

FEUILLE FÉDÉRALE

94^e année

Berne, le 2 avril 1942

Volume I

Paraît, en règle générale, une semaine sur deux.

Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnements ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

4246

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la revision du régime des retraites des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances.

(Du 24 mars 1942.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Aux termes de l'arrêté fédéral du 25 juin 1920 sur les retraites des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances (RO 36, 804), les juges ayant dépassé soixante ans ont droit, après dix ans de service, à une retraite annuelle. Si le total de leurs années d'âge et de leurs années de service atteint soixante-dix, la retraite est égale à quarante pour cent du traitement. Pour chaque période de trois ans contenue dans le nombre des années qui dépasse soixante-dix, la retraite est augmentée de quatre pour cent du traitement jusqu'à concurrence de soixante pour cent. Lorsqu'un juge ne remplit pas les conditions susdites, l'Assemblée fédérale décide s'il y a lieu de lui accorder une retraite; celle-ci ne doit toutefois pas dépasser quarante pour cent du traitement et peut être remplacée par une indemnité unique. Lorsqu'un juge se trouvait dans les conditions prévues, sa veuve a droit, pendant son veuvage, à la moitié de la retraite à laquelle pouvait prétendre le défunt. S'il ne remplissait pas les conditions donnant droit à une retraite, l'Assemblée fédérale décide s'il y a lieu d'accorder une pension à sa veuve; dans ce cas, la pension ne peut pas excéder le vingt pour cent du traitement du défunt. L'Assemblée fédérale peut allouer aux enfants âgés de moins de dix-huit ans, après le décès de leurs père et mère, des pensions dont le total ne doit pas dépasser le vingt pour cent du traitement du juge défunt. Lorsque le juge ou les survivants n'ont pas droit à une retraite ou à une pension, une somme unique n'excédant pas le traitement annuel peut leur être accordée à titre de prolongation de traitement.

Ce régime est analogue à celui que consacre l'arrêté fédéral du 23 juin 1920 sur les retraites des membres du Conseil fédéral (RO 36, 801). Or, le régime des retraites des conseillers fédéraux a été révisé par arrêté fédéral du 6 avril 1939 (RO 55, 649; FF 1939, I, 415 s.). En particulier, les conditions requises pour donner droit à la retraite ont été assouplies parce que le régime antérieur était trop rigide. C'est ainsi qu'on a renoncé à exiger que les conseillers fédéraux aient un âge déterminé pour avoir droit à une retraite et que l'on a donné plus d'importance aux années de fonction.

Déjà à l'occasion de la révision du régime des retraites des membres du Conseil fédéral, on avait attiré l'attention, au Conseil des Etats, sur la nécessité de réglementer à nouveau aussi la retraite des juges fédéraux. En outre, le Conseil national avait adopté le 25 septembre 1935 un postulat invitant le Conseil fédéral à envisager la révision tant de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale que de l'arrêté fédéral du 25 juin 1920 sur les retraites des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances. La révision de la loi sur l'organisation judiciaire est en préparation et nous vous renvoyons à ce sujet à notre message du 10 octobre 1941 à l'appui d'un arrêté fédéral modifiant à titre provisoire l'organisation judiciaire fédérale. Quant au présent message, il donne suite au postulat susdit en tant qu'il se rapporte à la révision du régime des retraites des juges.

Certes le régime actuel constitue bien une mesure de prévoyance en cas de vieillesse en faveur des juges, mais il aboutit à des résultats inéquitables notamment en cas d'invalidité ou de décès prématuré. Parmi les juges actuellement en charge, cinq d'entre eux seulement auraient droit à une retraite s'ils cessaient leurs fonctions maintenant. Les juges entrés jeunes en fonctions n'ont pas droit à une retraite même après vingt ou trente ans de service parce qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge de soixante ans. Souvent, en revanche, les bénéficiaires ont droit immédiatement à la retraite maximum parce que le nombre des années de service exigées est acquis depuis longtemps lorsque le juge atteint l'âge minimum nécessaire. Ces exemples montrent que le régime actuel n'est guère équilibré. D'autre part, la pension de retraite même pour le cas de vieillesse est insuffisante à l'égard des juges qui entrent en fonctions après un certain âge (55 ans p. ex.). Ces juges atteignent, il est vrai, relativement vite l'âge de soixante ans, mais à ce moment ils n'ont pas encore les dix ans de service nécessaires; dans certains cas, ils ne remplissent les conditions exigées pour avoir droit à la retraite qu'à l'âge de soixante-huit ans ou même plus.

Il ressort de ce qui précède que les conditions du droit à la retraite doivent être modifiées. On ne saurait maintenir la disposition selon laquelle le droit à une retraite ou à une rente de survivants est subordonné à la condition que le juge qui cesse ses fonctions ait soixante ans d'âge et dix ans de service. De même, le mode de calcul n'est pas satisfaisant du fait que la quotité de la retraite et par conséquent de la rente de veuve dépend

de la somme des années d'âge et de fonctions du juge. Le régime actuel est lourd et compliqué et il conduit souvent à des situations inévitables.

Il est nécessaire d'établir une réglementation plus souple tenant mieux compte des circonstances et en particulier des cas d'invalidité et de décès prématurés. Et ce résultat ne peut être atteint que si l'on renonce entièrement au régime actuel. On ne saurait songer à adopter pour les juges une réglementation analogue à celle qui a été instituée en 1939 pour les membres du Conseil fédéral, car les conditions ne sont pas les mêmes. Plus approprié serait, en revanche, le système en vigueur pour les professeurs de l'école polytechnique fédérale. Aux termes de l'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1926 sur les prestations de la Confédération en cas d'invalidité, de vieillesse ou de mort des professeurs de l'école polytechnique fédérale (RO 43, 4), les professeurs qui sont mis à la retraite ou qui, ayant atteint l'âge de soixante-cinq ans, donnent leur démission ont droit à une pension de retraite. Celle-ci est égale à cinquante pour cent du traitement si le professeur a moins d'un an de service et augmente d'un pour cent pour chaque année complète supplémentaire jusqu'au maximum de soixante-dix pour cent. On peut s'inspirer de ce système pour la revision du régime des retraites des juges en prévoyant toutefois d'autres bases de calcul. Ajoutons que le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances approuvent cette solution.

Celle-ci permettra d'établir un régime des pensions de retraite plus simple et plus clair. Le droit à la retraite doit être indépendant de l'âge et des années de fonctions. Il faut que, s'il y a lieu, les juges puissent avoir droit à une retraite dès leur entrée en fonctions et que la retraite augmente au fur et à mesure des années de service jusqu'au maximum fixé. Les années de service et dans une certaine mesure l'âge du magistrat n'auront de l'importance que pour déterminer le montant de la retraite, c'est-à-dire qu'en ce qui concerne la progression entre le minimum et le maximum. Le droit à la retraite prendra ainsi naissance indépendamment de tout délai d'attente. Par conséquent, il n'y aura plus de « cas de libre appréciation » (c'est-à-dire de prestations octroyées par l'Assemblée fédérale lorsque les intéressés n'ont pas droit à une prestation) et de même nous ne voyons aucun motif de maintenir la « prolongation de traitement » prévue à l'article 7 de l'arrêté fédéral du 25 juin 1920. Il ne saurait être question d'augmenter le maximum (60%) de la retraite. Comme minimum, nous prévoyons le trente-cinq pour cent du traitement annuel, chaque année de service accomplie augmentant la retraite de un pour cent de ce traitement. Ce principe ne subit une dérogation qu'en ce sens que les années de service qui commencent à courir après l'âge de soixante ans révolus ou après quinze ans de fonction sont comptées à double, c'est-à-dire qu'elles ont pour effet d'augmenter la retraite de deux pour cent du traitement annuel. Il faudra par conséquent vingt ans au plus pour que la retraite passe du minimum au maximum.

Au point de vue de la forme, nous nous sommes bornés à établir dans notre projet les règles essentielles. Nous avons laissé de côté certaines questions particulières qui pourraient se poser le cas échéant. Etant donné le petit nombre de personnes à prendre ici en considération, il n'y a pas lieu d'entrer dans les détails et de prévoir des éventualités qui ne se produiront que rarement. D'autre part, une certaine liberté de mouvement est nécessaire (cf. art. 5 du projet).

Nous commentons ci-après chacune des dispositions du projet :

L'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, prévoit comme condition du droit à la retraite que le juge a cessé ses fonctions par suite de maladie ou de vieillesse ou qu'il n'a pas été réélu; il va sans dire que le magistrat qui démissionne pour occuper un autre poste n'a aucun droit à une retraite.

Le 2^e alinéa fixe le montant de la retraite. Celle-ci est calculée sur la base du traitement des juges, le supplément alloué au président n'étant pas pris en considération. Les années de service sont comptées du jour de l'entrée en fonction. Se fonder sur l'année civile reviendrait à favoriser sans raison objective les juges entrés en fonction à la fin de l'année par rapport à ceux qui entreraient en fonctions au début. La première année de service dure par conséquent jusqu'au premier anniversaire de l'entrée en fonction et les années de service subséquentes sont comptées de la même manière.

Si la retraite minimum de trente-cinq pour cent du traitement annuel augmentait uniformément d'un pour cent de ce traitement par année de service jusqu'au maximum de soixante pour cent, ce maximum ne serait atteint qu'après vingt-cinq ans de fonction. Comme une telle progression présenterait quelques inconvénients, nous vous proposons de l'atténuer en comptant à double certaines années de service. D'une part, les années de service commençant à courir après que les juges auront atteint soixante ans révolus seront comptées à double pour tenir compte du désir de voir entrer au Tribunal fédéral et au Tribunal fédéral des assurances des personnalités ayant acquis une longue expérience dans d'autres postes. La Confédération a, en effet, intérêt à s'assurer le concours des hommes les plus qualifiés et expérimentés sans préjudice pour leur pension de retraite. D'autre part, à la demande du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, nous avons prévu qu'à partir de la seizième année de service, les années de fonctions seront comptées à double, de sorte qu'un juge élu jeune encore pourra bénéficier des années comptées à double.

L'article 2 établit, en ce qui concerne la réduction de la retraite des juges retirant des revenus d'une autre activité, une règle analogue à celle de l'article 3 de l'arrêté fédéral du 6 avril 1939 sur les retraites des membres du Conseil fédéral.

L'article 3 pose le principe que la veuve d'un juge décédé en fonction ou après avoir cessé ses fonctions recevra une rente égale à la moitié de la retraite du défunt. L'article 4 prévoit que les orphelins auront droit à une rente de dix pour cent de la retraite de leur père (et de 15% s'ils sont orphelins de père et mère). Toutefois, la somme des rentes d'orphelins ne pourra pas dépasser vingt-cinq pour cent du traitement du juge défunt ni celle des rentes de veuve et d'orphelins trente-cinq pour cent de ce traitement. Les rentes de veuve et d'orphelins seront calculées en pour-cents de la retraite que le défunt recevait ou aurait reçue, sans qu'on tienne compte de la réduction qui pourrait avoir été opérée en vertu de l'article 2.

Comme le projet n'établit que les règles essentielles et que le droit à la retraite prend naissance indépendamment de tout délai d'attente, il est nécessaire de prévoir la possibilité d'exclure le versement de retraites et de rentes paraissant injustifiées du fait de certaines circonstances particulières. L'article 5 assure à cet égard la liberté de mouvement nécessaire. Comme une formule générale permettant de réduire ou supprimer pour de justes motifs le droit à une retraite ou à une rente serait trop imprécise, l'article 5 renvoie aux dispositions de la législation fédérale concernant la suppression, la privation et la réduction de rentes pour le motif que l'octroi des prestations réglementaires paraîtrait choquant. Le droit d'un juge ou de ses survivants à une retraite ou à une rente ne pourra donc être réduit ou supprimé qu'aux conditions prévues par le droit fédéral. Les règles de la législation fédérale auxquelles nous songeons avant tout sont les dispositions relatives à la caisse fédérale d'assurance, étant donné qu'elles réglementent la question de façon détaillée eu égard au grand nombre de personnes auxquelles elles s'appliquent; nous rappelons par exemple les dispositions ayant trait aux rapports avec l'assurance militaire, à la faute de l'assuré, au mariage contracté après l'âge de soixante ans, etc. Même si la suppression ou la réduction de la retraite ou de la rente d'un juge ou de ses survivants n'interviendra que rarement en vertu des susdites dispositions de droit fédéral appliquées par analogie, il convient néanmoins d'en prévoir la possibilité dans certains cas exceptionnels. Il suffirait en effet de quelques exemples choquants pour compromettre le but de l'institution. D'ailleurs, pour éviter des conséquences par trop rigoureuses, le Conseil fédéral sera autorisé à tenir compte équitablement des circonstances particulières et à renoncer à appliquer par analogie les règles de la législation fédérale concernant la suppression, la privation et la réduction des rentes. L'intéressé pourra recourir à l'Assemblée fédérale contre la décision du Conseil fédéral.

Aux termes de l'article 6, les retraites des juges et les rentes de survivants seront fixées conformément au nouveau régime si l'événement sur lequel elles reposent s'est produit postérieurement à l'entrée en vigueur du nouvel arrêté fédéral.

L'article 7 contient la clause référendaire.

Le nouveau système n'augmentera pas considérablement le coût de la pension de retraite des juges au Tribunal fédéral et au Tribunal fédéral des assurances; désormais ces magistrats et leurs survivants auront un droit aux prestations prévues et celles-ci perdront ainsi le caractère de libéralités qu'elles avaient souvent. En outre, le nouveau régime permettra de mieux équilibrer la répartition de ces prestations. Si l'on tient compte des pensions actuellement payées sans que les bénéficiaires y aient droit, on peut admettre que la nouvelle réglementation n'aggraverait pas sensiblement les charges financières de la Confédération, attendu que le nombre des bénéficiaires est limité et que le maximum de la retraite reste le même.

En vous proposant d'adopter le projet d'arrêté ci-annexé, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 24 mars 1942.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

ETTER.

Le chancelier de la Confédération,

G. BOVET.

(Projet.)

Arrêté fédéral

sur

la retraite des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu l'article 85, chiffre 3, de la constitution fédérale;
vu le message du Conseil fédéral du 24 mars 1942,

arrête :

Article premier.

Les membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances qui cessent leurs fonctions par suite de maladie ou de vieillesse ou parce qu'ils ne sont pas réélus ont droit à une pension de retraite. L'article 5, 2^e alinéa, est réservé.

Leur retraite est égale à trente-cinq pour cent du traitement annuel s'ils ont moins d'une année de service, à trente-six pour cent s'ils sont en fonction depuis une année entière. Elle augmente d'un pour cent pour chaque année complète supplémentaire jusqu'à concurrence du maximum de soixante pour cent. Sont comptées à double les années de service qui commencent à courir après l'âge de soixante ans révolus ou après quinze ans de service.

Art. 2.

Aussi longtemps qu'un ancien juge au Tribunal fédéral ou au Tribunal fédéral des assurances assume des fonctions permanentes ou exerce une activité continue dont les revenus, ajoutés au montant de la retraite, dépassent le traitement d'un juge, sa retraite est réduite de l'excédent.

Art. 3.

La veuve d'un juge décédé en fonctions ou après avoir cessé ses fonctions a droit, pendant son veuvage, à la moitié de la retraite du défunt.

Art. 4.

Chaque orphelin a droit jusqu'à l'âge de dix-huit ans révolus à dix pour cent de la retraite de son père défunt, ce droit étant de quinze pour cent de la retraite pour chaque orphelin de père et mère.

La somme des rentes d'orphelins ne peut toutefois pas dépasser vingt-cinq pour cent du traitement du défunt, ni celle des rentes de veuve et d'orphelins trente-cinq pour cent de ce traitement.

Art. 5.

Le Conseil fédéral constate le droit à la retraite ou à une rente de survivant et il en fixe le montant.

Sont applicables par analogie les règles de la législation fédérale qui concernent la suppression, la privation et la réduction de rentes pour le motif que l'octroi des prestations réglementaires paraîtrait choquant.

Le Conseil fédéral est cependant autorisé à renoncer à appliquer ces règles pour tenir compte équitablement des circonstances de chaque cas d'espèce et éviter des conséquences trop rigoureuses.

L'intéressé peut recourir à l'Assemblée fédérale contre la décision du Conseil fédéral.

Art. 6.

Le présent arrêté remplace celui du 25 juin 1920 sur les retraites des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances. Ce dernier arrêté demeure toutefois applicable aux retraites et aux rentes de survivants reposant sur un événement qui s'est produit avant l'entrée en vigueur du présent arrêté.

Art. 7.

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément à la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la revision du régime des retraites des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances. (Du 24 mars 1942.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1942
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4246
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.04.1942
Date	
Data	
Seite	197-204
Page	
Pagina	
Ref. No	10 089 616

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.