



23.449

Parlamentarische Initiative

RK-S.

**Erhöhung der Anzahl Richterstellen
am Bundesverwaltungsgericht**

Initiative parlementaire

CAJ-E.

**Augmentation du nombre
de postes de juge
au Tribunal administratif fédéral**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.12.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.02.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.03.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.03.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Bühler, Addor, Buffat, Fehr Düsel, Golay Roger, Nicolet, Sormanni, Steinemann, Tuena)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Bühler, Addor, Buffat, Fehr Düsel, Golay Roger, Nicolet, Sormanni, Steinemann, Tuena)
Ne pas entrer en matière

Gianini Simone (RL, TI), pour la commission: L'initiative parlementaire en objet propose une augmentation temporaire – je souligne temporaire – du nombre de juges de 5 unités en faveur du Tribunal administratif fédéral. Le nombre de juges est réglé, d'une part, par la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral, qui prévoit que le nombre est compris entre 50 et 70, et d'autre part par une ordonnance de l'Assemblée fédérale qui fixe le nombre effectif à 65 actuellement. Dans l'ordonnance du 17 juin 2005, l'Assemblée fédérale avait fixé l'effectif initial du nombre de postes de juges à 64. En 2009, à la suite d'une demande du Tribunal administratif fédéral de 4 postes de juges supplémentaires, l'Assemblée fédérale avait accepté de libérer uniquement 1 poste supplémentaire pour porter le nombre de juges à 65. Par la suite, à deux reprises, le nombre de juges a été augmenté de façon transitoire. D'abord en 2009, avec une augmentation temporaire de 5 postes pour faire face aux demandes d'entraide (*Zwischenruf des Präsidenten: Ich bitte Sie, Videoaufnahmen ausserhalb des Ratssaales zu machen.*) judiciaire des Etats-Unis concernant UBS, puis, en 2017, de 4 postes jusqu'au 31 août 2019, pour traiter les recours en matière d'asile et permettre de tenir les délais de traitement raccourcis par la nouvelle loi, ramenant ensuite le nombre de juges à 65, les juges sortants n'étant pas remplacés. Dans une lettre du 20 mai 2023 adressée à la Commission judiciaire, le Tribunal administratif fédéral sollicitait à nouveau une augmentation du nombre de juges de 5 unités, vu l'augmentation prévue du volume de travail en raison de l'accroissement des recours en matière d'asile, des recours générés par la décision de la Finma ordonnant au Credit Suisse d'amortir les instruments de capital AT1 et des recours liés à la mise en service du





système Etias, qui traitera de manière automatisée les contrôles sur les demandes d'autorisation de voyage dans l'espace Schengen déposés par les ressortissants d'Etats tiers non soumis à visa.

En ce qui concerne le nombre de recours corrélés aux demandes d'asile, le TAF a enregistré 3465 nouveaux recours en 2022, qui ont été attribués aux cours 4 et 5, lesquelles ont liquidé 3624 cas en 2022, c'est-à-dire un nombre plus élevé que les cas de nouveaux recours introduits. Toutefois, ces deux cours n'ont pu respecter les délais de traitement fixés par la loi que dans 53 pour cent des cas. Seulement dans la moitié des cas, les termes "court" et "strict", que la loi a voulu fixer pour traiter plus rapidement les procédures d'asile, y compris celles des personnes qui n'y ont pas droit, ont pu être respectés.

Pour ce qui concerne la mise en oeuvre du système Etias, le Conseil fédéral estime, dans son message, que le nombre de recours potentiels se situera entre 400 et 800 par année, ce qui générera une charge supplémentaire de travail entre 30 et 60 pour cent pour la cour 4.

Enfin, ladite décision de la Finma a généré 230 recours pour environ 2500 recourants à la charge de la cour 2. Avant de solliciter l'augmentation du nombre de juges, le TAF a adopté différentes mesures organisationnelles pour renforcer le traitement, en particulier, des recours en matière d'asile. Malgré cela, le TAF constate que les mesures internes sont aujourd'hui insuffisantes pour lui permettre de faire face à l'augmentation du volume des affaires telle que mentionnée.

C'est également à cette conclusion que sont parvenus les organes de surveillance après un examen minutieux de la situation. Les représentants du Tribunal fédéral présents à la séance du 23 juin 2023 de la CAJ du Conseil des Etats ont indiqué que la demande du TAF était fondée. De même, dans un courrier du 23 juin 2023, les Commissions de gestion ont estimé, pour leur part, que la demande était compréhensible, tout en relevant cependant qu'il serait judicieux que le mécanisme choisi permette également, en cas de diminution de la charge de travail, de réduire à nouveau le nombre de postes de juge. Cette flexibilité ne devrait pas pour autant reposer sur des postes à durée déterminée, mais plutôt sur une prise en compte des prochains départs à la retraite, comme cela a été fait, avec succès, dans le passé.

C'est ainsi que, le 26 juin 2023, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a décidé, par 9 voix contre 0 et 1 abstention, de déposer une initiative parlementaire dans cette direction. Votre commission y a donné suite le 31 juillet 2023, par 18 voix contre 7. Le projet de nouvelle ordonnance a été adopté par la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats lors de sa séance du 12 octobre 2023, par 6 voix contre 1 et 1 abstention, et par celle du

AB 2024 N 44 / BO 2024 N 44

Conseil national lors de sa séance du 19 janvier 2024, par 13 voix contre 9.

Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a émis un avis positif. Le Conseil des Etats a accepté le projet pendant la session d'hiver 2023, par 35 voix contre 1 et 1 abstention. De la même façon et pour lesdits motifs, au nom de la majorité la Commission des affaires juridiques de votre conseil, je vous invite à entrer en matière et à accepter la modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juge près le Tribunal administratif fédéral, qui, à l'article 1 alinéa 1, maintient le nombre maximal de juges à plein temps à 65. A l'article 1 alinéa 2, il est précisé que le nombre de juges peut être augmenté à titre temporaire à certains postes, jusqu'au 31 décembre 2029, soit une période effective de cinq ans, en tenant compte des délais nécessaires à l'adoption de la présente ordonnance, à la sélection et à l'entrée en fonction des nouveaux juges. A partir du 1er janvier 2030, en reprenant la suggestion des Commissions de gestion, le nombre de juges sera progressivement réduit afin d'atteindre à nouveau le nombre de 65 en fonction des départs à la retraite. Les frais de personnel supplémentaires se monteraient à 1,25 million de francs au maximum par an, tandis que les cas qui resteraient en suspens, faute de renforcement du tribunal, coûteraient bien davantage à la Confédération, sans oublier que les recours et l'exécution des décisions de rejet ne progresseraient pas.

Arslan Sibel (G, BS), für die Kommission: Der demokratische Rechtsstaat zeichnet sich unter anderem durch eine klare Gewaltentrennung aus. Dies bedingt das Vorhandensein einer unabhängigen, hochqualifizierten und effizienten Judikative. Gerade in der Schweiz mit einem komplexen Rechtssystem ist dies besonders wichtig. Die Komplexität und die Beanspruchung der Gerichte sind in letzter Zeit noch wesentlich grösser geworden. Dies betrifft insbesondere auch das Bundesverwaltungsgericht. Dessen Verwaltungskommission beantragte deshalb am 10. Mai 2023, fünf zusätzliche Richterstellen zu schaffen, um die zu erwartende Zunahme der Richtertätigkeit zu bewältigen. Die Arbeitsbelastung sei in drei Bereichen besonders hoch: Asylbeschwerden, Beschwerden im Nachgang zur Übernahme der CS durch die UBS und Beschwerden im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (Etias).

Nach Konsultation des Bundesgerichtes und der Geschäftsprüfungskommissionen beschloss die Kommission



für Rechtsfragen des Ständerates am 27. Juni 2023 mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, eine parlamentarische Initiative einzureichen, die eine vorübergehende Erhöhung der Richterzahl am Bundesverwaltungsgericht vorsieht. Am 31. August 2023 hat sich Ihre Kommission für Rechtsfragen mit 18 zu 7 Stimmen diesem Beschluss angeschlossen. Auf Empfehlung seiner vorberatenden Kommission verabschiedete der Ständerat den Verordnungsentwurf bezüglich der Erhöhung der Zahl der Richterinnen und Richter am 21. Dezember 2023 mit 35 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Nun folgt die zweite Phase dieses Geschäfts in unserem Rat. Um was geht es inhaltlich? Formell geht es um eine Totalrevision der Verordnung der Bundesversammlung vom 17. März 2017 über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht. Materiell soll die Höchstzahl der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht vorübergehend von heute 65 auf 70 erhöht werden. Die Gründe für diese temporäre Erhöhung habe ich eingangs erwähnt. Nach dem 31. Dezember 2029 sollen die Stellen von Richterinnen und Richtern, die pensioniert werden, so lange nicht neu besetzt werden, bis das Bundesverwaltungsgericht wieder höchstens 65 Vollzeitstellen umfasst.

Das Bundesverwaltungsgericht hat vor seinem Antrag auf Stellenerhöhung verschiedene Massnahmen ergriffen, um die Arbeitslast in den Griff zu bekommen. Letztlich hat sich aber gezeigt, dass eine zumindest vorübergehende Stellenerhöhung unumgänglich ist.

Die Personalkosten für fünf neue Richterstellen belaufen sich auf maximal 1,25 Millionen Franken pro Jahr. Werden weniger Richterstellen besetzt, reduzieren sich die Kosten entsprechend. Bezüglich Kosten ist zudem zu erwähnen, dass die hängigen, durch die übergrosse Arbeitslast nicht erledigten Fälle den Bund weit mehr kosten als die zusätzlichen Ressourcen für das Bundesverwaltungsgericht.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat sich am 18. Januar 2024 ausführlich mit dem Geschäft befasst. In der Eintretensdebatte wies eine Mehrheit Ihrer Kommission darauf hin, dass die Rechtsweggarantie im Vordergrund stehe. Im Asylrecht sei das Bundesverwaltungsgericht die letzte Beschwerdeinstanz. Die Menschen könnten ihre Beschwerden nicht ans Bundesgericht weiterziehen. Zudem gehe es auch darum, die Lösungssuche im Asylrecht zu beschleunigen. Die Revision des Asylgesetzes habe sich bewährt, die Verfahrensdauer sei wesentlich kürzer geworden. Ein Problem seien aber die variierenden Fallzahlen, dieses müsse man nach wie vor angehen. Zudem führten geopolitische Verschiebungen dazu, dass Asylgesuche aus anderen Regionen kämen. Dies bedinge eine erhöhte Flexibilität.

Es wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass bei einem erneuten Gesuch auf temporäre Erhöhung in ein paar Jahren zu prüfen sei, ob die 65 Stellen dem realen Bedarf entsprächen und, falls nicht, welche Massnahmen zu ergreifen seien.

Eine Minderheit Ihrer Kommission ist der Meinung, eine Asyldebatte hätte in diesem Geschäft durchaus einen Platz. Eine restriktive Asylpolitik und Rechtsprechung würde eine geringe Sogwirkung erzeugen und damit einer immer stärkeren Belastung des Bundesverwaltungsgerichtes entgegenwirken.

Ihre Kommission hat mit 13 zu 9 Stimmen entschieden, auf die Vorlage einzutreten. Mit ebenfalls 13 zu 9 Stimmen wurde dem Beschluss des Ständerates zugestimmt. Ich ersuche Sie namens der Mehrheit der Kommission, dem Ständerat zu folgen, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Noch ein Wort: Der Einzelantrag Aeschi Thomas, die Richterstellen nur mit 68 Vollzeitstellen zu besetzen, wurde in der Kommission in dieser Form nicht diskutiert. Trotzdem wurde aber vertieft diskutiert, dass 70 Vollzeitstellen der richtige Weg wären.

Deshalb empfehle ich Ihnen, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Bühler Manfred (V, BE): L'initiative parlementaire que nous traitons a été déposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats le 27 juin 2023. Elle vise à faire passer le nombre de juges au Tribunal administratif fédéral (TAF) de 65 à 70, et ce jusqu'au 31 décembre 2029. Après cette date, le nombre de postes serait à nouveau ramené à 65 par le non-remplacement des personnes partant à la retraite. Autant le dire tout de suite, le nombre de juges resterait élevé pour longtemps, même en cas d'acceptation de cette ordonnance sous cette forme. En effet, les juges arrivant à l'âge de la retraite ne sont pas légion chaque année.

Cette remarque de nature démographique mise à part, venons-en au fond de l'affaire. La minorité que j'ai l'honneur de représenter vous demande de ne pas entrer en matière sur cette augmentation. Il faut tout d'abord avoir conscience que nous ne parlons pas seulement de postes de juges, mais aussi de toute l'infrastructure humaine et matérielle qui suit, notamment trois postes de greffier pour chaque juge. Je vous rappelle que, selon le site du TAF, l'institution compte actuellement 73 juges – qui ne travaillent pas tous à plein temps –, 230 greffiers et 126 autres employés. Il y a donc bel et bien un rapport de 1 à 3 entre les juges et les greffiers. Les coûts d'une telle opération dépassent ainsi allègrement les 1,25 million de francs par année mentionnés dans le rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 12 octobre 2023. La somme



précitée ne reflète en effet que les 5 salaires des juges qui se montent au maximum, selon la loi, à 250 915 francs par an et par personne.

Ainsi, soit par négligence, soit par volonté hautement critiquable, le coût réel de cette opération nous est finalement dissimulé. Dans une période où les finances de la Confédération doivent être à l'équilibre, il n'est pas raisonnable de créer des coûts supplémentaires dans un tel ordre de grandeur.

AB 2024 N 45 / BO 2024 N 45

Outre cet aspect purement financier, il s'agit d'aborder l'aspect organisationnel. Comme chacun le sait, le TAF compte 6 cours. Le Parlement a pris connaissance, récemment et il y a plusieurs années, de différents problèmes internes au tribunal liés à des conflits de personnes. Ces difficultés ont alimenté la presse. En outre, des rapports et des expertises internes ont été rédigés à grands frais. Apparemment, le TAF a connu et connaît encore de grands problèmes de direction et de gestion et il consacre beaucoup de temps à ces conflits.

Ce temps n'est pas consacré aux affaires en cours ni à la rédaction des décisions. On observe du reste des différences importantes dans l'efficacité et la rapidité des différentes cours, et cela interroge. Il se murmure aussi qu'une partie des juges seraient réticents à se donner des coups de main d'une cour à l'autre lorsque l'une d'entre elles est surchargée.

Un tel fonctionnement n'est pas satisfaisant. Les représentants de ma minorité sont persuadés que l'augmentation indéniable du nombre de cas à traiter peut être gérée par des gains d'efficacité. Les cinq postes de juges en cause représentent une augmentation de 7,6 pour cent par rapport aux 65 existants.

Toutes choses égales par ailleurs, cela signifie donc a contrario que chaque juge devrait en moyenne rendre 7,6 pour cent d'arrêts en plus pour éviter l'augmentation des postes. Un gain d'efficacité à un chiffre doit être à la portée de n'importe quelle organisation ou entreprise, sinon quelque chose cloche. Notre minorité attend du Tribunal administratif fédéral (TAF) que ces gains d'efficacité soient réalisés, et que le tribunal se concentre sur les services aux justiciables plutôt que sur ses luttes internes.

Un aspect jurisprudentiel doit aussi être évoqué. Une tendance à complexifier les procédures à tous les niveaux est observée en invoquant de plus en plus les droits fondamentaux à toutes les sauces, si vous me passez l'expression, ou encore la jurisprudence internationale. Ce n'est toutefois pas une fatalité: l'interprétation de plus en plus extensive des droits fondamentaux ou des textes internationaux n'est ni nécessaire ni souhaitable, car elle empêche la volonté politique clairement exprimée dans les textes de loi acceptés en votation ou au Parlement de se réaliser. En simplifiant la jurisprudence, il ne fait aucun doute que davantage de procédures pourront être liquidées dans le respect du droit.

Pour conclure, il ressort du rapport que la demande d'augmentation du nombre de postes repose essentiellement sur l'augmentation des demandes d'asile observée depuis environ deux ans. Les services compétents attendent un nombre de l'ordre de 30 000 demandes aussi en 2024 – un chiffre élevé.

Chères et chers collègues, il ne vous a pas échappé que mon parti, l'UDC, demande une politique d'asile humaine pour les personnes qui méritent protection et très restrictive pour les migrants économiques et les personnes qui utilisent la voie de l'asile comme filière d'immigration abusive. Une politique véritablement restrictive fera rapidement baisser le nombre de demandes d'asile et détendra d'autant les recours au TAF. Occupons-nous donc du vrai problème de base au lieu de créer à grands frais des postes de juges pour combattre les symptômes d'une politique d'asile brouillonne.

Je vous remercie ainsi de ne pas entrer en matière.

Docourt Martine (S, NE): Une augmentation du nombre de dossiers actuels et futurs est observée au sein du Tribunal administratif fédéral. La situation actuelle s'explique principalement par l'augmentation des dossiers dans le domaine de l'asile ou encore par la mise en service d'Etias, qui implique de manière automatisée les demandes d'autorisation de voyage déposées par les ressortissants d'Etats tiers non soumis à l'obligation de visas.

Même si un nombre important de recours ont pu être traités durant ces dernières années dans le domaine de l'asile, il est important de souligner que les délais de traitement ont souvent été dépassés. Dans ce domaine, en raison de l'augmentation du nombre de postes au SEM à la suite des décisions prises par le Parlement, il faut s'attendre à une augmentation significative du nombre de recours. Une augmentation du nombre de recours rendra toujours plus problématique la tenue des délais figurant dans la loi.

Afin de pallier cette situation, qui, à moyen terme, n'est plus tenable non seulement pour les autorités judiciaires, mais aussi pour les justiciables qui vivent trop souvent dans l'incertitude dans l'attente des décisions, le mécanisme proposé est cohérent pour le groupe socialiste. En effet, proposer une mesure limitée dans le temps, avec les départs à la retraite prévus de certaines et certains juges, permet d'élire de nouveaux juges



sans limiter dans le temps la période de fonction et d'avoir ainsi une meilleure planification à moyen terme. Cela permettra d'engager de nouveaux juges qui pourront exercer dans le futur et apportera ainsi une certaine stabilité au traitement des dossiers du Tribunal administratif fédéral.

De plus, il est à noter que des mesures organisationnelles ont déjà été déployées au sein du Tribunal administratif fédéral, telles que la libération de cinq postes de greffier et d'un poste de juge à 80 pour cent au profit des Cours IV et V, relatives à l'asile, tout comme l'attribution à la Cour VI d'une partie des procédures d'asile et des demandes d'entraide administrative, notamment. Néanmoins, ces mesures s'avèrent insuffisantes. C'est pourquoi, en l'état, il est nécessaire de trouver une alternative. Dans ce sens, le groupe socialiste rejettera la proposition individuelle Aeschi Thomas no 1.

Au nom du groupe socialiste, j'aimerais revenir sur la position exposée par la minorité de la Commission des affaires juridiques de notre conseil. Il n'y a pas lieu de refaire l'ensemble de la politique d'asile à travers la proposition faite aujourd'hui. En effet, le Tribunal fédéral administratif ne fait que répondre aux procédures issues des décisions prises par les autorités politiques et n'a pas réellement de marge de manoeuvre dans ce domaine. De plus, les délais de traitement figurent dans la loi.

Sur la base de ces considérations, le groupe socialiste acceptera l'entrée en matière et soutiendra ce projet selon la proposition de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats.

von Falkenstein Patricia (RL, BS): Am 10. Mai 2023 beantragte die Verwaltungskommission des Bundesverwaltungsgerichts, fünf zusätzliche Richterstellen zu schaffen, um die vorhersehbare Zunahme der Arbeitsbelastung zu bewältigen. Begründet wird dies mit der steigenden Anzahl der Asylgesuche. Diese führe zu einer Zunahme der Beschwerden beim Bundesverwaltungsgericht um geschätzte 50 Prozent.

Der Antrag des Bundesverwaltungsgerichts wurde von der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates nicht tel quel akzeptiert. Sie hat einen eigenen Vorstoss in Form einer parlamentarischen Initiative eingereicht: Es sollen zwar fünf zusätzliche Stellen genehmigt werden, aber nur befristet. Nach Ende 2029 sollen die durch Pensionierungen frei werdenden Stellen nicht mehr besetzt werden, bis die Zahl von 65 Richterinnen und Richtern wieder erreicht wird. Der Ständerat hat dieser Initiative Folge gegeben.

Wir haben von den verschiedenen organisatorischen Massnahmen, welche das Gericht zur Verbesserung der Bewältigung der höheren Belastung getroffen hat, Kenntnis genommen. Es leuchtet ein, dass es mehr Stellen braucht. Die steigende Anzahl der Asylanträge führte beim SEM zu einer Erhöhung der Stellen. Es musste davon ausgegangen werden, dass auch die Anzahl der Beschwerden deutlich höher wird.

Da die Erhöhung der Anzahl der Richter nur vorübergehend ist, wird in der Verordnung in Artikel 1 Absatz 1 die Höchstzahl von 65 Richtern beibehalten. In Artikel 1 Absatz 2 wird klargestellt, dass die Zahl der Richter vorübergehend auf 70 Stellen erhöht werden kann, jedoch nur bis zum 31. Dezember 2029, das heisst für einen effektiven Zeitraum von fünf Jahren. Die FDP-Liberale Fraktion findet diesen Zusatz extrem wichtig und auch richtig. Damit wird zwar eine gewisse Garantie gegeben, aber es wird auch festgehalten, dass spätestens ab dem 1. Januar 2030 eine Neubeurteilung zu erfolgen hat. Wir gehen aber davon aus und erwarten auch, dass schon vorher geprüft wird, ob die 65 Vollzeitstellen genügen oder nicht. Falls sie nicht genügen, soll genau erläutert werden, wie das Problem angegangen

AB 2024 N 46 / BO 2024 N 46

werden soll und ob die Lösung in einer dauernden Erhöhung besteht oder welche anderen Massnahmen geplant sind bzw. geplant werden. Es kann nicht sein, dass die Anzahl Stellen am Bundesverwaltungsgericht ständig nach oben und unten angepasst wird. Wir sollten eine gute Lösung anstreben, die wirklich auch stimmt. Die FDP-Liberale Fraktion erachtet die Vorlage als wirkungsvoll, unterstützt das Eintreten und wird ihr auch zustimmen. Wir bitten Sie daher um Ablehnung des Nichteintretensantrages.

Zum Antrag Aeschi Thomas Nummer 1: Die Variante, nur 68 Stellen zu besetzen, war in der Kommission zu keinem Zeitpunkt ein Thema und wurde deshalb auch nicht diskutiert. Zu sagen ist, dass die Berechnungen des Gerichtes ergeben haben, dass mit den zusätzlichen fünf Richterstellen der grösste Teil der Beschwerden abgebaut werden kann. Das scheint uns essenziell. Wie erwähnt, hat das Bundesverwaltungsgericht seine Prozesse bereits überprüft. Es sind also keine grossen Effizienzsteigerungen mehr möglich – darum die Erhöhung um fünf Stellen. Diese Richterinnen und Richter vorübergehend anzustellen, finden wir, wie auch schon erwähnt, richtig.

Ich möchte Sie daher im Namen der FDP-Liberalen Fraktion bitten, den Antrag Aeschi Thomas abzulehnen.

Maitre Vincent (M-E, GE): Nous parlons de 5 postes de juges supplémentaires pour le Tribunal administratif fédéral (TAF). Ces postes sont d'abord temporaires, puisque, dès 2029, les juges qui partiront à la retraite ne



seront pas remplacés afin de redescendre à un nombre de 65 juges, comme aujourd'hui.

Ces 5 juges sont absolument nécessaires, au vu de l'augmentation des cas, en particulier dans trois domaines auxquels le TAF est confronté. Premièrement, en matière d'asile, entre 2021 et 2022, les demandes d'asile ont augmenté de 64 pour cent. Cela implique, selon les estimations et les prévisions, que l'augmentation des recours liée à ces demandes d'asile avoisinera les 50 pour cent. Deuxièmement, le TAF sera saisi de nouvelles compétences, avec la mise en vigueur du système Etias, c'est-à-dire le traitement automatique des demandes d'autorisation de voyage pour les étrangers ressortissants de pays non soumis à des visas. Troisièmement, actuellement, près de 230 procédures de recours sont encore pendantes. Elles concernent 2500 recourants – ce n'est pas rien – à la suite de la décision de la Finma du mois de mars 2023 liée au Credit Suisse. Malgré cette surcharge de travail, le TAF s'est réorganisé du mieux qu'il l'a pu. Cela a été reconnu par différentes instances, dont notre Commission de gestion, mais ce n'est malheureusement toujours pas suffisant. Ces postes sont absolument nécessaires pour que notre justice fonctionne correctement et surtout pour qu'elle garantisse le principe de célérité, qui, rappelons-le, est un principe constitutionnel inscrit à l'article 29 de notre Constitution fédérale et aussi à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces deux textes prévoient effectivement que tout un chacun a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Le TAF a un quotient de liquidation des recours, par exemple en matière d'asile, de 105 pour cent, ce qui est évidemment la démonstration d'une efficacité manifeste. Or, malgré ces efforts, dans près d'un cas sur deux, il n'est pas capable de trancher ses recours dans les délais prévus par la loi.

On se trouve donc bien face à non pas un problème d'organisation, d'efficacité ou d'efficience, mais bien face à un problème de sous-effectif, auquel il convient assurément de remédier.

Sur la question des coûts – parce que c'est évidemment important et que cet argument a été soulevé par le porte-parole de la minorité, qui s'oppose à ces postes supplémentaires –, quand bien même la somme de 1,25 million de francs ne couvrirait que la rémunération des juges titulaires et non celle des équipes qui l'accompagnent – trois greffiers juristes par juge –, il est douteux que ce budget surpasse le coût que la Confédération doit verser aux cantons chaque année pour les frais d'entretien liés aux requérants. On parle de 18 000 francs par année et par requérant. Vu l'augmentation des demandes d'asile, et l'augmentation des recours qui ira de pair, il est fort probable que c'est en réalité un bien meilleur investissement de doter correctement le Tribunal administratif fédéral de juges plutôt que de continuer à verser des frais d'entretien à des requérants qui s'éternisent en Suisse pendant la procédure de recours, faute de célérité suffisante.

Pour ces raisons, le groupe du Centre vous encourage à adopter ces postes de juges comme le recommandent le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral, la Commission de gestion, ainsi que les deux Commissions des affaires juridiques du Parlement.

Bühler Manfred (V, BE): Cher collègue, vous invoquez la possibilité de réduire les coûts en cas de décision plus rapide, car les personnes concernées quitteraient le territoire et ne devraient plus obtenir d'argent de la Confédération afin de rester en Suisse. Vu le taux relativement misérable d'expulsions effectivement réalisées, n'êtes-vous pas en train de nous jeter de la poudre aux yeux avec cet argument?

Maitre Vincent (M-E, GE): Cher collègue, je vous remercie pour votre question, à laquelle je réponds non, pour une raison assez simple: en réalité, la Suisse figure parmi les pays qui utilisent le plus leurs capacités de refoulement et d'expulsion. On en fait largement usage – c'est un outil peu connu de nos concitoyens. La Suisse est en général prompte à la tâche en matière de refoulement et d'expulsion plutôt que l'inverse.

Mahaim Raphaël (G, VD): Le groupe des Verts vous invite bien évidemment, à la suite des orateurs qui m'ont précédé, à entrer en matière et à soutenir le projet prévoyant l'augmentation temporaire de juges au Tribunal administratif fédéral.

La solidité d'un Etat de droit, on peut le dire ainsi, se mesure au soin que l'on prend de ses institutions, notamment de ses institutions judiciaires. Dans un Etat de droit, le troisième pouvoir, on l'oublie parfois, a autant d'importance que le nôtre, le pouvoir parlementaire, ou que le pouvoir exécutif.

Si l'on ne prend pas soin de ses institutions judiciaires, si l'on n'écoute pas les signaux d'alarme lorsque les institutions elles-mêmes les tirent, alors on met l'Etat de droit en situation difficile et on peut même gripper toute la machine et ainsi porter atteinte au fonctionnement des institutions.

C'est le cas ici. Il faut bien veiller à ne pas porter atteinte au fonctionnement des institutions et à entendre les signaux d'alarme tirés par le Tribunal administratif fédéral lui-même. Ces signaux d'alarme sont documentés; ils sont justifiés; ils ont été étudiés. On parle d'une augmentation de postes rendue nécessaire par le travail à effectuer par les cours du Tribunal administratif fédéral à Saint-Gall et non d'une espèce de caprice auquel on devrait appliquer des règles de trois mathématiques tirées d'une certaine vision des finances fédérales.



Ce n'est pas ainsi que l'on traite les demandes faites par le pouvoir judiciaire et en particulier par le Tribunal administratif fédéral.

Il a été dit, je ne m'étends pas, qu'on assiste à une augmentation du nombre de cas, notamment dans certains domaines où c'est documenté: l'asile bien sûr, les affaires de droit administratif économique en lien avec les décisions de la Finma et le scandale de Credit Suisse.

Peut-être peut-on aussi mentionner que la tendance est globalement à la judiciarisation des rapports sociaux. Nos concitoyennes, nos concitoyens, les personnes vivant sur le sol suisse, ont davantage tendance à recourir à la justice qu'il y a des décennies en arrière. C'est un fait. On peut le regretter. On peut en discuter. On peut prendre des mesures éventuellement intelligentes qui ont trait à la manière de traiter les recours, qui ont trait à la manière de s'adresser aux tribunaux, qui ont trait aux modalités alternatives de résolution des conflits, typiquement la médiation, qui peut avoir sa place en procédure administrative, mais on ne peut pas simplement rejeter d'un revers de main le fait que, oui, le nombre de cas augmente, sur fond d'augmentation dans certains domaines particuliers, mais aussi sur fond de tendance lourde à la judiciarisation de la société.

AB 2024 N 47 / BO 2024 N 47

J'aimerais dire encore quelques mots, avant de conclure, sur la proposition du groupe UDC, qui applique, je l'ai relevé, une vision bien particulière des finances fédérales pour, de façon complètement arbitraire, indiquer qu'il ne faudrait pas cinq postes provisoires, mais trois. En quelque sorte, on met le doigt en l'air et on fait un calcul différent, mais qui n'est justifié par aucune espèce de fondement concret.

C'est peut-être le point le plus important à rappeler dans cet hémicycle: le Tribunal administratif fédéral a documenté le travail qu'il a déjà fait pour obtenir les gains d'efficacité que l'on peut légitimement attendre de lui. Il documente le fait que les cours en question sont arrivées à un point de saturation, un point de non-retour. Il documente aussi le fait qu'il est nécessaire d'obtenir ces cinq postes de juges supplémentaires. Au demeurant, les postes de juges sont forcément accompagnés des ressources correspondantes – greffier et secrétariat –, sans quoi le juge ne peut pas travailler. Je ne vois donc pas en quoi ce point serait particulièrement spécial. Les gains d'efficacité ont donc été réalisés. Les postes de juges sont nécessaires. Ils sont documentés, sur la base d'une démarche sérieuse faite par le Tribunal administratif fédéral. Il faut y donner suite. Je vous remercie de suivre l'avis de votre commission.

Flach Beat (GL, AG): Ich möchte es kurz machen: Ich bitte Sie, der Kommission zu folgen und den zusätzlichen Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht zuzustimmen.

Das Bundesverwaltungsgericht ist im Moment der Flaschenhals in den Asylverfahren. Es sind neben den ohnehin pendenten Verfahren etwa dreieinhalbtausend zusätzliche Asylverfahren hängig. Es wurden zusätzliche Stellen für das SEM bewilligt, um die Verfahren – so wie wir das im Jahr 2016 beschlossen haben – zu beschleunigen. Es ist nicht nur wegen der Asylverfahren sinnvoll, beim Bundesverwaltungsgericht die zusätzlichen Stellen zu schaffen, sondern auch wegen der steigenden Fallzahlen im Bereich der Amtshilfe. Es sind auch zusätzliche Beschwerden im Bereich des Datenaustauschs, gestützt auf Etias, zu erwarten, welche etwa 400 bis 800 Fälle pro Jahr umfassen könnten und beim Bundesverwaltungsgericht entsprechend Zeit und Ressourcen beanspruchen werden.

Wenn Sie das Asylsystem ausbremsen möchten, indem weniger Richterstellen geschaffen werden, dann machen Sie das Gegenteil von dem, was Sie möchten, liebe Kolleginnen und Kollegen der SVP-Fraktion. Es wird nur teurer, wenn wir die Asylverfahren ausbremsen und die Leute noch länger in der Schweiz sind: Wenn die Verfahren den zu engen Flaschenhals verstopfen, dann bleiben die Leute länger, brauchen länger Unterstützung durch die Sozialhilfe und einen Platz. Diejenigen, die arbeiten könnten, weil ihr Asylgesuch vielleicht angenommen würde, dürfen noch nicht arbeiten. Und diejenigen, die das Land nach einem abgelehnten Asylverfahren wieder verlassen sollten, warten noch länger auf Kosten des Staates.

Ich bitte Sie deshalb, die zusätzlichen Stellen zu genehmigen. Letztlich gewinnt nicht nur das Verfahren an Geschwindigkeit, sondern wir entfernen auch den Flaschenhals, den wir im Moment haben.

Jans Beat, Bundesrat: Es geht hier um eine parlamentarische Initiative der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates. Sie will die Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht von 65 auf 70 Vollzeitstellen erhöhen. Das Bundesverwaltungsgericht will das ebenfalls, und zwar, weil die Asylgesuche zugenommen haben und weiter zunehmen werden und es diese Menschen braucht, um die Asylgesuche abschliessen zu können. Der Bundesrat unterstützt die befristete Aufstockung der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht ganz klar. Er hat es in seiner Stellungnahme am 22. November 2023 dargelegt. Hierfür gibt es folgende Gründe: 2023 wurden in der Schweiz über 30 000 Asylgesuche gestellt, es waren 5700 mehr als im Vorjahr. Die stei-



gende Anzahl Asylgesuche führte letztes Jahr zu einer geschätzten Zunahme der Beschwerden beim Bundesverwaltungsgericht von etwa 50 Prozent, dies wären geschätzt 1700 Beschwerden mehr.

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits gerichtsinterne Massnahmen ergriffen, um die Asylabteilungen aufzustocken. Allerdings sind die anderen Abteilungen ebenfalls stark belastet. Die internen Massnahmen reichen deshalb nicht aus, um die gestiegene Arbeitslast aufzufangen. Sie – wir haben es in der Debatte gehört – haben 2016 zudem beschlossen, dass die Behandlungsfristen im Asylwesen verkürzt werden sollen. Ohne Aufstockung der Anzahl Richterinnen und Richter können die gesetzlichen Vorgaben aber nicht eingehalten werden, und das mit der Asylgesetzrevision angestrebte Ziel ist nicht erreichbar.

Wir haben ebenfalls gehört – es scheint mir wichtig, dass Sie diese Zusammenhänge sehen –, dass die Leute in den Asylzentren bleiben, solange das Bundesverwaltungsgericht nicht entschieden hat und die Verfahren liegenbleiben. Kurze Verfahren aber wären auch aus finanzieller Sicht im Sinne des Bundes, denn kurze Verfahren bedeuten weniger Betten, die in Asylzentren bereitgestellt werden müssen, bedeuten ganz generell weniger Bundesasylzentren. Kurze Verfahren bedeuten auch weniger Zuteilungen an Kantone und Gemeinden. Auch die Kantone und Gemeinden werden so finanziell entlastet. Deshalb ist das Anliegen sehr berechtigt.

Herr Aeschi will mit seinem Einzelantrag nun eventualiter weniger hoch aufstocken. Ich möchte darauf hinweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht nicht so viele Stellen beantragt, wie es aufgrund der Prognosen, die vorliegen, eigentlich bräuchte. Im Grunde genommen müssten wir also noch mehr Stellen sprechen. Deshalb lehnen wir diesen Antrag Aeschi Thomas ebenfalls ab; nochmals: dies mit dem Interesse, am Schluss die Bundesfinanzen damit entlasten zu können. Wir sind der Meinung, dass es damit unter dem Strich eben für alle besser und günstiger wird.

Diese Stellen sind befristet, das scheint mir auch noch wichtig zu sein. Wenn sie dann tatsächlich eines Tages nicht gebraucht werden, werden sie auch nicht verlängert. Ein wichtiger Grund ist auch, dass die Verwaltungskommission des Bundesgerichtes und die Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat dieses Anliegen ebenfalls unterstützen.

Ich fasse zusammen: Insbesondere die Zunahme der Beschwerden im Asylbereich rechtfertigt diese vorübergehende Erhöhung der Richterstellen oder macht sie eigentlich nötig. Ich bitte Sie daher im Namen des Bundesrates, dem Beschluss des Ständerates zur Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht zuzustimmen, auf die Vorlage einzutreten und dem Ständerat zu folgen.

Aeschi Thomas (V, ZG): Herr Bundesrat Jans, Sie haben es in der Hand, wie viele Gesuche gestellt werden. Sie können die Grenzkontrollen verschärfen, Sie können Massnahmen ergreifen, damit eben nicht so viele Personen überhaupt ein Asylgesuch stellen und von Afghanistan über Dutzende von sicheren Drittstaaten in die Schweiz einreisen. Was unternehmen Sie, damit am Anfang dieser Pipeline überhaupt weniger Gesuche in der Schweiz gestellt werden? Sie scheinen die zahnlose Politik Ihrer Vorgängerin einfach fortführen zu wollen.

Jans Beat, Bundesrat: Herr Aeschi, Sie haben die Frage nach der Grenzkontrolle mit verschiedenen Vorstössen ja mehrfach gestellt, und ich werde sie differenziert beantworten, wenn diese Vorstösse behandelt werden. Aber hier geht es um etwas anderes, es geht um einen akuten Engpass, den wir beseitigen müssen.

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Bühler ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.449/28097)

Für Eintreten ... 119 Stimmen

Dagegen ... 64 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2024 N 48 / BO 2024 N 48



Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht
Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juge près le Tribunal administratif fédéral

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Aeschi Thomas

Abs. 2

Bis zum 31. Dezember 2029 können vorübergehend höchstens 68 Vollzeitstellen besetzt werden. Nach diesem Datum ...

Schriftliche Begründung

Mit der Vorlage 23.449 soll die Anzahl der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht temporär (2024 bis Ende 2029) von 65 auf 70 Vollzeitstellen erhöht werden. Zu jeder neuen Richterstelle kommen im Schnitt drei Gerichtsschreiber hinzu, womit aufgrund dieser Vorlage mit zwanzig zusätzlichen Arbeitsplätzen gerechnet werden muss. Da das Gebäude des Bundesverwaltungsgerichtes aktuell voll besetzt ist, würde diese Aufstockung auch zur Anmietung zusätzlichen teuren Arbeitsraumes führen. Angesichts der angespannten Bundesfinanzen ("Bundesrat rechnet mit noch höherem Milliardendefizit." "Die Budgetzahlen des Bundes bleiben auch in den Jahren 2025 bis 2027 tiefrot." "Ohne Massnahmen droht ein 2,5-Milliarden-Defizit.") soll für den Moment die Zahl der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht von 65 auf 68 (statt auf 70) aufgestockt werden. Falls diese Aufstockung – zusammen mit gerichtswirtschaftlichen Effizienzsteigerungsmassnahmen – nicht ausreicht, kann die Zahl der Richterstellen immer noch zu einem späteren Zeitpunkt erhöht werden.

Art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Aeschi Thomas

Al. 2

Jusqu'au 31 décembre 2029, 68 postes de juge à plein temps peuvent être pourvus à titre temporaire. Après cette date ...

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.449/28098)

Für den Antrag der Kommission ... 122 Stimmen

Für den Antrag Aeschi Thomas ... 68 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2024 • Zweite Sitzung • 27.02.24 • 08h00 • 23.449
Conseil national • Session de printemps 2024 • Deuxième séance • 27.02.24 • 08h00 • 23.449



Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 23.449/28099)

Für Annahme des Entwurfes ... 125 Stimmen

Dagegen ... 65 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Nussbaumer Eric, Präsident): Das Geschäft ist bereit für die Schlussabstimmung.

