



22.427

Initiative parlementaire Tribunal fédéral. Augmentation du nombre de juges ordinaires

**Rapport du 23 juin 2022 de la Commission des affaires juridiques
du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 24 août 2022

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 23 juin 2022 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national concernant l'iv. pa. 22.427 «Tribunal fédéral. Augmentation du nombre de juges ordinaires»¹.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 août 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 1931

Avis

1 Contexte

Le 21 décembre 2021, la Commission administrative du Tribunal fédéral a adressé aux Commissions des affaires juridiques (CAJ), avec copie aux Commissions de gestion (CdG), une lettre par laquelle elle demande de relever de 38 à 40 le nombre de postes de juge au Tribunal fédéral afin de faire face à l'augmentation continue du nombre d'affaires introduites devant ce tribunal.

Par courrier du 5 avril 2022, les CdG ont fait part aux CAJ qu'elles soutenaient cette demande. Elles ont dès lors proposé aux CAJ d'élaborer une initiative parlementaire visant à modifier l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 30 septembre 2011 sur les postes de juge au Tribunal fédéral².

À sa séance du 8 avril 2022, la CAJ du Conseil national (CAJ-N) a pris acte de la lettre de la Commission administrative du Tribunal fédéral et de celle des CdG et a décidé, par 18 voix contre 4 et 1 abstention, de déposer une initiative parlementaire visant à accéder à la requête du Tribunal fédéral. Le 26 avril 2022, la CAJ du Conseil des États (CAJ-E) a également décidé à l'unanimité de donner suite à cette intervention. Par 15 voix contre 6 et 0 abstention, la CAJ-N a adopté, le 23 juin 2022, un projet de modification de l'ordonnance qui relève de 38 à 40 le nombre de juges ordinaires auprès du Tribunal fédéral. Elle a en outre invité le Conseil fédéral à se prononcer.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral constate que le problème de la surcharge de travail du Tribunal fédéral existe depuis de nombreuses années. La révision totale de l'organisation judiciaire avait déjà pour objectif de décharger efficacement et durablement ce dernier, d'améliorer la protection juridictionnelle et de simplifier les procédures de recours. Lors de l'adoption de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)³, le législateur fédéral a prévu à l'art. 1 que le Tribunal fédéral se compose de 35 à 45 juges ordinaires (al. 3) et a chargé l'Assemblée fédérale de définir dans une ordonnance l'effectif des juges (al. 5). Le Parlement a ainsi fixé le nombre de juges ordinaires à 38 (art. 1, let. a, de l'ordonnance sur les postes de juge au Tribunal fédéral). Cet effectif a été maintenu lors du réexamen de 2011 sur la base d'un nombre d'affaires estimé à 7400⁴. Par conséquent, le nombre de juges ordinaires n'a pas changé depuis le 1^{er} janvier 2007, date d'entrée en vigueur de la LTF et de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juge au Tribunal fédéral.

² RS 173.110.1

³ RS 173.110

⁴ Rapport du 21 février 2006 de la CAJ-E sur l'initiative parlementaire Nombre de juges au Tribunal fédéral, ordonnance de l'Assemblée fédérale (FF 2006 3347, 3360).

Dans son rapport du 30 octobre 2013 sur les résultats de l'évaluation de la nouvelle organisation judiciaire fédérale⁵, le Conseil fédéral a constaté qu'après une réduction temporaire des affaires soumises au Tribunal fédéral, la charge de travail avait recommencé à augmenter. Il a par conséquent décidé de procéder à une révision partielle de la LTF. Les objectifs poursuivis étaient d'une part de rééquilibrer la charge de travail du Tribunal fédéral et d'autre part d'améliorer la protection juridictionnelle. Le 15 juin 2018, il a soumis au Parlement un projet de modification de la LTF accompagné de son message⁶. Le projet a néanmoins échoué durant la session parlementaire de mars 2020. Les Chambres fédérales ont en effet décidé de ne pas entrer en matière au motif que la demande du Tribunal fédéral de supprimer le recours constitutionnel subsidiaire n'avait pas trouvé de majorité.

A la suite de l'échec de la révision de la LTF de 2018, le Parlement s'est à nouveau saisi de la problématique. Le 1^{er} mars 2021, le Conseil des États a ainsi adopté le postulat 20.4399 Caroni «Modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral». Cette intervention charge le Conseil fédéral d'établir un rapport dans lequel il présentera les modifications qui pourraient être apportées à la LTF en vue de rééquilibrer la charge de travail du Tribunal fédéral et d'améliorer la protection juridictionnelle. Conformément au texte du postulat, la question de la limitation du recours constitutionnel subsidiaire ne sera pas traitée. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police, soit l'Office fédéral de la justice, de la réalisation des travaux. Il est prévu que le Conseil fédéral adopte son rapport dans le courant de l'année 2023. Sur cette base, le Parlement pourra décider s'il entend charger le Conseil fédéral de présenter un nouveau message, et dans l'affirmative, quels devraient être les points principaux de la nouvelle révision.

Le Conseil fédéral constate en outre que le Tribunal fédéral n'est pas resté inactif face à l'évolution de sa charge de travail. Ce dernier a en effet adopté différentes mesures de réorganisation. Or, comme le constate la CAJ-N dans son rapport du 23 juin 2022 (ch. 2.3), celles-ci n'ont pas permis de réduire de manière satisfaisante le volume des affaires à traiter.

Au vu de l'échec de la révision de la LTF, des efforts entrepris par le Tribunal fédéral et de la suite encore incertaine qui sera donnée à son rapport en exécution du postulat 20.4399 Caroni, le Conseil fédéral partage l'avis de la CAJ-N selon lequel il est justifié aujourd'hui de donner suite à la requête du Tribunal fédéral.

Pour relever le nombre de juges ordinaires de 38 à 40, la CAJ-N a tenu compte de l'évolution du nombre des affaires du Tribunal fédéral au cours des dix dernières années en se basant sur les chiffres publiés dans les rapports de gestion du Tribunal fédéral de 2011 et de 2021 (voir ch. 2.2 du rapport du 23 juin 2022 de la CAJ-N). Elle a également pris en compte les mesures de réorganisation interne du Tribunal fédéral et les conséquences de l'échec de la révision de la LTF de 2018. Le Conseil fédéral partage l'appréciation de la CAJ-N et souscrit aux motifs retenus par cette dernière pour justifier l'octroi de deux postes de juge supplémentaires au Tribunal fédéral. L'augmentation de 38 à 40 respecte les limites de la fourchette fixée par le législateur

⁵ FF 2013 8143, 8144

⁶ Message du 15 juin 2018 relatif à la modification de la loi sur le Tribunal fédéral (FF 2018 4713).

à l'art. 1, al. 3, LTF. Vu que la problématique de la charge de travail du Tribunal fédéral ne pourra pas être résolue à court terme, le Conseil fédéral est d'avis qu'il est nécessaire aujourd'hui d'accorder à celui-ci des ressources supplémentaires et que l'Assemblée fédérale doit faire usage de la marge de manœuvre que lui confère l'art. 1 LTF. Comme indiqué dans le courrier du Tribunal fédéral du 21 décembre 2021, la situation pourra si nécessaire être réévaluée si la charge de travail du Tribunal fédéral diminuait de manière significative à la suite d'une future révision de la LTF.

En ce qui concerne les conséquences financières liées à la création de ces deux postes supplémentaires, le rapport du 23 juin 2022 de la CAJ-N indique au ch. 5 que la rémunération des juges ordinaires au Tribunal fédéral s'élève à un total de 790 600 francs par an en vertu de la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats⁷ et de son ordonnance d'exécution⁸. En revanche, le rapport de la CAJ-N ne mentionne pas les coûts inhérents à la retraite de ces nouveaux magistrats qui sont réglés par la même loi. Le Conseil fédéral est d'avis que cette conséquence financière devrait être précisée.

3 Proposition du Conseil fédéral

Le projet de révision prévoit de remplacer «38» par «40» à l'art. 1, let. a, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juge au Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral propose d'approuver ce projet de la CAJ-N. Il n'a pas d'autres remarques à formuler.

⁷ RS 172.121

⁸ RS 172.121.1