppl. comm. recours	Autre	Allemand	Français	Italien	Masculin	Féminin	Nombre de personnes	Nombre de postes
Candidatures reçues	65	13	136 ¹⁷	165	38	11	152	62	214	--
Personnes auditionnées	65	13	100	131	36	11	124	54	178	--
Personnes recommandées aux groupes parlementaires	61	6	24	67	19	5	68	23	91 ¹⁸	60.3 ¹⁹
Juges élus	59	4	9	53	16	3	53	19	72 ²⁰	61.9

17 Dont 13 personnes travaillant dans les commissions fédérales de recours en qualité de greffier ou de secrétaire juridique.

18 Dont 67 candidats recommandés en première priorité (première liste) et 24 en seconde priorité (seconde liste).

19 Nombre total de postes à occuper par les candidats de la première liste.

20 Dont 65 personnes recommandées en première priorité par la Commission judiciaire, 2 recommandées en seconde priorité et 5 autres personnes.