

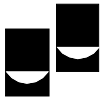
Rapport final

projet

Nouveaux tribunaux fédéraux

du 28 février 2007

Rédaction : Martin Schmid, MS Schmid Management + Controlling GmbH



Contenu

1.	État des lieux.....	4
1.1	Objectifs.....	5
1.2	Contexte.....	6
2.	Résultats.....	7
2.1	Droit.....	7
2.2	Information et communication.....	9
2.3	Informatique.....	9
2.4	Construction, réaménagement, déménagement et logistique.....	10
2.5	Personnel et organisation.....	11
2.6	Finances.....	12
2.7	Connaissances et documentation.....	13
2.8	Chancellerie.....	13
3.	Coûts.....	14
4.	Travaux de projet.....	15
4.1	Gestion des risques.....	15
4.2	Controlling.....	16
4.3	Direction du projet.....	16
5.	Synthèse.....	19



Sommaire

Gâce à un pilotage stratégique et à une direction de projet avertie, le très complexe projet Nouveaux tribunaux fédéraux a été réalisé dans le respect des objectifs, du calendrier et du cadre budgétaire définis. Seules les applications informatiques du TAF ne sont encore que partiellement opérationnelles.

Le projet était assorti d'objectifs clairs. Les divers comités et instances mis en place ont été d'un grand soutien, se distinguant par une remarquable connaissance du dossier et une grande rapidité de décision.

Professionnelles et axées sur les objectifs, les méthodes de gestion appliquées ont privilégié un travail efficace et ciblé sur les résultats, mais aussi une coopération constructive entre tous les acteurs impliqués et concernés.



1. État des lieux

Adopté par le Conseil fédéral le 28 février 2001, le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale prévoyait l'institution d'un Tribunal pénal fédéral (TPF) et d'un Tribunal administratif fédéral (TAF).

Si le premier constituait une nouvelle autorité, le second devait se substituer aux nombreuses autorités de recours (commissions fédérales et services départementaux) en place.

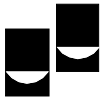
Par arrêté du 28 septembre 2001, le Conseil fédéral habilitait le Département fédéral de justice et police (DFJP) et le Département fédéral des finances (DFF) à constituer un comité de pilotage pour faciliter la mise en place des nouveaux tribunaux dans les délais.

Le 5 mars 2002, le DFJP et le DFF dotaient le projet « Nouveaux tribunaux fédéraux » d'un comité de pilotage composé comme suit :

- Heinrich Koller, Directeur de l'Office fédéral de justice (président du comité de pilotage)
- Paul Tschümperlin, Secrétaire général du Tribunal fédéral
- Jules Busslinger, Secrétaire général suppléant du DFF
- Giorgio Battaglioni, représentant du canton du Tessin (à compter d'août 2002)
- Hans-Rudolf Arta, représentant du canton de St-Gall (à compter d'août 2002)
- André Moser, Président, Commissions de recours en matière de personnel fédéral, d'alcool, de marchés publics et de responsabilité de l'État (à compter d'août 2003)
- Alex Staub, Président du Tribunal pénal fédéral (à compter d'avril 2004)
- Christoph Bandli, directeur du projet (à compter de janvier 2004)
- Walter Eberle, Secrétaire général du DFJP (à compter de juin 2005)
- Hans Brunner, Secrétaire général suppléant du DFJP (jusqu'en août 2002)
- Bruno Huber, Président de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) (jusqu'à juin 2003)
- Daniel Uhlmann, Secrétaire général suppléant du DFJP (d'octobre 2002 à novembre 2004)
- Claude Nicati, Substitut du procureur général de la Confédération (jusqu'en avril 2004)
- Bernardo Stadelmann, directeur du projet (jusqu'en avril 2004).

Le comité de pilotage avait pour mandat de constituer une équipe de direction du projet, de mettre en place un dispositif d'organisation, de mandater un évaluateur chargé du controlling, d'assurer le suivi des travaux selon les objectifs et le calendrier fixés et, enfin, de rendre périodiquement compte de l'état d'avancement des travaux.

Le comité de pilotage était secondé par une commission de suivi. Réunissant les représentants des autorités et organismes concernés de près par la réorganisation de la justice fédérale (essentiellement les commissions fédérales et services départementaux de recours), celle-ci se composait comme suit :



- Bruno Wallimann, Président de la Commission de recours du DETEC (président de la commission)
- Antonio Imoberdorf, Service des recours du DFJP (vice-président de la commission)
- Alberto Meuli, Président de la Commission de recours du DFI
- Hans Urech, Président de la Commission de recours du DFE + questions de concurrence
- Claudia Cotting-Schalch, Vice-présidente de la CRA (à compter de janvier 2004)
- Claudia Zuber Glaus, service juridique, Secrétariat général du DETEC (à compter d'avril 2005)
- André Moser, Président de la Commission de recours du DFF (jusqu'en juillet 2003)
- Felix Bänziger, Procureur général du canton de Berne (jusqu'à décembre 2003)
- Mario Massa, service juridique du DETEC (jusqu'en janvier 2005).

Les travaux ont été réalisés sous l'égide de la direction du projet, à savoir :

- Christoph Bandli, directeur du projet (à compter de janvier 2004)
- Christoph Auer, responsable du secteur Droit et directeur de projet suppléant
- René Brunner, responsable des secteurs Finances, personnel, bâtiments, connaissances et documentation et chancellerie (à compter de janvier 2004)
- Manfred von Grünigen, responsable du secteur Informatique
- Folco Galli, responsable du secteur Communication
- Margot Sommerer, assistante de projet
- Daniel Gruber, responsable du secteur Finances, personnel et bâtiments (jusqu'en juin 2003)
- Bernardo Stadelmann, directeur du projet (jusqu'en avril 2004).

1.1 Objectifs

Le projet Nouveaux tribunaux fédéraux avait pour enjeu la création des conditions nécessaires à l'entrée en activité du TPF à Bellinzone et du TAF à St-Gall. Ses objectifs initiaux s'articulaient autour de trois axes :

Droit:

- préparer, pour le compte du Parlement et du Conseil fédéral, les textes de loi et d'ordonnance nécessaires
- présenter un projet d'organisation des tribunaux
- mettre au point, en partenariat avec l'Office fédéral de la justice (OFJ), les règlements relevant de la compétence des tribunaux (organisation interne, gestion des affaires, etc.)

Logistique:

- veiller à l'aménagement d'un ou plusieurs bâtiments pour accueillir provisoirement le TPF, y compris sa dotation en matériel et équipements
- doter le TPF et le TAF de locaux définitifs (matériel et équipements compris)
- procéder à l'analyse, à la conception et à l'installation du parc informatique des tribunaux



Ressources humaines:

- seconder la Commission judiciaire instituée par le Parlement dans la préparation de l'élection des juges
- veiller au recrutement du personnel.

1.2 Contexte

Au lancement du projet, les textes de loi et leurs dispositions d'exécution existaient déjà pour une large part à l'état d'ébauches.

Le fait qu'il restait à faire approuver au Parlement les bases légales des nouveaux tribunaux constituait un défi majeur, s'agissant notamment du choix du siège des tribunaux et de la définition des structures organisationnelles, mais aussi du statut et du traitement des juges.

Les conditions de mise en place étaient largement identiques pour le TPF et le TAF. Dans le contexte du projet Nouveaux tribunaux fédéraux, les impératifs donnés étaient notamment les suivants :

- élection des juges par le Parlement, lequel instituait une Commission judiciaire chargée de préparer les élections
- exercice de l'activité de juge à titre de fonction principale
- aménagement des édifices en partenariat avec le canton d'accueil ou la ville siège ; mise à disposition du terrain par le canton d'accueil, lequel devait participer, sous une forme équitable, aux coûts d'établissement du tribunal
- large autonomie conférée aux tribunaux par la loi : l'organisation et la gestion des affaires du TPF et du TAF n'y sont réglementées que dans les grandes lignes.

Il appartenait en particulier aux tribunaux d'élire leur direction, de nommer leur secrétaire général, de recruter les greffiers et le personnel de chancellerie, de constituer les cours et les chambres et de décider de l'affectation des juges.

Enfin, le TPF devait être opérationnel et mis en service en 2004, le TAF en 2007.



2. Résultats

Les travaux préparatoires et de mise en place se sont appuyés sur des méthodes actuelles de gestion de projets. La structure retenue a permis de définir des objectifs échelonnés dans le temps, de façon à obtenir des résultats autonomes et ciblés dans les huit secteurs (ou sous-projets) définis, à savoir : Droit, Information et communication, Informatique, Construction, réaménagement, déménagement et logistique, Personnel et organisation, Finances, Connaissances et documentation et, enfin, Chancellerie.

2.1 Droit

Dans ce domaine, l'objectif était de doter les nouveaux tribunaux fédéraux de première instance des bases légales qui s'imposaient, et ce, dans les délais impartis.

Concrètement, l'institution du TPF et du TAF s'est fondée sur les dispositions suivantes :

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst. ; RS 101],
- Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF ; RS 172.32],
- Loi fédérale du 18 mars 2005 concernant la mise en place du Tribunal administratif fédéral [RS 173.30],
- Loi fédérale du 21 juin 2002 sur le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral [RS 173.72],
- Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA ; RS 172.021],
- Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral [Ordonnance sur les juges ; RS 173.711.2],
- Ordonnance du 17 juin 2005 relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral [Ordonnance sur les postes de juge ; RS 173.321],
- Ordonnance du 26 septembre 2003 relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral [OPersT ; RS 172.220.117].

Étaient en outre établis, à l'issue des travaux, les règlements et directives suivants :

- Règlement du 20 juin 2006 du Tribunal pénal fédéral (SR 173.710)
- Règlement du 26 septembre 2006 sur les dépens et indemnités alloués devant le Tribunal pénal fédéral (SR 173.711.31)
- Règlement du 11 février 2004 fixant les émoluments judiciaires perçus par le Tribunal pénal fédéral (SR 173.711.32)
- Règlement du 11 décembre 2006 du Tribunal administratif fédéral [RTAF ; RS 173.320.1]
- Règlement du 11 décembre 2006 du Tribunal administratif fédéral relatif à l'information [RS 173.320.4]



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

Les autorités et entités suivantes ont été associées aux travaux :

- L'Assemblée fédérale, pour l'élection des juges, du président et de la Direction provisoire du TAF, de même que l'adoption et la mise en vigueur des textes de loi
- La Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale, pour la préparation de l'élection des juges et la définition de la structure organisationnelle des tribunaux
- Le Conseil fédéral, pour la mise en vigueur des ordonnances
- Les départements fédéraux, pour la gestion des procédures de consultation et le basculement des anciens services départementaux et commissions fédérales de recours vers le TAF
- La Chancellerie fédérale, pour la préparation des objets du Conseil fédéral et du Parlement
- Les cantons du Tessin et de St-Gall, pour l'établissement des contrats avec les cantons d'accueil des tribunaux
- L'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), pour les travaux de construction et de réaménagement
- L'Office fédéral de la justice (OFJ), pour l'élaboration des dispositions légales

Dans ce secteur, deux décisions se sont sensiblement répercutées sur l'orientation des travaux :

- la décision de reprendre, si possible, le personnel des commissions fédérales et des services départementaux de recours
- et la décision d'anticiper la mise en service du TAF au 1.1.2007, dans des locaux provisoires à Berne, en attendant la construction, à l'horizon 2010, d'un nouveau palais de justice à St-Gall

Les textes édictés pour le TPF comme pour le TAF n'ont pas rencontré de résistances notables et sont entrés en vigueur selon le calendrier prévu. De même, tous les règlements nécessaires ont été adoptés en temps utile.



2.2 Information et communication

Devant la complexité du projet et le nombre d'interfaces et d'acteurs concernés, la nécessité d'une stratégie d'information et de communication soutenue et continue s'est imposée d'emblée.

La conception, pour les besoins du projet, d'une page Intranet mise à jour en continu, et faisant le point sur l'état d'avancement des travaux, s'inscrivait dans cette logique.

L'organisation périodique de réunions d'information à l'intention des collaborateurs et la diffusion de bulletins d'information allaient dans le même sens.

Par ailleurs, dans la perspective du regroupement des commissions et services de recours dans les futurs locaux du TAF, une deuxième page Intranet a été créée pour permettre aux collaborateurs de s'informer des espaces disponibles, des échéances, des instructions d'emballage, etc.

2.3 Informatique

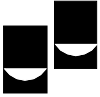
Dans ce secteur, l'objectif était de concevoir, de réaliser et d'installer l'infrastructure informatique des nouveaux tribunaux, c'est-à-dire les serveurs, la bureautique, le système de gestion des affaires, les applications d'exploitation, le réseau téléphonique et les systèmes de pointage et de contrôle d'accès aux locaux.

En parallèle, il s'agissait de les doter d'une structure d'exploitation informatique et de recruter le personnel technique nécessaire.

À l'origine, l'idée de la direction du projet était de développer avec le TF une plate-forme commune pour les deux tribunaux. Celui-ci n'a pas souhaité s'engager dans ce sens, constatant que les projets de loi ne lui conféraient pas un pouvoir de surveillance sur les tribunaux de première instance. C'est pourquoi le comité de pilotage a décidé de travailler en étroite coopération avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) pour les applications du TPF. Le choix des solutions et applications informatiques n'étant pas imposé, il a été possible de s'équiper aussi bien de solutions standard de pointe que de solutions taillées sur mesure.

Le parc informatique du TPF était opérationnel dans les délais prévus ; toutes les applications ont été mises en service sans difficulté au 1^{er} avril 2004 et fonctionnent toujours à la satisfaction des collaborateurs, deux ans et demi plus tard.

La direction du projet entendait suivre la même démarche pour les applications informatiques du TAF. Les travaux ont donc été amorcés dans ce sens. Après un an de travaux, le TF est revenu sur le devant de la scène, la question de la surveillance ayant finalement été réglée



autrement. Suite à l'intervention du secrétaire général, en qualité de membre du comité de pilotage, le comité a décidé, en octobre 2004, de recourir aux services du TF pour la conception et la maintenance des applications informatiques du TAF. Partant, il a décidé, contrairement à l'option retenue pour le TPF, de reprendre les solutions bureautiques open source (Star Office) et le système de gestion Bradoss du TF développé à l'interne.

Au 1^{er} janvier 2007, date d'entrée en service du tribunal, les applications informatiques du TAF n'étaient que partiellement opérationnelles et le système de gestion n'était pas encore au point. Quant au basculement des données des 36 services et commissions de recours dans le nouveau système de gestion, s'il s'est avéré plus difficile que prévu sur le plan technique (hétérogénéité des systèmes et des structures utilisés), il n'en a pas moins donné de bons résultats.

Le retard de six mois intervenu dans la mise en exploitation des applications bureautiques et du système de gestion du TAF s'est aussi répercuté sur la formation des utilisateurs, lesquels étaient mal préparés à travailler dans leur nouvel environnement informatique.

Les collaborateurs du TAF étaient, en effet, habitués à travailler sur d'autres systèmes, en particulier sur les applications bureautiques standard de la Confédération, dont étaient équipés les anciens services et commissions de recours.

Par ailleurs, les problèmes d'interfaces entre le système informatique du TAF et les applications en usage dans l'administration fédérale (par ex. SAP) ont non seulement généré un surcroît de dépenses, mais freinent toujours le rendement et l'efficacité du tribunal.

Enfin, les modalités de coopération entre le TF et le TAF restent à définir. Dans la perspective de la phase d'exploitation, le TAF a remis au TF, à l'automne 2006, un projet de règlement de coopération, lequel n'a pas abouti. Ce projet se fondait sur le modèle Nove-IT (achat de prestations informatiques – modèle en usage dans l'administration fédérale).

Nombre de collaborateurs du TAF ne maîtrisent pas le système informatique en place et ne se sont pas (encore) résolus à l'accepter.

2.4 Construction, réaménagement, déménagement et logistique

Dans ce secteur, l'objectif était de réaliser, d'entente avec les cantons d'accueil, les travaux de construction et de réaménagement des locaux nécessaires. Il a notamment fallu organiser et concrétiser le regroupement des 36 anciens services départementaux et commissions fédérales de recours (pour le TAF). Les travaux se sont déroulés en étroite coopération avec les cantons d'accueil des tribunaux et l'OFCL.



Deux décisions se sont répercutées sur les travaux :

- La décision de renoncer, dans un premier temps, à construire un nouvel édifice pour accueillir le TPF,
- et la décision d'aménager des locaux provisoires à Berne pour accueillir, au 1.1.2007, le TAF en attendant qu'il prenne ses quartiers définitifs à St-Gall.

Les travaux de réaménagement des locaux destinés à abriter le TPF à Bellinzone étaient achevés fin 2004, dans le respect des délais et du cadre budgétaire prévus.

Pour relever le défi que constituait le regroupement sur trois sites de 36 services et commissions de recours décentralisés, en particulier des archives, des bibliothèques et des équipements bureautiques, il a été recouru à une société spécialisée chargée de planifier et de coordonner le déménagement. Les opérations se sont déroulées sans encombre et selon le calendrier prévu.

L'organisation logistique du TAF était opérationnelle dans les délais prévus. La direction du projet, puis le secrétariat général du TAF, se sont associés aux travaux préparatoires, à la définition des plans d'aménagement et à la réalisation du concours lancé pour la construction du nouveau palais de justice à St-Gall. Les travaux sont en cours.

2.5 Personnel et organisation

Dans ce secteur, la première étape a consisté à recruter des cadres spécialisés en RH, pour permettre à la Direction provisoire de se doter ensuite des effectifs nécessaires.

Dans le cas du TAF, tous les postes à pourvoir ont d'abord été mis au concours dans les commissions et services de recours, un processus impliquant de lourdes démarches administratives et qui a mis à forte contribution l'équipe en charge des travaux préparatoires.

Face à l'impossibilité de reprendre l'ensemble des effectifs des anciens services et commissions de recours, un plan social a été négocié en coopération avec l'OFPER et les associations du personnel, définissant notamment les conditions de départ volontaire et de départ à la retraite anticipée.

Le service du personnel du TAF a été mis en place en 2006, non sans difficultés, le recrutement de spécialistes s'avérant plus laborieux que prévu. Ce retard s'est répercuté sur le calendrier de réalisation d'autres travaux. Là encore, l'équipe en charge des travaux a été mise à forte contribution.



Les efforts se sont, en outre, concentrés sur la préparation de divers règlements, du concept général des postes à pourvoir, des grilles de salaires, du budget du personnel, de l'annuaire fédéral électronique et des dossiers personnels (etc.), sans oublier le suivi des travaux de conception, de réalisation et d'introduction des outils informatiques (module SAP de gestion du personnel, système de pointage).

Pour l'heure, le dysfonctionnement ou l'absence d'interfaces (notamment entre SAP, le système de pointage et les applications bureautiques) pose encore de sérieux problèmes d'exploitation.

Le regroupement sous une même entité (le TAF) d'effectifs issus de 36 commissions et services de recours de petite et moyenne taille s'est déroulé dans les délais prévus. L'essentiel des instruments nécessaires était opérationnel en janvier 2007 et le versement des premiers salaires n'a pas posé de problème majeur.

Pour l'heure, l'organisation du TAF reste toutefois marquée par un profond individualisme. Il est urgent de s'en défaire et de s'identifier désormais à une grande organisation, dotée d'une vision, d'une stratégie et d'un mandat communs. Cela suppose aussi de définir des processus standard, d'optimiser les structures, de passer en revue les instruments de travail et de les ajuster aux exigences nouvelles.

2.6 Finances

Dans ce secteur, le mandat consistait notamment à élaborer les propositions de budget, les plans financiers et les budgets, tant pour le projet Nouveaux tribunaux fédéraux que pour la mise en place du TAF. Les plans financiers et les budgets annuels des tribunaux ont été présentés directement devant les Commissions des finances, lesquelles les ont approuvés sans changement notable.

Dans le cas du TPF, l'équipe de projet s'est chargée de préparer le recrutement des personnels spécialisés, ce qui a permis à la direction du TPF, à peine élue, de s'entourer rapidement des effectifs voulus.

Les deux tribunaux ont ensuite été dotés des instruments financiers et comptables (SAP) nécessaires. Pour le TAF, cette opération coïncidait avec l'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération. Des spécialistes externes et le centre de compétences SAP de la Confédération ont été associés aux travaux. Les instruments étaient opérationnels dans les délais et le cadre budgétaire prévus. Les deux tribunaux étaient donc d'emblée en mesure d'assurer la tenue de la comptabilité, le règlement des factures et le versement des salaires.

Le service des finances du TAF a été mis en place en 2006, non sans difficultés. Le recrutement de personnels spécialisés s'avérant plus laborieux que prévu, les responsables du sec-



teur se sont longtemps retrouvés seuls et ont donc été mis à forte contribution. D'où aussi un certain engorgement des capacités.

Enfin, le service des finances du TAF connaît, lui aussi, des difficultés de fonctionnement liées à l'absence ou au dysfonctionnement d'interfaces informatiques - notamment entre SAP, les applications bureautiques et le système de gestion des affaires.

2.7 Connaissances et documentation

Dans ce secteur, les activités se sont concentrées sur la réalisation des sites Internet et Intranet, le service de publication et de documentation et la conception de bases de données, mais aussi de la bibliothèque du TAF. Un soutien a également été apporté à la mise en place de la chancellerie centrale et les travaux coordonnés avec ceux du service informatique.

Enfin, il s'agissait de mettre sur pied l'organisation d'exploitation du TAF et de se doter du personnel compétent. Dans ce secteur, les travaux préparatoires se sont achevés en 2006, dans le respect des exigences de qualité et selon le calendrier, les objectifs et le cadre budgétaire prévus. Il n'a pas été constaté de dysfonctionnement majeur.

2.8 Chancellerie

La chancellerie centrale du TAF a été mise en place dans le courant 2006. L'exercice a notamment consisté à définir et à implémenter les processus d'enregistrement, de gestion des dossiers et d'archivage, à mettre au point des modèles et à veiller à la dotation en équipements et en matériels bureautiques, tout en secondant le service informatique dans la conception d'applications informatiques.

Le transfert, l'enregistrement et l'archivage des dossiers pendants devant les 36 anciens services et commissions de recours, soit plus de 7500 dossiers, ont constitué le plus grand défi à relever. Ces opérations devaient intervenir fin décembre, en l'espace de quelques jours seulement, une fois achevés les travaux de réaménagement des locaux. Quoique laborieuses, elles se sont déroulées dans les délais prescrits. Avant la reprise des dossiers, ceux destinés à être versés aux archives ont été triés et conditionnés (en concertation avec les Archives fédérales) pour archivage final.

Les efforts ont également porté sur l'organisation des processus de travail de la chancellerie du TAF, le recrutement et la formation du personnel requis. Ces travaux se sont déroulés selon le calendrier prévu.

Enfin, des mesures de réorganisation sont en cours au niveau du service d'enregistrement, lequel s'est trouvé débordé suite au démarrage des activités.



3. Coûts

L'OFCL assure la gestion des crédits destinés au réaménagement des locaux de Bellinzone et de Berne et à la construction du nouveau palais de justice à St-Gall ; il rend périodiquement compte de l'état d'avancement des travaux.

Les travaux de développement des applications informatiques du TPF ont été financés par l'OFIT, responsable de la planification financière, de la gestion des crédits et du compte rendu périodique des travaux.

La mise en place du TAF (frais de réaménagement et de construction non compris) s'est chiffrée à quelque 7 millions de francs sur les deux derniers exercices (2005 et 2006).

Le projet était doté d'un crédit de 3 713 600 francs sur quatre ans (2002-2006) pour le financement des activités de la direction du projet et des sous-projets, des salaires et des charges salariales du personnel affecté au projet, des frais accessoires, ainsi que des frais de conseils, de secrétariat et de traduction.

L'intégralité des travaux s'est réalisée dans le cadre budgétaire défini.



4. Travaux de projet

La dimension politique du projet, ses nombreuses interfaces et interdépendances, sa durée, la nécessité d'intégrer des collaborateurs venus d'horizons très divers (36 commissions et services de recours), la diversité des secteurs à mettre en place, les changements de direction intervenus en cours de projet, l'importance des acquisitions et le recours à des solutions informatiques peu répandues sont autant de facteurs qui ont rendu complexe la réalisation du projet Nouveaux tribunaux fédéraux et des travaux préparatoires y afférents, complexité dont il a été tenu compte tout au long des travaux.

4.1 Gestion des risques

Un inventaire a été dressé des principaux risques susceptibles d'entraver la mise en service des tribunaux, ou d'en retarder sensiblement l'entrée en activité. L'évaluation de la probabilité de survenance et l'impact potentiel des différents risques ont été communiqués tout au long du projet. Les risques identifiés sont les suivants :

Facteurs de non-réalisation des objectifs

- décalage entre les bases légales et l'organisation (au niveau des prestations, des processus, de l'organisation des travaux de mise en place, des instruments),
- manque de continuité et de réglementation dans la répartition des compétences au sein de la direction,
- manque de savoir-faire nécessaire aux travaux de mise en place.

Facteurs de retard

- entrée en vigueur retardée des lois et ordonnances,
- décisions en suspens au niveau d'instances supérieures,
- changements de cap stratégiques dans les travaux préparatoires,
- conflits liés au transfert des commissions fédérales et services départementaux de recours,
- retards dans les travaux d'aménagement des locaux et dans la conception d'applications informatiques,
- retards imputables à un manque de continuité et à une sous-estimation de la charge de travail dans la phase de projet et de mise en place.

Facteurs de dépassement des coûts

- surcroît des coûts d'aménagement et de construction des bâtiments ou des coûts informatiques, coûts additionnels liés à la prise en compte de nouvelles exigences de résultats.

L'analyse de risques s'est focalisée, jusqu'à la fin 2006, sur les facteurs susceptibles d'entraver ou de retarder les travaux de mise en place ou l'entrée en activité des tribunaux.



Depuis le démarrage des activités du TAF, le 1.1.2007, les risques sont essentiellement de nature organisationnelle ; seront donc évalués, dorénavant (en termes de probabilité de survenance et d'impact), les risques susceptibles d'affecter le rendement, mais aussi la qualité et l'efficacité des prestations du tribunal.

4.2 Controlling

Le mandat de controlling consistait, en substance, à seconder la direction du projet et des sous-projets, les responsables de la direction du TAF, sa secrétaire générale et ses responsables administratifs dans leurs travaux, à concevoir des bases décisionnelles, à identifier les facteurs de risque et à proposer des mesures pour les prévenir. L'enjeu était triple : garantir l'atteinte des objectifs fixés, assurer le respect du calendrier et du cadre budgétaire définis pour les travaux de mise en place et le lancement des activités, et soutenir le développement de l'organisation.

Les responsables des sous-projets (puis, dans la phase de finalisation des travaux, les responsables des secteurs administratifs du TAF) ont périodiquement rendu compte, à l'appui de rapports structurés, de l'état d'avancement des travaux, des résultats atteints, des problèmes inattendus rencontrés, des solutions envisageables pour y remédier et de la suite des opérations prévues. L'évaluateur confrontait ensuite leurs conclusions avec celles dégagées d'entretiens, en synthétisant les résultats obtenus dans un tableau de bord. Remis à la direction du projet, celui-ci s'accompagnait d'une analyse de risques et de recommandations à l'adresse des responsables de direction. Le tableau de bord était communiqué au comité de pilotage (puis, après sa dissolution, à la Direction provisoire du TAF) par le directeur du projet.

Le choix d'un controlling axé sur le volet opérationnel des travaux, réalisé par un évaluateur externe et indépendant, s'est avéré probant. Le fait que l'évaluateur ait été subordonné administrativement à la direction du projet n'a nullement limité sa marge de manœuvre et n'a conduit, à aucun moment, à des résultats faussés. Le controlling a été accepté par tous les acteurs concernés, qui ont pris au sérieux les risques identifiés et mis en pratique les recommandations formulées. La périodicité des contrôles (à intervalle de 6 à 8 semaines en moyenne) répondait aux besoins.

4.3 Direction du projet

Organisation du projet

Instituée par le comité de pilotage, la direction du projet s'est chargée de recruter des spécialistes - en contrat à durée déterminée - pour mener à bien les différents sous-projets.

La direction du projet a veillé à toujours intégrer les acteurs influents à l'organisation du projet, ceci pour permettre aux responsables, mais aussi à tous les acteurs impliqués et concernés par le projet d'en comprendre les enjeux et de prendre rapidement des décisions. L'organisa-



tion a été revue en cours de projet pour répondre aux besoins réels identifiés. Fin 2005, la Direction provisoire a pris le relais de la direction du projet de mise en place du TAF.

Structure du projet

La structure retenue (secteurs d'activité ou sous-projets) a permis une réelle autonomie dans la gestion des différentes disciplines. Par ailleurs, la prise en compte, d'emblée, de la future organisation des secteurs administratifs a facilité le transfert des savoirs acquis en cours de projet aux futurs responsables opérationnels.

Planification du projet

L'une des premières étapes du projet a consisté à établir, à partir d'un plan directeur, un calendrier de réalisation détaillé des différents secteurs à concevoir. Les travaux se sont ainsi organisés selon un plan bien défini.

Sous l'effet conjugué de divers facteurs, il aurait fallu, en cours de travaux, revoir en plusieurs points le calendrier fixé. Les délais très serrés ont nui à cette mise à jour. Il n'a ainsi pas été possible de toujours garantir l'optimum en matière d'orientation sur les objectifs, de coordination et d'évaluation des résultats.

Gestion du projet

La gestion des travaux de mise en place a été confiée à une direction de projet, dont le mandat a pris fin le 31 décembre 2005. Garante d'une certaine continuité, cette solution a notamment permis de disposer à temps des capacités et de l'expertise nécessaires. Indépendante, la direction du projet avait également le mérite d'être impartiale, qualité qui s'est avérée payante lors de négociations.

Le type de direction retenu n'en comportait pas moins son lot d'inconvénients, qui se sont manifestés lors du passage de témoin à la direction respective des tribunaux. Il s'est notamment avéré que le transfert des travaux demandait du temps, paramètre qui a été sous-estimé, en particulier dans le cas du TPF. Pour la direction du projet et les responsables des sous-projets, il s'agissait d'expliquer à la direction du TPF et du TAF les solutions retenues et les travaux effectués, mais aussi d'en démontrer le bien fondé, ceci pour éviter des travaux en double ou de dispendieux travaux d'adaptation.

Suite à la démission du premier président du TAF, début 2006, les travaux de mise en place du tribunal ont été mis à rude épreuve, ceci pour deux raisons : l'absence d'une perception commune du mandat et de ses enjeux, et le manque de clarté quant aux résultats à atteindre (mise en place) et à la répartition des responsabilités, des attributions et des compétences.

Par ailleurs, le fait que le secrétaire général, son suppléant et les responsables administratifs du TAF étaient encore en fonction auprès d'anciens services et commissions de recours, et



qu'ils n'étaient donc pas en mesure d'assumer pleinement leurs nouvelles fonctions début 2006, s'est également ressenti sur le rythme des travaux.

La situation s'est rapidement améliorée suite à l'élection, en mars 2006, du nouveau président du TAF, puis de la nouvelle secrétaire générale. La Direction provisoire s'est ensuite distinguée par sa rapidité de décision, sa coopération avec le secrétariat général axée sur les objectifs et sa détermination à répondre aux problèmes rencontrés.

Travaux d'information et de communication

L'importance des travaux d'information et de communication a été d'emblée reconnue. La conception d'un site Intranet, l'organisation régulière de réunions d'information et la diffusion de bulletins d'information ont notamment permis de soutenir les travaux, tout en dissipant les craintes du personnel.



Synthèse

Adopté par le Conseil fédéral le 28 février 2001, le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale prévoyait l'institution d'un Tribunal pénal fédéral (TPF) et d'un Tribunal administratif fédéral (TAF). Si le premier constituait une nouvelle autorité, le second devait se substituer aux nombreuses autorités de recours (commissions fédérales et services départementaux) en place. Le TPF devait être opérationnel et mis en service en 2004, le TAF en 2007.

Le projet Nouveaux tribunaux fédéraux visait à créer les conditions nécessaires à l'entrée en activité du TPF et du TAF. Le bilan dressé au 31 décembre 2006 était le suivant :

- Les deux tribunaux étaient opérationnels dans les délais prévus.
- L'intervention d'une direction consciente des enjeux stratégiques a permis d'achever les travaux selon le calendrier, les objectifs et le cadre budgétaire prévus.
- L'adoption et l'entrée en vigueur des bases légales du TPF et du TAF sont intervenues dans les délais ; de même, les deux tribunaux étaient dotés des règlements nécessaires en temps voulu.
- L'élection par le Parlement des présidents et des juges des tribunaux s'est déroulée selon le calendrier fixé.
- Le TPF a été doté d'un parc informatique et d'applications standard, largement acceptés. À l'inverse, les applications du TAF ont été développées sur la plate-forme du Tribunal fédéral (TF) et se distinguent sensiblement des solutions retenues pour le TPF (solutions open source, système de gestion des affaires développé à l'interne). À la date d'entrée en service du TAF, ses applications informatiques n'étaient que partiellement opérationnelles.
- Le passage au TAF et, partant, le regroupement sur trois sites bernois des 36 anciens services et commissions de recours constituait un défi de taille ; les opérations se sont néanmoins déroulées sans encombre et selon le calendrier prévu.
- Les plans financiers et les budgets des tribunaux présentés devant les Commissions des finances ont été approuvés sans changement notable.
- Les instruments financiers et comptables étaient en place ; la tenue de la comptabilité, le règlement des factures et le versement des salaires se sont donc d'emblée faits sans difficultés dans les deux tribunaux.



- Le TAF a repris plus de 7500 dossiers pendants devant les anciens services et commissions de recours.

La réalisation du projet Nouveaux tribunaux fédéraux et des travaux préparatoires y afférents était d'une grande complexité. Cela étant, le projet était assorti d'objectifs très clairs, et tous ont été réalisés sans concessions – hormis sur le volet informatique, pour ce qui est du Tribunal administratif fédéral.

En conclusion, le bilan de la gestion du projet Nouveaux tribunaux fédéraux est exemplaire : professionnelles et axées sur les objectifs, les méthodes de gestion appliquées ont privilégié un travail efficace et orienté vers les résultats, mais aussi une coopération constructive entre tous les acteurs impliqués et concernés.