

83.071

**Message
concernant l'augmentation temporaire
du nombre des suppléants et des rédacteurs d'arrêts
du Tribunal fédéral**

du 19 octobre 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

En accord avec le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances, nous vous soumettons, en vous proposant de l'approuver, un message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral de portée générale concernant l'augmentation temporaire du nombre des suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral.

Nous vous prions, d'agréez, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

19 octobre 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

La charge du Tribunal fédéral s'est, depuis des années déjà, régulièrement accrue. S'il est vrai que le nombre d'affaires réglées s'accroît d'année en année, celui des nouvelles affaires augmente pratiquement dans la même proportion. Le Tribunal n'est dès lors plus en mesure de réduire par ses propres moyens le nombre des causes pendantes. La durée des procédures est par conséquent de plus en plus longue, ce qui risque de porter atteinte au droit du citoyen de voir sa cause jugée dans un délai raisonnable.

Vu cet important volume de travail, des mesures permettant au Tribunal de remédier à cette situation à bref délai s'imposent. En effet, la révision de l'organisation judiciaire fédérale est un travail de longue haleine, qui n'est actuellement d'aucun secours à la surcharge aiguë du Tribunal. Des mesures d'urgence sont donc inéluctables. Celles-ci devront donner au Tribunal fédéral les moyens de ramener les retards accumulés à un niveau acceptable, en attendant l'entrée en vigueur et les effets de la loi d'organisation judiciaire révisée (OJ: RS 173.110).

Les mesures transitoires proposées ici portent essentiellement sur le renforcement de l'effectif du Tribunal fédéral, en premier lieu l'élection de 15 juges suppléants qui exerceront une fonction temporaire, soit jusqu'au 30 juin 1988. En outre, la faculté doit être accordée au Tribunal fédéral, à l'avenir, de proposer au Parlement l'élection de juges fédéraux sortants, en qualité de juges suppléants temporaires, lesquels ne seront pas imputés sur le nombre maximum fixé par la loi. Il va de soi que ces suppléants, grâce à leurs connaissances et leur expérience, seront à même de rendre au Tribunal les services les plus précieux. Quant aux autres mesures, elles résultent, en ce qui concerne le Tribunal fédéral, de l'augmentation précitée du nombre des juges: Indépendamment du fait que le nombre des rédacteurs d'arrêts devra provisoirement être porté de 40 à 46, l'effectif de la chancellerie doit être accru. Enfin, il s'avère indispensable de relever les indemnités journalières allouées aux suppléants en raison de la plus lourde responsabilité qu'ils auront à assumer. Cette dernière mesure entre dans la compétence du Conseil fédéral.

Le recours aux juges fédéraux sortants, l'accroissement du nombre de rédacteurs d'arrêts, le renforcement du personnel de chancellerie et l'augmentation des indemnités journalières attribuées aux suppléants doivent aussi profiter au Tribunal fédéral des assurances. Ce dernier, également confronté à un volume de travail considérable, est dès lors contraint de réduire le nombre des dossiers en retard, en vue de maîtriser l'accroissement prévisible du volume de travail.

Message

1 Partie générale

11 Surcharge de travail du Tribunal fédéral

111 Importance de la surcharge

Le volume de travail du Tribunal fédéral, notamment en matière de droit public et de droit administratif, s'est accru considérablement depuis la dernière révision importante de l'OJ en 1969. Depuis lors, les nouvelles affaires ont augmenté de 114 pour cent (entrées 1969 = 1629; 1982 = 3483). Le nombre de litiges en matière de droit public a plus que doublé durant la même période (entrées 1969 = 684; 1982 = 1653). Dans ses rapports de gestion, le Tribunal fédéral a attiré l'attention sur cette situation critique à plusieurs reprises, en dernier lieu dans son rapport de gestion 1982 (partie A/IV, p. 306).

Des mesures d'organisation et l'accroissement du nombre des juges (de 26 à 30) ont permis d'augmenter le nombre des affaires liquidées, qui ont passé de 1705 en 1969 à 3508 en 1982, ce qui représente environ 106 pour cent de plus (FF 1978 I 1245 et 1980 III 773). Alors qu'en 1969, chaque juge traitait en moyenne 66 affaires, il en liquidait 117 en 1982. Malgré cette amélioration, les retards se sont accumulés de plus en plus, l'augmentation des affaires nouvelles réduisant à néant les effets des mesures prises en vue de remédier à la situation.

En 1982, malgré les efforts déployés par le Tribunal, qui a réglé davantage de dossiers, les affaires nouvelles se sont accrues de telle sorte qu'il a été impossible de réduire les retards de façon sensible. En effet, les 344 affaires supplémentaires liquidées en 1982 ne l'ont emporté que de très peu sur les 300 affaires nouvelles. C'est ainsi que l'examen de 1762 causés a dû être reporté à 1983; 800 d'entre elles, introduites ou suspendues durant les 3 derniers mois de 1982, constituent des reports «normaux», tandis que les 1000 restantes sont des dossiers véritablement en souffrance auprès des cours de droit public (cf. rapport de gestion 1982, partie A/IV et partie C/I, p. 306 et 316). Les tableaux ci-annexés (annexes 1 à 4) illustrent bien la situation actuelle: Le Tribunal liquide chaque année davantage d'affaires, mais les entrées augmentant pratiquement à la même allure, il n'est plus en mesure de venir à bout des importants retards accumulés. L'avenir ne laisse présager aucune amélioration, car il n'y a pas d'espoir de voir le volume de travail diminuer. Selon les estimations se rapportant à l'année en cours, les entrées vont probablement encore s'accroître pour atteindre bientôt le chiffre de 4000 affaires par an.

Ce phénomène n'est pas typiquement suisse, nos voisins européens en souffrent aussi. En effet, une enquête menée par l'Office fédéral de la justice démontre qu'en République fédérale d'Allemagne, les affaires pendantes à la Cour constitutionnelle fédérale et à la Cour administrative fédérale ont doublé en 10 ans. Le Conseil d'Etat français a dû, à la fin de l'année judi-

ciaire 1981/1982, reporter à l'année suivante quelque 7000 affaires. La durée de la procédure, dans environ 30 pour cent des causes traitées par cette juridiction, s'étend sur plus de 2 ans; dans 10 pour cent des cas, elle dépasse même 3 ans. En dehors d'un apport supplémentaire en personnel, on cherche à alléger la charge des tribunaux en limitant les possibilités de recours et en simplifiant la procédure.

112 Effets de la surcharge

La situation actuelle a non seulement pour effet de prolonger la durée des procédures devant le Tribunal fédéral, mais elle risque en plus d'affecter la qualité de la jurisprudence en raison de la surcharge croissante qui pèse sur l'activité des juges. Cela signifie – et les commissions de gestion des deux Conseils l'ont clairement reconnu – que le Tribunal fédéral, en raison de la surabondance de travail, éprouvera toujours plus de difficultés à assurer la protection juridique du citoyen, conformément à sa mission constitutionnelle.

Cette protection englobe le droit du justiciable à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable, comme le garantit expressément la Convention européenne des droits de l'homme (art. 6, ch. 1^{er}; RS 0.101). Ce droit est violé lorsqu'un recours de droit administratif n'est liquidé que trois ans et demi après avoir été déposé, sans que des motifs pertinents justifient une procédure aussi longue. Or, la surcharge d'un tribunal, à elle seule, ne saurait constituer un tel motif. Il appartient donc aux autorités compétentes de remédier à une telle situation (arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, du 13 juillet 1983, dans la cause Zimmermann et Steiner contre Confédération suisse, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A, vol. 66 = Schweizerische Juristenzeitung, 1983, n° 20, p. 327 s.).

Il découle de ce qui précède qu'il est urgent et indispensable de prendre des mesures visant à réduire les retards accumulés et à accélérer la procédure devant le Tribunal fédéral.

113 Causes de la surcharge

Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé sur les causes de la surcharge du Tribunal fédéral dans ses messages antérieurs portant sur des mesures d'allègement en faveur du Tribunal fédéral ou du Tribunal fédéral des assurances (FF 1978 I 1249 et 1980 I 164 et III 775). Nous limiterons par conséquent nos propos à ce qui suit: Les pouvoirs publics interviennent plus souvent en faveur du bien-être des citoyens et exercent une emprise de plus en plus forte sur leur liberté; cette évolution ne manque pas de multiplier les conflits entre citoyens et Etat. Elle trouve cependant sa contrepartie naturelle dans le perfectionnement de la protection juridique. Conscient de ses possibilités de défense contre l'Etat, le justiciable en use pour sauvegarder ses intérêts.

12 Situation au Tribunal fédéral des assurances

121

Durant les premières années ayant suivi la révision de l'organisation judiciaire de 1969, le volume de travail du Tribunal fédéral des assurances ne s'est pratiquement pas modifié. Mais depuis 1975, il s'est accru considérablement. Alors qu'on enregistrait, entre 1970 et 1972, 683 entrées en moyenne, on en comptait 1540 entre 1980 et 1982. En une décennie, l'augmentation des nouvelles affaires est donc de 125 pour cent.

122

Grâce aux mesures prises ces dernières années (augmentation du nombre des juges, des rédacteurs d'arrêts et du personnel de chancellerie; automatisation partielle de la rédaction des arrêts et autres mesures de rationalisation), le Tribunal a pu liquider davantage de dossiers (FF 1980 I 161), soit 1694 en 1982; 1237 affaires étaient encore pendantes à la fin de l'année 1982 (BO 1983 N, p. 844).

123

Même si l'on peut s'attendre, pour l'année en cours, à une certaine diminution du nombre des affaires pendantes, la situation n'est nullement satisfaisante. L'ensemble du personnel et surtout les juges doivent fournir un effort extraordinaire pour maintenir le rythme annuel de 1700 jugements rendus. A l'instar des juges du Tribunal fédéral, ceux du Tribunal fédéral des assurances ne peuvent liquider davantage de cas par année sans risquer de compromettre la qualité de la jurisprudence. On constate en outre avec inquiétude que la durée moyenne de la procédure, qui s'élevait en 1972 à 4,9 mois, a atteint, en 1981 et 1982, une moyenne de 10 mois, non compris le temps consacré à la rédaction des arrêts. Alors que les affaires simples sont généralement réglées rapidement, les parties attendent pendant un à deux ans le jugement mettant fin à une procédure complexe. Compte tenu de la rapidité que requiert la procédure en matière de sécurité sociale, et au vu du volume actuel de travail, le nombre des causes pendantes devrait être réduit à quelque 800 et la durée moyenne de la procédure ramenée à 6 mois environ.

124

Différents obstacles s'opposent à la réduction du volume de travail et de la durée moyenne de la procédure. En effet, l'expérience démontre que la détérioration de la situation économique entraîne une augmentation du nombre des recours, en particulier en matière d'assurance-chômage et d'assurance-invalidité.

La mise en vigueur de nouvelles lois contribuera encore à augmenter sensiblement la charge du Tribunal fédéral des assurances, augmentation dont l'importance ne peut s'évaluer aujourd'hui avec précision. Il s'agit de l'assurance-accidents (extension du cercle des personnes assujetties à l'assurance obligatoire et compétences nouvelles du Tribunal pour connaître des litiges en matière de classement dans le tarif des primes), de l'assurance-chômage obligatoire et de l'indemnité en cas d'insolvabilité, ainsi que de la prévoyance professionnelle-vieillesse, survivants et invalidité.

13 Bilan et conclusions

131

Il ressort de ce qui précède que le Tribunal est actuellement surchargé de besogne et n'est par conséquent plus en mesure de garantir suffisamment la protection juridique du citoyen. Des mesures visant à réduire les retards accumulés s'imposent et doivent être mises en œuvre sans délai. Aussi est-il exclu d'attendre la révision de l'organisation judiciaire fédérale (révision de l'OJ). Cette réorganisation, œuvre de longue haleine, ne saurait être menée à chef dans un délai permettant d'assainir la situation actuelle. D'ailleurs, le délai de réponse, imparti aux participants de la procédure de consultation sur l'avant-projet des experts, complété par des propositions du Département fédéral de justice et police, a expiré le 30 septembre 1983. La loi d'organisation judiciaire révisée entrera en vigueur fin 1986 dans le meilleur des cas. Comme les points essentiels de cet avant-projet résident dans des mesures d'allègement relevant de l'organisation et de la procédure, leurs effets ne se manifesteront, selon l'expérience, qu'après une certaine période de démarrage. Elles ne permettent donc pas de parer au plus pressé. Il en va ainsi, tout d'abord, de la procédure dite d'autorisation, mise en discussion dans le cadre de la consultation. Si cette innovation était adoptée, le citoyen ne pourrait à l'avenir recourir aux Tribunaux fédéraux, contre la décision d'une autorité judiciaire inférieure, que si le grief invoqué soulève une question de principe.

La procédure d'autorisation n'est en effet applicable qu'aux décisions émanant d'une autorité judiciaire. Plus ces autorités seront nombreuses, plus nombreux seront les recours soumis à la procédure d'autorisation et plus le Tribunal fédéral sera déchargé. L'avant-projet de la nouvelle loi d'organisation judiciaire prévoit par conséquent l'obligation, pour les cantons, d'instituer des autorités de recours indépendantes pour tous les litiges fondés sur le droit administratif fédéral et susceptibles d'être déferés en dernière instance au Tribunal fédéral par un recours de droit administratif (art. 129, 1^{er} al.). Une telle mesure n'est de toute évidence pas réalisable du jour au lendemain. En effet, comme il appartient aux cantons de la mettre en œuvre, une période transitoire doit leur être accordée. Cette innovation sera donc, à plus forte raison, impropre à tenir lieu de mesure d'urgence.

Le Tribunal fédéral, dans son rapport de gestion 1982, a demandé que d'autres mesures d'urgence soient examinées sans attendre la réorganisation

judiciaire (rapport de gestion 1982, partie A/IV, p. 306). La commission de gestion du Conseil national a appuyé cette demande dans une lettre du 27 mai 1983 adressée au Chef du Département fédéral de justice et police. Elle est d'avis que, d'ici l'entrée en vigueur de la nouvelle loi d'organisation judiciaire, l'adoption de mesures extraordinaires visant à réduire les retards accumulés au Tribunal fédéral est indispensable. Cette opinion a d'ailleurs été clairement exprimée lors des débats des Chambres fédérales de juin 1983 sur la gestion (BO 1983 N, p. 844 ss; BO 1983 E, p. 268 s.).

132

La situation du Tribunal fédéral des assurances, bien que moins dramatique, risque de se détériorer en peu d'années, au vu des prévisions esquissées sous chiffre 124. Il doit donc bénéficier, lui aussi – mais dans une mesure plus faible –, des mesures d'allègement proposées. Le Tribunal fédéral des assurances souligne qu'on ne saurait trop tarder à prendre des mesures lui permettant de faire face à l'accroissement futur de son volume de travail; il s'agit, selon lui, de mesures provisoires, relatives au personnel, en attendant que l'organisation judiciaire révisée entre en vigueur et porte ses fruits.

133

Enfin, il y a lieu de constater que les Tribunaux fédéraux épuisent toutes les possibilités que leur offre la loi actuelle afin de maîtriser le volume des affaires. Ils ne sont par conséquent plus à même d'augmenter par leurs propres moyens le nombre des affaires liquidées.

Citons, à titre d'exemple, l'usage qu'ils font de la procédure sommaire qui permet à trois juges de décider, sans délibération publique et à l'unanimité, de ne pas examiner le fond des recours manifestement irrecevables, de rejeter ceux qui sont manifestement mal fondés ou d'admettre ceux qui sont manifestement bien fondés (art. 92 et 109 OJ). En 1979, la procédure sommaire a été appliquée dans 729 cas sur 1178 (= 60%) en matière de droit public et dans 170 cas sur 496 (= 36%) en droit administratif (rapport de gestion 1979, p. 324). Les chiffres correspondants de 1982 sont les suivants: 1126 litiges de droit public sur 1603 (environ 70%) et 331 litiges de droit administratif sur 670 (environ 49%) ont été réglés en procédure sommaire. La proportion des cas traités ainsi a donc augmenté sensiblement depuis 1979, ce qui montre que le Tribunal fédéral exploite cette possibilité d'allègement que lui offre la loi. Il en va de même s'agissant du Tribunal fédéral des assurances (rapport de gestion 1982, p. 316 et 330).

2 **Détail des mesures d'allègement**

Ce chapitre est consacré aux différentes mesures d'allègement qui se fondent du reste sur une proposition commune des Tribunaux fédéraux. La

principale mesure envisagée est l'augmentation du nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral, mesure qui ne s'impose pas, actuellement, pour le Tribunal fédéral des assurances. Quant aux autres mesures (recours aux juges fédéraux sortants, augmentation du nombre des rédacteurs d'arrêtés, renforcement du personnel de chancellerie, relèvement des indemnités allouées aux juges suppléants), elles sont, en ce qui concerne le Tribunal fédéral, le corollaire direct de l'augmentation du nombre des suppléants. Elles doivent également profiter au Tribunal fédéral des assurances pour être à même de réduire, lui aussi, les retards accumulés et de maîtriser l'accroissement attendu de sa charge.

21 Juges suppléants

211 Augmentation du nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral

En lui donnant les moyens de liquider en quatre ans 1000 à 1200 affaires supplémentaires, les mesures urgentes ont pour but de permettre au Tribunal fédéral de ramener les retards accumulés à un niveau acceptable, jusqu'à ce que la nouvelle loi d'organisation judiciaire entre en vigueur et déploie ses effets. A cette fin, il serait nécessaire de faire appel à 15 nouveaux juges suppléants temporaires, qui devraient être élus par l'Assemblée fédérale. Cette mesure implique une augmentation du nombre légal maximum des juges suppléants qui, de 15 à l'heure actuelle, devrait être porté à 30.

C'était déjà la principale mesure envisagée au cours des débats des Chambres fédérales sur la gestion, lors de la session de juin 1983 (BO 1983 N, p. 845; BO 1983 E, p. 268 s.); elle avait été suggérée par la commission de gestion du Conseil national (lettre du 27 mai au Chef du Département fédéral de justice et police).

L'augmentation du nombre des juges suppléants s'avère une solution doublement avantageuse: elle permet de décharger rapidement et efficacement le Tribunal fédéral sans que cela n'anticipe sur la révision de la loi d'organisation judiciaire et, surtout, elle peut être limitée dans le temps. Une fois devenue caduque, rien ne s'opposera à ce que le nombre des suppléants soit ramené à son niveau actuel. Sa durée est fonction du fait que la loi d'organisation judiciaire révisée ne pourra entrer en vigueur qu'à fin 1986, dans le meilleur des cas. Elle ne portera ses fruits, comme toute nouvelle procédure d'ailleurs, qu'avec un certain retard, estimé à environ deux ans. La mesure proposée devra donc, pour atteindre son but, rester en vigueur jusqu'au milieu de l'année 1988 (ch. 131 ci-dessus).

Ces juges suppléants temporaires auront à fournir un effort important. Ils devront, pendant toute la durée de la mesure, consacrer une part non négligeable – soit entre 25 et 50 pour cent – de leur activité à leur fonction judiciaire. Le Conseil fédéral n'a pas suivi la commission de gestion du Conseil national qui n'envisageait que des suppléants occupés à plein temps. Il estime qu'il sera plus facile de persuader des personnalités compétentes

d'accepter une fonction accessoire – même si elle est exigeante – qu'une fonction à temps complet mais temporaire.

Il ne faut cependant pas oublier que le renfort apporté par les 15 suppléants temporaires, durant une période d'environ quatre ans, ne permettra d'atteindre le but ambitieux visé que si les affaires nouvelles n'augmentent pas, durant ce laps de temps, dans une proportion telle qu'elle annulerait le rendement supplémentaire ainsi fourni.

La réussite de cette formule dépend également des critères présidant à la sélection desdits suppléants, qui devront être choisis en fonction de leurs connaissances professionnelles, mais aussi de leur disponibilité. Cette tâche s'avère d'ores et déjà très délicate: le Tribunal fédéral s'est déclaré disposé à prêter ses bons offices en vue de rechercher des personnalités répondant aux critères susmentionnés (comme l'avait d'ailleurs suggéré la commission du Conseil national dans sa lettre du 27 mai 1983 au Chef du Département fédéral de justice et police).

212 Recours aux juges fédéraux sortants

On a proposé à plusieurs reprises que les juges fédéraux sortants (suite à leur démission ou en raison de l'expiration de leur période de fonction) soient réintégrés par les Tribunaux fédéraux en qualité de juges suppléants extraordinaires, chargés spécialement des dossiers en souffrance. Cette solution offrirait des avantages pratiques évidents. Il est en effet concevable qu'un juge sortant soit disposé à prêter son concours au tribunal pour une période limitée. On pourrait même envisager qu'un juge renonce de manière anticipée à sa fonction principale pour se consacrer à temps partiel aux activités du tribunal. Avantage par son expérience judiciaire et sa connaissance de la matière, ce suppléant extraordinaire pourrait ainsi mener à chef les affaires dont il avait à connaître auparavant, liquider les dossiers en souffrance dans un domaine juridique déterminé ou encore examiner certaines questions particulières qui pourraient se poser à la suite d'une nouvelle législation.

Conscient de ces avantages, le Conseil fédéral doute cependant de la compatibilité d'une telle solution avec l'article 107, 1^{er} alinéa, de la constitution. Elle équivaudrait, en effet, à déléguer aux Tribunaux fédéraux l'élection des juges suppléants. Or, la disposition précitée prévoit que les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale. Les juges sortants ont, certes, été élus une fois déjà par l'Assemblée fédérale, mais uniquement en qualité de juges fédéraux à temps complet et non en tant qu'éventuels juges suppléants ultérieurs. La fonction de suppléant n'est pas une fonction partielle, incluse en quelque sorte dans celle de juge à temps complet, mais une charge distincte. Par conséquent, lorsqu'un juge fédéral désire abandonner sa fonction principale pour exercer celle de suppléant, il doit, conformément à l'article 107, 1^{er} alinéa, de la constitution, être élu en cette qualité par l'Assemblée fédérale. Le fait que l'activité des suppléants soit limitée dans le temps et qu'elle prendra fin dès que les retards accumulés par les Tribunaux fédéraux auront été ré-

sorbés, n'y change rien. Le Conseil fédéral ne peut dès lors soutenir la proposition donnant aux Tribunaux fédéraux la compétence d'élire les juges fédéraux sortants en qualité de juges suppléants temporaires.

Cependant pour ne pas faire obstacle à cette solution qui présente indéniablement des avantages, le Conseil fédéral, d'entente avec les Tribunaux fédéraux, présente une proposition intermédiaire: Dans tous les cas, c'est l'Assemblée fédérale qui élira les juges fédéraux sortants disposés à accepter cette nouvelle fonction de juge suppléant. Toutefois, le tribunal auquel les juges en question ont appartenu, aura le droit de les proposer en vue de leur élection. Celle-ci devra se faire sans délai et indépendamment du nombre maximum autorisé, c'est-à-dire sans que le nombre de ces suppléants soit imputé sur celui fixé par la loi. Les juges fédéraux sortants pourront ainsi être proposés et élus au moment de leur démission déjà. Il s'agit ici, au même titre que l'élection des 15 suppléants extraordinaires du Tribunal fédéral, d'une mesure temporaire qui prendra fin le 30 juin 1988 (ch. 211 ci-dessus).

213 Indemnisation des suppléants

Il est plus aisé de recruter des personnalités aptes à exercer la fonction exigeante de suppléant s'il leur est garanti une indemnité correspondant à leurs position et responsabilité.

Cette indemnité est fixée par le Conseil fédéral. Aux termes de son ordonnance y relative, les juges suppléants touchent actuellement une indemnité journalière de 300 francs. Lorsqu'ils sont de condition indépendante, ils reçoivent un supplément de 200 francs par jour (RS 173.122). La somme de 300 francs, convertie en traitement annuel, n'atteint même pas le niveau du traitement initial d'un jeune secrétaire du Tribunal fédéral. Compte tenu de la charge et de la responsabilité liées à la nouvelle fonction de suppléant extraordinaire, le Conseil fédéral a fixé à 600 francs l'indemnité journalière allouée aux suppléants de condition indépendante et à 500 francs celle attribuée aux autres. Lorsque les suppléants consacreront annuellement au moins 65 jours de travail à leur activité judiciaire, ces indemnités seront majorées de 200 francs par jour de travail. Par là, le Conseil fédéral entend contribuer à l'amélioration des conditions de base régissant l'activité des suppléants temporaires.

Ce nouveau barème s'appliquera également aux suppléants en exercice. L'innovation profitera donc à tous les juges suppléants et contribuera à améliorer leur situation et à revaloriser leur fonction. On peut dès lors supposer que l'un ou l'autre des suppléants actuellement en fonction sera incité à assumer un travail plus important au service du Tribunal. Par conséquent, le Conseil fédéral a décidé que le nouveau barème sera appliqué le plus vite possible, soit à partir du 1^{er} janvier 1984, sans attendre que le Parlement ait accepté d'augmenter le nombre des suppléants du Tribunal fédéral et ait procédé à leur élection.

22 Rédacteurs d'arrêts (secrétaires)

221

L'élargissement du collège des juges nécessite le renforcement du nombre des rédacteurs d'arrêts. Le Conseil fédéral propose donc de porter le nombre des greffiers et secrétaires du Tribunal fédéral de 40 à 46.

Cependant, et contrairement à l'avis du Tribunal fédéral, le Conseil fédéral n'entend pas donner à cette mesure un caractère durable. Sa durée doit être calquée sur celle, temporaire elle aussi, de l'augmentation des juges suppléants.

222

Le Tribunal fédéral des assurances a besoin de trois nouveaux rédacteurs d'arrêts. Ces derniers n'excèdent pas, à la différence de ceux du Tribunal fédéral, le nombre maximum actuellement autorisé par la loi. Il ne sera par conséquent pas nécessaire de le modifier, il suffira de l'épuiser.

En effet, l'arrêté fédéral du 21 mars 1980 a fixé le nombre maximum des greffiers et secrétaires du Tribunal fédéral des assurances à 23, dont 11 greffiers au plus (art. 2 de l'arrêté fédéral concernant le nombre des greffiers et des secrétaires du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances; RS 173.110.2). Or, seuls 20 rédacteurs d'arrêts sont actuellement engagés au Tribunal fédéral des assurances (5 greffiers et 15 secrétaires). Mais l'effectif autorisé qui, avec le personnel de chancellerie, compte 34 unités est actuellement atteint.

Il ne sera plus possible d'améliorer avec cet effectif le résultat obtenu en 1982 et de liquider plus de 1700 dossiers par année. Pour ramener les importants retards accumulés à un niveau acceptable et faire face à l'accroissement attendu du volume de travail (ch. 124 ci-dessus), il sera donc indispensable d'engager trois nouveaux rédacteurs d'arrêts; le nombre de 23, consenti par l'arrêté fédéral de 1980, sera ainsi respecté. Le budget 1984 devra en tenir compte, en incluant dans l'effectif autorisé ces postes supplémentaires.

Ces dispositions ne dépendent pas directement de l'objet principal de ce projet, à savoir l'élargissement du collège des juges du Tribunal fédéral, mais découlent de deux mesures qui le complètent. Elles profiteront non seulement au Tribunal fédéral, mais également au Tribunal fédéral des assurances, raison pour laquelle nous en faisons état ici: On peut s'attendre, d'une part, à ce qu'une rémunération améliorée incite l'un ou l'autre des suppléants à se charger d'un plus grand nombre de dossiers du Tribunal fédéral des assurances (ch. 213 ci-dessus) et, d'autre part, à ce que l'Assemblée fédérale soit amenée tôt ou tard à élire, sur proposition du Tribunal fédéral des assurances, l'un ou l'autre des juges fédéraux sortants en qualité de suppléant. Cela peut avoir pour effet que le nombre légal maximum des suppléants soit dépassé (ch. 212 ci-dessus). Or, il est évident qu'une participation plus active des suppléants en exercice et l'élection de suppléants

temporaires ne porteront leurs fruits que si le nombre des rédacteurs d'arrêts suit le même rythme.

23 Personnel de chancellerie

231

Le règlement supplémentaire de 300 affaires rend indispensable une augmentation du nombre des dactylographes du Tribunal fédéral. Il conviendra donc d'élever, dans le budget 1984 et les budgets suivants, l'effectif de deux unités.

232

La chancellerie du Tribunal fédéral des assurances a également besoin de renforts. Pour liquider 300 dossiers en plus par année, 2 unités supplémentaires lui sont nécessaires. Le Tribunal fédéral des assurances propose donc que l'effectif actuel de 34 unités soit augmenté de 5, compte tenu des 3 rédacteurs d'arrêts et des 2 unités pour la chancellerie.

Les remarques déjà émises à propos des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral des assurances s'imposent ici également: une collaboration plus active des suppléants en exercice et l'élection de juges suppléants temporaires ne porteront leurs fruits que si l'effectif du personnel de chancellerie suit le pas. Cette mesure est ainsi liée au présent projet et doit être appréciée dans ce contexte.

3 Effets quant aux finances et au personnel

31 Quant aux finances de la Confédération

311 Suppléants

Tribunal fédéral

Fr.

Les frais supplémentaires résultant de la rémunération des suppléants extraordinaires ne peuvent être estimés avec précision en raison de nombreux facteurs d'incertitude. Néanmoins, si l'on part de l'idée ambitieuse que 10 à 15 suppléants se déclareront d'accord de consacrer 25 à 50 pour cent de leur temps au Tribunal, et en appliquant les nouveaux barèmes, ces frais seront de l'ordre de 1000 indemnités journalières à 750 francs¹⁾, soit environ 750 000

A ce montant s'ajoutent les dépenses dues au remboursement des frais et aux indemnités de déplacement, soit environ 100 000
850 000

¹⁾ Moyenne entre 800 francs (suppléants de condition indépendante) et 700 francs (autres suppléants).

Les nouveaux barèmes s'appliqueront également aux suppléants en exercice: Certains d'entre eux seront peut-être amenés à fournir un travail plus important. Calculés sur la base de 500 indemnités journalières payables aux suppléants ordinaires, les frais supplémentaires s'élèveront à (500 × 150 fr.)¹⁾ environ 75 000

Tribunal fédéral des assurances

Les heures de travail fournies par les suppléants entre 1980 et 1982 s'élèvent en moyenne à environ 190 par suppléant. Calculés sur la base des nouvelles indemnités journalières (500 resp. 600 francs, la durée annuelle de travail étant estimée à 200 heures par suppléant), les frais supplémentaires (y compris les remboursements de frais et les indemnités de déplacement) s'élèveront à quelque 5000 francs par suppléant, ce qui fait, compte tenu des 9 suppléants du Tribunal fédéral des assurances, environ 45 000

Pour les *deux Tribunaux fédéraux*, il faut s'attendre à ce que l'un ou l'autre des juges fédéraux sortants soit élu suppléant temporaire et ce, sans qu'il soit imputé sur le nombre légal maximum (ch. 212). Les frais qui en résulteront ne peuvent être déterminés avec précision. Néanmoins, ils ne seront pas trop élevés dans la mesure où il ne s'agira que de cas isolés.

312 Rédacteurs d'arrêts
(secrétaires; classe de traitement 2)

<i>Tribunal fédéral</i>	Fr.		Fr.
Traitement de base	70 000		
Allocation de renchérissement 15 pour cent	10 500		
Indemnité de résidence	3 200		
Allocation familiale	<u>1 300</u>		
Traitement annuel brut	85 000	× 6	510 000
<i>Tribunal fédéral des assurances</i>			
Traitement annuel brut comme pour le Tribunal fédéral	85 000	× 3	255 000

¹⁾ Moyenne entre l'augmentation de 100 francs (suppléants de condition indépendante) et de celle de 200 francs (autres suppléants).

313 Personnel de chancellerie (classe de traitement 15)

<i>Tribunal fédéral</i>	Fr.		Fr.
Traitement de base	35 000		
Allocation de renchérissement	5 250		
Indemnité de résidence	<u>2 750</u>		
Traitement annuel brut	43 000	× 2	86 000
<i>Tribunal fédéral des assurances</i>			
Traitement annuel brut comme pour le Tribunal fédéral	43 000	× 2	86 000

314 Récapitulation des coûts

Au total, les frais de personnel supplémentaire sont les suivants:

- Tribunal fédéral	environ	1 520 000
- Tribunal fédéral des assurances	environ	<u>390 000</u>
Total	environ	1 910 000

315 Immeuble et mobilier

315.1 Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral ayant épuisé ses réserves en locaux, l'aménagement de nouveaux bureaux devient nécessaire. Ceci entraîne, sans compter l'augmentation des frais d'administration et de gestion, de nouveaux frais de matériel uniques. Deux solutions sont envisageables, savoir la construction d'un pavillon provisoire dans la cour intérieure Est du Tribunal fédéral (coût estimé à 300 000 – 350 000 fr.) – solution qui n'est pas sans poser quelque problème, notamment en ce qui concerne l'autorisation de construire – ou alors l'installation de bureaux dans des locaux loués. Les dépenses en mobilier et autres fournitures s'y ajoutant s'élèvent, pour 1984, à quelque 60 000 francs. Elles feront l'objet – au même titre que les frais de construction ou de location, et suivant l'urgence – de crédits supplémentaires pour 1984 ou elles seront inscrites au budget 1985.

315.2 Tribunal fédéral des assurances

Des bureaux supplémentaires doivent aussi être aménagés au Tribunal fédéral des assurances et être mis à disposition des nouveaux collaborateurs. L'examen de la question a permis d'établir que les places de travail nécessaires pourraient être installées à l'intérieur même du bâtiment du Tribunal. Les frais y relatifs s'élèvent à 80 000 francs. Il sera proposé au Parlement d'accorder les crédits nécessaires à cet effet, soit au titre de supplément au budget 1984, soit dans le cadre du budget de construction 1985.

32 Effets quant au personnel
321 Suppléants du Tribunal fédéral

Le nombre actuel de 12 à 15 suppléants est porté à 30, avec effet jusqu'au 30 juin 1988. S'y ajoutent, le cas échéant, les juges fédéraux sortants, élus par le Parlement, en dehors du nombre légal maximum, en qualité de suppléants temporaires des deux Tribunaux fédéraux.

322 Personnel des Tribunaux fédéraux

L'effectif du personnel des Tribunaux fédéraux est porté, pour 1984, de 119 à 140 unités (6 nouveaux postes de secrétaire + 10 postes pour le reste du personnel du Tribunal fédéral, de même que 3 nouveaux postes de secrétaire + 2 postes pour le reste du personnel du Tribunal fédéral des assurances).

Les 10 postes en question du Tribunal fédéral englobent deux unités affectées au service de la chancellerie, dont les suppléants extraordinaires et les nouveaux rédacteurs d'arrêts auront besoin (ch. 231 ci-dessus). Ils comprennent en outre 8 unités chargées d'assurer l'expédition des affaires courantes et la réalisation du projet «informatique» (cf. rapport de gestion 1982, partie A/IV, p. 306 et lettre du Tribunal fédéral du 26 mai 1983 adressée au Conseil fédéral et aux Chambres fédérales). Comme ces mesures servent également à décharger le Tribunal fédéral, les effets qu'elles produisent sur l'état du personnel sont mentionnés ici, quand bien même elles ne sont pas directement liées à l'accroissement du nombre des juges.

323 Intégration au budget

Dans l'arrêté fédéral sur le budget, l'effectif du personnel des Tribunaux fédéraux n'est pas compris dans l'effectif total du personnel des départements et de la Chancellerie fédérale et fait l'objet d'une rubrique séparée. Cela correspond à la décision – toujours en vigueur – prise en 1981 par le Parlement de porter à 119 l'effectif du personnel des Tribunaux fédéraux (BO 1981 N, p. 429; BO 1981 E, p. 181). Cette décision, déjà consacrée par le chiffre II, 1^{er} et 2^e alinéas, de l'arrêté fédéral concernant le nombre des greffiers et des secrétaires du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances (RS 173.110.2), n'a pas besoin d'être confirmée. Les raisons suivantes qui ont présidé à la décision du Parlement, sont toujours pertinentes.

Comme l'administration doit faire face à des difficultés analogues à celles des Tribunaux, et a par conséquent besoin de tous ses effectifs, le Conseil fédéral ne peut transférer aux Tribunaux des postes devenus vacants au sein de l'administration. Il en résulterait pour celle-ci une amputation non justifiée de ses effectifs. De plus, si les Tribunaux fédéraux devaient demander au Conseil fédéral l'attribution des postes supplémentaires en question, l'in-

dépendance dont jouit dans notre pays le pouvoir judiciaire par rapport au gouvernement et à l'administration s'en trouverait compromise.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Dans le rapport du Conseil fédéral sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale, du 16 janvier 1980, le présent message ne figure pas parmi les projets dont le Parlement aurait à traiter durant la législature 1979-1983. Cependant, l'évolution de la situation - imprévisible à l'époque - nécessite des mesures d'urgence qui font l'objet du présent projet.

5 Forme juridique des mesures d'allégement

Les mesures d'allégement proposées par le Conseil fédéral sont de niveaux législatifs différents.

- S'agissant d'une mesure limitée dans le temps, l'augmentation du nombre des suppléants et des rédacteurs d'arrêts revêt la forme d'un arrêté fédéral de portée générale (art. 6, 1^{er} al., de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11). Il n'y a dès lors pas lieu de modifier la loi d'organisation judiciaire fédérale (art. 1^{er}, 1^{er} al.) ni l'arrêté fédéral concernant le nombre des greffiers et des secrétaires du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances (art. 1^{er}; RS 173.110.2).
- L'accroissement de l'effectif du personnel des Tribunaux fédéraux doit faire l'objet d'une décision parlementaire dans le cadre du budget 1984 (art. 2, 2^e al., de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, teneur du 24 juin 1983; FF 1983 II 728).
- Les crédits de construction devront également être inscrits au budget.
- Le Conseil fédéral, compétent en la matière, a déjà approuvé la modification des indemnités journalières et a fixé son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1984 (RO 1983 1380).

6 Constitutionnalité

L'augmentation du nombre des suppléants du Tribunal fédéral se fonde sur l'article 107, 2^e alinéa, de la constitution.

L'augmentation du nombre des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral est basé sur l'article 107, 2^e alinéa, de la constitution et sur l'article 7, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Evolution du volume des affaires 1969-1982 (Tribunal fédéral)

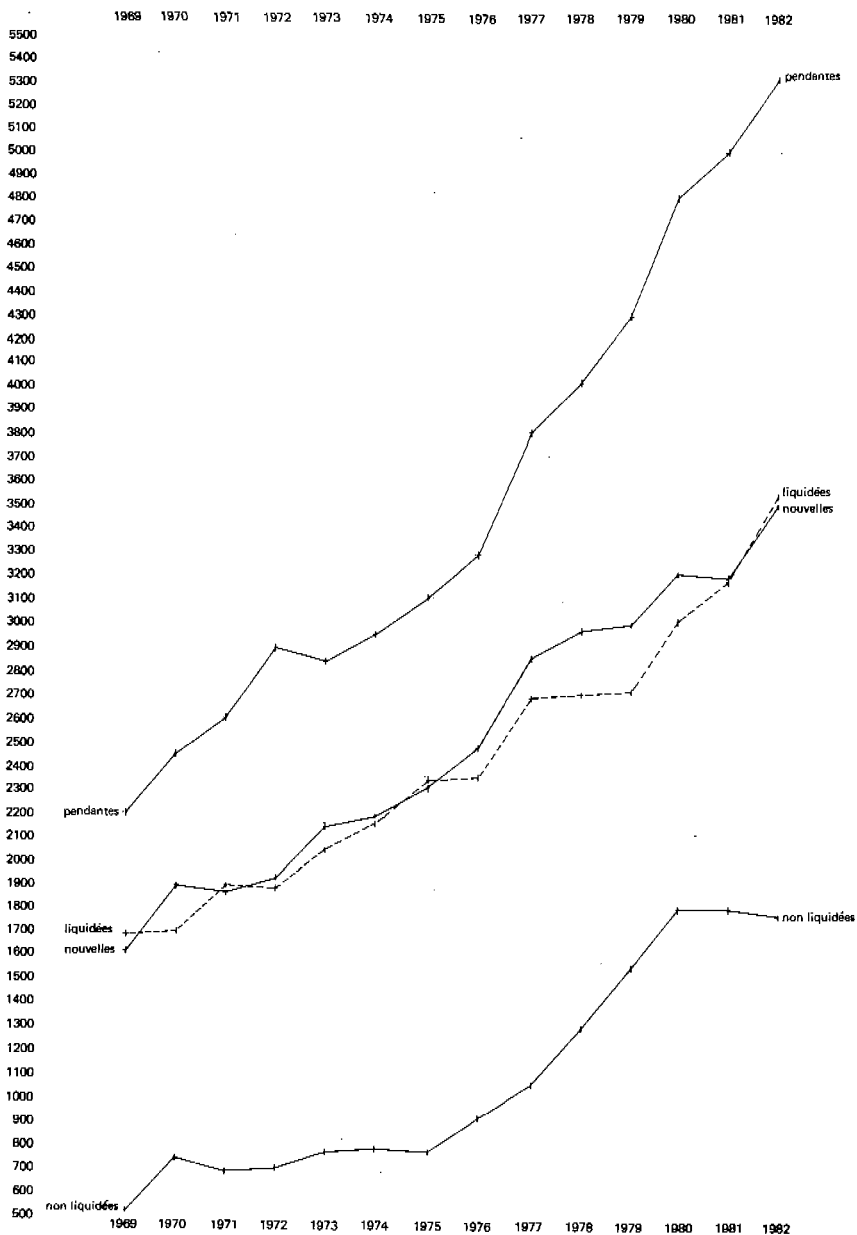


Tableau comparatif des affaires introduites en 1969 et 1982
(Tribunal fédéral)

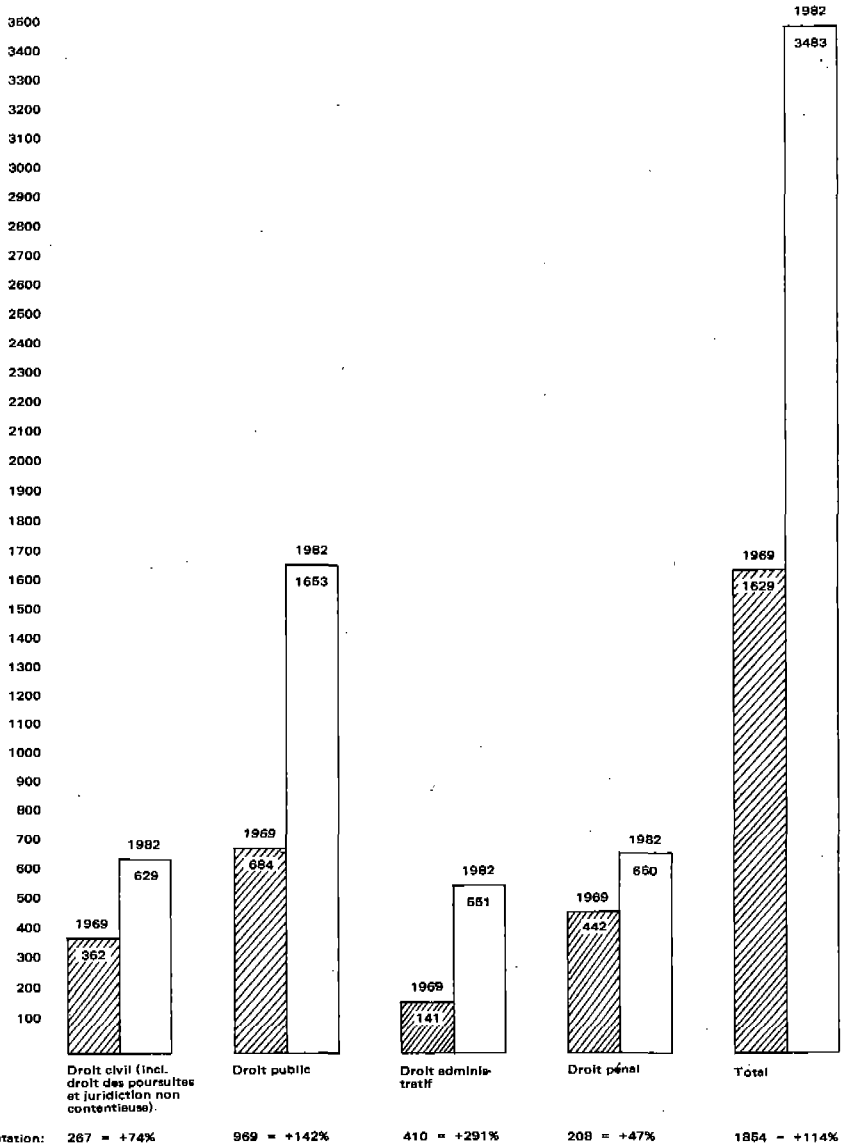
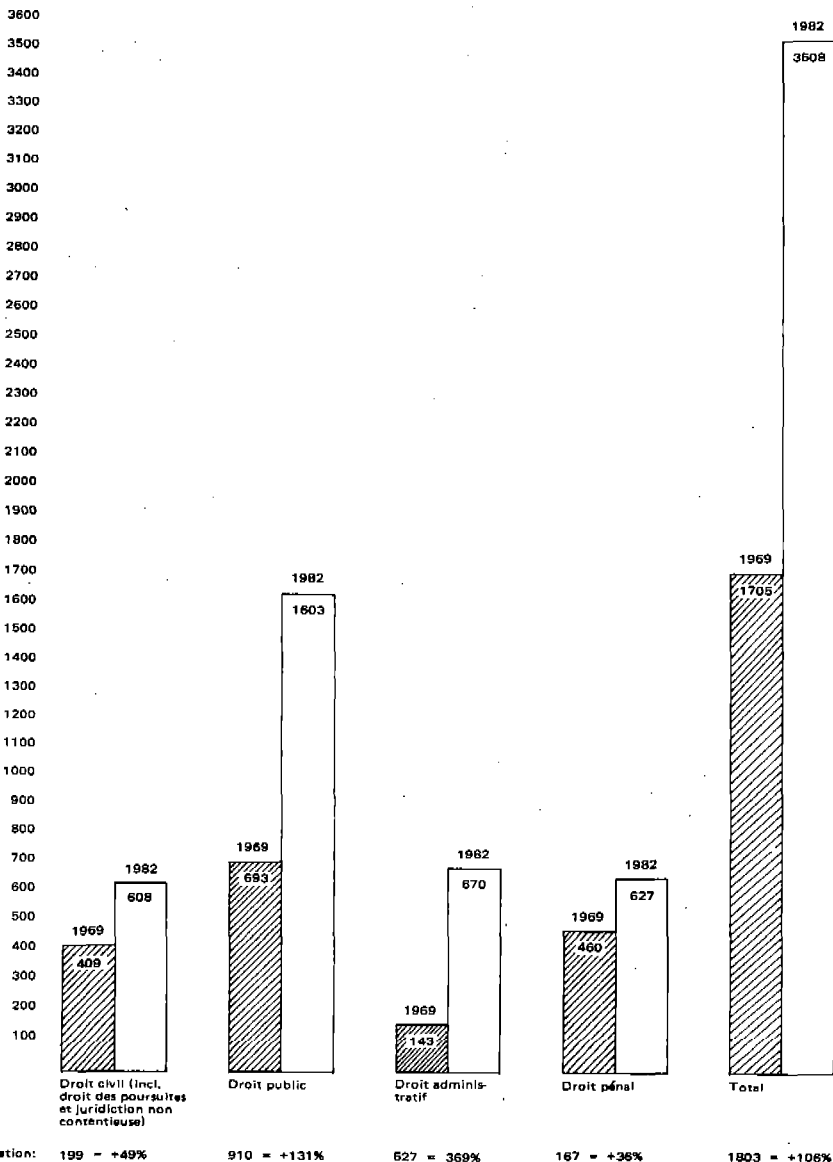
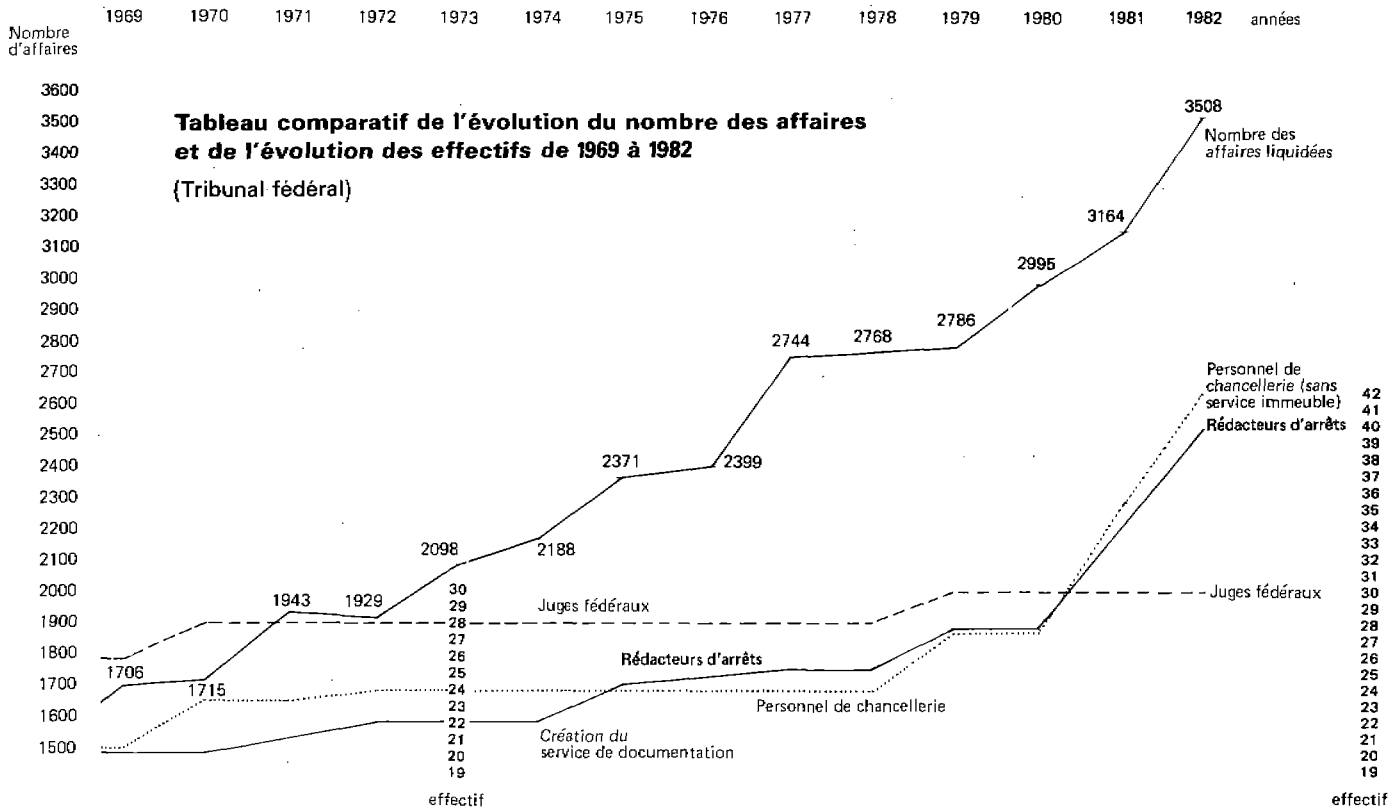


Tableau comparatif des affaires liquidées en 1969 et 1982
(Tribunal fédéral)





Projet

**Arrêté fédéral
concernant l'augmentation temporaire du nombre des
suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 107, 2^e alinéa, de la constitution;

vu l'article 7, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1983²⁾,

arrête:

Article premier Suppléants

Le nombre des suppléants du Tribunal fédéral est porté à 30.

Art. 2 Juges fédéraux sortants

Les membres sortants du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, élus en qualité de suppléants de ces tribunaux, ne sont pas imputés sur le nombre maximum de suppléants. Pour l'élection de ces suppléants, le tribunal auquel ils ont appartenu dispose d'un droit de proposition.

Art. 3 Greffiers et secrétaires

Le nombre des greffiers et secrétaires du Tribunal fédéral est de 46 au maximum, dont 20 greffiers au plus.

Art. 4 Dispositions finales

¹⁾ Le présent arrêté est de portée générale; il est sujet au référendum facultatif.

²⁾ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté; celui-ci a effet jusqu'au 30 juin 1988.

28654

¹⁾ RS 173.110

²⁾ FF 1983 IV 485

Message concernant l'augmentation temporaire du nombre des suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral du 19 octobre 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.071
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1983
Date	
Data	
Seite	485-505
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 883

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.