

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Mise en place du Tribunal administratif fédéral (TAF) – Rapport de gestion 2005–2006 de la Direction provisoire du TAF

du 15 mars 2007

**Tribunal administratif fédéral**

Schwarztorstrasse 59

Case postale

CH-3000 Berne 14

Téléphone +41 (0)58 705 26 26

Télécopie +41 (0)58 705 29 80

info@bvger.admin.ch

www.bvger.ch

Auteur

Direction provisoire du TAF

Rédaction finale

Reto Lindegger

Réalisation et mise en page

Scarton+Stingelin, Liebefeld Berne

Photos

Monica Schulthess Zettel,

Scarton+Stingelin

Impression

Jost Druck AG, Hünibach

Publication également disponible
en langues allemande et italienne.

Berne, avril 2007

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 2 |
| <hr/> | |
| Missions | 3 |
| <hr/> | |
| Genèse du tribunal: chronologie | 4 |
| <hr/> | |
| Travaux de mise en place – par secteur | 5 |
| <hr/> | |
| Direction provisoire et son équipe initiale | 5 |
| Recrutement du personnel | 6 |
| Droit | 7 |
| Secrétariat général | 7 |
| Secrétariat présidentiel | 7 |
| Ressources humaines et organisation (RH+O) | 8 |
| Finances et controlling | 8 |
| Chancellerie centrale | 9 |
| Informatique | 9 |
| Connaissances et documentation | 11 |
| Exploitation et logistique | 13 |
| Cours | 14 |
| | |
| Controlling externe | 15 |
| <hr/> | |
| Assemblée fédérale | 16 |
| <hr/> | |
| Bases légales | 17 |
| <hr/> | |
| Constitution, lois et ordonnances | 17 |
| Règlements et directives internes | 17 |
| | |
| Statistiques: personnel et finances | 18 |
| <hr/> | |
| Organigramme | 20 |
| <hr/> | |
| Tribunal administratif fédéral – aperçu | 20 |
| Direction provisoire | 20 |

Introduction

Entré en activité le 1^{er} janvier 2007, le nouveau Tribunal administratif fédéral (TAF) a pris le relais de 36 commissions fédérales et services départementaux de recours dissous à la même date. Il a repris l'examen de quelque 7639 dossiers pendants devant les commissions et services de recours.

La mise en place de ce nouveau tribunal administratif à compétence fédérale, fort d'un effectif de 350 collaborateurs, dont 72 juges, et intégrant des douzaines d'unités organisationnelles, est le fruit de 15 mois d'efforts sans relâche. Élus par l'Assemblée fédérale en chambres réunies le 5 octobre 2005, en même temps que les juges, les membres de la Direction provisoire, Hans Urech (Président), Philippe Weissenberger (Vice-président) Christoph Bandli, Claudia Cotting-Schalch et Bruno Huber ont relevé le défi, dotés d'une réelle marge de manœuvre. Leurs travaux se sont inscrits dans la continuité des travaux préparatoires du projet «Nouveaux Tribunaux fédéraux», dont le rapport final du 28 février 2007 détaille les différentes phases de réalisation.

Le lancement des activités du TAF dans les délais prévus est un exploit collectif. L'engagement du secrétariat général – noyau dur du projet –, mais aussi des juges dans le recrutement des personnels et la constitution des cours mérite d'être souligné à cet égard. Sans oublier le soutien des commissions et services de recours, qui ont mis leurs ressources personnelles et leur savoir au service de la Direction provisoire ni, enfin, l'appui de la Commission judiciaire et de la Commission des finances.

Force est de constater qu'il est difficile d'établir des prévisions fiables pour le premier exercice. Les adaptations juridiques, personnelles et organisationnelles, mais aussi la nécessité pour le tribunal de se forger une identité propre sont autant de défis qui rendent indispensable une planification stratégique, dont il a fallu faire l'économie dans un premier temps, en raison de contraintes de délais.

La bonne marche des activités du tribunal, son rendement quantitatif et qualitatif dépendront non seulement des juges, des greffiers et du personnel scientifique et administratif, mais aussi de paramètres logistiques, notamment informatiques. Les retards pris par le fournisseur, à ce titre, n'ont pas permis de tester et d'optimiser les programmes selon le calendrier prévu. Ce contretemps, auquel s'ajoutent les difficultés inhérentes au lancement d'activités nouvelles, ne permettront sans doute pas au tribunal d'atteindre, en 2007, les mêmes niveaux de rendement que les anciens services et commissions de recours. Autant de facteurs qui permettent d'affirmer que le Tribunal administratif fédéral et son personnel seront mis à forte contribution tout au long du premier exercice.

Missions

L'art. 191a, al. 2, Cst. prévoit que la Confédération «institue des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit public relevant des domaines de compétences de l'administration fédérale».

C'est sur cette disposition que se fonde la loi fédérale concernant la mise en place du Tribunal administratif fédéral, édictée par l'Assemblée fédérale le 18 mars et entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2005. Ce texte définit les compétences et les modalités de coopération des organes impliqués dans la mise en place du tribunal, de même que les modalités d'élection des juges du tribunal et des membres de la Direction provisoire.

En vertu de l'art. 3, al. 2 de ladite loi, la Direction provisoire «prend les décisions nécessaires à la mise en place du Tribunal administratif». L'échéance des travaux ayant été fixée au 31 décembre 2006, la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

L'art. 3, al. 3, de la loi fédérale concernant la mise en place du Tribunal administratif fédéral chargeait notamment la Direction provisoire:

- d'édicter les règlements relatifs à l'organisation et à l'administration du tribunal, à la répartition des affaires, à l'information, aux émoluments judiciaires et aux dépens,
- de nommer le secrétaire général et son suppléant, ainsi que les greffiers et les collaborateurs scientifiques et administratifs,
- d'affecter les juges aux chambres dans le cadre des décisions prises par la Commission judiciaire concernant la constitution des cours,
- d'affecter les greffiers et le reste du personnel aux cours et aux chambres,
- et d'élaborer le budget et le plan financier.



Genèse du tribunal: chronologie

Le 12 mars 2000, le projet de réforme judiciaire est plébiscité par le peuple et les cantons. En février 2001, le Conseil fédéral adopte le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale et, sept mois plus tard, le message additionnel concernant les villesiège des deux nouvelles instances judiciaires. Les délibérations parlementaires sont lancées en décembre de la même année.

En mars 2002 est constitué le comité de pilotage chargé du projet de mise en place du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral (POL). En juin 2002, le Parlement désigne les villesiège des tribunaux: Bellinzone pour le Tribunal pénal fédéral et St-Gall pour le Tribunal administratif fédéral. Les travaux sont mis en chantier le même mois.

En décembre 2003, Christoph Bandli reprend la direction du projet «Nouveaux tribunaux fédéraux». En août de la même année, le Conseil fédéral soumet au Parlement son message relatif à la mise en place du Tribunal administratif fédéral, tandis qu'un accord est conclu avec le canton de St-Gall sur l'établissement du TAF dans ce canton.

En février 2005, la Commission judiciaire définit la structure du tribunal et la répartition des domaines de compétence. Un mois plus tard, le Parlement adopte la loi fédérale sur la mise en place du Tribunal administratif fédéral puis, en juin, la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF) et l'ordonnance sur les postes de juge.

Le 5 octobre 2005, l'Assemblée fédérale élit 72 nouveaux juges, en même temps que les membres de la Direction provisoire du TAF. Les postes de secrétaire général et de cadres sont pourvus le mois suivant, avant l'élection par la Commission judiciaire des présidents des cours, en décembre 2005.

Les postes à pourvoir sont mis au concours en janvier 2006; puis, en mars se tiennent les premiers entretiens d'embauche. C'est en mars également que M. Hans Urech démissionne de la présidence de la Direction provisoire (pour raisons de santé), suivi peu après de M. Jürg Dubs, Secrétaire général.

Le 22 mars 2006, M. Christoph Bandli est élu par l'Assemblée fédérale à la présidence du tribunal et de la Direction provisoire, laquelle accueille également un nouveau membre en la personne de M. Alberto Meuli. En avril de la même année, la Direction provisoire nomme Mme Prisca Leu au poste de secrétaire général.

Le processus de recrutement des personnels achevé et les contrats envoyés, la Direction provisoire et son équipe initiale prennent, fin juin, leurs quartiers dans les locaux provisoires du TAF à Berne (Schwarztorstrasse 53). A compter de cette date, l'accès à l'infrastructure informatique du Tribunal fédéral leur est ouvert.

Enfin, la mise en service des postes de travail à Berne et à Zollikofen et le transfert électronique des 7639 dossiers pendants devant les commissions et services de recours interviennent entre les mois de novembre et décembre 2006.

Le coup d'envoi des activités du Tribunal administratif fédéral est donné le 1^{er} janvier 2007.

Travaux de mise en place – par secteur

Direction provisoire et son équipe initiale

Les membres de la Direction provisoire se sont retrouvés pour la première fois en réunion de travail du 19 au 21 octobre 2005, lors de laquelle les intervenants du projet «Nouveaux tribunaux fédéraux» ont fait le point sur l'état d'avancement des travaux. A l'issue de cette réunion, la Direction provisoire a pris ses premières décisions de principe et réparti les attributions comme suit: M. Hans Urech se chargerait du secteur Ressources humaines et information, M. Philippe Weissenberger du secteur Connaissances et documentation et de questions de droit, M. Christoph Bandli du secteur Informatique, Mme Claudia Cotting-Schalch des questions de recrutement et M. Bruno Huber des secteurs Finances, logistique et chancellerie. La Direction provisoire s'est ensuite réunie en principe hebdomadairement.

Les membres de la Direction provisoire se sont donnés jusqu'à fin décembre 2005 pour mieux comprendre les rouages du projet «Nouveaux tribunaux fédéraux», avant d'en reprendre progressivement certains volets sous leur responsabilité. Dans le même temps, ils ont entrepris les premières démarches en vue du recrutement des greffiers et du reste des effectifs du tribunal.

Les membres de la Direction provisoire n'ont pas démarré les travaux dans les meilleures conditions possibles: premièrement, ce nouveau mandat venait s'ajouter aux fonctions qu'ils occupaient déjà – hormis M. Christoph Bandli, alors responsable à 80 % du projet «Nouveaux tribunaux fédéraux». Deuxièmement, la charge de travail escomptée, à savoir une réunion hebdomadaire d'une journée, ne s'est pas avérée réaliste. Exprimée en taux d'occupation, la charge de président représentait, à temps plein, plus de 100%; celle de vice-président et des autres membres environ 50%. Troisièmement, l'absence initiale d'encadrement logistique a également freiné leurs activités. La nécessité de pourvoir les postes de cadres au secrétariat général et d'intégrer des effectifs du projet

«Nouveaux tribunaux fédéraux», mais aussi l'absence d'infrastructure commune – notamment, pendant les premiers mois, de locaux communs à la Direction provisoire et au secrétariat général – en sont autant de facteurs. Jusqu'à la fin juin 2006, il a ainsi fallu recourir à des solutions de fortune, proposées par l'Office fédéral de la justice (OFJ), la commission de recours du DFE, la commission de recours pour les questions de concurrence et la commission suisse de recours en matière d'asile (CRA). Ces contretemps ont passablement entravé les efforts déployés.

Les membres de la Direction provisoire se sont donc vus contraints d'assumer, jusqu'au second semestre 2006, nombre de responsabilités opérationnelles en principe déléguées. Très sollicités, par ailleurs, par leurs obligations quotidiennes, ils n'ont pas pu se doter d'une véritable stratégie de gestion et de planification. Deux éléments ont contribué à améliorer sensiblement la situation au second semestre: le renforcement du secrétariat général sous l'impulsion de la nouvelle secrétaire générale et la mise à disposition de locaux provisoires à la fin juin 2006.

En phase de finalisation, la Direction provisoire s'est trouvée en butte à de sérieux problèmes informatiques, problèmes qui ont mobilisé beaucoup d'énergie et dont elle a fait part à la Commission de gestion, sur son invitation.

Au 1^{er} janvier 2007, date d'entrée en activité du TAF, la Commission administrative a repris les fonctions de la Direction provisoire, comme le prévoyait l'art. 31, al. 1, RTAF (disposition transitoire). Il lui revient désormais d'optimiser l'organisation du TAF en concertation avec les autres organes du tribunal.



Recrutement du personnel

L'une des premières grandes missions de la Direction provisoire a consisté à démarrer le processus de recrutement des personnels non juges. C'est ainsi qu'en février 2006, plus de 200 postes ont été mis au concours sur Internet et dans la presse. Outre les postes de greffiers, les postes à pourvoir concernaient les chancelleries des cours et l'ensemble des secteurs d'activité du secrétariat général.

Une réunion d'information a été organisée à l'intention des collaborateurs des commissions et services de recours en date du 26 janvier 2006. Il leur a été rappelé, à cette occasion, qu'en vertu de l'art. 13a de l'ordonnance du 26 septembre 2003 relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral, ils bénéficieraient d'un traitement privilégié dans l'examen des candidatures. Ce notwithstanding, l'art. 3, al. 3, let. b, de la loi fédérale sur la mise en place du Tribunal administratif fédéral prescrivait à la Direction provisoire de retenir « en premier lieu les candidats issus des actuels commissions de recours et services des recours qui disposent des qualifications voulues et dont le profil correspond au

poste à pourvoir. » L'obligation de retenir les candidats les mieux qualifiés comportait aussi celle de tenir dûment compte de toutes les candidatures, et donc des candidatures externes également. Il a par ailleurs été indiqué que les candidats dont le dossier ne pourrait être retenu en seraient informés avant la fin du 1^{er} semestre 2006. Le cas échéant, l'administration fédérale, en sa qualité d'ancien employeur, ferait tout son possible pour les soutenir dans la recherche d'un emploi raisonnablement acceptable.

La Direction provisoire a désigné M. Bruno Wallimann (président de la commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement [CRINEN]) en qualité de médiateur, pour permettre aux collaborateurs des anciens services et commissions de recours de se faire entendre, au besoin, devant un organe indépendant. S'il a été contacté dans quelques rares cas, le médiateur n'a en revanche pas eu à intervenir de manière significative auprès de la Direction provisoire, comme il le souligne dans son rapport final.

Le délai de candidature passé, il a été procédé à l'examen des quelque 1582 dossiers réceptionnés (dont 495 candidatures multiples). Un premier tri s'est fait sur la base d'un formulaire rempli par les candidats. Un « bureau de recrutement » a été mandaté à cette fin, regroupant des collaborateurs issus des services RH et de chancellerie des commissions et services de recours. Les cours du TAF et le secrétariat général ont ensuite décidé de la liste des candidats à inviter à un entretien. Le bureau de recrutement s'est chargé d'organiser, selon les instructions des unités organisationnelles, le calendrier des quelque 368 entretiens à réaliser. Les entretiens se sont en principe déroulés en présence de deux ou trois membres du nouveau tribunal; le premier tour d'entretiens s'est achevé à la mi-avril 2006.

Les unités organisationnelles étaient invitées à soumettre à la Direction provisoire leurs propositions de recrutement avant la fin avril. Il a fallu attendre l'issue de la conférence de coordination du 12 mai 2006 pour obtenir les autorisations définitives d'engagement, conférence à laquelle ont participé le président du tribunal et les responsables des différentes unités organisationnelles. Ceux-ci ont passé une dernière fois en revue les 24 dossiers de candidats d'anciens services ou commissions de recours non retenus mais susceptibles de pourvoir un autre poste. Sur ce nombre, sept candidatures ont finalement été approuvées.

La durée nécessaire à l'examen des dossiers s'est, en moyenne, élevée à 8,5 heures par dossier, bureau de recrutement, cours (juges élus) et secrétariat général confondus. Autrement dit, 3128 heures de travail pour 368 dossiers retenus au premier tour, soit 6,8 postes équivalents plein temps pendant trois mois.

À l'issue de ce processus intensif qui n'a, au final, duré que quatre mois, 237 postes ont été pourvus, dont plus de 85 % par des candidats internes (issus des anciens services départementaux et commissions de recours). Les lettres d'engagement et de refus ont été adressées à tous les candidats dans les délais prévus, à savoir juin 2006.

Le processus de recrutement s'est ainsi déroulé conformément aux prescriptions du Conseil fédéral. Sur 234 candidats issus des anciens services et commissions de recours, 205 ont été engagés au Tribunal administratif fédéral; 20 n'ont pas été retenus, faute de qualifications adéquates, et quelques rares candidats ont retiré leur candidature en cours de processus. 32 candidatures externes ont, par ailleurs, été retenues au premier tour. Dans un deuxième temps, 30 postes additionnels ont été mis au concours, s'agissant essentiellement de postes s'adressant à des candidats spécialisés dans des domaines juridiques étroitement définis.

17 candidats retenus n'ont finalement pas pris leurs fonctions au Tribunal administratif fédéral en 2007.

Droit

La Direction provisoire s'est d'emblée attachée à doter le tribunal de règlements. Après avoir fait un tour d'horizon des règlements nécessaires, elle a décidé, en concertation avec des collaborateurs de l'OFJ, des juges élus du TAF et des juristes du futur secrétariat présidentiel, d'édicter les règlements suivants :

- Règlement du Tribunal administratif fédéral
- Règlement du Tribunal administratif fédéral relatif à l'information
- Règlement sur les émoluments administratifs du Tribunal administratif fédéral
- Règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral
- Directives sur les activités accessoires et les charges publiques des membres du Tribunal administratif fédéral
- Directives sur les activités accessoires et les charges publiques des employés du Tribunal administratif fédéral
- Directives pour la rédaction des arrêts, la citation des sources et la publication officielle
- Règlement du Comité de conciliation du Tribunal administratif fédéral

(pour une liste intégrale des bases légales du TAF, cf. p.17)

Secrétariat général

Secrétariat présidentiel

Véritable état-major du président et de la secrétaire générale, le secrétariat présidentiel a assumé diverses fonctions transversales tout au long des travaux de mise en place. Intervenant aux côtés de la présidence des cours dans la définition du déroulement des procédures, il a également secondé la Direction provisoire et les groupes de travail dans l'élaboration des règlements énumérés au point précédent. S'adjoignant un conseiller externe en communication, il s'est attaché à concevoir une stratégie de communication et une brochure descriptive du TAF. Dans l'optique de la mise en application concrète du règlement relatif à l'information, il a réuni les chroniqueurs accrédités afin de discuter des processus envisageables, et s'est constamment attaché à informer l'opinion publique, par la diffusion de communiqués de presse, des étapes clés des travaux de mise en place. Enfin, il a assuré la tenue des procès-verbaux lors des réunions de la Direction provisoire.

Ressources humaines et organisation (RH+O)

Le secteur RH+O a été largement mis à contribution par le recrutement des personnels (cf. aussi, cf. aussi p. 6). Comme évoqué plus haut, les travaux ont été menés à bien selon l'échéancier prévu. Le respect des échéances était impératif sous l'angle du droit du personnel, ceci pour permettre aux commissions fédérales et services départementaux de recours de respecter le préavis légal de licenciement des collaborateurs non recrutés au TAF. A l'issue du processus, les départements ont été informés des candidatures internes non retenues.

Par ailleurs, le salaire des collaborateurs issus des différents départements a été passé en revue afin de doter le tribunal d'une structure salariale cohérente. Une fois approuvées l'évaluation des exigences attachées aux fonctions et la grille des salaires, plus de 250 contrats de travail ont été établis. Enfin les données de plus de 330 collaborateurs ont été vérifiées et complétées dans le système informatisé de gestion du personnel «BV-plus».

En octobre 2006, une fois la masse salariale effective calculée, il a été décidé, en réunion avec la Commission fédérale des finances, de réduire de 3 millions de francs le crédit 2007 budgété au printemps 2006 au titre de la «rétribution du personnel ordinaire».

Par ailleurs, un sondage concernant l'exercice d'activités accessoires et de charges publiques a été réalisé auprès des membres et des employés du TAF, sur la base des directives afférentes à ces questions.

Au 31 décembre 2006, un effectif de 25 collaborateurs avait formellement pris ses fonctions au secrétariat général. Par ailleurs, le TAF a pu compter, tout au long de l'exercice, sur l'engagement de futurs collaborateurs, partiellement déchargés à cette fin de leurs tâches courantes. Au terme de la période sous revue, les commissions et services de recours ont été dédommagés des frais de personnel encourus.

Finances et controlling

2,1 millions de francs avaient été budgétés en 2005 au titre des travaux de mise en place. Les dépenses effectives ne dépassant guère 0,5 million de francs, la facture à la charge de la caisse fédérale s'est ainsi allégée de 1,6 million de francs. Le recours aux ressources personnelles et logistiques des anciens services et commissions de recours, mais aussi aux travaux déjà effectués dans le cadre du projet «Nouveaux tribunaux fédéraux» ont largement contribué à ce résultat. De même, sur 10 millions de francs inscrits au budget 2006, près de 3,5 millions ont été restitués.

Établi au printemps 2006 selon le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), le premier budget du Tribunal administratif fédéral tablait sur des recettes de plus de 3 millions de francs pour 2007 et des dépenses de l'ordre de 62,7 millions de francs. La principale difficulté consistait à évaluer les ressources nécessaires à l'exploitation d'un tribunal doté d'un effectif de 350 collaborateurs, avec un rendement d'environ 10 000 dossiers réglés par an. Les prévisions budgétaires se fondaient sur le budget du projet «Nouveaux tribunaux fédéraux».

Dans le cadre de l'intégration des applications SAP dans le secteur des finances, notamment la mise en place au TAF d'un système de gestion des très nombreux débiteurs, les efforts se sont concentrés sur la mise en commun des données des anciens services et commissions de recours et sur la définition d'une procédure de recours standardisée. Par ailleurs, la programmation d'interfaces entre DossPlus et SAP s'est avérée plus difficile qu'attendue, les interfaces n'étant que partiellement opérationnelles au 31 décembre 2006.

Des travaux préparatoires se sont également imposés dans la perspective de la reprise par le TAF de la mission de surveillance des commissions fédérales d'estimation, dont était investi le TF jusqu'au 31 décembre 2006. À souligner, par ailleurs, la nécessité de tenir compte, dans la mise en place du système d'encaissement, des créances difficiles à recouvrer.

Enfin, le passage au nouveau modèle comptable NMC a demandé un investissement considérable, les opérations n'étant pas achevées au 31 décembre 2006. Il restait notamment à intégrer les chiffres de bilan des anciens services et commissions de recours.

Chancellerie centrale

Si les locaux du Tribunal administratif fédéral sont répartis sur trois sites, le courrier entrant comme sortant du TAF n'en est pas moins centralisé. Il était donc urgent de définir le déroulement des opérations entre la chancellerie centrale et les chancelleries des cours. D'où la mise au point de directives sur les envois, mais aussi l'introduction, après une phase test, du système «MailWare 2000» (enregistrement du courrier entrant et sortant). Ce système permet notamment le suivi des courriers recommandés.

Le transfert dans DossPlus des quelque 7 639 dossiers restés pendants devant les anciens services et commissions de recours est intervenu dans la deuxième quinzaine de décembre (12–29 décembre 2006). L'essentiel des opérations s'est fait électroniquement. La chancellerie n'en a pas moins saisi quelque 600 dossiers manuellement. Par ailleurs, 3 384 dossiers ont été classés dans de nouvelles chemises de dossier, puis vérifiés et validés dans DossPlus. Les 4 255 dossiers restants ont été transférés aux chancelleries des cours IV et V (locaux de Zollikofen).

La planification et la conception des archives du Tribunal administratif fédéral revêtaient également une importance clé. Les travaux ont débuté par la définition d'un cadre de classement conforme aux instructions des Archives fédérales et de directives en matière d'archivage, avant le transfert de l'ensemble des archives des services et commissions de recours. Les opérations étaient achevées et le service des archives centrales opérationnel au 29 décembre 2006.

Informatique

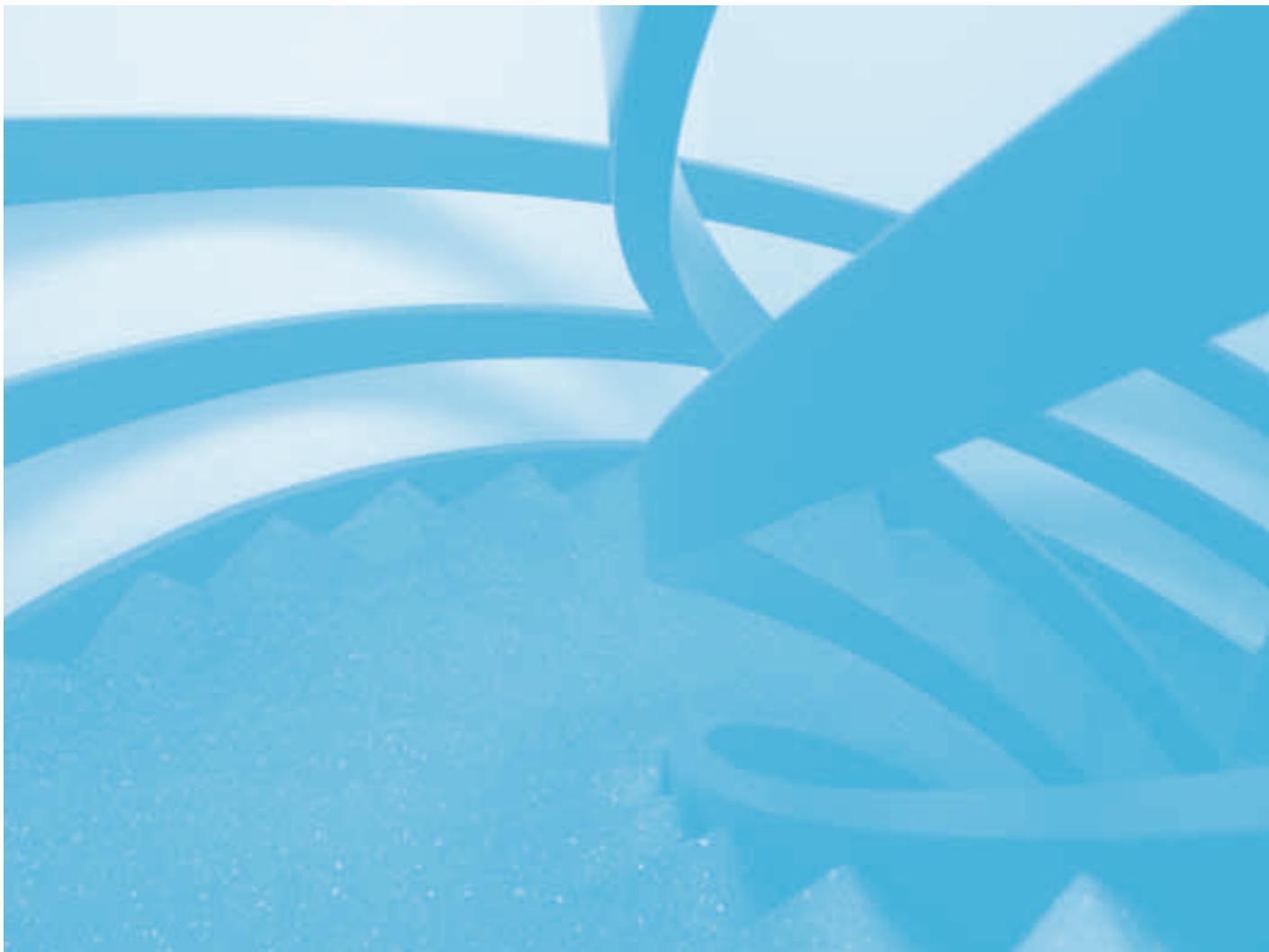
Sachant que l'architecture informatique du TAF devait s'articuler autour du système de gestion DossPlus, l'une des priorités du service informatique a été de programmer et d'intégrer dans le système des interfaces AUPER II (système d'enregistrement automatisé des personnes – Office fédéral des migrations) et SAP (secteurs Finances et controlling/RH+O). S'y ajoutaient un certain nombre

de sous-projets, notamment la conception d'un fond d'archives de décisions, la migration des données du système de gestion des anciens services et commissions de recours, l'installation d'applications bureautiques sur 350 postes de travail, l'installation du système de pointage et de contrôle d'accès du réseau téléphonique ainsi que du raccordement au catalogue des bibliothèques Alexandria.

A l'automne 2004, le comité de pilotage POL (projet de mise en place du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral) a décidé de réaliser le sous-projet informatique – hormis le volet téléphonie – sur la plate-forme du service informatique du Tribunal fédéral (fournisseur de prestations au TAF). Prise contre l'avis de la direction du projet «Nouveaux tribunaux fédéraux», et sous réserve de l'évaluation d'un système de gestion des

affaires, cette décision a mis fin à la coopération avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Au printemps 2005, comparaisons faites entre le système préconisé par le TF (Bradoss, aujourd'hui: Doss-Plus), et ceux proposés par Delta Logic (Tribuna), et par Grah SA (Juris), tous deux leaders sur le marché suisse, la balance a finalement penché en faveur de la solution proposée par le TF, faute de garanties jugées suffisantes par l'équipe de projet quant à une exploitation sûre des produits concurrents sur la plate-forme du TF.

Par ailleurs, un système de pointage et de contrôle d'accès a été choisi, au printemps 2005, en concertation avec l'OFCL et le TF. Installé dans les locaux de la CRINEN, Schwarztorstrasse 53, en décembre 2005, le système a été mis en exploitation en février 2006.



Au printemps 2005 toujours, les efforts se sont multipliés pour trouver des solutions permettant le transfert électronique des données des anciens services et commissions de recours (dossiers pendants, jugements prononcés, archives de jurisprudence). La démarche a consisté à faire un état des lieux de la situation des services et commissions de recours avant de s'accorder sur les modalités de transfert des données. Enfin, de premières ébauches ont été réalisées pour le processus de traitement des recours devant le TAF.

Les premiers tests d'exportation des données à partir des systèmes de gestion des services et commissions de recours ont été réalisés début 2006. Un cahier des charges a ensuite été établi sur la base des analyses de qualité et de structure des données, en même temps que le mandat de développement de programmes d'exportation.

Après le lancement des applications du TF sur les postes de travail de la Direction provisoire, fin juin 2006, il s'est avéré que la nouvelle plate-forme informatique présentait des défauts de qualité. Le retard de plusieurs mois pris dans la livraison des programmes n'a, en effet, pas permis de corriger à temps d'importantes défaillances décelées. Le TAF déplore, par ailleurs, l'insuffisance de l'assistance initialement apportée par le service informatique du TF.

L'installation d'un prototype de DossPlus a pris plusieurs mois de retard. S'il était certes accessible à partir d'août 2006, le système était instable et de piètre qualité. La situation ne s'étant pas améliorée à l'automne, la Direction provisoire s'est vue contrainte de trouver une solution d'urgence. Il a fallu attendre la fin novembre pour assister à une démonstration concluante du système, de sorte que des mesures plus radicales ne s'imposaient plus.

A la mi-septembre 2006, des retards ont été annoncés dans l'introduction du système SYMIC (système d'information central sur la migration de l'Office fédéral des migrations). D'où la nécessité de recadrer l'interface conçue pour Zemis sur AUPER II (système auquel Zemis doit succéder).

Par ailleurs, une société externe a été chargée de développer, en urgence, une application de «répartition automatique des dossiers» («Bandlimat»), livrée et installée à la mi-décembre 2006. Ce programme permet une répartition automatique des procédures à un collège de juges en fonction de critères prédéfinis, notamment la langue de procédure, la matière concernée, le rattachement des juges à une cour ou encore leur taux d'occupation.

Fin décembre 2006, en l'espace d'une semaine, l'infrastructure informatique de la CRA (Zollikofen) a été démontée par le CSI DFJP et remplacée, par l'équipe de projet, par quelque 230 nouveaux postes de travail et 28 imprimantes réseau.

Deux modules de formation ont été dispensés aux futurs utilisateurs par le helpdesk du TF: un module bureautique en novembre et un module DossPlus en décembre 2006. La formation des utilisateurs au système de gestion s'est avérée d'autant plus problématique que le système faisait l'objet d'adaptations constantes et que les processus de travail du TAF n'étaient pas encore clairement définis à ce stade. Force est ainsi de constater qu'au 3 janvier 2007, les utilisateurs étaient très mal préparés à travailler sur le système.

Pour leur part, la conception des sites Internet et Intranet (en coopération avec le secteur Connaissances et documentation) et l'installation du réseau téléphonique n'ont pas posé de problème majeur.

Au 1^{er} janvier 2007, les différents composants de l'infrastructure informatique étaient opérationnels.

Au final, les dépenses informatiques se sont élevées à 4 millions de francs à peine, soit près de 1,3 millions de francs de moins que prévu. L'essentiel des dépenses a été affecté à l'aménagement de quelque 350 postes de travail (377 000 francs), à l'acquisition de 60 imprimantes (337 000 francs), à l'extension du serveur de bureautique (1 million de francs), à l'extension du serveur de gestion des affaires (190 000 francs) et à l'achat de prestations externes pour la migration des données (310 000 francs). Le déploiement de l'infrastructure réseau s'est chiffré à quelque 330 000 francs; le projet SAP à 250 000 francs.

Précisons que l'exploitation de plusieurs applications clés n'est pas possible sur la plate-forme Solaris retenue par le Tribunal fédéral. Celles-ci sont d'autant plus difficiles à manipuler qu'elles ne sont accessibles que via un serveur Microsoft-Windows parallèle. Tel est notamment le cas des applications SAP, étroitement intégrées à Excel (Microsoft), mais aussi de plusieurs applications du CSI-DFJP. Des améliorations s'imposent d'urgence dans ce domaine, dans l'intérêt des utilisateurs.

A noter enfin que des divergences subsistent entre les organes de direction du TAF et du TF sur les modalités de coopération à établir. Tandis que le TAF est favorable aux fonctions et processus définis dans Nove-IT (en usage dans l'administration fédérale, avec des résultats probants), le TF leur préfère sa propre structure informatique. Ces divergences n'ont pas permis la conclusion avec le TF d'«accords de niveau de service» (service level agreements), garants de la transparence des coûts et des prestations. Le TAF est néanmoins d'avis qu'une future coopération devra impérativement se fonder sur un accord de ce type.

Connaissances et documentation

Ce secteur regroupe trois pôles d'activité: publication d'arrêts/documentation, gestion de la bibliothèque et réalisation d'études ciblées sur des pays.

Le premier se concentre sur la publication des arrêts du Tribunal administratif fédéral (ATAF). S'agissant des arrêts publiés au recueil officiel, un contrat d'édition a été conclu avec le TF au cours de la période sous revue; quant aux arrêts matériels publiés dans une banque de données électronique, en vertu de l'art. 6 du règlement du Tribunal administratif fédéral relatif à l'information, les efforts se sont concentrés sur la conception, avec les services informatiques, de banques de données ad hoc assorties de fonctions de recherche. Par ailleurs, des directives ont été élaborées avec la future commission de rédaction sur la rédaction des arrêts, la citation des sources et la publication officielle.

La conception de la nouvelle bibliothèque du TAF (deuxième pôle) est le fruit d'intenses travaux préparatoires, liés d'abord à la fusion des huit bibliothèques des anciens services et commissions de recours. Entre les mois de juin et d'octobre 2006, le service a ainsi saisi plus de 4000 titres d'ouvrages dans le catalogue des bibliothèques Alexandria de l'administration fédérale. Ces travaux ont mis en évidence la nécessité de définir un système de classification unique pour l'ensemble des ouvrages, sachant que chacune des bibliothèques disposait de son propre système de catalogage.

Le troisième pôle d'activité (réalisation d'études ciblées sur des pays) répondra essentiellement aux besoins des domaines de l'asile et des étrangers. Il n'a pas nécessité de travaux préparatoires particuliers, sachant qu'une partie des collaborateurs de l'ancienne CRA, rompus à l'exercice, continueront de mettre leur savoir et leur expérience au service du Tribunal administratif fédéral.

Enfin, le secteur Connaissances et information a travaillé à la réalisation des sites Internet et Intranet du TAF, en partenariat avec les services informatiques des deux tribunaux et à la conception, avec une société privée, du corporate design du tribunal.

Exploitation et logistique

Phase de transition et déménagement

En 2002, les Chambres fédérales choisissaient St-Gall pour y établir le siège du Tribunal administratif fédéral. Il s'est ensuite avéré que les travaux de construction du nouveau palais de justice sur le Rosenberg ne s'achèveraient qu'en 2010. C'est pourquoi le tribunal a démarré ses activités dans des locaux provisoires répartis sur trois sites bernois. Les travaux de reconversion des bâtiments libérés en ville de Berne et à Zollikofen, réaménagés pour répondre aux besoins du TAF devaient s'achever avant la fin 2006. En l'espace de six mois (juin à décembre), il a ainsi fallu aménager près de 350 postes de travail. Quelque 10,5 millions de francs étaient budgétés à ce titre. L'essentiel des travaux a été achevé selon le calendrier prévu. Le respect d'échéances serrées était impératif pour permettre la réorganisation, avant le 31 décembre 2006, des lieux occupés par d'anciennes commissions de recours.

Il a également fallu regrouper sur Berne et Zollikofen les dossiers et une partie du mobilier des 36 commissions et services départementaux de recours, répartis à l'origine entre 21 sites. En novembre 2006, 700 mètres linéaires de livres et de périodiques et 540 d'archives ont en outre été transférés dans les locaux du TAF. Le Service de transport de l'OFCL a pris en charge 70 % environ des opérations, le reste ayant été confié à des entreprises régionales de transport. Les frais de déménagement se sont montés à quelque 52 500 francs, soit 70 % du montant inscrit au budget (75 000 francs). Le recours à un partenaire externe a permis d'achever les travaux selon le calendrier fixé, sinon avant.

Construction à St-Gall d'un nouveau palais de justice

Une fois désigné le lauréat du concours d'architecture, en novembre 2005, il fallait préciser les contours du projet de «construction dans le quartier du Chrüt-zacker», tout en respectant un calendrier serré pour permettre la mise en service des locaux dans les délais. Membre du comité de pilotage, du comité de projet et du groupe de projet Utilisateurs, le Tribunal administratif fédéral s'est étroitement associé aux travaux. Au cours de la période sous revue, il s'agissait notamment de définir les exigences fonctionnelles du bâtiment, le nombre et la dimension des pièces, etc. Ce projet de construction devrait représenter un investissement total de 70 millions de francs (valeur d'estimation du terrain exclue). Les modalités de financement sont réglées en détail dans un contrat signé entre la Confédération et le canton de St-Gall en date du 28 juin 2004.

Cours

La Commission judiciaire a décidé de la première affectation des juges aux cinq cours du TAF. Pendant deux ans à compter de l'entrée en activité du tribunal, les cours seront donc présidées par Lorenz Kneubühler (Cour I), Bernard Maitre (Cour II), Alberto Meuli (Cour III), Claudia Cotting-Schalch (Cour IV) et Walter Stöckli (Cour V).

Les domaines de compétence des cours sont définis par le règlement du Tribunal administratif fédéral. Les recours en matière d'infrastructure, d'environnement, de redevances et de personnel notamment sont ainsi du ressort de la première cour, laquelle est également investie d'une mission de surveillance sur la gestion des commissions d'estimation et leurs présidents; la deuxième cour se prononce essentiellement sur des contentieux portant sur des questions économiques, de concurrence ou de formation; la troisième sur des questions de droit des étrangers, d'assurances sociales et de santé et les quatrième et cinquième sur des contentieux relevant du droit d'asile.

Les cours ont toutes opté pour une structure à deux chambres. Celles-ci sont constituées en application de l'art. 18 RTAF, conformément à l'art. 19 LTAF, c'est-à-dire compte tenu des compétences des juges et de la représentation des langues officielles. Il appartenait ensuite aux cours de se doter d'un règlement interne régissant la composition des chambres, le choix du second président, l'affectation des juges et la répartition des domaines juridiques entre les chambres. Le mode de rattachement des greffiers aux juges pouvait également y figurer. Ces règlements ont été soumis à la Direction provisoire pour approbation.

Outre les efforts consentis en termes de recrutement du personnel (cf. aussi p. 6), la répartition entre les chambres et les juges des procédures pendantes devant les anciens services et commissions de recours a également mobilisé les efforts des cours. Par ailleurs, plusieurs juges se sont attachés à définir, en groupes de travail, des modèles et « auto-textes » à l'usage du nouveau tribunal.

Réunie en séance constitutive le 22 février 2006, la Conférence des présidents des cours a nommé à sa tête le président de la troisième cour. Elle s'est ensuite réunie à sept autres reprises la même année. La question de la coordination des opérations de recrutement était le premier point à l'ordre du jour. Suivaient l'élection des membres de la commission de rédaction, la définition de normes rédactionnelles et l'adoption de directives sur la procédure de circulation et de la fiche de circulation, de même que la révision d'un descriptif du « Déroulement des affaires et de la procédure au Tribunal administratif fédéral » présenté par un groupe de travail.

Controlling externe

La Direction provisoire a reconduit le mandat de la société de controlling qui avait déjà assuré le suivi du projet «Nouveaux tribunaux fédéraux». Ce nouveau mandat, qui consistait à seconder la direction du secrétariat général et les responsables des différents secteurs dans leurs travaux, à concevoir des bases décisionnelles, à identifier les facteurs de risque et à proposer des mesures pour les prévenir, devait permettre d'atteindre les objectifs fixés, tout en minimisant les risques. Cette démarche a également contribué au développement du personnel et de l'organisation au sein du secrétariat général.

Le projet de controlling se fondait sur un plan directeur, définissant la structure globale des secteurs à concevoir. Ce plan a été complété par une analyse détaillée de tous les secteurs et assorti de budgets pour le projet et les travaux de mise en place.

Un tableau de bord accompagné d'une analyse de risques et de recommandations ont périodiquement été remis à la Direction provisoire. Celui-ci était établi sur la base, d'une part, des rapports rédigés pour les différents secteurs et, d'autre part, d'entretiens tenus à intervalles réguliers avec les responsables des secteurs. Ces instruments et les conclusions qui s'en dégagent ont été d'un apport considérable dans la réalisation des travaux.



Assemblée fédérale

La direction du projet «Nouveaux tribunaux fédéraux» puis, après les élections d'octobre 2005, la Direction provisoire ont été en contact avec diverses commissions parlementaires tout au long des travaux.

La direction du projet a notamment travaillé en étroite coopération avec la Commission judiciaire (CJ) en prévision de l'élection des juges en octobre 2005. A l'ordre du jour figuraient, entre autres, la définition de la structure du tribunal, la répartition des domaines juridiques entre les cinq cours, le nombre de postes de juge à pourvoir et leur répartition entre les cours, sans compter les questions du traitement des juges et de l'organisation des élections. Le 16 novembre 2005, la CJ a défini les compétences en matière d'élection à la présidence des cours. Enfin, le 27 avril 2006, la Direction provisoire a fait un rapport détaillé au président de la CJ de l'état d'avancement des travaux de mise en place. Seuls des contacts informels ont ensuite eu lieu, sur des points de détail.

La Commission de gestion (CdG) a également été ponctuellement informée de l'état d'avancement des travaux. Une première réunion s'est tenue le 22 février 2006; puis une seconde le 12 octobre 2006, au cours de laquelle les problèmes informatiques et ceux posés par le fournisseur de prestations ont été évoqués. Enfin, la Direction provisoire a adressé à la CdG (à sa demande) divers règlements et documents.

A noter enfin que l'ensemble des dépenses liées au projet «Nouveaux tribunaux fédéraux» était initialement imputé au budget du Département fédéral de justice et police (DFJP). Par la suite, les dépenses engagées en 2005 et en 2006 se sont réparties entre le DFF et le DFJP. Le budget des exercices 2005 et 2006, les comptes de l'exercice 2005 et le premier budget d'exploitation 2007 ont été présentés devant les commissions des finances et n'ont donné lieu à discussion que sur le volet informatique.



Bases légales

Constitution, lois et ordonnances

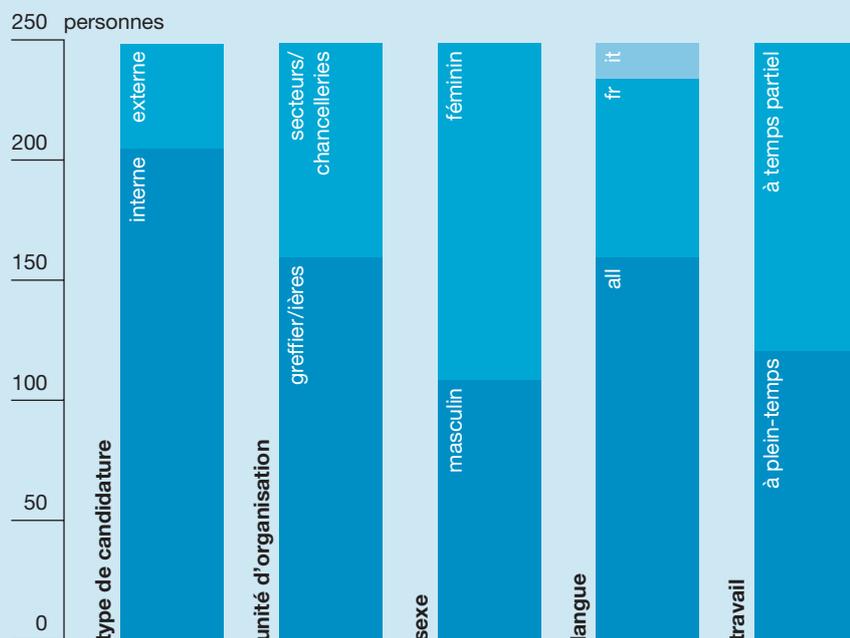
- Art. 191a, Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]
- Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF; RS 173.32]
- Loi fédérale du 18 mars 2005 concernant la mise en place du Tribunal administratif fédéral [RO 2005 4603]
- Loi fédérale du 21 juin 2002 sur le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral [RS 173.72]
- Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA; RS 172.021]
- Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral [Ordonnance sur les juges; RS 173.711.2]
- Ordonnance du 17 juin 2005 relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral [Ordonnance sur les postes de juge; RS 173.321]
- Ordonnance du 26 septembre 2003 relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral [OPersT; RS 172.220.117]

Règlements et directives internes

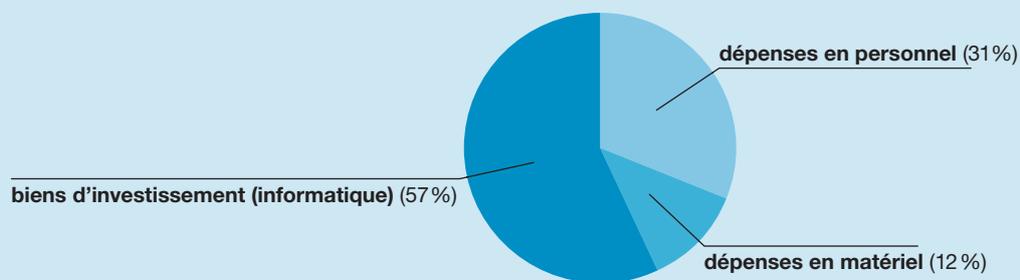
- Règlement du 11 décembre 2006 du Tribunal administratif fédéral [RTAF; RS 173.320.1]
- Règlement du 11 décembre 2006 du Tribunal administratif fédéral relatif à l'information [RS 173.320.4]
- Règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF; RS 173.320.2]
- Règlement du 11 décembre 2006 sur les émoluments administratifs du Tribunal administratif fédéral [REmol-TAF; RS 173.320.3]
- Directives sur les activités accessoires et les charges publiques des membres du Tribunal administratif fédéral
- Directives sur les activités accessoires et les charges publiques des employés du Tribunal administratif fédéral
- Directives pour la rédaction des arrêts, la citation des sources et la publication officielle
- Règlement du Comité de conciliation du Tribunal administratif fédéral

Statistiques: personnel et finances

Engagements au TAF (au 1^{er} janvier 2007)

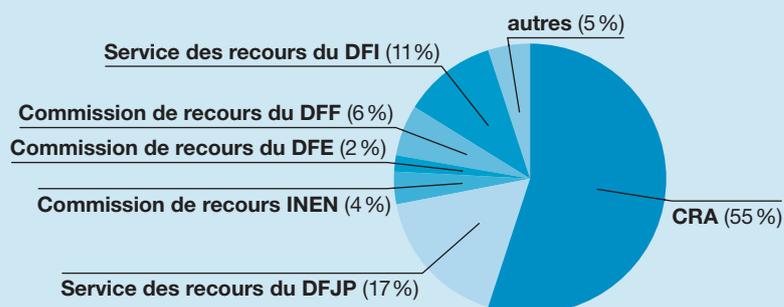


Dépenses 2006 (en pourcentage arrondi)

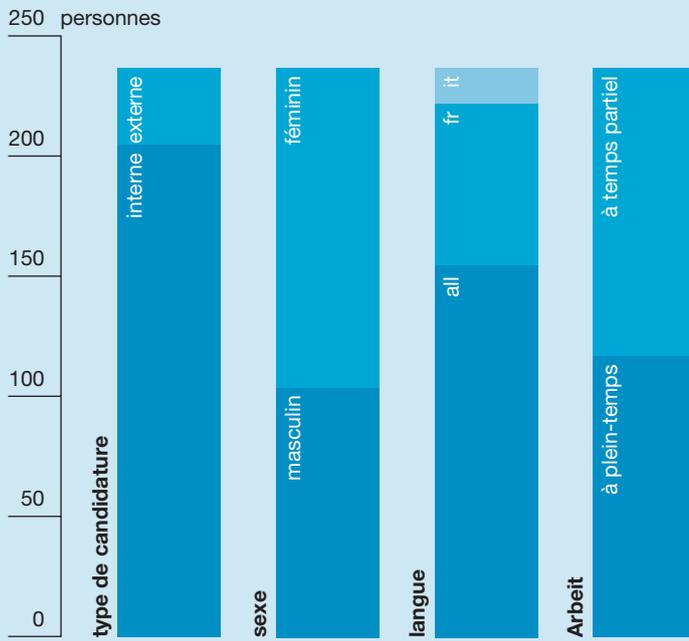


Reprises de dossiers des organisations précédentes (en pourcentage arrondi)

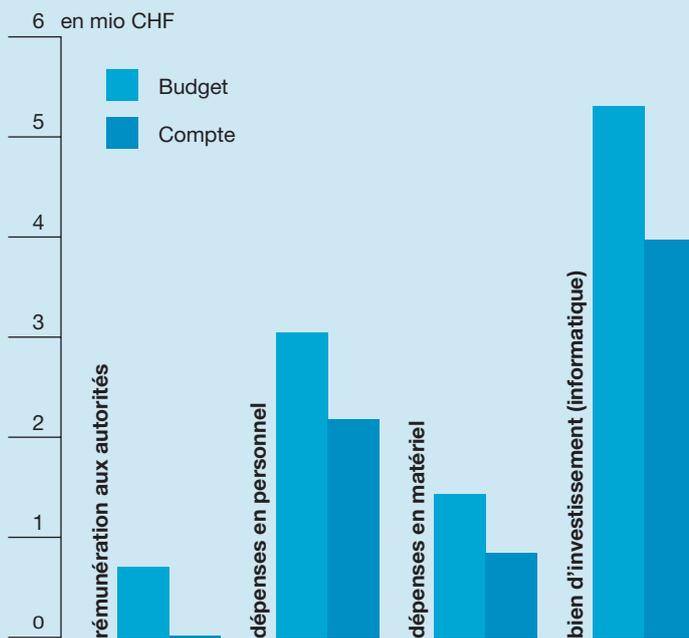
Total: 7639 Dossiers



Engagements au TAF (première mise au concours)

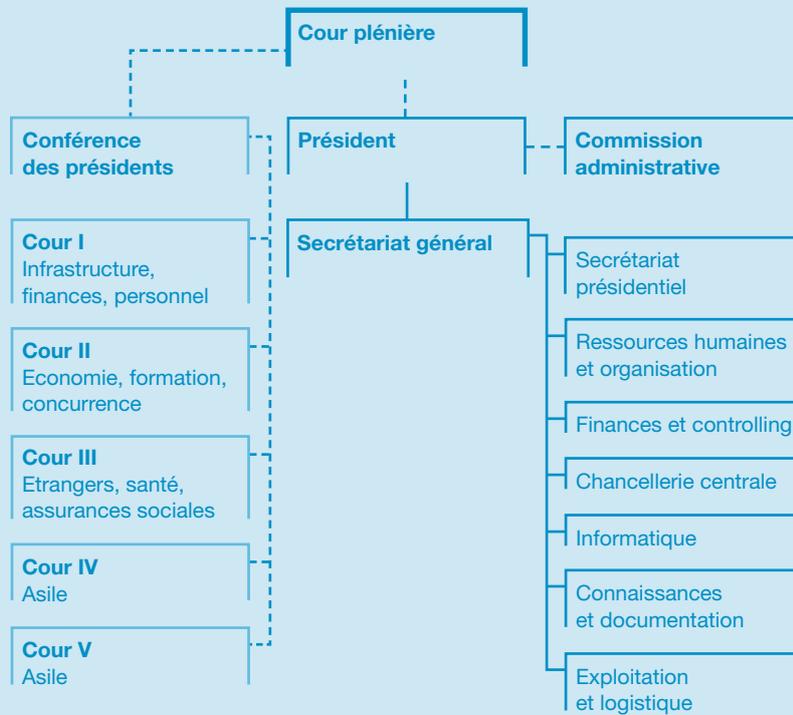


Budget – Compte 2006



Organigramme

Tribunal administratif fédéral – aperçu



Direction provisoire

Christoph Bandli, Président
Philippe Weissenberger, Vice-Président
Claudia Cotting-Schalch
Bruno Huber
Alberto Meuli

Prisca Leu, Secrétaire générale



Escaliers, Schwarztorstrasse 59, Berne.

