

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles

Tribunal administratif fédéral

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	108.23308
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Étendue de l'audit et principes.....	14
1.4 Documentation et renseignements.....	14
1.5 Discussion finale	14
2 Résultats de l'audit	15
2.1 Des indicateurs de performance pour les juges sont systématiquement disponibles	15
2.2 La plus grande flexibilité dans la gestion des ressources est mise à profit	16
2.3 De nouveaux indicateurs sur les procédures pendantes sont disponibles	17
2.4 La nouvelle application pour la gestion des affaires permet d'exploiter les potentiels d'efficacité	19
Annexe 1 : Évolution du volume des affaires au TAF	21
Annexe 2: Bases légales	22
Annexe 3 : Abréviations	23

Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles

Tribunal administratif fédéral

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié la mise en œuvre des recommandations auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) formulées en 2019 dans son rapport sur la mise en œuvre du projet « Organisation du tribunal 2016 ». ¹ Le TAF avait lancé le projet dans le but d'optimiser la gestion des Cours et de répartir plus équitablement le volume d'affaires entre elles.

Le CDF était alors parvenu à la conclusion que le projet d'organisation du TAF répondait à un besoin concret, mais que les effets étaient limités. En effet, les conditions-cadres en matière de gestion au tribunal se distinguent de celles d'un office fédéral en raison de l'indépendance des juges, qui n'est en outre pas interprétée de la même manière au sein du TAF. Ainsi, les présidentes et les présidents ne disposent d'aucun pouvoir d'instruction à l'égard de leurs collègues juges dans la même Cour.

Le CDF a formulé quatre recommandations, trois ont été acceptées par le TAF. L'audit de suivi a montré que certaines améliorations avaient été réalisées. Compte tenu des limites que le tribunal considère comme données en ce qui concerne le pouvoir d'instruction des juges et la gestion administrative, le CDF ne voit aucune autre possibilité d'amélioration au-delà de ce qui a déjà été fait. Deux des recommandations peuvent être clôturées. Quant à l'introduction d'une nouvelle application centrale pour la jurisprudence du TAF, la recommandation reste ouverte, puisqu'il existe des possibilités de gains d'efficacité dans ce domaine.

Des indicateurs supplémentaires aident à gérer la charge de travail

Le TAF est confronté à une charge de travail fluctuante, notamment en raison de sa compétence dans le domaine de l'asile. Il est par conséquent important que les ressources en personnel puissent être déployées de manière flexible entre les Cours. Avant que le CDF ne procède à l'audit, le TAF avait déjà posé des bases importantes pour la gestion des ressources avec le projet EquiTAF. Le TAF utilise de plus en plus cette marge de manœuvre supplémentaire pour apporter un renfort ponctuel aux différentes Cours. Le pool de greffiers a également été augmenté de cinq à huit collaborateurs. Ces derniers sont affectés aux différentes Cours pour une durée limitée, notamment en cas de très forte charge de travail.

Le TAF a intégré plusieurs indicateurs relatifs aux procédures en cours dans son contrôle de gestion, dont certains s'appliquent également aux juges. Un exemple : le nombre et la diminution des « anciens cas » (soit des procédures pendantes au TAF depuis plus de deux ans). Pour le CDF, les informations relatives aux procédures en cours constituent un outil important pour une gestion efficace des affaires. Il prend acte que le temps d'attente avant le traitement des cas par le TAF n'est pas pris en considération dans les analyses jusqu'à présent.

¹ Le rapport d'audit n° 18123 est disponible sur le site Internet du CDF.

Nouvelle application pour la gestion des procédures : une opportunité à saisir

Dans son rapport, le CDF avait recommandé d'appliquer les pratiques ayant fait leurs preuves dans d'autres Cours afin d'accroître l'efficacité. Ceci ne fonctionne que de manière limitée, notamment en raison des différences entre les domaines juridiques et de l'autonomie dont jouissent les Cours.

Actuellement, le TAF introduit une nouvelle application centrale pour la jurisprudence. Dans ce contexte, il a mis en œuvre un certain nombre de mesures, par exemple le recensement des processus existants au sein des Cours. Le remplacement de l'application est aussi l'occasion de réévaluer les compétences et les processus, et de les optimiser. La recommandation reste donc ouverte. Il faut éviter de transférer les processus existants dans la nouvelle application sans les remettre en question.

Texte original en allemand

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Bundesverwaltungsgericht

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Umsetzung der Empfehlungen an das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) geprüft, die sie 2019 in ihrem Bericht zur Umsetzung des Projektes «Gerichtsorganisation 2016» formuliert hatte.² Mit diesem Projekt hatte das BVGer angestrebt, die Führung der Abteilungen zu verbessern sowie eine ausgeglichene Verteilung der Geschäftslast zwischen den Abteilungen zu erreichen.

Die EFK war damals zum Schluss gekommen, dass das BVGer mit seinem Organisationsprojekt einen bestehenden Bedarf adressierte. Die Auswirkungen waren jedoch beschränkt. Denn die Rahmenbedingungen bei Führungsthemen unterscheiden sich am Gericht von denjenigen in einem Bundesamt aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit, die innerhalb des BVGer zudem unterschiedlich breit interpretiert wird. So verfügen die Präsidentinnen und Präsidenten z. B. über keine Weisungsbefugnis gegenüber den Richterkolleginnen und -kollegen innerhalb ihrer Abteilungen.

Die EFK hatte vier Empfehlungen an das BVGer gerichtet. Drei davon sind vom Gericht akzeptiert worden. Die Nachprüfung ergab, dass gewisse Verbesserungen erzielt worden sind. Bei den Grenzen, die das Gericht hinsichtlich Weisungsbefugnis und administrativer Führung als gegeben erachtet, sieht die EFK keine Aussicht auf weitere Verbesserungen als das bisher Erreichte. Zwei Empfehlungen werden geschlossen. In dem Bereich, in dem es um die Einführung einer neuen Kernapplikation für die Rechtsprechung am BVGer geht, bleibt die Empfehlung offen, weil hier ein Gelegenheitsfenster für Effizienzsteigerungen besteht.

Zusätzliche Kennzahlen unterstützen die Steuerung der Geschäftslast

Das BVGer sieht sich mit einer schwankenden Geschäftslast konfrontiert. Ein wichtiger Grund dafür ist die Zuständigkeit im Bereich des Asylwesens. Wichtig ist daher, dass die personellen Ressourcen über die Abteilungsgrenzen hinaus flexibel eingesetzt werden. Mit dem Projekt EquiTAF hatte das BVGer bereits vor der Prüfung der EFK wichtige Grundlagen für die Ressourcensteuerung gelegt. Diesen zusätzlichen Handlungsspielraum nutzt das Gericht vermehrt für Aushilfemassnahmen zwischen den Abteilungen. Auch der Gerichtsschreibenden-Pool wurde von fünf auf acht Mitglieder ausgebaut. Diese Gerichtsschreibenden kommen befristet in verschiedenen Abteilungen zum Einsatz, unter anderem bei sehr hohen Belastungen.

Das BVGer hat verschiedene Kennzahlen zu laufenden Verfahren in sein Controlling aufgenommen. Teilweise sind diese auch auf Ebene von Richterinnen und Richter ausgewiesen. Ein Beispiel: die Anzahl und der Abbau von sogenannten Altfällen (Verfahren, die seit mehr

² Der Bericht PA 18123 ist auf der Website der EFK verfügbar.

als zwei Jahren am Gericht hängig sind). Die EFK erachtet Informationen zu laufenden Verfahren als wichtig für die effiziente Steuerung des Gerichts. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Liegezeit der Verfahren vom BVGer bislang nicht erhoben wird.

Neue Anwendung für die Verfahrensführung als Chance nutzen

Die EFK hatte in ihrem Bericht empfohlen, bewährte Praktiken einer Abteilung vermehrt auf andere Abteilungen zu übertragen, um so die Effizienz zu steigern. Dies funktioniert nur in einem beschränkten Umfang. Unterschiedliche Rechtsmaterien und die Autonomie der Abteilungen setzen der Übertragung Grenzen.

Gegenwärtig löst das BVGer die bisherige Kernapplikation für die Rechtsprechung ab. In diesem Zusammenhang hat es verschiedene Massnahmen umgesetzt, so wurden etwa die bestehenden Prozesse der Abteilungen erfasst. Dieser Ablösungsprozess bietet die Chance, Zuständigkeiten und Prozesse zu hinterfragen und zu verbessern. Die Empfehlung bleibt deshalb offen. Es sollte vermieden werden, dass die bestehenden Prozesse ohne Hinterfragen in die neue Anwendung übertragen werden.

Verifica successiva concernente l'attuazione di importanti raccomandazioni

Tribunale amministrativo federale

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica concernente l'attuazione delle raccomandazioni per il Tribunale amministrativo federale (TAF) che aveva formulato nel 2019 nel suo rapporto sull'attuazione del progetto «Organizzazione giudiziaria 2016».³ Con questo progetto il TAF mirava a migliorare la direzione delle corti e a ripartire più equamente il volume di lavoro tra queste ultime.

Allora il CDF giunse alla conclusione che il progetto organizzativo del TAF si basava su una concreta necessità di intervento, tuttavia gli effetti si erano rivelati piuttosto modesti. Infatti le condizioni quadro relative a temi dirigenziali in un tribunale differiscono da quelle di un ufficio federale per via dell'indipendenza giudiziaria, interpretata in modo diverso anche all'interno del TAF stesso. Nelle loro corti, i presidenti non dispongono ad esempio della facoltà di impartire istruzioni nei confronti dei colleghi giudici.

Il CDF aveva formulato quattro raccomandazioni nei confronti del TAF. Tre sono state accettate dal Tribunale. Dalla verifica successiva è emerso che vi sono stati alcuni miglioramenti. Viste le limitazioni che il Tribunale ritiene esistano in relazione alla facoltà di impartire istruzioni e alla gestione amministrativa, il CDF non intravede alcuna prospettiva di un ulteriore miglioramento rispetto a quanto conseguito finora. Due raccomandazioni vengono archiviate. Rimane in sospeso una raccomandazione che concerne l'ambito relativo all'introduzione di una nuova applicazione chiave per la giurisprudenza in seno al TAF, poiché esiste potenziale di miglioramento dell'efficienza.

Indicatori aggiuntivi a supporto della gestione della mole di lavoro

Il TAF è confrontato con una mole di lavoro variabile. Uno dei motivi principali è la competenza del TAF nel settore dell'asilo. È quindi importante che le risorse di personale siano distribuite in maniera flessibile tra le corti. Con il progetto EquiTAF, già prima della verifica del CDF il TAF aveva posto una base importante per la gestione delle risorse. Il tribunale sfrutta il margine di manovra aggiuntivo soprattutto per le misure correttive tra le corti. Anche il pool dei segretari di tribunale è stato aumentato da cinque a otto membri. I segretari di tribunale vengono impiegati nelle diverse corti a tempo determinato e quando la mole di lavoro è molto elevata.

Il TAF ha inserito nel suo controlling diversi indicatori relativi a procedimenti in corso. In parte, questi indicatori sono stati definiti anche per i giudici. Un esempio: il numero e la riduzione di casi vecchi (procedimenti pendenti in tribunale da oltre due anni). Il CDF ritiene le informazioni sui procedimenti in corso importanti ai fini di una gestione del tribunale efficiente. Prende atto del fatto che, finora, il tempo di giacenza dei procedimenti del TAF non è aumentato.

³ Il rapporto PA 18123 è disponibile sul sito Internet del CDF.

La nuova applicazione quale opportunità per la conduzione di procedimenti

Nel suo rapporto, il CDF ha formulato la raccomandazione di trasferire le pratiche consolidate di una corte anche ad altre corti, al fine di aumentare l'efficienza. Ma ciò funziona solo in maniera limitata, poiché le diverse normative e l'autonomia delle corti ne ostacolano l'attuazione.

Il TAF sta attualmente sostituendo l'applicazione chiave per la giurisprudenza. A tal fine ha attuato diverse misure, come la registrazione dei processi esistenti nelle corti. Questo processo di sostituzione offre l'opportunità di esaminare e migliorare le competenze e i processi. Di conseguenza la raccomandazione rimane in sospeso. Occorre evitare che i processi esistenti vengano trasferiti nella nuova applicazione senza essere messi in discussione.

Testo originale in tedesco

Follow-up audit of key recommendations

Federal Administrative Court

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) checked the implementation of its recommendations to the Federal Administrative Court (FAC), made in the SFAO's 2019 report on the implementation of the 2016 courts organisation project.⁴ The FAC had launched the project with the aim of improving the management of the divisions, and achieving a more balanced distribution of caseloads between the divisions.

At that time, the SFAO concluded that the FAC's organisation project addressed an existing need, but that its impact was limited. This is because the framework conditions for management topics of the Court diverge from those for a federal office, owing to judicial independence, whose scope is also interpreted differently within the FAC. For instance, the heads of division have no power to issue orders to the judges within their division.

The SFAO made four recommendations to the FAC, three of which the Court accepted. The follow-up audit revealed that certain improvements have been achieved. With regard to the limits on powers to issue orders and administrative management, which the FAC considers to be fixed, the SFAO sees no prospect of further improvement on what has already been achieved. Two recommendations were closed. One recommendation on introducing a new core application for case law at the FAC remains open, as there is an opportunity for efficiency gains in this area.

Additional indicators support caseload management

The FAC faces a fluctuating caseload. One important reason for this is its responsibilities with regard to the asylum system. It is therefore important that staff resources can be flexibly deployed across divisions. The FAC had already set the key foundations for resource management before the SFAO's audit, with its EquiTAF project. The Court is increasingly using this additional room for manoeuvre to provide assistance across the divisions. The pool of court clerks has also been expanded from five to eight members. These court clerks are deployed in various divisions for limited assignments, including during periods of very high workload.

The FAC has integrated various indicators on pending proceedings into its controlling. Some of these also concern the level of judges. Example: the number and processing of so-called "old cases" (proceedings which have been pending at the Court for more than two years). The SFAO considers information on pending cases as important for the efficient management of the Court. It noted that the period for which cases are pending at the Court has not yet been remedied.

⁴ Audit report 18123, available on the SFAO website.

Use the new application for case management as an opportunity

In its report, the SFAO recommended that there be a greater transfer of tried and tested practices from one division to others, as a way of increasing efficiency. This only works to a limited extent. Different legal specialisations and divisional autonomy are limiting the transfer.

The FAC is in the process of replacing the existing core application for case law. In this connection, it has implemented various measures. For example, it has logged the divisions' existing processes. This replacement process offers the opportunity to review and improve responsibilities and processes. For this reason, the recommendation remains open. The unquestioning transfer of existing processes to the new application should be avoided.

Original text in German

Prise de position générale du Tribunal administratif fédéral

En premier lieu, il est réjouissant de constater que les mesures mises en œuvre par le Tribunal administratif fédéral sur la base des recommandations ont été accueillies favorablement par le Contrôle fédéral des finances. On peut ainsi considérer que les recommandations 2 et 3 sont réglées. En ce qui concerne la recommandation 1, il convient de relever que les possibilités du Tribunal à cet égard sont limitées dans la mesure où il ne dispose pas d'une instrumentation adéquate (tel par exemple le droit de donner des instructions). Outre l'optimisation de la procédure de sélection des juges par le Parlement, l'existence d'une autorité disciplinaire externe au tribunal pourrait avoir une influence positive sur la situation, surtout dans un sens préventif. Concernant la recommandation 3, il s'agit de noter que le Tribunal administratif fédéral continue bien entendu de développer et d'optimiser le système d'indicateurs. Le temps d'attente a fait l'objet d'une analyse plus approfondie, laquelle a montré que cet indicateur pourrait constituer un instrument approprié pour prévenir l'accumulation d'anciennes affaires. La mise en œuvre efficace d'une telle application sans trop de travaux administratifs serait toutefois liée à des difficultés. C'est pourquoi le Tribunal administratif fédéral doute à ce stade de pouvoir ainsi créer efficacement une valeur ajoutée par rapport aux statistiques existantes sur la durée des procédures. Néanmoins, la possibilité d'intégrer cet indicateur dans le nouveau système sera examinée. À noter encore que, dans le cadre de l'introduction des nouvelles applications pour le travail des cours (gestion des affaires, documentation/publication et attribution des dossiers), le Tribunal administratif fédéral s'efforcera dans la mesure du possible d'optimiser les processus. Sur la base des processus actuels recensés, il évalue systématiquement les améliorations possibles et applicables à ce titre dans le nouveau système. En ce sens, la recommandation 4 appuie les efforts du Tribunal administratif fédéral.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Dans son rapport publié en 2019, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la mise en œuvre du projet « Organisation du tribunal 2016 » au Tribunal administratif fédéral (TAF)⁵. Par ce projet, le TAF avait notamment pour objectif d'optimiser l'organisation des cours du tribunal et d'assurer une répartition plus équilibrée de la charge de travail entre elles.

Le CDF est arrivé à la conclusion que le projet répondait à un besoin concret. Les effets ont cependant été limités, étant donné que les conditions en matière de conduite ne sont pas les mêmes dans un tribunal qu'au sein des unités de l'administration fédérale. En raison du devoir d'indépendance des juges, les présidentes et les présidents n'ont pas le pouvoir de donner des instructions à leurs collègues juges travaillant dans la même cour ni de mettre en œuvre d'autres instruments de gestion efficaces à l'égard de ces derniers.

Parmi les quatre recommandations formulées par le CDF, trois ont été acceptées par le TAF. Le CDF a considéré que l'avis du TAF sur l'une d'entre elles équivalait à un rejet de la recommandation sur le fond.

Le volume des affaires portées devant le TAF et la manière dont il est géré varient au fil du temps (voir à ce sujet l'annexe 1). Le nombre de nouveaux recours a augmenté au cours des deux dernières années, passant d'environ 5700 à plus de 7300, alors que la plupart des années précédentes avaient vu une diminution du nombre de nouvelles affaires. Cette évolution est fortement liée au domaine des demandes d'asile, qui représente plus de la moitié des affaires portées devant le TAF. En 2023, le nombre d'affaires liquidées était nettement inférieur au nombre de nouvelles affaires, ce qui a entraîné une augmentation des procédures pendantes à la fin de l'année 2023. Les années 2021 et 2022 avaient été marquées par un léger recul de ces dernières. Une nette augmentation des procédures pendantes depuis plus de deux ans est manifeste. Leur nombre a presque été multiplié par huit depuis 2014, passant de 144 à 1112 affaires. Ces procédures constituent actuellement environ 20 pour cent des affaires pendantes devant le TAF.

En février 2024, le Parlement a décidé de porter temporairement le nombre de juges du TAF de 65 à 70 postes à plein temps. Cette décision était motivée par la hausse du nombre de demandes d'asile et donc de recours en la matière. En mars 2023, le TAF avait fait savoir que les ressources en personnel d'alors ne lui permettraient pas de respecter les délais de traitement légaux en matière d'asile.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit de suivi permet de vérifier l'application des recommandations formulées dans le rapport d'audit de la mise en œuvre du projet « Organisation du tribunal 2016 » (PA 18123). Il évalue si les mesures mises en œuvre sont suffisantes pour pouvoir clôturer les recommandations. En ce qui concerne la recommandation 1, qui a été rejetée, la situation actuelle sera également brièvement abordée dans le cadre de l'audit de suivi.

⁵ Le rapport d'audit PA 18123 est disponible sur le site Internet du CDF.

1.3 Étendue de l’audit et principes

L’audit a été réalisé par Marius Féraud (responsable de révision) du 21 décembre 2023 au 14 février 2024, sous la direction d’Emmanuel Sangra, responsable du Centre de compétences Évaluations. Le présent rapport ne tient pas compte des développements postérieurs à l’audit.

1.4 Documentation et renseignements

Le TAF a obligamment communiqué toutes les informations nécessaires au CDF. Les documents demandés ont été mis à la disposition de l’équipe d’audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 20 mars 2024. Ont participé :

- TAF : le président du tribunal, la secrétaire générale, le suppléant de la secrétaire générale et le suppléant du responsable de la division Finances et Controlling ;
- CDF : le responsable du mandat, le responsable de révision et un expert en audit.

Le CDF remercie pour le soutien accordé et rappelle que le suivi de la mise en œuvre des recommandations incombe à la Commission administrative du TAF.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Résultats de l'audit

2.1 Des indicateurs de performance pour les juges sont systématiquement disponibles

Recommandation du CDF dans le rapport 18123

Recommandation 1 (priorité 1) : le CDF recommande au TAF de prendre des mesures contraignantes et adaptées aux besoins pour renforcer le rôle des présidences de cour. Une mesure envisageable serait de définir des indicateurs de performance pour les juges en tenant compte des objectifs de la cour concernée.

Prise de position du TAF

La définition et la réalisation de mesures contraignantes et de décisions de gestion sont limitées en raison de l'indépendance institutionnelle des juges. En 2018 déjà, le TAF a lancé un large processus visant à renforcer la direction dans une approche dialogique par des échanges réguliers entre la Commission administrative et les présidents de cour. Les principaux indicateurs sont discutés dans ce cadre, et les présidents de cours peuvent aborder des questions liées à la gestion du personnel et définir des mesures concrètes.

Les présidents de cour reçoivent chaque mois un reporting basé principalement sur des chiffres. Cet instrument de gestion est important car il favorise une direction au niveau de la cour qui intègre des éléments non seulement qualitatifs, mais aussi quantitatifs. Une gestion purement axée sur les chiffres est exclue en raison de faits qui impactent l'efficacité dans certains cas, notamment les absences pour cause de maladie, la fluctuation des affaires, la complexité des matières ou le besoin de coordination.

Il peut être utile d'élaborer des profils d'exigences pour les présidences de cour afin de clarifier les attentes liées à cette fonction. Cependant, il convient encore de relever combien il est difficile de motiver les juges pour cette fonction, d'autant que l'allègement du travail juridictionnel accordé en contrepartie ne correspond pas, ni ne peut correspondre, à l'investissement en temps effectif.

Le CDF a considéré cet avis comme un rejet de la recommandation. Dans le cadre du suivi, on ne vérifie donc pas la mise en œuvre de la recommandation, mais on se penche brièvement sur la situation actuelle.

Résultat de l'audit

Dans le cadre du reporting, les indicateurs de performance suivants sont systématiquement recueillis pour chaque juge (et chaque greffier) et mis à la disposition des présidences de cour :

- Nombre d'affaires liquidées
- Nombre de procédures pendantes depuis plus de deux ans⁶ (y compris les objectifs de la cour).

Chaque cour décide de l'utilisation concrète de ces informations. D'autres mesures mentionnées dans le rapport d'audit PA 18123 du CDF relatives aux présidences de cour (définition d'un profil d'exigences, formations continues obligatoires) n'ont pas été mises en

⁶ Il s'agit de procédures pendantes devant le TAF depuis plus de deux ans.

œuvre par le TAF. Ce dernier dispose d'une Charte éthique⁷. Actuellement, un « Code de conduite » est en cours d'élaboration pour concrétiser cette charte. Ces deux documents ne sont toutefois pas juridiquement contraignants.

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a publié en 2016 un rapport d'évaluation de la Suisse en matière de prévention de la corruption des membres des parlements, des tribunaux et des ministères publics. Le GRECO a recommandé aux autorités suisses d'instaurer un système disciplinaire visant à sanctionner les éventuels manquements des juges des tribunaux de la Confédération à leurs devoirs professionnels par d'autres sanctions que la révocation. Cette recommandation n'a pas encore été mise en œuvre. Elle renvoie à l'écart qui existe entre la révocation qui est une mesure exceptionellement grave et l'absence de toute autre possibilité d'intervention du tribunal prévue par le droit. Cela complique la gestion des situations dans lesquelles les juges ne remplissent pas ou pas suffisamment leurs obligations. Selon le rapport du GRECO, cela peut donner l'impression que les juridictions de la Confédération ne sont pas en mesure de faire respecter les règles dans leurs propres rangs faute d'infractions susceptibles d'être poursuivies.

Appréciation

Le CDF approuve le fait que le TAF présente systématiquement des indicateurs de performances des juges dans son reporting. Cela crée de la transparence et peut encourager les discussions sur les questions d'efficacité au sein des cours. Dans le même temps, l'utilité effective de ces indicateurs est limitée dans la pratique, car des instruments de gestion efficaces, comme par exemple la possibilité d'influencer les collègues juges font défaut. Ces conditions n'ont pas changé. La recommandation du GRECO de 2016 concernant l'instauration d'un système disciplinaire dans les tribunaux fédéraux n'a pas non plus été mise en œuvre jusqu'à présent.

2.2 La plus grande flexibilité dans la gestion des ressources est mise à profit

Recommandation du CDF dans le rapport 18123

Recommandation 2 (priorité 1) : le CDF recommande au TAF de prendre des mesures permettant, si nécessaire, une réaffectation temporaire plus simple et plus souple des ressources en personnel ou des matières juridiques entre les cours.

Prise de position du TAF

Le système EquiTAF, introduit depuis le 1^{er} janvier 2019, constitue un instrument de gestion des ressources et de répartition de la charge de travail. Il offre une base permettant d'affecter les ressources en personnel de manière flexible, en fonction des besoins et des urgences. En considération du volume actuel des affaires dans chaque cour, les décisions relatives aux ressources doivent répondre dans la mesure du possible aux besoins et aux priorités fixées. En outre, la mise en place de mesures flexibles (p. ex. pool de greffiers, entraide temporaire de juges) vise à maîtriser les pics de travail de courte durée et transitoires que connaissent certaines cours. Tout cela dans le cadre général déjà mentionné de l'indépendance des juges, du multilinguisme et des ressources (limitées) disponibles.

⁷ Charte éthique | TAF (Lien)

Résultat de l'audit

La Commission administrative a approuvé un concept de gestion des ressources fin 2018. Les instruments, les compétences et les procédures y sont décrits. Dans le cadre du rapport quadrimestriel⁸, une évaluation de la charge de travail des services est effectuée sur la base d'une estimation du nombre d'heures consacrées aux affaires en suspens et en tenant compte des ressources en personnel. En plus de ces données quantitatives, une enquête sur le volume de travail est réalisée. Les services peuvent y inscrire les valeurs statistiques dans le reporting et indiquer s'ils peuvent mettre des ressources à disposition ou s'ils ont besoin de ressources supplémentaires. Le Secrétariat général analyse ces évaluations et fait des propositions de décisions en matière de ressources à la Commission administrative. Celle-ci prend ensuite une décision.

Les mesures de soutien entre les cours sont de plus en plus nombreuses. Elles peuvent être de différentes natures :

- Le pool de greffiers a été élargi au cours des dernières années, passant de cinq à huit greffiers⁹.
- Un renfort est apporté provisoirement aux juges et aux greffiers d'une cour à l'autre.
- Des affaires peuvent être reprises d'autres cours.
- Certaines matières juridiques peuvent être transférées entre les cours.

En outre, les informations disponibles offrent une base de décision lors de la désignation des cours, en cas de vacance, d'adaptation des taux d'occupation ou d'attribution à une cour de nouvelles matières relevant de la compétence du tribunal. Dans le même temps, le TAF souligne également, lors des entretiens menés, les limites de la flexibilité et les coûts qui en découlent (notamment le temps nécessaire à l'étude de nouvelles matières).

Appréciation

Avec EquiTAF, introduit en 2019, le TAF a amélioré les bases de la gestion des ressources. Il utilise ces bases améliorées pour maîtriser les fluctuations et équilibrer la charge de travail entre les cours.

La recommandation 18123.002 est clôturée.

2.3 De nouveaux indicateurs sur les procédures pendantes sont disponibles

Recommandation du CDF dans le rapport 18123

Recommandation 3 (priorité 1) : le CDF recommande au TAF d'améliorer les bases d'information dans le controlling des procédures pendantes à l'aide d'indicateurs appropriés (par ex. le temps de traitement).

Prise de position du TAF

⁸ Dans le reporting quadrimestriel, le TAF présente trois fois par an l'état de réalisation de ses objectifs. Différents chiffres clés relatifs aux procédures, mais aussi aux aspects personnels et financiers, sont également présentés.

⁹ En outre, un pool pour les collaborateurs des Chambres est en cours de constitution depuis le début de l'année 2024.

Cette recommandation est déjà partiellement mise en œuvre. EquiTAF permet de calculer depuis 2019 les réserves de travail en mois, la charge de travail en heures et d'autres indicateurs relatifs aux procédures pendantes (p. ex. affaires pendantes depuis plus de 2 ans, état actuel des affaires pendantes, évolution de la résorption des « anciennes affaires au 31 décembre 2019 »). Dès que le relevé des temps d'attente sera possible dans Juris, cet indicateur sera intégré dans le contrôle des procédures.

Résultat de l'audit

En plus des chiffres clés mentionnés dans son avis, le TAF a intégré dans le reporting systématique le nombre et la réduction du nombre des affaires pendantes depuis plus de deux ans pour les équipes de juges (en plus des cours).

Le temps de traitement des procédures n'est pas recueilli. Le système de gestion des affaires Juris devrait être remplacé par une nouvelle application en 2025. La saisie du temps de traitement n'est pas non plus prévue dans cette nouvelle application. Du point de vue du TAF, des considérations de rapport entre les coûts et les bénéfices plaident contre cette saisie : la saisie des affaires pendantes depuis plus de deux ans par cours et par équipes de juges offre un indicateur important sur les procédures pendantes. Celui-ci se rapporte aux objectifs fixés pour le TAF selon le nouveau modèle de gestion pour l'administration fédérale (NMG). Les affaires pendantes depuis plus de deux ans sont en outre simples à recenser, faciles à comprendre et, contrairement à la durée de traitement, moins susceptibles d'être influencées.

Dans le domaine de l'asile, les délais légaux pour le traitement des procédures sont courts (art. 109 de la loi sur l'asile). Si ces délais ne sont pas respectés, les cours concernées en indiquent les raisons dans le reporting quadrimestriel. L'analyse du deuxième rapport quadrimestriel 2023 montre que les délais n'ont pas pu être respectés dans un peu plus de la moitié des procédures d'asile. Différents motifs sont pertinents pour le non-respect, par exemple la nécessité d'instruire, la grande complexité des questions de fait et de droit, des questions de coordination ou le dépassement des délais de circulation (codification par le TAF).

Selon le TAF, l'augmentation du nombre des affaires pendantes depuis plus de deux ans (cf. ch. 1.1) est liée à la décision des cours compétentes en matière d'asile de régler en priorité les « procédures rapides » dans les délais et de ne pas se concentrer sur les affaires pendantes depuis plus de deux ans (priorisation des ressources). Suite à la décision du Parlement de créer cinq postes de juges à plein temps supplémentaires, le TAF bénéficie de ressources supplémentaires pour une durée limitée.

Appréciation

L'une des missions fondamentales du TAF est de traiter les procédures de manière efficace et dans un délai raisonnable. Pour une gestion efficace de la charge de travail, il est nécessaire de disposer d'informations sur les procédures pendantes, car ces procédures peuvent nécessiter une action interne. L'évolution défavorable du nombre des affaires pendantes depuis plus de deux ans devant le TAF (voir annexe 1) présente une augmentation problématique due à la priorisation des « procédures rapides ». Il reste à observer si les ressources en personnel supplémentaires que le Parlement a accordées au TAF pour une durée limitée apporteront l'allègement espéré.

Outre des facteurs non influençables, tels que le nombre et la complexité des nouveaux recours, la durée des procédures est également influencée par des facteurs internes aux

tribunaux, tels que l'organisation et les processus. Pour ces derniers, le tribunal dispose d'une marge de manœuvre, dans le cadre des dispositions légales. Le TAF devrait davantage tenir compte de tels facteurs internes aux tribunaux. La saisie des motifs de non-respect des délais dans le domaine de l'asile est un exemple positif. Sur cette base, des discussions pourraient également être menées sur les mesures à prendre pour accélérer la liquidation des affaires. Le CDF approuve également la prise en compte des affaires pendantes depuis plus de deux ans dans le reporting. Il prend note du fait que le temps de traitement n'a pas été recueilli jusqu'à présent. Toutefois, dans le cadre de l'introduction du nouveau système de gestion des affaires, le TAF devrait systématiquement tenir compte de ces facteurs internes aux tribunaux et des questions d'efficacité (voir ch. 2.4).

La recommandation 18123.003 est clôturée dans ce contexte.

2.4 La nouvelle application pour la gestion des affaires permet d'exploiter les potentiels d'efficacité

Recommandation du CDF dans le rapport 18123

Recommandation 4 (priorité 2) : le CDF recommande au TAF de créer des conditions permettant d'examiner régulièrement les bonnes pratiques des cours susceptibles de contribuer à une meilleure efficacité et de les mettre en œuvre dans d'autres cours.

Prise de position du TAF

Il existe déjà des initiatives visant un processus de dialogue et d'échange de bonnes pratiques entre les cours. La standardisation de certains processus, déjà évoquée, est examinée dans le cadre du projet partiel « Gestion des processus » de notre programme de transformation numérique (DigiTAF) et fait partie du mandat du projet.

Résultat de l'audit

Il existe un instrument d'échange de bonnes pratiques entre les présidences de cour. Les différentes matières et la grande autonomie des cours imposent toutefois des limites au transfert des bonnes pratiques. Dans le cadre de l'audit, le CDF a constaté un exemple concret dans lequel la Conférence des présidents a décidé que la pratique d'une cour serait appliquée à l'ensemble du tribunal. Il s'agit de la procédure de circulation qui, selon une nouvelle directive, devra s'effectuer électroniquement à partir de l'automne 2023¹⁰. Dans ce domaine, la Conférence des présidents est compétente pour édicter des directives et des règles uniformes selon l'art. 14, al. 2, let. a, du règlement du Tribunal administratif fédéral (RTAF, RS 173.320.1). Pour les autres étapes de la procédure, il n'existe pas de fondement exprès dans la loi ou le règlement. Le gain d'efficacité de cette directive pour les procédures est toutefois limité. Une numérisation optimale n'a pas été possible, d'une part en raison de considérations de coûts et d'avantages compte tenu du remplacement imminent du logiciel de gestion des affaires, et d'autre part en raison des directives de procédure (le dossier papier est déterminant).

Juris, l'application centrale pour la jurisprudence, sera remplacée par un nouveau système dans les années à venir. En vue de l'introduction de ce dernier, le TAF a entrepris différentes démarches. En 2022, la Commission administrative du TAF a publié un manuel sur la gestion des processus. Celui-ci décrit comment les processus d'affaires (y compris la jurisprudence)

¹⁰ Directive sur la procédure de circulation du 31 août 2023.

sont définis et documentés au TAF. Il définit le rôle, les tâches et les responsabilités en matière de gestion des processus. Un responsable est désigné pour chaque processus. L'optimisation du processus d'affaires, la définition de chiffres clés et indicateurs relatifs aux processus, afin de permettre l'évaluation et l'amélioration continue de ces derniers font partie, entre autres, de ces responsabilités.

Entre 2023 et le début de 2024, les processus centraux en matière de jurisprudence ont été recensés par un groupe de travail interne et présentés selon une systématique uniforme¹¹. Il s'agit des procédures suivies jusqu'à présent dans les différentes cours. Une analyse systématique du potentiel d'amélioration de l'efficacité et des standardisations n'était pas au centre de ces travaux.

L'acquisition de la nouvelle application centrale était en cours au moment de l'audit. Le paramétrage du nouveau système devrait avoir lieu en 2024. À cet effet, il est prévu qu'un groupe de travail interne au tribunal paramètre le nouveau système avec le fournisseur de prestations. Selon la planification, le TAF commencera les travaux de réalisation (élaboration de l'architecture du système, du concept d'intégration, de migration, d'exploitation et de test) immédiatement après la décision d'adjudication.

Appréciation

À l'occasion du remplacement imminent de Juris, le TAF aura la possibilité d'identifier et d'exploiter des potentiels d'efficacité eu égard aux compétences et aux processus. Il pourra en outre, dans la mesure du possible et compte tenu de la diversité des matières juridiques des cours, standardiser les compétences et les processus. Le CDF est d'avis que le TAF devrait déterminer ces potentiels d'efficacité avant de paramétrer la nouvelle application, afin de les intégrer dans celle-ci. Cela n'a pas encore été fait systématiquement et n'est pas prévu dans le plan du projet. Dans ce but, il conviendrait également d'examiner les facteurs internes aux tribunaux sur lesquels il est possible d'agir pour liquider rapidement les procédures (voir ch. 2.3). Le manuel de gestion des processus accorde une place importante à l'optimisation des processus. Les processus existants ne devraient pas être transférés dans la nouvelle application sans être remis en question. L'efficacité des principales mesures devrait être vérifiée ex post au moyen d'indicateurs (par exemple, mesures avant/après de la durée des étapes du processus, enquête auprès des collaborateurs).

Compte tenu de ce contexte, la recommandation 18123.004 reste ouverte.

¹¹ La Conférence des présidents prévoit de prendre une décision sur les différents processus au printemps 2024.

Annexe 1 : Évolution du volume des affaires au TAF

Nombre de recours	Nouveaux recours									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cour I	606	681	761	634	732	743	850	770	646	655
Cour II	432	414	445	392	395	415	369	380	413	741
Cour III *	1747	1739	679	686	681	684	609	539	473	568
Cour IV	2542	2871	2621	2202	2286	1952	1843	1428	1735	2252
Cour V	2284	2768	2498	2160	2078	1909	1750	1417	1548	1934
Cour VI *	0	0	1107	1305	1308	1265	1193	1176	1302	1174
TAF	7611	8473	8111	7379	7480	6968	6614	5710	6117	7324

Nombre de recours	Affaires liquidées									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cour I	737	657	665	675	644	660	659	731	780	572
Cour II	415	401	426	434	449	386	422	357	430	370
Cour III *	1889	1797	742	780	709	656	585	639	517	495
Cour IV	2172	2547	2389	2191	2370	2177	1844	1530	1764	2117
Cour V	1991	2466	2296	2107	2102	1938	1770	1504	1653	1864
Cour VI *	0	0	1001	1200	1329	1342	1221	1214	1299	1237
TAF	7204	7868	7519	7387	7603	7159	6501	5975	6443	6655

Nombre de recours	Affaires pendantes au 31 décembre									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cour I	432	456	552	511	599	682	873	912	778	861
Cour II	417	430	449	407	353	382	329	352	335	706
Cour III *	1748	1690	960	866	838	866	890	790	746	819
Cour IV	972	1296	1528	1539	1455	1230	1229	1127	1098	1233
Cour V	979	1281	1483	1536	1512	1483	1463	1376	1271	1341
Cour VI *	0	0	773	878	857	780	752	714	717	654
TAF	4548	5153	5745	5737	5614	5423	5536	5271	4945	5614

Nombre de recours	Affaires pendantes depuis plus de deux ans au 31 décembre									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cour I	13	13	11	12	10	33	76	52	74	88
Cour II	38	40	63	57	77	57	61	66	55	46
Cour III *	72	149	166	121	103	79	136	180	186	210
Cour IV	12	29	77	135	108	113	140	119	275	267
Cour V	9	12	58	97	66	119	186	205	369	469
Cour VI *	0	0	17	25	32	23	25	23	50	32
TAF	144	243	392	447	396	424	624	645	1009	1112

Remarque : jusqu'en 2016, la Cour III était divisée en deux Chambres. En 2016, la Chambre 2 de la Cour III est devenue la Cour VI. (Source : TAF).

Annexe 2: Bases légales

Législation

Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF) (état au 1^{er} septembre 2023), RS 173.32

Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 17 mars 2017 relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral (état au 1^{er} avril 2017), RS 173.321

Règlement du Tribunal administratif fédéral (RTAF) du 17 avril 2008 (état au 1^{er} juin 2023), RS 173.320.1

Interventions parlementaires

23.449 – Augmentation du nombre de postes de juge au Tribunal administratif fédéral. Initiative parlementaire de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États, 27.06.2023

Annexe 3 : Abréviations

TAF	Tribunal administratif fédéral
CDF	Contrôle fédéral des finances

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Constituent des risques, notamment, les projets non rentables, le non-respect de la légalité ou de la régularité, la responsabilité engagée et tout ce qui peut porter atteinte à la réputation. La priorisation évalue la probabilité et les effets de la réalisation du risque. Cette évaluation porte sur le risque posé par l'objet spécifique de l'audit (relatif) et non sur le risque pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).