

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Montag, 6. Juni 2011

Lundi, 6 juin 2011

16.15 h

11.002

Geschäftsbericht des Bundesgerichtes 2010

Rapport de gestion du Tribunal fédéral 2010

Erstrat – Premier Conseil

Bericht des Bundesgerichtes 08.02.11
Rapport du Tribunal fédéral 08.02.11

Bestellung: BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
Commande: OFCL, diffusion des publications, 3003 Berne
Ständerat/Conseil des Etats 06.06.11 (Erstrat – Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 07.06.11 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Seydoux-Christe Anne (CEg, JU), pour la commission: Les sous-commissions «Tribunaux» des deux Commissions de gestion ont tenu une séance à Lausanne le 5 avril 2011 au cours de laquelle elles ont abordé différentes problématiques avec le président du Tribunal fédéral, ici présent, le vice-président du Tribunal fédéral, Monsieur Kolly, une juge fédérale, Madame Niquille, et le secrétaire général du Tribunal fédéral, Monsieur Tschümperlin. Elles se sont également entretenues avec les présidents du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal pénal fédéral, Messieurs Metz et Keller. Les sous-commissions «Tribunaux/Ministère public de la Confédération» des Commissions de gestion exerçant à la fois la haute surveillance sur le Ministère public de la Confédération et sur l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération – autorité de surveillance entrée en fonction le 1er janvier 2011 –, elles ont eu l'après-midi du même jour une discussion avec le président de cette dernière autorité, Monsieur Seiler, son vice-président, Monsieur Béguin, et la secrétaire juridique, Madame Stegmann. Ensuite, les membres des sous-commissions «Tribunaux/Ministère public de la Confédération» se sont entretenus avec le procureur général de la Confédération, Monsieur Erwin Beyeler, ainsi qu'avec les procureurs généraux suppléants, Monsieur Montanari et Madame Bino.

Comme vous le savez, les Commissions de gestion et les Commissions des finances ont adopté, fin 2010, un modèle visant à simplifier et à coordonner la haute surveillance exercée par ces commissions sur les tribunaux. Dans ce cadre, les sous-commissions «Tribunaux/Ministère public de la Confédération» des Commissions de gestion et les sous-commissions 1 et 2 des Commissions des finances ont auditionné le 6 avril 2011 à Berne la même délégation du Tribunal fédéral et le secrétaire général du Tribunal fédéral, ainsi qu'à nouveau les présidents du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal pénal fédéral. En plus du rapport de gestion 2010 des tribunaux fédéraux, il y a eu des discussions assez brèves relatives au compte d'Etat des tribunaux fédéraux et au supplément I au budget 2011 du Tribunal administratif fédéral.

Le bilan de cette seconde séance tenue un jour après la séance de Lausanne est assez mitigé parmi les membres de ces commissions et les incite à revoir le modèle proposé à fin 2010, ou à tout le moins sa mise en oeuvre. Le compte rendu de ces deux séances a été fait lors de la séance plénière des Commissions de gestion du 2 mai 2011. Vous

avez lu le rapport de gestion 2010. Je souhaite relever ici quelques points abordés plus particulièrement lors des séances des 5 et 6 avril 2011.

Tout d'abord, suite notamment à la manière dont le Tribunal administratif fédéral a communiqué dans l'affaire UBS/USA, les trois tribunaux fédéraux ont adopté un concept général commun relatif à la communication des tribunaux de la Confédération avec les médias. Ce concept général est entré en vigueur pour tous les tribunaux.

Ensuite, s'agissant du volume des affaires du Tribunal fédéral, il est resté stable à un haut niveau, 7367 affaires ayant été introduites en 2010 et 7424 affaires ayant par ailleurs été liquidées. La durée moyenne de procédure s'est élevée à 115 jours. Je me permets de remarquer ici que le Tribunal fédéral souhaiterait de son côté pouvoir se concentrer davantage sur les cas juridiquement importants, sur les cas fondamentaux, plutôt que de devoir parfois passer du temps à s'occuper de simples ordonnances pénales.

Les sous-commissions «Tribunaux/Ministère public de la Confédération» ont pu prendre connaissance pour la première fois, sous une forme anonymisée, des statistiques individuelles de chaque juge fédéral. Les explications données par la délégation du Tribunal fédéral ainsi que par les présidents des tribunaux fédéraux de première instance ont permis de conclure que ces statistiques ne donnent pas d'indications relatives à la qualité du travail des juges fédéraux. Quantité ne signifie par forcément qualité, et les juges ont parfois peu de jugements à rendre, mais il s'agit de jugements sur des affaires importantes qui leur prennent beaucoup de temps. On ne doit donc tirer aucune conclusion hâtive de ces statistiques.

De son côté, le Tribunal administratif fédéral a réussi à réduire le nombre d'affaires pendantes. Depuis le 1er janvier 2011, c'est désormais l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication qui fournit les prestations informatiques au Tribunal administratif fédéral, et non plus le Tribunal fédéral, l'informatique de ces deux tribunaux étant désormais scindée.

D'autre part, le problème du travail à domicile – ou télétravail – des juges du Tribunal administratif fédéral est réglé suite à une décision plénière du 26 août 2010. Le télétravail est aboli pour les juges du Tribunal administratif fédéral, l'horaire de travail fondé sur la confiance devant en principe s'effectuer au sein des tribunaux. Il n'en va pas de même pour le personnel administratif, s'agissant du Tribunal administratif fédéral, notamment dans la perspective du déménagement à Saint-Gall, prévu en juin 2012. Les collaborateurs autres que les juges peuvent en effet accomplir jusqu'à 20 pour cent de télétravail, selon la loi sur le personnel de la Confédération à laquelle ils sont soumis. Sur une base individuelle, le télétravail peut même être augmenté exceptionnellement jusqu'à 40 pour cent; j'insiste bien sur le fait qu'il s'agit d'une décision prise sur une base individuelle et à titre exceptionnel.

Le Tribunal administratif fédéral doit en effet faire face à d'importants problèmes de personnel en raison de son déménagement à Saint-Gall. Et il est aussi intéressant de constater que, contrairement à ce que d'aucuns pensaient, ce sont plutôt les Bernois qui ont du mal à aller s'installer à Saint-Gall que les Romands et les Tessinois, qui sont déjà habitués à la transhumance!

La collaboration entre les tribunaux fédéraux de première instance et le Tribunal fédéral en tant qu'autorité de surveillance peut être qualifiée de bonne et n'a donné lieu à aucune remarque particulière lors de nos entretiens. Les sous-commissions «Tribunaux/Ministère public de la Confédération» se sont entretenues pour la première fois avec une délégation de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, comme je l'ai dit entrée en fonction le 1er janvier 2011. Celle-ci prépare un concept de surveillance qu'elle va nous transmettre et elle fournira un rapport d'activité annuel aux sous-commissions «Tribunaux/Ministère public de la Confédération». Pour le reste, les modalités de la haute surveillance doivent encore être affinées entre nous.

Enfin, les discussions avec le procureur général de la Confédération et ses suppléants ont porté sur les modifications liées à l'entrée en vigueur de la procédure pénale fédérale, sur l'intégration des juges d'instruction fédéraux dans le Ministère public de la Confédération, sur l'instauration d'une nouvelle autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération. Là également, les échanges ont été approfondis et fructueux et le rapport d'activité du Ministère public de la Confédération a donné satisfaction.

En résumé, l'année 2010 a été chargée, mais positive, pour les tribunaux fédéraux et le Ministère public de la Confédération, et je vous invite à adopter l'arrêté fédéral approuvant la gestion du Tribunal fédéral en 2010.

Berberat Didier (S, NE): J'ai deux questions à poser au président du Tribunal fédéral. La première question concerne le télétravail ou travail à domicile. Madame Seydoux, rapporteure de la commission, nous a expliqué que cette pratique était prohibée pour les juges – ce qui ne me pose pas de problème – et permise à certaines conditions au personnel administratif, notamment aux greffiers, mais que la pratique était différente entre le Tribunal administratif fédéral de Saint-Gall, le Tribunal pénal fédéral de Bellinzzone et le Tribunal fédéral de Lausanne. Or, dans le rapport de gestion, le Tribunal fédéral mentionne lui-même qu'on «ne saurait instaurer une pratique fondamentalement différente pour résoudre de telles questions». Je me demande donc s'il y a une volonté d'harmonisation du télétravail entre les trois tribunaux fédéraux, étant entendu que je comprends tout à fait l'ouverture un peu plus grande qui est faite pour le Tribunal administratif fédéral, puisqu'il semblerait que le déplacement à Saint-Gall pose pour certaines personnes des questions ou des problèmes. Je ne vous cache pas que je suis favorable à cette pratique et je voudrais demander au président du Tribunal fédéral s'il n'y a pas possibilité d'ouvrir aussi cette pratique pour le tribunal de Bellinzzone et celui de Lausanne. Les greffiers des trois tribunaux fédéraux seraient au moins traités d'une façon égale. Voilà pour la première question.

Ma deuxième question est un peu plus délicate; c'est une question de fond. Lors des discussions qu'on a pu avoir avec certains membres du Tribunal fédéral de Lausanne, il a été signalé que certains juges – d'un parti bien représenté aux Chambres fédérales – se plaignaient du fait que l'on contrôlait non seulement leur fonctionnement, mais aussi leur jurisprudence, ce qui pose à mon sens un problème d'indépendance de la justice. A mes yeux, il est normal qu'un parti qui propose des candidates et des candidats pour un poste de juge fédéral contrôle la manière dont ces personnes travaillent, en tout cas au niveau du fonctionnement, des retards éventuels, etc. Par contre, le fait de faire pression sur ces juges ou d'intervenir auprès d'eux concernant les décisions de fond qui ont été prises, me pose un réel problème. Je souhaite savoir si le Tribunal fédéral est aussi inquiet que moi de cette pratique qui, à mes yeux, viole clairement l'indépendance de la justice, puisque s'il appartient aux Chambres fédérales de nommer les membres du Tribunal fédéral, il m'apparaît que ceux-ci doivent pouvoir travailler ensuite en toute liberté, sans pression extérieure ou sans menace éventuelle de non-réélection.

Recordon Luc (G, VD): A mon tour, je m'inquiète de la question de l'indépendance de la justice et des jugements. Outre les éléments que Monsieur Berberat vient de mettre en évidence, je serais intéressé à savoir si, du côté de la Commission de gestion – ainsi d'ailleurs que du Tribunal fédéral lui-même –, on a creusé la question de la sauvegarde de l'indépendance des juges.

Il y a quelques années, on a observé l'intervention d'un mouvement appelé «Appel au peuple», qui a exercé des pressions absolument intolérables – qui avaient d'ailleurs un caractère pénal – et a été puni pour cela. Aujourd'hui, sans aller jusque-là, on se rend compte – aussi bien à travers ce que vient de relever Monsieur Berberat qu'en d'autres occasions – que les juges peuvent être mis très fortement sous pression. J'en veux pour preuve le fait qu'un jugement du 19

avril 2010 a été critiqué dans des termes d'une grande violence par une revue professionnelle que je m'abstiendrai de citer pour ne pas lui faire de publicité – mais je crois que nombre d'entre nous la connaissent. On peut quand même se demander si les juges ne peuvent pas, lorsqu'ils sont menacés dans des termes aussi violents – lorsqu'on les traite de «marionnettes», de «comédiens amateurs» et d'autres choses encore plus inquiétantes –, être amenés à craindre qu'à terme des pressions sur leur réélection ne se fassent jour, voire, chose plus grave, si l'on franchit le pas supplémentaire qu'avait franchi «Appel au peuple», que des menaces ne pèsent sur leur sécurité.

Je ne crois pas exagérer en disant qu'on mène actuellement en Europe une réflexion et qu'on constate même une certaine inquiétude, dans les milieux de juges, par rapport à leur indépendance d'une manière générale. Il me semble qu'il serait bon, du côté de notre Commission de gestion, mais aussi du côté du représentant de la Cour suprême ici présent – son président –, que nous sachions s'il ne faudrait pas envisager d'améliorer, d'une manière ou d'une autre, la protection dont bénéficient les juges pour qu'ils ne soient pas sous pression et que le troisième pouvoir puisse continuer à agir en toute indépendance, et non pas sous l'effet de ce que souhaitent les plus gros bras, ceux qui crient le plus fort ou ceux qui peuvent inquiéter le plus.

Meyer Lorenz, Präsident des Bundesgerichtes: Ich danke Frau Seydoux für ihre Ausführungen und erkläre mich ausdrücklich einverstanden mit dem, was sie gesagt hat. Die Aufsichtssitzungen der Geschäftsprüfungskommissionen waren fruchtbar und nützlich. Wir empfinden diese auch nicht als Einmischung in unsere Tätigkeit, sondern letztlich als Unterstützung unserer Arbeit, und wir sind dankbar für ihre Besuche.

Ich will aus meiner Sicht Folgendes ergänzen: Alle drei eidgenössischen Gerichte, das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht, haben natürlich täglich Herausforderungen und Probleme zu bewältigen. Aber insgesamt ging es der eidgenössischen Justiz im vergangenen Jahr gut.

Ein Wort zum Bundesgericht: Das Bundesgericht ist mehr oder weniger à jour, obwohl die Beschwerdezahlen über die Jahre leicht zunehmen. Aber auch die Erledigungszahlen nehmen leicht zu. Ein Fall befindet sich vom Eingang bis zum begründeten Urteil im Durchschnitt knapp vier Monate am Bundesgericht; das ist eine gute Zahl. Obwohl die Fallzahlen zunehmen, beantragen wir heute keine zusätzlichen Richterinnen und Richter. Wir sind der Meinung, dass das oberste Gericht eines Landes nicht zu gross sein sollte, weil es vorab für die Einheit der Rechtsprechung besorgt sein muss. Wir sind trotzdem einigermaßen à jour, weil wir eine recht harte Triage vornehmen. Auf offensichtlich unzulässige oder offensichtlich ungenügend begründete Beschwerden tritt der Einzelrichter nicht ein. Offensichtlich unbegründete oder offensichtlich begründete Beschwerden werden mit summarischer Begründung abgewiesen oder gutgeheissen. Wir verwenden dafür etwas mehr Zeit für die wichtigen Fälle. Ich hoffe, dass wir diese guten Erledigungszahlen beibehalten können, obwohl uns in den letzten Jahren immer wieder weitere, neue Aufgaben übertragen wurden. Gegenwärtig sind wir mit der Umsetzung der neuen, eidgenössischen Zivilprozessordnung und der neuen, eidgenössischen Strafprozessordnung recht gefordert.

Eine Bemerkung noch zu den erstinstanzlichen Gerichten: Die Aufsicht durch das Bundesgericht ist heute, das kann man sagen, entspannt und funktioniert auch zufriedenstellend. Was insbesondere das Bundesverwaltungsgericht anbelangt, verbessern sich die Erledigungszahlen langsam. Das Gericht ist aber mit sich und seinen Zahlen selbst immer noch nicht zufrieden. Vorab im Asylbereich sollte die Verfahrensdauer deutlich kürzer sein. Das Bundesgericht will das Verwaltungsgericht in diesem Bemühen unterstützen. Der Umzug nach St. Gallen soll planmässig im Juni 2012 erfolgen, und dieser Umzug hat – Frau Seydoux hat darauf hingewiesen – auch eine vorübergehende grössere

Fluktuation im personellen Bereich zur Folge. Insgesamt war also das Jahr 2010 für die eidgenössische Justiz ein normales, ein gutes Jahr.

Nun wurden mir seitens der Herren Berberat und Recordon noch verschiedene Fragen gestellt.

Zunächst zur Heimarbeit: Auf Richterstufe war das ein Thema. Wir haben dieses Thema erledigt, die Richter verzichten auf Heimarbeit. Auf der administrativen und der Gerichtsschreiberstufe ist für die erstinstanzlichen Gerichte bedauerlicherweise heute noch der Bundesrat zuständig. Für das Bundesgericht ist es das Bundesgericht selbst, und es ist eine ernsthafte Frage, ob wir hier die Zuständigkeiten zusammenführen sollten. Wir sind mit dem Bundesrat diesbezüglich im Gespräch.

Vorübergehend bietet das Verbot der Heimarbeit möglicherweise eine gewisse Schwierigkeit wegen des Umzugs nach St. Gallen, und dem kann das Bundesverwaltungsgericht auch Rechnung tragen. Ob wir die Heimarbeit bei den eidgenössischen Gerichten generell einführen sollten, darüber kann man betreffend die untere Stufe sprechen. Wir selbst sind bis heute skeptisch und kritisch eingestellt und wollen das am Bundesgericht jedenfalls nicht. Die Gerichtsschreiber sollten am Gericht verfügbar sein, das ist wichtig. Man muss sich täglich sprechen können, und es stört den Ablauf, wenn die Leute nicht mehr greifbar sind.

Die Herren Recordon und Berberat haben die Frage nach der Unabhängigkeit der Justiz und insbesondere des Bundesgerichtes gestellt. Die Unabhängigkeit des Bundesgerichtes, deren Gewährleistung und der Kampf für die Unabhängigkeit ist eine Daueraufgabe. Wir sind immer, jeden Tag, irgendwo gefordert, nicht nur vom «Appel au peuple» – damals waren wir besonders gefordert –, sondern auch von unseren Freunden, den persönlichen Freunden, den Parteifreunden, die immer irgendeine Meinung zu unseren Fällen haben. Wir sind es uns gewöhnt, damit umzugehen, diese zwar anzuhören, aber dann so zu entscheiden, wie wir das tun müssen und wozu wir verpflichtet sind.

Wir hatten den Fall betreffend die Schwerverkehrsabgabe, der angesprochen wurde. Da hat das Bundesgericht nach bestem Wissen und Gewissen nach den gesetzlichen Vorschriften entschieden, und ich kann Ihnen versichern, dass wir das in völliger Unabhängigkeit getan haben. Wir verwahren uns gegen den Vorwurf, dass wir letztlich auf irgendjemanden entscheidend hören. Wir nehmen von niemandem Weisungen entgegen, weder vom Bundesrat noch von der Astag oder einer Fraktion oder einer Partei, noch von unseren politischen oder persönlichen Freunden; von niemandem nehmen wir Weisungen entgegen. Das möchte ich mit aller Deutlichkeit sagen.

Eine Bemerkung zur Kritik, die geäußert wurde: Ich kannte diesen Artikel im «Transport Routier», der angesprochen wurde, bis soeben nicht. Ich habe ihn jetzt überflogen. Kritik am Bundesgericht ist natürlich immer möglich, und wir wollen auch nicht besonders heikel und mimosenhaft sein. Aber die Dinge klar beim Namen zu nennen ist eine Sache, und Behörden, insbesondere das Bundesgericht, zu verunglimpfen ist eine andere Sache. Gegen Verunglimpfungen wehren wir uns, damit sind wir nicht einverstanden.

So weit meine Bemerkungen zu den beiden Fragen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesgerichtes im Jahre 2010

Arrêté fédéral approuvant la gestion du Tribunal fédéral en 2010

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf GPK-NR/SR

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet CdG-CN/CE

Angenommen – Adopté

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Gemäss Artikel 74 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes wird keine Gesamtabstimmung durchgeführt.

11.001

Geschäftsbericht des Bundesrates 2010

Rapport de gestion du Conseil fédéral 2010

Erstrat – Premier Conseil

Bericht des Bundesrates (I) 16.02.11

Rapport du Conseil fédéral (I) 16.02.11

Bericht des Bundesrates (II) 16.02.11

Rapport du Conseil fédéral (II) 16.02.11

Bestellung: BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern

Commande: OFCL, diffusion des publications, 3003 Berne

Ständerat/Conseil des Etats 06.06.11 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 06.06.11 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 07.06.11 (Fortsetzung – Suite)

Janiak Claude (S, BL), für die Kommission: Die Geschäftsprüfungskommissionen haben im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates auch dieses Jahr – dies trotz der parallel verlaufenden intensiven Arbeit an anderen Untersuchungen und insbesondere auch an Nachuntersuchungen – intensive Aussprachen mit allen Mitgliedern der Landesregierung und mit der Bundeskanzlerin geführt und die Gelegenheit genutzt, Fragen zu sehr unterschiedlichen Themen zu stellen. Ich darf an dieser Stelle einmal mehr den Bundesrätinnen und Bundesräten und der Bundeskanzlerin für die offene Beantwortung der Fragen und die erteilten Auskünfte danken.

Wir haben uns mit den Regierungsmitgliedern auch über die Legislaturplanung unterhalten, insbesondere darüber, ob in den Departementen eine Unité de Doctrine hinsichtlich der Legislaturplanung bestehe. Anhand von Weisungen der Bundeskanzlei werden bei den Ämtern Legislaturplanungsmassnahmen erhoben; die Departemente nehmen eine Konsolidierung der vorgeschlagenen Massnahmen vor und stellen sie der Bundeskanzlei zu. Diese wird einen Entwurf für die Legislaturplanung und die Leitlinien erstellen und Varianten vorschlagen. Diese Arbeit des Perspektivstabs und die Herausforderungen der nächsten Jahre sollen aufzeigen, wo die Schwerpunkte der kommenden Legislatur liegen können. Letztlich wird dann aber der Bundesrat entscheiden, wo und wie er die Prioritäten setzen will; das sind letztlich politische Gewichtungen. Die politische Verantwortung für diese Planungen obliegt der Regierung.

Ein weiteres Querschnittsthema war die Frage nach bundesrätlichen Strategien zur Erarbeitung von im Parlament mehrheitsfähigen Vorlagen. Wir stellten die Frage, wie der Bundesrat die Situation beurteile, dass in letzter Zeit einige wichtige Vorlagen in den Schlussabstimmungen im Parlament keine Mehrheiten fanden. Die Frage lautete, ob eine Strategie bestehe, um bei voraussichtlich schwierigen Vorlagen die Vorgehensweise und den Umfang einer Vorlage zu überdenken. Der Ball wurde von den meisten Regierungsmitgliedern an das Parlament zurückgegeben, dies mit dem Hinweis darauf, dass die Botschaften des Bundesrates die Ergebnisse der Vernehmlassungsverfahren berücksichtigten und bereits Kompromisse darstellten. Der Bundesrat muss die parlamentarischen Beratungen eng begleiten, in Kontakt