



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berne, le 10 décembre 2021

Moderniser le régime des traitements et des retraites applicable aux magistrats

Rapport du Conseil fédéral
en exécution du postulat 20.4099 Hegglin du 23.9.2020

1	Introduction	3
2	Traitements et retraites des magistrats	3
2.1	Origine de la réglementation actuelle	3
2.2	Traitements et retraites des magistrats de lege lata	4
2.2.1	Principes.....	4
2.2.2	Traitements	4
2.2.3	Retraite.....	5
2.2.4	Rentes de survivants.....	6
2.2.5	Synthèse	8
3	Traitements et retraites des magistrats : solutions possibles au niveau fédéral	8
3.1	État des lieux et décisions de principe	8
3.2	Assurance des magistrats auprès de PUBLICA selon le système de la primauté des cotisations	11
3.2.1	Remarques liminaires.....	11
3.2.2	Projections concernant les avoirs de vieillesse et les rentes pour les magistrats de la Confédération auprès de PUBLICA	11
3.2.3	Avoir de vieillesse et rentes en cas d'assurance dans le « Plan pour cadres Confédération » des membres du Conseil fédéral, sans prestations supplémentaires de la Confédération....	12
3.2.4	Avoir de vieillesse et rentes en cas d'assurance dans le « Plan pour cadres Confédération » des membres du Conseil fédéral, avec prestations supplémentaires de la Confédération....	13
3.2.5	Assurance des membres du Conseil fédéral dans le « Plan pour cadres Confédération » : conclusion	14
3.2.6	Avoir de vieillesse et rentes en cas d'assurance dans le « Plan pour cadres Confédération » des membres du Tribunal fédéral, avec ou sans prestations supplémentaires de la Confédération.....	15
3.2.7	Assurance des membres du Tribunal fédéral dans le « Plan pour cadres Confédération » : conclusion	16
3.3	Assurance des magistrats auprès de PUBLICA selon le système de la primauté des prestations	17
3.4	Prévoyance mixte (caisse de pensions plus indemnité de départ ou poursuite du versement du salaire / rente transitoire temporaire)	18
3.4.1	Indemnité de départ	18
3.4.2	Retraite de durée limitée	19
3.4.3	Poursuite du versement du salaire temporaire.....	20
4	Comparaison des modèles avec le régime actuel	20
4.1	Systématique	20
4.2	Aspects financiers	21
4.3	Considérations politiques	23
5	Conclusion	24
	Annexe	26

1 Introduction

Le présent rapport donne suite au postulat 20.4099 Hegglin « Moderniser le régime des traitements et des retraites applicable aux magistrats »¹. Le postulat charge le Conseil fédéral « d'établir un rapport dans lequel il indiquera comment remplacer le système actuel relatif aux traitements et à la prévoyance professionnelle des magistrats par un régime des traitements moderne, incluant la prévoyance professionnelle et la rente de survivants ainsi qu'une éventuelle indemnité de départ accordée jusqu'à la reprise d'une activité lucrative. Le régime en question ne devra présenter aucune incohérence systémique avec la LPP ni aucune difficulté d'application. Le Conseil fédéral examinera pour ce faire les modèles envisageables et en montrera les avantages, les inconvénients et les conséquences financières. »

2 Traitements et retraites des magistrats

2.1 Origine de la réglementation actuelle

Avant 1963, des arrêtés fédéraux de portée générale, soumis au référendum, fixaient les traitements et les pensions de retraite des membres du Conseil fédéral. À partir de 1963, les traitements et les retraites des membres du Conseil fédéral, des juges fédéraux et du chancelier de la Confédération ont été fixés dans des arrêtés fédéraux simples. Un arrêté fédéral du 20 juin 1963 fixait par exemple le traitement des membres du Conseil fédéral à 80 000 francs par an. Un arrêté fédéral du 2 décembre 1964 fixait quant à lui le traitement des membres du Tribunal fédéral à 70 000 francs par an, celui des membres du Tribunal fédéral des assurances à 63 000 francs par an et celui du chancelier de la Confédération à 58 000 francs par an². La règle selon laquelle les anciens membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral ont droit, après un certain nombre d'années de fonction, à une retraite équivalant à *la moitié du traitement annuel* d'un magistrat en fonction remonte à cet arrêté fédéral simple. Le chancelier de la Confédération était affilié à la Caisse fédérale d'assurance et aucune retraite comparable n'était prévue pour lui. À partir de 1971, les traitements des magistrats étaient exprimés en pour-cent du traitement maximum prévu par le statut des fonctionnaires³.

Par le message du 14 septembre 1988, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de loi et un projet d'arrêté fédéral relatifs à la rétribution et à la prévoyance professionnelle des membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral ainsi que du chancelier de la Confédération⁴. La loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats⁵ (ci-après loi) délègue à l'Assemblée fédérale la compétence de fixer le traitement des membres du Conseil fédéral, des juges ordinaires du Tribunal fédéral et du chancelier de la Confédération (magistrats) ainsi que les indemnités journalières des juges suppléants du Tribunal fédéral. L'Assemblée fédérale a mis en œuvre cette compétence réglementaire prévue par la loi par l'arrêté fédéral du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats⁶. La loi et l'arrêté fédéral sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1990; tous les arrêtés fédéraux simples cités plus haut concernant le montant des traitements annuels et des retraites des magistrats ont alors été abrogés.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20204099>.

² RO 1963 515 (membres du Conseil fédéral), RO 1964 1276 (membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances), RO 1964 1279 (chancelier de la Confédération), RO 1968 1252 (augmentation des traitements et des pensions de retraite des membres du Conseil fédéral), RO 1968 1254 (augmentation du traitement du chancelier de la Confédération), RO 1968 1255 (augmentation des traitements et des pensions de retraite des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances)

³ RO 1971 1834

⁴ FF 1988 III 693

⁵ RS 172.121

⁶ RS 172.121.1

Le système applicable aux traitements et à la prévoyance professionnelle des magistrats mis en place le 1^{er} janvier 1990, légèrement adapté, est toujours en vigueur. À la faveur d'autres adaptations concernant les traitements des magistrats, l'arrêté fédéral du 6 octobre 1989 a été intégré dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (ci après ordonnance) le 14 décembre 2001⁷. Jusqu'alors le Parlement fixait dans un arrêté fédéral de portée générale le traitement des magistrats en pour-cent du montant maximum des traitements conformément au statut des fonctionnaires. Depuis cette date, le traitement des membres du Conseil fédéral est fixé en francs dans l'ordonnance. Les règles en vigueur concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats sont détaillées ci-après.

2.2 Traitements et retraites des magistrats *de lege lata*

2.2.1 Principes

Les membres du Conseil fédéral, les juges ordinaires du Tribunal fédéral et le chancelier de la Confédération sont des magistrats au sens de l'art. 1, al. 1, de la loi. Aux termes de l'art. 2, al. 2, let. a, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)⁸, les magistrats ne sont pas soumis à la LPers. Les dispositions de celle-ci ne s'appliquent donc pas à eux. Ses règles en matière de salaire et de prévoyance professionnelle ne s'appliquent pas aux magistrats. En outre, les magistrats en fonction ne sont pas soumis à l'assurance obligatoire au sens de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)⁹ (cf. art. 3, al. 3, de la loi). Aucune cotisation au titre de la prévoyance professionnelle n'est donc prélevée sur le traitement des magistrats. Par contre, les cotisations aux autres assurances sociales, notamment à l'AVS, à l'AI et à l'AC, le sont.

La Chancellerie fédérale verse les indemnités aux membres du Conseil fédéral et au chancelier de la Confédération en fonction et l'administration du Tribunal fédérale celles des juges fédéraux en fonction. La Caisse fédérale de pensions PUBLICA verse les retraites et les rentes de survivants des anciens magistrats.

2.2.2 Traitements

L'art. 1, al. 1, de la loi prévoit que l'Assemblée fédérale fixe le traitement des membres du Conseil fédéral, des juges ordinaires du Tribunal fédéral et du chancelier de la Confédération (magistrats) ainsi que les indemnités journalières des juges suppléants du Tribunal fédéral dans une ordonnance. Les juges ordinaires du Tribunal fédéral et le chancelier de la Confédération reçoivent un traitement fixé en pour-cent du traitement des membres du Conseil fédéral. Au traitement au sens de l'al. 1 s'ajoutent les allocations de renchérissement prévues par le statut des fonctionnaires (al. 2). Le président de la Confédération ainsi que les présidents du Tribunal fédéral reçoivent une indemnité présidentielle non assurée qui est fixée dans le budget (al. 3).

Le traitement annuel des membres du Conseil fédéral est fixé à l'art. 1 de l'ordonnance et s'élève à 404 791 francs (état : 2002). Il est adapté au renchérissement comme les salaires du personnel de la Confédération (art. 1, al. 2, de l'ordonnance). Compte tenu du renchérissement cumulé depuis 2002, le traitement annuel des membres du Conseil fédéral s'élève à 454 581 francs en 2021. L'art. 1a, let. a, de l'ordonnance prévoit que le traitement annuel du chancelier de la Confédération s'élève à 81,6 % du traitement d'un membre du Conseil fédéral, ce qui correspond à 370 938 francs en 2021.

⁷ RO 2001 3195 et FF 2001 3689, *passim*

⁸ RS 172.220.1

⁹ RS 831.40

Selon l'art. 1a, let. b, de l'ordonnance, le traitement annuel des juges fédéraux s'élève à 80 % du traitement d'un membre du Conseil fédéral, soit à 363 665 francs en 2021.

Le traitement des magistrats en fonction est versé en quatre tranches. Lors du décès d'un magistrat, le droit au traitement est acquis jusqu'à la fin du mois où il est décédé (art. 2 de l'ordonnance). Si les conditions légales sont remplies, le conjoint survivant a droit à une rente de survivants (cf. ch. 2.2.4).

2.2.3 Retraite

L'art. 3, al. 1, de la loi délègue le règlement de la prévoyance professionnelle des magistrats à l'Assemblée fédérale. Les prestations de la prévoyance professionnelle se composent de la retraite, lorsque le magistrat quitte sa fonction, et des rentes de survivants (al. 2). L'art. 3, al. 3, de la loi précise que les magistrats en fonction ne sont pas soumis à l'assurance obligatoire au sens de la LPP. En conséquence, l'avoir de prévoyance professionnelle que le magistrat a accumulé avant d'entrer en fonction est déposé sur un compte de libre passage. En cas de retrait de l'avoir du 2^e pilier sous forme de capital, le retrait n'est pas imputé sur la retraite. En outre, l'avoir déposé sur le compte de libre passage ne peut pas être retiré sous forme de rentes. Si des cotisations d'épargne sont versées à un ancien magistrat qui occupe un nouveau poste, l'avoir déposé sur le compte de libre passage est transféré à la nouvelle institution de prévoyance. Une rente éventuelle du 2^e pilier n'est déduite de la retraite que si elle dépasse un certain montant (voir ci-après *réduction de la retraite en cas de poursuite d'une activité lucrative ou à raison d'une rente*). Les magistrats qui, avant leur entrée en fonction, étaient assurés auprès de la Caisse fédérale d'assurance, de la Caisse de pensions et de secours des CFF ou d'une autre institution de prévoyance de la Confédération peuvent être mis au bénéfice d'un régime dérogeant aux statuts et règlements desdites institutions (art. 3, al. 4, de la loi).

Droit à la retraite

Les modalités du droit à la retraite sont réglées aux art. 3 à 6 de l'ordonnance. L'art. 3, al. 1, établit le principe selon lequel les magistrats bénéficient d'une retraite équivalant à la moitié du traitement d'un magistrat en fonction (retraite complète) lorsqu'ils quittent leurs fonctions. Le droit à la retraite complète est subordonné à des conditions pour les trois catégories de magistrats (membres du Conseil fédéral, chancelier de la Confédération, juges au Tribunal fédéral). Les membres du Conseil fédéral ont droit à une retraite complète de 227 291 francs par an (état 2021), lorsqu'ils quittent leurs fonctions après au moins quatre ans d'activité ou préalablement pour des raisons de santé (art. 3, al. 2, let. a, de l'ordonnance). Le chancelier de la Confédération a droit à une retraite complète de 185 469 francs par an (état 2021), lorsqu'il quitte ses fonctions après au moins huit ans d'activité ou préalablement pour des raisons de santé (let. b). Les juges au Tribunal fédéral ont droit à une retraite complète de 181 832 francs par an (état 2021), lorsqu'ils quittent leurs fonctions après au moins quinze ans d'activité ou préalablement pour des raisons de santé (let. c). Lors du décès d'un ancien magistrat, le droit à la retraite est acquis jusqu'à la fin du mois où il est décédé (art. 6 de l'ordonnance).

Droit à la retraite en cas de démission prématurée

Aux termes de l'art. 4, al. 1, de l'ordonnance, il y a démission prématurée lorsqu'un magistrat quitte ses fonctions sans avoir droit à la retraite complète. Lorsqu'un membre du Conseil fédéral ou le chancelier de la Confédération démissionne prématurément, le Conseil fédéral peut lui allouer, temporairement ou à vie, une retraite jusqu'à concurrence de la moitié du traitement d'un magistrat en fonction. La décision doit toutefois être approuvée par la Délégation des finances des Chambres fédérales (al. 2). L'art. 4, al. 3, de l'ordonnance prévoit que, lorsqu'un juge au Tribunal fédéral démissionne prématurément, sa retraite est réduite à raison de 1 % du traitement d'un magistrat en

fonction pour chaque année complète qu'il aurait encore dû accomplir pour avoir quinze ans d'activité. La réduction de la retraite par année manquante s'élève à 3636 francs (état 2021).

Réduction de la retraite en cas de poursuite d'une activité lucrative ou à raison d'une rente

Aussi longtemps qu'un ancien magistrat perçoit un revenu, sa retraite est réduite dans la mesure où le total de la retraite et du revenu provenant d'une activité lucrative et de la rente excède le traitement annuel d'un magistrat en fonction (art. 5 de l'ordonnance). Un ancien magistrat peut donc réaliser un revenu de remplacement (en cas de poursuite d'une activité lucrative ou à raison d'une rente) de 227 291 francs au plus (ancien membre du Conseil fédéral), de 185 469 francs au plus (ancien chancelier de la Confédération) ou de 181 832 francs au plus (anciens juges au Tribunal fédéral) sans que sa retraite soit réduite. La retraite est versée sans réduction : les montants perçus en trop sont en principe remboursés rétroactivement. Si une année le revenu réalisé en cas de poursuite d'une activité lucrative ou à raison d'une rente dépasse la limite indiquée, les bénéficiaires de la retraite sont tenus de rembourser le trop-perçu au terme de cette année. Ils sont responsables de la déclaration de leur revenu à la fin de l'année. Lorsqu'ils font valoir leur droit à la retraite, les magistrats reçoivent un formulaire qui mentionne leur obligation de déclarer leur revenu. La Chancellerie fédérale et le Tribunal fédéral rappellent en outre chaque année aux ayants droit qu'ils sont tenu de déclarer un éventuel revenu de remplacement. Les magistrats qui ne touchent pas de retraite parce que leur revenu provenant d'une activité lucrative ou d'une rente dépasse le montant fixé peuvent, si leur revenu baisse une année, demander une retraite partielle à la fin de cette année. Depuis 2021, la Chancellerie fédérale demande aux magistrats qui relèvent de sa compétence qu'ils déclarent par écrit qu'ils renoncent à leur retraite si tel est (provisoirement) le cas. Le magistrat ayant droit à la retraite peut révoquer sa déclaration mais le paiement rétroactif de la retraite est exclu.

Par revenu d'une activité lucrative, on entend le revenu provenant d'une activité lucrative dépendante ou indépendante y compris les revenus accessoires, tels que les commissions, les primes pour ancienneté de service, les gratifications, les pourboires, les tantièmes et les prestations en nature¹⁰. Les principaux types de revenu de remplacement sont les revenus d'assurance et de prévoyance. La catégorie des revenus de remplacement comprend toutefois tous les revenus acquis en lieu et place du revenu d'une activité lucrative. Sont donc considérés comme un remplacement du salaire ou du gain, notamment les rentes AVS et AI, les retraites et les pensions de la prévoyance professionnelle, les prestations de l'assurance-chômage, les indemnités journalières de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents, les prestations en capital de la prévoyance professionnelle et individuelle, les prestations en capital de l'assurance militaire et les indemnités obtenues pour la cessation ou le non-exercice d'une activité¹¹. Les débats parlementaires concernant la rétribution et la prévoyance professionnelle des magistrats ont clairement montré que le Parlement n'entendait pas tenir compte des revenus de la fortune en tant que revenus justifiant une réduction de la retraite¹². Le Conseil national avait ouvert la discussion et proposé de prendre en compte tous les revenus. Le Conseil des États s'y est opposé et le Conseil national s'est finalement rallié à la formulation « réduction de la retraite en cas de poursuite d'une activité lucrative ou à raison d'une rente ». Une grosse fortune ou les rendements d'une fortune ne sauraient donc justifier une réduction de la retraite : le Parlement l'a explicitement exclu par cette formulation.

2.2.4 Rentes de survivants

L'art. 7 de l'ordonnance dispose que le droit aux rentes de survivants est acquis si le magistrat décédé était en fonction ou s'il avait droit à la retraite au sens de l'art. 3 ou 4 de l'ordonnance. Le droit aux

¹⁰ Informations fiscales de la Conférence suisse des impôts, Impôt sur le revenu des personnes physiques, ch. 3.2.1: Revenus provenant d'une activité lucrative; consultable sous www.estv.admin.ch > Politique fiscale Statistiques fiscales Publications > Publications > Informations spécialisées > Système fiscal suisse > Recueil Informations fiscales

¹¹ Informations fiscales de la Conférence suisse des impôts, Impôt sur le revenu des personnes physiques, 3.6: Autres revenus; cf. note 10.

¹² Cf. débats parlementaires sur la loi et l'arrêté: affaire 88.061 (Curia Vista); BO 1989 N 1246 ss.

rentes de survivants prend naissance le premier jour du mois qui suit celui du décès. Il prend en principe fin au décès des survivants (art. 11, al. 1, de l'ordonnance). Le conjoint survivant qui se remarie conserve son droit à la rente de viduité. Ce droit est toutefois suspendu pendant la durée du nouveau mariage (art. 11, al. 2, de l'ordonnance). Le droit à la rente d'orphelin prend fin le jour où l'enfant atteint l'âge de 18 ans. Si l'enfant est encore en apprentissage ou en cours d'études ou qu'il est reconnu invalide à raison de deux tiers, le droit prend fin le jour de son 25^e anniversaire (art. 11, al. 3, de l'ordonnance).

Rente de viduité

Le veuf ou la veuve d'un magistrat a droit à la rente de viduité lorsque le mariage a duré au moins deux ans. Si le mariage a duré moins de deux ans, le conjoint survivant a droit à une allocation unique équivalente à trois rentes annuelles (art. 8, al. 1, de l'ordonnance). Le conjoint divorcé est assimilé au conjoint veuf pour autant que le mariage ait duré au moins dix ans et que le juge qui a prononcé le divorce lui ait alloué une rente ou une indemnité en capital en lieu et place d'une rente viagère (art. 8, al. 2, de l'ordonnance).

Rente d'orphelin

Les enfants de magistrats décédés ont droit à une rente d'orphelin. Il en va de même des enfants confiés en garde et aux enfants du conjoint à l'entretien desquels le magistrat décédé a subvenu pour l'essentiel (art. 9 de l'ordonnance).

Montant et réduction des rentes

La rente de viduité équivaut à 30 %, la rente d'orphelin simple à 7,5 % et la rente d'orphelin double à 12,5 % du traitement d'un magistrat en fonction (art. 10, al. 1, de l'ordonnance). Les montants des rentes sont indiqués dans le tableau sous ch. 2.2.5. En vertu de l'art. 10, al. 2, de l'ordonnance, les réductions opérées au sens de l'art. 4 de celle-ci (démission prématurée) le sont également sur les rentes de survivants. Aussi longtemps que le bénéficiaire d'une rente de viduité perçoit un revenu provenant d'une activité lucrative ou une rente, sa retraite est réduite dans la mesure où le total de la rente et du revenu provenant d'une activité lucrative excède 50 % du traitement annuel d'un magistrat en fonction (art. 10, al. 3, de l'ordonnance). Enfin, la rente de viduité versée au conjoint divorcé (art. 8, al. 2, de l'ordonnance) est réduite dans la mesure où le total de la rente et des prestations prévues par la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)¹³ et par la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)¹⁴, excède le montant auquel le conjoint divorcé a droit aux termes du jugement de divorce.

Prévoyance des anciens assurés de la Caisse fédérale de pensions

L'art. 12 de l'ordonnance prévoit que le « maintien de la prévoyance pour les assurés de la Caisse fédérale de pensions et pour les professeurs des EPF¹⁵ qui sont soumis à la présente ordonnance est régi par l'art. 4 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage »¹⁶. Cette disposition garantit le maintien des droits à la prévoyance acquise par ces personnes avant leur accession à la magistrature, conformément à la loi sur le libre passage¹⁷.

¹³ RS 831.10

¹⁴ RS 831.20

¹⁵ Les professeurs des EPF sont affiliés à PUBLICA depuis le 1^{er} janvier 2004. L'ordonnance sur le corps des maîtres des EPF a été abrogée ; cf. RS 414.146.

¹⁶ RS 831.42

¹⁷ FF 2001 3689, 3692

2.2.5 Synthèse

Au vu de ce qui précède, les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats se présente en substance comme suit (état 2021):

En francs, par an (montants mensuels entre parenthèses)

Catégorie	Traitement	Retraite	Rente de survivants	Rente d'orphelin simple/double
Membre du Conseil fédéral	454 581,45 (37 881,80)	227 291,40 (18 940,95)	136 375,20 (11 364,60)	34 093 (2841,10) / 56 822 (4735,15)
Chancelier de la Confédération	370 938,45 (30 911,55)	185 469,60 (15 455,80)	111 282 (9273,50)	27 820 (2318,35) / 46 367 (3863,90)
Juge au Tribunal fédéral	363 665,15 (30 305,40)	181 832,60 (15 152,70)	109 099,55 (9091,60)	27 274 (2272,85) / 45 458 (3788,15)

Tableau 1: synthèse des prestations dues aux magistrats *de lege lata*. Les réductions prévues à l'art. 4 de l'ordonnance en cas de démission prématurée ne sont pas prises en compte.

3 Traitements et retraites des magistrats : solutions possibles au niveau fédéral

3.1 État des lieux et décisions de principe

Le postulat charge le Conseil fédéral d'indiquer « comment remplacer le système actuel relatif aux traitements et à la prévoyance professionnelle des magistrats par un régime des traitements moderne, incluant la prévoyance professionnelle et la rente de survivants ainsi qu'une éventuelle indemnité de départ accordée jusqu'à la reprise d'une activité lucrative. Le régime en question ne devra présenter aucune incohérence systémique avec la LPP ni aucune difficulté d'application. Le Conseil fédéral examinera pour ce faire les modèles envisageables et en montrera les avantages, les inconvénients et les conséquences financières. »

L'auteur du postulat ne met pas en question le montant actuel du traitement des magistrats. Se fondant sur le texte du postulat, le Conseil fédéral comprend qu'il est chargé de présenter des solutions permettant d'assurer la sécurité financière des magistrats après qu'ils ont quitté leurs fonctions. Premièrement, il doit identifier de nouvelles possibilités en premier lieu dans le domaine de la *prévoyance professionnelle*, rente de survivants comprise. Deuxièmement, il doit étudier la possibilité d'une indemnité de départ qui serait accordée jusqu'à la reprise d'une activité lucrative. Troisièmement, les solutions qu'il proposera ne devront présenter aucune incohérence systémique avec la LPP. Quatrièmement, les propositions ne devront présenter aucune *difficulté* d'application.

Ont droit aux prestations de vieillesse du 2^e pilier les hommes à partir de 65 ans et les femmes à partir de 64 ans (état 2021). Les dispositions réglementaires de l'institution de prévoyance peuvent toutefois prévoir que le droit aux prestations de vieillesse prend naissance dès le jour où l'activité lucrative prend fin (art. 13 LPP). Dans le cas d'une solution alignée sur la LPP, conformément à laquelle les magistrats seraient assurés auprès de PUBLICA dans le « Plan pour cadres Confédération », la rente ne pourrait être touchée qu'à partir de 60 ans au plus tôt. Dans ce cas de figure, en comparaison avec le système de retraite actuel, il faudrait étudier la possibilité d'une *rente transitoire temporaire* ou de la *poursuite du versement du salaire temporaire*, à partir du moment où le magistrat quitte ses fonctions jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge requis pour toucher la rente de vieillesse ordinaire de PUBLICA.

Une nouvelle solution de prévoyance pour les magistrats conforme au postulat et alignée sur la LPP et le « Plan pour cadres Confédération » de PUBLICA exigerait que le Parlement prenne des décisions de principe :

Primauté des cotisations ou primauté des prestations ?

Il faudrait tout d'abord décider si les magistrats doivent être assurés auprès de la caisse de pensions selon le système de la *primauté des cotisations* ou celui de la *primauté des prestations*. Le modèle utilisé par PUBLICA pour les rentes de vieillesse du 2^e pilier est fondé sur le système de la primauté des cotisations. Le montant de la rente est calculé à partir de l'avoir de vieillesse épargné¹⁸, multiplié par un taux de conversion qui dépend de l'âge à la date du départ à la retraite. Si le taux de conversion ou l'avoir de vieillesse change, par exemple en raison d'une adaptation des plans d'épargne ou des taux d'intérêt, le montant de la rente probable change en conséquence. Des anciens magistrats de la même catégorie peuvent donc toucher des rentes de vieillesse de PUBLICA d'un montant différent. Un système régi par la *primauté des prestations* garantit par contre une rente fondée sur le dernier gain assuré. À la différence du système de la *primauté des cotisations*, le système de la *primauté des prestations* se fonde sur un montant des prestations prédéfini et les coûts de financement sont calculés sur cette base. Le montant de la rente future peut par exemple être fixé à 50 % du dernier gain (comme dans le système actuel de retraite des magistrats). Tous les magistrats de la même catégorie (membres du Conseil fédéral, chancelier de la Confédération et juges au Tribunal fédéral) toucheraient alors, comme dans le système actuel, la même rente au terme de leur mandat, indépendamment de l'âge de la retraite. Le choix d'un système plutôt qu'un autre dépend notamment de la volonté de l'employeur de viser soit des rentes égales soit des coûts de financement égaux (progression des bonifications).

Il est toutefois presque impossible de générer, sur une période relativement courte comme celle du mandat des magistrats, des rentes correspondant à celles du système actuel au moyen des plans d'épargne « normaux » de PUBLICA. Il faudrait prévoir des déductions mensuelles très élevées, en particulier pour les assurés. La participation financière de l'employeur sous forme de versements à la caisse de pensions est inévitable. Les détails du calcul sont présentés sous le ch. 3.2.

Participation de l'employeur aux coûts de la prévoyance vieillesse

Deuxièmement, quelle forme devrait prendre la participation éventuelle de l'employeur aux coûts de la prévoyance vieillesse ? Si les magistrats sont assimilés aux autres assurés, les coûts correspondent à la part de l'employeur usuelle¹⁹. Il serait également possible que l'employeur verse en complément, indépendamment de l'avoir de libre passage éventuellement acquis, un montant forfaitaire (*rachat forfaitaire*) à l'institution de prévoyance lors de l'entrée en fonction du magistrat, afin de garantir une rente adéquate. L'employeur pourrait aussi faire un versement « sur mesure » à l'institution de prévoyance assurant un niveau de rente adéquat, compte tenu de l'avoir de libre passage acquis (*rachat individuel, le cas échéant remboursé en cas de démission anticipée*). Dans le cas de figure où l'employeur ne verserait pas une somme fixe à l'institution de prévoyance mais compenserait la différence avec l'avoir de libre passage, pour garantir un certain niveau de rente, les magistrats nouvellement élus ne seraient pas traités de la même manière du point de vue financier.

Prestations transitoires

Troisièmement, il faut régler la manière de couvrir, le cas échéant, la période qui court de la fin de l'activité à l'âge ordinaire de la retraite. Si un magistrat se retirait ou n'était pas réélu avant l'âge de 60

¹⁸ L'avoir de vieillesse est composé des cotisations, des versements, des prestations de libre passage et des intérêts.

¹⁹ Les cotisations de l'employeur au titre de la prévoyance professionnelle dans le « Plan pour cadres Confédération » se montent à 6,8 % (classe d'âge 22-34), 9 % (classe d'âge 35-44), 19,2 % (classe d'âge 45-54) et à 24,3 % (classe d'âge 55-65) (état 2021).

ans, le « Plan pour cadres Confédération » de PUBLICA ne permettrait pas de lui verser une rente. Il serait envisageable de verser une indemnité forfaitaire, de poursuivre temporairement le versement du salaire ou de verser une rente transitoire. Plusieurs cantons ont adopté des solutions de ce type (cf. synthèse en annexe).

Compte tenu de la situation, des décisions de principe à prendre et du mandat du postulat, trois modèles de prévoyance alignés sur la prévoyance professionnelle selon la LPP peuvent être esquissés pour les magistrats.

A. Assurance dans le « Plan pour cadres Confédération » de PUBLICA (primauté des cotisations)

Selon ce modèle, les magistrats seraient assurés dans le « Plan pour cadres Confédération » de PUBLICA, comme les autres employés de la Confédération, sur la base de leur rémunération annuelle et selon le système de la primauté des cotisations. Le versement de la rente et les autres paramètres des prestations financières seraient fixés par les règlements pertinents de PUBLICA. L'avoit de libre passage acquis par les magistrats avant leur entrée en fonction devrait obligatoirement être transféré à PUBLICA. Ce modèle permettrait également à l'employeur et à l'employé de faire des versements (rachats) à la caisse de pensions pendant la durée du mandat, afin d'augmenter le niveau de la rente. Les modèles de calcul correspondant à une assurance dans le « Plan pour cadres confédération » de PUBLICA figurent sous le ch. 3.2.

B. Assurance auprès de PUBLICA selon le système de la primauté des prestations

Il serait également envisageable d'assurer les magistrats dans un plan de prévoyance spécial de PUBLICA, selon le système de la primauté des prestations. La rente dépendrait donc de la dernière rémunération. Dans ce cas de figure, l'avoit de libre passage acquis précédemment devrait également être transféré à PUBLICA au moment de l'entrée en fonction. L'ancien employeur (Confédération ou Tribunal fédéral) devrait combler une éventuelle lacune de financement au plus tard au moment du versement des rentes. Ce modèle serait le plus proche du système actuel, selon lequel, en cas normal et si les conditions légales sont remplies, la retraite ordinaire correspond à 50 % du dernier traitement.

C. Assurance auprès de PUBLICA (primauté des cotisations ou des prestations) avec prestations supplémentaires

Les règlements de PUBLICA prévoient que la rente est versée au plus tôt à partir de 60 ans. Dans le cas où un magistrat quitterait sa fonction avant l'âge de 60 ans, il faudrait vérifier si l'employeur peut fournir des prestations complémentaires jusqu'à ce que l'âge seuil soit atteint. Dans ce cas de figure, il faudrait envisager un modèle de prévoyance mixte comprenant l'assurance auprès de PUBLICA et des prestations supplémentaires financées directement par l'employeur sur les ressources générales. Les magistrats pourraient être assurés dans le « Plan pour cadres Confédération » de PUBLICA, selon le système de la primauté des cotisations ou des prestations, pendant qu'ils sont en fonction. S'ils quittent leur fonction avant l'âge minimum de 60 ans, il faudrait prévoir une indemnité forfaitaire, la poursuite du versement du salaire pendant une période limitée ou une rente transitoire pour garantir leur sécurité financière. Plusieurs cantons ont adopté des modèles mixtes de ce genre²⁰. Les anciens magistrats restent assurés auprès de la caisse de pensions pendant la durée des prestations financières supplémentaires, sous forme de poursuite du versement du salaire ou de rente transitoire (qui peut varier en fonction de la durée de la fonction), et peuvent donc continuer à épargner en vue de leur future rente de vieillesse.

²⁰ Cf. modèles sous ch. 3.4 et l'annexe au présent rapport.

3.2 Assurance des magistrats auprès de PUBLICA selon le système de la primauté des cotisations

3.2.1 Remarques liminaires

Les retraites et les rentes de survivants des magistrats sont aujourd'hui financées sur les ressources générales de la Confédération. Les magistrats ne constituent donc pas d'avoir individuel au titre de la prévoyance professionnelle (2^e pilier) auprès de l'institution de prévoyance de la Confédération. Des modèles de calcul montrant les montants qu'impliquerait l'assurance des magistrats contre les conséquences économiques de la vieillesse, du décès et de l'invalidité auprès de la caisse de pensions de la Confédération sont présentés ci-après. Il est possible de calculer la rente de vieillesse des magistrats au moyen de paramètres tels que l'âge, la durée du mandat, l'avoir de libre passage acquis au moment de l'entrée en fonction et le taux de conversion appliqué par PUBLICA (cf. ch. 3.2.3)²¹. Un autre calcul tient compte des prestations supplémentaires (versements) que l'employeur ferait à la caisse de pensions à l'entrée en fonction ou à la fin du mandat (cf. ch. 3.2.4).

Les calculs suivants se fondent sur le plan de prévoyance « Plan pour cadres Confédération » de PUBLICA, selon le système de la primauté des cotisations, avec un taux d'intérêt de 1 %. Le salaire annuel des membres du Conseil fédéral est fixé à 454 581,45 francs et celui des juges ordinaires au Tribunal fédéral à 363 665,15 francs²². Afin de garantir la lisibilité des calculs, aucune simulation n'a été faite pour les rentes de survivants et les rentes d'orphelin. Aucun calcul n'est spécifiquement illustré pour le chancelier de la Confédération, son salaire ne présentant qu'une différence minime par rapport à celui des juges au Tribunal fédéral²³. Les calculs effectués pour les juges peuvent donc s'appliquer au chancelier de la Confédération.

Les anciens magistrats ont droit à une rente AVS, si les conditions légales sont remplies, en plus de l'éventuelle rente de vieillesse de PUBLICA²⁴.

3.2.2 Projections concernant les avoirs de vieillesse et les rentes pour les magistrats de la Confédération auprès de PUBLICA

Les simulations de la caisse de pensions PUBLICA se présentent schématiquement comme suit (montants, sauf âge, en francs)²⁵ :

Âge d'entrée	Salaire annuel	Prestation de libre passage apportée	Versement avant la fin du mandat ou la retraite	Âge à la fin du mandat	Avoir de vieillesse	Rente mensuelle
53,00	454 581,45	650 000	0	65,00	2 713 970	11 512

Âge d'entrée : entrée dans la prévoyance à l'âge actuariel de 53 ans 0 mois (*l'entrée au 1.1.2021 correspond à la date de naissance xx.12.1967*)

Salaire annuel : 454 58,45 (*valeur fixe pour toute la durée - la projection ne tient pas compte des augmentations. Le salaire maximal assurable est aujourd'hui d'env. 860 000 francs*)

Prestation de libre passage apportée (PLP) : avoir de départ (=prestation de libre passage apportée ou rachat à l'entrée)

²¹ Il s'agit de simulations dont on ne saurait tirer une règle pour un cas concret.

²² État 2021

²³ Salaire du chancelier de la Confédération : 370 938,45 francs par an ; salaire des juges au tribunal fédéral : 363 665,15 francs par an ; différence = 7273,30 francs par an

²⁴ La rente maximale se monte à 2390 francs par mois pour une personne seule et à 3585 francs pour un couple marié : [rente maximale \(admin.ch\)](#).

²⁵ Les indications concernant les cotisations d'épargne figurent à l'art. 24, al. 2, let. b, du règlement de prévoyance pour les personnes employées et les bénéficiaires de rentes de la Caisse de prévoyance de la Confédération (RPEC ; RS 172.220.141.1).

Versement avant la fin du mandat/la retraite : rachat éventuel / versement de l'employeur ou de l'employé peu avant la sortie ou la retraite

Âge à la fin du mandat: « sortie » de la fonction à l'âge actuariel de 65 ans 0 mois (*pour la date de naissance xx.12.1967, correspond à une sortie / retraite au 31.12.2032*)

Avoir de vieillesse : correspond à l'avoir / capital épargné et comprend les rachats, éventuels et les prestations de libre passage apportées, avec les intérêts au moment de la sortie / retraite

Rente mensuelle : rente de vieillesse mensuelle de PUBLICA

Il s'agit de modèles de calcul qui ne peuvent être extrapolés à des rapports d'assurance réels. Aucun droit ne peut être déduit des calculs. Les calculs prennent en compte une déduction de coordination de 25 095 francs. Les cotisations d'épargne volontaires ne sont pas prises en compte. Au surplus, le plan de prévoyance « Plan pour cadres Confédération », sur lequel les calculs se fondent, limite les versements de l'employeur.

3.2.3 Avoir de vieillesse et rentes en cas d'assurance dans le « Plan pour cadres Confédération » des membres du Conseil fédéral, sans prestations supplémentaires de la Confédération

Modèle de calcul n° 1:

Âge d'entrée	Salaire annuel	Prestation de libre passage apportée	Versement avant la fin du mandat ou la retraite	Âge à la fin du mandat	Avoir de vieillesse	Rente mensuelle
45,00	454 581,45	0	0	<i>53,00</i>	1 028 434	3314
45,00	454 581,45	300 000,00	0	<i>53,00</i>	1 353 291	4360
53,00	454 581,45	0	0	<i>57,00</i>	610 698	2124
53,00	454 581,45	650 000,00	0	<i>57,00</i>	1 287 091	4477
53,00	454 581,45	0	0	60,00	1 112 018	4142
53,00	454 581,45	650 000,00	0	60,00	1 808 906	6738
53,00	454 581,45	0	0	61,00	1 282 477	4895
53,00	454 581,45	650 000,00	0	61,00	1 986 334	7581
53,00	454 581,45	0	0	65,00	1 981 534	8405
53,00	454 581,45	650 000,00	0	65,00	2 713 970	11 512

Source: calculs PUBLICA

Le modèle de calcul n° 1 est une projection de l'avoir de vieillesse des conseillers fédéraux (taux d'intérêt = 1 %) assurés dans le « Plan pour cadres Confédération » de PUBLICA. Les magistrats seraient donc assurés auprès de PUBLICA comme les employés de l'administration fédérale. Les indications en *rouge/italique* montrent que pour cet âge de sortie aucun versement de la rente LPP n'est possible selon le règlement de prévoyance en vigueur. L'âge d'entrée correspond à l'âge moyen des conseillers fédéraux lors de leur entrée en fonction (53 ans)²⁶. Des calculs se fondant sur un âge d'entrée en fonction de 45 ans ont également été faits bien que dans ce cas aucune rente de PUBLICA ne puisse être versée (que ce soit après 4 ou 8 ans d'activité), puisque l'âge minimal pour le versement de la rente est fixé à 60 ans²⁷. L'indication concernant l'avoir de libre passage acquis se fonde sur l'avoir moyen d'un assuré de 45 ans (300 000 francs) ou de 53 ans (650 000 francs) auprès de PUBLICA.

²⁶ Âge moyen d'entrée en fonction pendant les 20 dernières années

²⁷ Art. 37, al. 1, RPEC

Pour une conseillère fédérale élue à 53 ans qui resterait en fonction pendant 7 ans (âge de sortie = 60 ans), sans avoir de libre passage, le capital d'épargne disponible s'élèverait à 1 112 018 francs selon le modèle de calcul n° 1. Avec le taux de conversion actuel de PUBLICA, la rente mensuelle à partir de 60 ans se monterait à 4142 francs. Si un avoir de libre passage de 650 000 francs était transféré à PUBLICA avant l'entrée en fonction, le capital de vieillesse serait d'environ 1,8 million de francs à 60 ans et la rente mensuelle s'élèverait à 6738 francs. Dans le cas d'une entrée en fonction à 53 ans et d'une durée d'activité de 12 ans, la rente mensuelle à 65 ans, sans avoir de libre passage, s'élèverait à 8405 francs. Avec un avoir de libre passage de 650 000, la rente mensuelle à 65 ans s'élèverait selon ce modèle à 11 512 francs.

3.2.4 Avoir de vieillesse et rentes en cas d'assurance dans le « Plan pour cadres Confédération » des membres du Conseil fédéral, avec prestations supplémentaires de la Confédération

Modèle de calcul n° 2 :

Âge d'entrée	Salaire annuel	Prestation de libre passage apportée	Versement avant la fin du mandat ou la retraite	Âge à la fin du mandat	Avoir de vieillesse	Rente mensuelle
45,00	454 581,45	0	1 680 914	53,00	2 709 348	8730
45,00	454 581,45	300 000	1 356 057	53,00	2 709 348	8730
53,00	454 581,45	0	2 941 348	57,00	3 552 046	12 356
53,00	454 581,45	650 000	2 264 956	57,00	3 552 046	12 356
53,00	454 581,45	0	3 145 085	60,00	4 257 103	15 858
53,00	454 581,45	650 000	2 448 197	60,00	4 257 103	15 858
53,00	454 581,45	0	3 219 107	61,00	4 501 584	17 181
53,00	454 581,45	650 000	2 515 250	61,00	4 501 584	17 181
53,00	454 581,45	0	2 483 928	65,00	4 465 462	18 941
53,00	454 581,45	650 000	1 751 492	65,00	4 465 462	18 941

Source :: calculs PUBLICA

Le modèle de calcul n° 2 dans le « Plan pour cadres Confédération » montre l'effet des versements supplémentaires éventuels (rachats) de la Confédération sur le montant de la rente. Il montre également les limites du plan pour cadres actuel. Tout plan de prévoyance prévoit pour chaque âge et chaque salaire un avoir maximal prédéfini²⁸. Concrètement, cela signifie qu'il n'est plus possible de procéder à des rachats lorsque l'avoir maximal est atteint. Différentes solutions de financement sont toutefois envisageables en cas de démission anticipée. L'employeur peut par exemple procéder à un ou plusieurs versements (par ex. à l'entrée en fonction et à la fin du mandat). Le modèle se fonde sur l'hypothèse que le maximum prévu par le plan (avec les versements de l'employeur) pour un âge donné doit être atteint et que la rente mensuelle ne peut pas dépasser 18 941 francs. En d'autres termes, les versements de l'employeur doivent permettre d'atteindre une rente mensuelle de 18 941 francs (retraite actuelle des membres du Conseil fédéral). Si ce n'est pas le cas, les versements de l'employeur ne doivent pas dépasser la somme nécessaire pour atteindre le maximum prévu par le plan. Les calculs montrent que tous les âges de sortie jusqu'à 61 ans vont jusqu'au maximum du plan. L'avoir de vieillesse ne devrait pas dépasser 4,5 millions de francs à 61 ans. Ce montant correspond au maximum et, actuellement, à une rente mensuelle de 17 181 francs.

Les rentes qui, malgré un versement supplémentaire de l'employeur restent en dessous du niveau actuel de la retraite mensuelle sont indiquées en **rouge / italique**. Dans le cas d'une élection au

²⁸ Cf. art. 1 ss de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2 ; RS 831.441.1).

Conseil fédéral à l'âge de 53 ans et d'une durée d'activité de 12 ans, le montant actuel de la rente mensuelle (18 941 francs) ne pourrait être maintenu que si l'employeur versait près de 2,5 millions de francs à la caisse de pensions lorsque le magistrat quitte sa fonction. Si le magistrat apporte un avoir de libre passage de 650 000 à PUBLICA lors de son entrée en fonction à 53 ans, le versement de l'employeur se réduit à quelque 1,75 million de francs.

3.2.5 Assurance des membres du Conseil fédéral dans le « Plan pour cadres Confédération » : conclusion

Les modèles de calculs établis par PUBLICA et les autres conditions liées l'assurance des membres du Conseil fédéral dans le « Plan pour cadres Confédération » selon le système de la primauté des cotisations, mettent en évidence des problèmes de fond et des différences par rapport au système de retraite actuel. Ceux-ci sont exposés brièvement ci-dessous, dans le contexte des calculs présentés plus haut.

Âge de la retraite

Dans le système de prévoyance actuel de la Confédération, PUBLICA ne peut pas verser de rente avant l'âge de 60 ans. Si un membre du Conseil fédéral quitte sa fonction avant d'avoir atteint cet âge, sa sécurité financière ne peut donc être assurée par une rente de vieillesse de PUBLICA. Pendant la période allant de la fin du mandat jusqu'à l'âge réglementaire de 60 ans, cette sécurité financière, si elle est souhaitée, ne pourrait être garantie que par une solution transitoire, financée par les ressources générales de la Confédération. Une solution de prévoyance privée pourrait aussi être envisagée : les magistrats seraient tenus de consacrer au moins une partie de leur traitement à cette prévoyance privée pendant leur mandat. Il serait également envisageable de prévoir un versement anticipé de la rente dans le règlement de prévoyance de PUBLICA. La compétence d'adapter le règlement de prévoyance n'appartient toutefois pas entièrement au Conseil fédéral. Toute adaptation nécessite l'accord de l'organe paritaire de la caisse de prévoyance de la Confédération.

Montant de la rente

Le modèle de calcul n° 1 (cf. ch 3.2.3) montre que les cotisations de l'employeur et de l'employé, même après une durée d'activité de 12 ans, ne permettent pas d'atteindre une rente de vieillesse comparable au niveau actuel de la retraite. La retraite complète des membres du Conseil fédéral se monte actuellement à 18 941 francs par mois. Il est impossible d'atteindre ce niveau, même avec un avoir de libre passage de 650 000 francs et une durée d'activité de 12 ans. L'avoir de vieillesse épargné après 12 ans d'activité, compte tenu d'un avoir de libre passage de 650 000 francs et du taux de conversion actuel, permet d'atteindre une retraite mensuelle de 11 512 francs dans le « Plan pour cadres Confédération ».

Le niveau actuel des retraites peut être maintenu dans le cas d'une assurance auprès de PUBLICA, à condition que l'employeur procède à des versements supplémentaires. Le modèle de calcul n° 2 (ch. 3.2.4) illustre cette possibilité. Dans l'hypothèse où un conseiller fédéral entrerait en fonction à 53 ans et resterait en activité pendant 12 ans, il faudrait, en plus des cotisations de l'employeur et de l'employé, que l'employeur fasse un versement de près de 2,5 millions de francs à PUBLICA pour garantir le niveau actuel de la rente. Ce versement permettrait d'atteindre une rente mensuelle de PUBLICA d'un montant de 18 941 francs. Si le nouvel élu apporte un avoir de libre passage de 650 000 francs, l'employeur devrait quand même procéder à un versement supplémentaire de près de 1,8 million de francs pour garantir le niveau actuel de la rente. Les conséquences financières des rachats varieraient de toute façon en fonction de l'avoir de libre passage apporté par les nouveaux élus.

Prise en compte des avoirs de libre passage

L'avoir de libre passage acquis lors d'une activité précédente influe directement sur le montant de la rente (voir plus haut). Il détermine également la nécessité éventuelle de versements supplémentaires de l'employeur pour garantir le niveau de rente actuel. En principe, les versements supplémentaires de l'employeur peuvent être effectués à n'importe quel moment : à l'entrée en fonction, pendant la durée de l'activité ou lorsque l'intéressé quitte sa fonction. Ce modèle ne permet toutefois pas d'éviter une inégalité de traitement sur le plan financier. Les versements supplémentaires à la caisse de pension sont forcément plus importants si l'avoir de libre passage est modeste et que la durée d'activité est courte. Il en résulte donc une inégalité de traitement des membres du Conseil fédéral si on part du principe que le même niveau de rente doit être garanti pour tous les anciens membres. Des rachats d'un montant différent pour la même activité, consentis uniquement pour garantir le même niveau de rente, pourraient être ressentis comme injustes.

Soumission aux paramètres techniques de la caisse de pensions

La retraite actuelle, dont le montant dépend directement de celui du traitement, et les rentes de survivants ne sont adaptées qu'au renchérissement. Elles ne subissent aucune autre fluctuation et sont identiques pour tous les anciens membres du Conseil fédéral, pour autant qu'ils aient droit à une retraite complète. Les prestations sont financées directement par les ressources de l'État et ne sont donc pas soumises aux paramètres techniques des caisses de pensions, tels que les taux d'intérêt et les taux de conversion. Si les rentes des magistrats étaient intégrées à un plan d'épargne de la caisse de pensions, elles seraient elles aussi soumises aux fluctuations du taux d'intérêt et du taux de conversion et, le cas échéant, aux adaptations du plan d'épargne. Dans certaines circonstances, les retraites des anciens conseillers fédéraux pourraient être plus ou moins élevées alors que les différences effectives seraient moindres. Le risque serait entièrement supporté par la caisse de pensions. Accepter le principe d'une soumission des retraites des anciens magistrats aux fluctuations des paramètres techniques des caisses de pensions et donc accepter celui de rentes différentes dépend du système de retraite choisi et implique une appréciation politique. D'un autre côté, dans le système actuel de retraite, le « risque » reste chez l'employeur et l'effort de financement qu'il consent pour chaque magistrat demeure variable et opaque.

3.2.6 Avoir de vieillesse et rentes en cas d'assurance dans le « Plan pour cadres Confédération » des membres du Tribunal fédéral, avec ou sans prestations supplémentaires de la Confédération

Les juges au Tribunal fédéral ont en moyenne 48 ans quand ils entrent en fonction²⁹. Ils n'ont aujourd'hui droit à une retraite complète, (181 832 francs par an, soit 15 152 francs par mois, qu'après au moins 15 ans d'activité. PUBLICA a établi une projection à partir de ces chiffres, fondée sur 15 ans d'activité. Un modèle de calcul a également été établi pour une durée d'activité de 15 ans jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite (65 ans). Les juges au Tribunal fédéral prennent en moyenne leur retraite à 65 ans. Les calculs se fondent sur le « Plan pour cadres Confédération ».

Modèle de calcul n° 3:

Âge d'entrée	Salaire annuel	Prestation de libre passage apportée	Versement avant la fin du mandat ou la retraite	Âge à la fin du mandat	Avoir de vieillesse	Rente mensuelle
48,00	363 665	0	0	63,00	1 835 120	7386
48,00	363 665	415 000	0	63,00	2 316 922	9326
48,00	363 665	415 000	1 447 711	63,00	3 764 634	15 153
48,00	363 665	0	1 929 513	63,00	3 764 634	15 153

²⁹ Les chiffres concernant l'âge moyen d'entrée en fonction et à la fin de l'activité portent sur les 20 dernières années.

50,00	363 665	0	0	65,00	1 896 152	8043
50,00	363 665	505 000	0	65,00	2 482 442	10 530
50,00	363 665	505 000	1 089 892	65,00	3 572 334	15 153
50,00	363 665	0	1 676 182	65,00	3 572 334	15 153

Source: calculs PUBLICA

Le modèle de calcul n° 3 montre qu'un juge qui entre en fonction à 48 ans et reste en activité pendant 15 ans, toucherait une rente mensuelle de PUBLICA de 7386 francs, compte tenu du traitement actuel des membres du Tribunal fédéral. Dans le cas d'une entrée en fonction à 50 ans et d'une activité jusqu'à 65 ans, la retraite mensuelle serait de 8043 francs. Ces deux chiffres ne tiennent pas compte d'un avoir de libre passage acquis avant l'entrée en fonction. En réalité ces avoirs de libre passage se montent en moyenne à 415 000 francs (48 ans) et à 505 000 francs (50 ans) à l'entrée dans PUBLICA³⁰. Si on tient compte de ces paramètres, la rente mensuelle s'élève à 9326 francs après 15 ans d'activité, pour un juge qui entre en fonction à 48 ans et à 10 530 francs après 15 ans d'activité, pour un juge qui entre en fonction à 50 ans.

Le modèle de calcul n° 3 montre également que la rente actuelle de 15 153 francs par mois après 15 ans d'activité ne peut être atteinte que si le juge entre en fonction à 48 ans et apporte un avoir de libre passage de 415 000 francs et que l'employeur effectue un versement d'environ 1,4 million de francs à la caisse de pensions. Sans avoir de libre passage du juge, l'employeur doit verser environ 1,9 million de francs. Ce n'est qu'à ces conditions que l'avoir de vieillesse nécessaire pour garantir une rente mensuelle de 15 153 francs, équivalente à la rente actuelle, peut être atteint. Si le juge entre en fonction à 50 ans et reste en activité jusqu'à 65 ans, soit pendant 15 ans, le versement de l'employeur nécessaire pour garantir un niveau de rente équivalent au niveau actuel se réduit du fait que l'avoir de libre passage est plus conséquent et la retraite plus tardive. Le montant de la rente souhaité ne peut toutefois pas être atteint sans versement de l'employeur (voir chiffres en *rouge / italique*).

3.2.7 Assurance des membres du Tribunal fédéral dans le « Plan pour cadres Confédération » : conclusion

Les constats (ch. 3.2.5) faits pour les membres du Conseil fédéral valent également pour les membres du Tribunal fédéral. La question de l'âge donnant droit à la rente se pose toutefois différemment puisque les membres ordinaires du Tribunal fédéral cessent leur activité à 65 ans en moyenne. Les départs à 60 ans sont rares. La règle actuelle du règlement de prévoyance de PUBLICA en vertu de laquelle aucune rente n'est versée avant 60 ans a donc moins d'importance pour cette catégorie de personnes. Le niveau de rente actuel ne peut être atteint après 15 ans d'activité que si l'employeur effectue des versements supplémentaires (voir ci-dessus). Compte tenu du salaire déterminant des juges au Tribunal fédéral, les cotisations d'épargne ordinaires de l'employé et de l'employeur ne permettent pas à un juge de constituer un avoir de vieillesse suffisant en 15 ans d'activité pour obtenir la rente visée, même s'il apporte un avoir de libre passage (cf. modèle de calcul n° 3), à moins que cet avoir soit très élevé. Les indications concernant les paramètres techniques de la caisse de pensions valent également pour les anciens juges au Tribunal fédéral.

³⁰ Valable pour le plan de prévoyance « Plan pour cadres Confédération »

3.3 Assurance des magistrats auprès de PUBLICA selon le système de la primauté des prestations

PUBLICA est passée du système de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations le 1^{er} juillet 2008. L'option d'une assurance des magistrats auprès de PUBLICA selon le système de la primauté des prestations peut néanmoins être envisagée, dans le cadre d'un règlement de prévoyance spécifique. Dans le système de la primauté des prestations, les prestations de vieillesse futures sont prédéfinies en pourcentage du salaire assuré. Les cotisations d'épargne ou de vieillesse sont calculées sur cette base. L'assurance des magistrats selon le système de la primauté des prestations impliquerait que le montant visé des futures prestations de retraite (en pour-cent du traitement d'un magistrat en fonction) soit fixé par l'Assemblée fédérale, comme aujourd'hui. PUBLICA devrait calculer le montant de la retenue sur le traitement des magistrats nécessaire pour garantir la future prestation de vieillesse. Il faudrait prévoir un taux unique. La lacune de financement éventuelle de l'avoir de vieillesse (par ex. en cas de brève durée d'activité) devrait être compensée par l'employeur (Confédération ou Tribunal fédéral), la prise en charge par PUBLICA d'engagements liés aux rentes non entièrement financés est exclue.

Le modèle de calcul n° 4 montre des exemples de calculs correspondant à une assurance selon le système de la primauté des prestations³¹:

Âge d'entrée	Salaire annuel	Prestation de libre passage apportée	Versement avant la fin du mandat ou la retraite	Âge à la fin du mandat	Coût de la prestation	Rente mensuelle	Cotisation nécessaire p. a. en % du gain assuré
53,00	454 581,45	0	0	57,00	5 393 306	18 941	326,26%
53,00	454 581,45	0	0	60,00	5 052 815	18 941	179,83%
53,00	454 581,45	0	0	61,00	4 936 439	18 941	155,22%
53,00	454 581,45	0	0	65,00	4 464 797	18 941	97,25%

Source: calculs PUBLICA

Dans le système de la primauté des prestations, la prestation future est prédéfinie. Le modèle se fonde sur la rente mensuelle actuelle des membres du Conseil fédéral, soit 18 941 francs. Le financement nécessaire est calculé sur la base de cette prestation, qui correspond à près de 53 % du dernier gain assuré³². Pour un salaire de 454 581 francs, le gain assuré s'élève à 429 486 francs. Il faut ensuite déterminer le pourcentage du gain assuré qui doit être financé chaque année pour obtenir la prestation visée. Pour un âge de sortie de 60 ans, il faut par exemple financer chaque année 179,83 % de 429 486 francs. Dans le « Plan pour cadres Confédération », le taux d'épargne (total employé et employeur) est de 37,1 % par an. Selon ce plan, si l'employé finance 12,8 %, l'employeur devrait financer 167,03 % par an du gain assuré. Il faudrait donc définir un échelonnement des cotisations adéquate, le cas échéant avec des cotisations de l'employeur inférieures et un versement compensatoire.

Si on reprenait l'échelonnement des cotisations prévu par le « Plan pour cadres Confédération » pour le financement selon le système de la primauté des prestations, le versement compensatoire ou de l'employeur serait le même que dans le système de primauté des cotisations (cf. tableau sous ch. 3.2.4, deux dernières lignes, âge de sortie 65 ans). Pour obtenir la même rente au même âge, il faut donc disposer du même avoir de vieillesse. Le système de primauté des cotisations et celui de primauté des prestations se distinguent par leur mode d'épargne. En fin de compte, leurs coûts sont très proches. La différence principale est que si les bases, les intérêts et les salaires, etc. sont adaptés en primauté des cotisations, le montant de la rente change, tandis qu'en primauté des

³¹ Ces calculs ont été faits selon une méthode simplifiée (valeur actuelle de la rente certaine) et LPP 2015, tables périodiques 2021 et 2 %.

L'expectative d'une rente de viduité est prise en compte.

³² Gain assuré = salaire annuel (100 %), moins la déduction de coordination (30 % du salaire annuel, mais 25 095 francs au plus) (état 2021).

prestations ce sont les coûts du financement qui changent. Les détails concernant les cotisations de l'employé et de l'employeur auprès de PUBLICA sont précisés au ch. 4.2.

3.4 Prévoyance mixte (caisse de pensions plus indemnité de départ ou poursuite du versement du salaire / rente transitoire temporaire)

Des formes mixtes de prévoyance peuvent s'avérer intéressantes pour les magistrats, notamment lorsqu'ils quittent leur fonction avant 60 ans. La prévoyance mixte comprend d'une part une assurance auprès de la caisse de pensions pour les risques courants (vieillesse, décès, invalidité) : si les conditions sont remplies, c'est donc la caisse de pensions qui verse les rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité. Pour assurer la sécurité financière des magistrats à partir du moment où ils quittent leur fonction, notamment lorsqu'ils cessent leur activité avant 60 ans, l'employeur peut, pendant une période transitoire ou jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, poursuivre le versement de leur salaire ou verser une rente transitoire. L'employeur peut aussi verser une indemnité de départ aux magistrats qui quittent leur fonction avant l'âge ordinaire de la retraite. Avec cette indemnité, les magistrats peuvent contracter une assurance privée ou racheter des années dans une institution de prévoyance. Plusieurs cantons ont adopté des solutions mixtes.

Les cantons ont opté pour des solutions différentes visant à assurer la sécurité financière des anciens membres de leur gouvernement. Le choix d'un système est dicté par des considérations financières (montant et financement des rentes) mais s'inscrit dans un contexte historique. On peut néanmoins observer que les cantons qui paient des retraites aux anciens membres de leur gouvernement et n'ont pas prévu de prévoyance auprès d'une caisse de pensions sont une minorité. La majorité des cantons a opté pour une solution 2^e pilier plus prestations complémentaires (telles que des rentes transitoires et des indemnités de départ). Une synthèse des solutions cantonales figure en annexe.

3.4.1 Indemnité de départ

Le canton de Zurich verse une indemnité de départ aux membres du Conseil d'État et des tribunaux suprêmes du canton depuis le 1^{er} décembre 2009. Les anciens membres du Conseil d'État ne reçoivent donc plus de rentes à vie mais un capital, sous forme de salaires mensuels. Le montant de ce capital dépend de plusieurs paramètres, tels que l'âge et le nombre d'années d'activité. Les circonstances du départ (volontaire ou non) ont également une influence sur le montant de l'indemnité³³.

Le salaire mensuel correspond à 1/12 du dernier salaire annuel brut, plus les allocations permanentes ayant les caractéristiques d'un salaire. Le départ est considéré comme involontaire quand le membre du Conseil d'État concerné n'est pas réélu. Sont assimilés à une non-réélection, les cas dans lesquels un magistrat renonce à se représenter faute de soutien de son parti ou doit se retirer pour des raisons de santé. La plus petite indemnité (1 mois de salaire ; env. 28 300 francs) est versée aux conseillers d'État qui ont déjà 64 ans et qui quittent volontairement leur fonction après 4 à 7 ans d'activité ou qui, au même âge, quittent involontairement leur fonction après moins de 4 ans d'activité. L'indemnité la plus élevée (36 mois de salaire ; env. 1 000 000 de francs) est versée aux conseillers d'État qui quittent involontairement leur fonction après au moins 8 ans d'activité et qui sont âgés de 54 ou 55 ans. En plus de cette indemnité, les conseillers d'État peuvent, comme les autres employés de l'administration cantonale, constituer un capital de vieillesse sur leur compte LPP pendant qu'ils sont

³³ Le tableau des indemnités peut être consulté

sous : [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/652173E3169A6B91C125768F002FB953/\\$File/177.25_9.3.09_67.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/652173E3169A6B91C125768F002FB953/$File/177.25_9.3.09_67.pdf).

en fonction. Les anciens conseillers d'État zurichoïses bénéficient donc d'une assurance auprès de la caisse de pensions cantonale (épargne vieillesse, 2^e pilier) et d'une indemnité échelonnée lorsqu'ils quittent le gouvernement.

Si on applique le « tableau zurichoïse » aux conseillers fédéraux on obtient *approximativement* les indemnités de départ suivantes, à condition qu'ils quittent volontairement leur fonction :

Catégorie de magistrat	Âge d'entrée	Âge à la fin du mandat	Indemnité de départ
Membre du Conseil fédéral	53	60	11 salaires mensuels = 416 700 francs
Membre du Conseil fédéral	53	65	2 salaires mensuels = 75 760 francs
Membre du Conseil fédéral	53	57	14 salaires mensuels = 530 340 francs
Membre du Tribunal fédéral	48	63	5 salaires mensuels = 151 500 francs
Membre du Tribunal fédéral	50	65	2 salaires mensuels = 60 610 francs

Source: calculs de la Chancellerie fédérale, sur la base des traitements de 2021 (Conseil fédéral 454 581,45 francs ; Tribunal fédéral 363 665,15 francs).

Le tableau montre qu'un départ peu avant l'âge de la retraite entraîne une indemnité de départ peu élevée, alors que celle-ci est élevée en cas de départ 10 ans avant l'âge ordinaire de la retraite. L'indemnité élevée garantit la sécurité financière jusqu'au moment de la perception de la rente de vieillesse de la caisse de pensions (et de l'AVS). Lorsque des personnes plus jeunes quittent leur fonction, l'indemnité de départ est généralement moins élevée.

Le canton d'Argovie verse aux anciens membres de son Conseil d'État un salaire annuel à titre d'indemnité de départ, à condition que les intéressés aient atteint l'âge de 57 ans lorsqu'ils quittent le conseil. Les membres du Conseil d'État sont assurés auprès de la caisse de pensions cantonale contre les conséquences économiques de la vieillesse, de l'invalidité et du décès lorsqu'ils entrent en fonction. Ils sont donc traités comme les employés de l'administration cantonale en ce qui concerne les rentes. Les membres du Conseil d'État qui sont entrés en fonction à partir du 1^{er} janvier 2017 ne touchent plus de retraite.

Les membres du Conseil d'État qui quittent leur fonction après 57 ans mais avant l'âge ordinaire de la retraite de la caisse de pensions cantonale ont droit à une rente transitoire correspond à 50 % au plus de leur dernier salaire annuel. Le montant de la rente transitoire peut être calculé sur la base des dispositions pertinentes du droit cantonal³⁴.

3.4.2 Retraite de durée limitée

Les magistrats du canton de Bâle-Ville sont assurés auprès de la caisse de pensions cantonale, comme les employés de l'administration cantonale. S'ils se retirent après une « période administrative » de quatre ans, le canton leur verse une retraite pendant une période de 1 à 3 ans au plus. La retraite est versée indépendamment du motif de départ mais en fonction du nombre d'années d'activité. La retraite est versée pendant 12 mois au plus si le magistrat a exercé sa fonction pendant 4 ans mais part avant la fin de la période administrative suivante, soit pendant moins de 8 ans. Si le magistrat exerce son activité pendant 2 périodes administratives mais part avant la fin de la 3^e, il a droit à une retraite pendant 24 mois au plus. Après 12 ans d'activité, il a droit à une retraite pendant

³⁴ Cf. § 4 ss du « Dekrets über die berufliche Vorsorge für die Mitglieder des Regierungsrates und die Übergangsleistungen beim Ausscheiden aus dem Amt »: https://gesetzsammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/153.560.

36 mois au plus. La retraite correspond à 65 % du salaire assuré auprès de la caisse de pensions et ne tient pas compte de la déduction de coordination. Les revenus propres sont déduits de la retraite, si la retraite complétée par ceux-ci dépasse le dernier salaire du magistrat. Pendant la période de versement de la retraite, le canton paie à la caisse de pensions des cotisations d'épargne fondées sur la retraite effectivement versée. Après le départ à la retraite ou en cas d'invalidité, les magistrats touchent une rente de la caisse de pensions, comme les employés de l'administration cantonale.

3.4.3 Poursuite du versement du salaire temporaire

Le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a adopté un modèle prévoyant la poursuite du versement du salaire pendant une durée limitée (*Austrittsentschädigung*, indemnité de départ). Les membres du Conseil d'État sont assurés auprès de la caisse de pensions cantonale. Si un membre du Conseil d'État quitte sa fonction avant l'âge ordinaire de la retraite, il a droit à une indemnité de départ. Celle-ci correspond au dernier traitement et est versée pendant 18 mois. Le droit s'éteint dans tous les cas au début du premier mois qui suit l'atteinte de l'âge ordinaire de la retraite. L'indemnité de départ est réduite lorsque, jointe à d'autres revenus, elle dépasse le dernier traitement versé.

4 Comparaison des modèles avec le régime actuel

4.1 Systématique

La *simplicité* et la *transparence*³⁵ du régime actuel, qui prévoit que les magistrats appartenant à la même catégorie touchent la même retraite, font partie de ses avantages. Ces caractéristiques ont d'ailleurs été relevées par le Contrôle fédéral des finances dans son rapport « Audit de la mise en œuvre du régime de retraite des magistrats »³⁶. Lorsqu'un magistrat quitte sa fonction ni l'employeur ni PUBLICA ne doivent procéder à des calculs complexes; au surplus aucune déduction au titre de la caisse de pensions n'est faite pendant l'exercice de la fonction. Il n'est pas non plus nécessaire de prévoir des règles complexes pour les cas spéciaux, puisque la question de l'avoir de libre passage éventuellement acquis avant l'entrée en fonction ne se pose pas. Les retraites des magistrats sont en outre faciles à calculer et connues. Les bases légales pertinentes permettent de les comprendre aisément. Enfin, le régime des retraites actuel garantit l'égalité de traitement des anciens magistrats.

En comparaison, une rente de vieillesse selon le « Plan pour cadres Confédération » de PUBLICA soulèverait plusieurs questions. Il faudrait déterminer si, et le cas échéant selon quels critères, les avoirs de libre passage acquis avant l'entrée en fonction doivent être pris en compte. Une inégalité de traitement ne peut être exclue. En outre, les magistrats ou leurs rentes seraient soumis aux paramètres techniques de la caisse de pensions, ce qui pourrait avoir pour effet que des magistrats de la même catégorie ne toucheraient pas la même rente. Enfin, il faudrait trouver une solution séparée pour assurer la sécurité financière des magistrats qui quitteraient leur fonction avant 60 ans.

Une assurance auprès de PUBLICA selon le système de la primauté des prestations en vue d'une rente de 18 941 francs par mois pour les anciens membres du Conseil fédéral équivaldrait au final au régime de retraite actuel. Mais, à la différence du système actuel, les magistrats devraient effectuer des versements à la caisse de pension (retenue sur salaire ou cotisations de l'employeur) et un éventuelle lacune de prévoyance au moment du départ devrait être compensée par l'employeur (confédération ou Tribunal fédéral) car PUBLICA ne peut pas prendre en charge des engagements

³⁵ La transparence est plus grande en ce qui concerne les prestations que les coûts.

³⁶ Contrôle fédéral des finances (CDF), Audit de la mise en œuvre du régime de retraite des magistrats, 2021, ch. 2.5

qui ne sont pas entièrement couverts. Les coûts pour une rente déterminée à un moment déterminé, c'est-à-dire le capital de vieillesse qui doit être épargné, sont comparables en primauté des cotisations et en primauté des prestations mais leurs modalités de financement diffèrent. Enfin, dans le cas d'une assurance auprès de la caisse de pensions, le traitement net des magistrats serait réduit en raison des retenues sur salaire.

Un régime de prévoyance mixte (caisse de pensions plus prestations supplémentaires telles que la poursuite du versement du salaire, une rente transitoire ou une indemnité de départ) permettrait de garantir la sécurité financière des magistrats. Selon les calculs, les prestations de PUBLICA sont nettement inférieures aux retraites actuelles, l'employeur devrait donc consentir un effort financier important, sous la forme de versements à la caisse de pensions, de rentes transitoires, de poursuite du versement du salaire ou d'indemnités de départ.

L'aperçu suivant montre les principales différences entre la retraite, la primauté des prestations et la primauté des cotisations:

	Retraite	Primauté des prestations	Primauté des cotisations
Montant de la rente	prédéfini*	prédéfini*	variable
Âge de la retraite	pas d'âge minimum	dès 60 ans	dès 60 ans
Implique une solution transitoire	non	oui	oui
Avoirs de libre passage apportés	transférés sur un compte de libre passage ; peuvent être retirés sous forme de capital.	comptabilisés comme période d'assurance	comptabilisés comme avoir de vieillesse
Risque	supporté par l'employeur / la caisse fédérale	supporté par l'institution de prévoyance	supporté par l'institution de prévoyance
Retenues sur salaire	aucune	oui, à définir	oui, selon règlement de prévoyance

* Prédéfini signifie que l'Assemblée fédérale décide du montant de la retraite ou de la rente dans le système de la primauté des prestations.

4.2 Aspects financiers

S'agissant des *coûts*, il faut tenir compte des chiffres-clés suivants :

La rente annuelle complète d'un Conseil fédéral (« retraite complète ») coûte 227 291 francs à la caisse fédérale, celle d'un membre du Tribunal fédéral coûte 181 832 francs. La retraite du chancelier de la Confédération s'élève à 185 470 francs.

Entre 2009 et 2020, la Confédération a dépensé en moyenne 4,3 millions de francs par an au titre des retraites des membres du Conseil fédéral. Entre 2009 et 2019 les dépenses au titre des retraites se sont situées entre 3,3 et 4,7 millions de francs. En 2020, elle se sont élevées à 5,8 millions de francs, en raison d'un versement rétroactif à un ancien magistrat³⁷.

Pour une rente de vieillesse de 18 940,95 francs d'une personne de 60 ans, PUBLICA budgétise théoriquement, compte tenu d'une expectative de 2/3 de la rente de vieillesse, d'un intérêt technique de 2 % et des bases techniques actuelles (LPP 2015, tables périodiques 2022³⁸) environ 5,13 millions

³⁷ Concernant les versements rétroactifs: <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-80860.html>.

³⁸ Augmentation tables périodiques

de francs pour les hommes et 4,85 millions pour les femmes. Ces chiffres se fondent toutefois sur une « assurance sur deux têtes », c'est-à-dire qu'ils comprennent la rente de vieillesse proprement dite et la rente de survivants. Les cotisations réglementaires actuelles au 2^e pilier (de l'employé et de l'employeur) ne suffisent toutefois pas pour atteindre ces montants sans versements supplémentaires de l'employeur, même si les intéressés accomplissent plusieurs mandats. Il n'est donc pas possible d'obtenir une rente comparable à la retraite actuelle par l'intermédiaire de la caisse de pensions.

Le tableau suivant compare de manière simplifiée les coûts du régime de retraite actuel et ceux de la solution caisse de pensions. Il ne tient compte que des traitements et des rentes / retraites des membres du Conseil fédéral³⁹ :

	1. Amtsjahr (Alter 61)	2. Amtsjahr	3. Amtsjahr	4. Amtsjahr	ab Alter 65 bis zum Tod	Ehegattenrente bis zum Tod
Lohn	454'581	454'581	454'581	454'581		
Ruhegehaltssystem						
Ruhegehaltssystem	-	-	-	-	227'292	136'375
Totalkosten AG	454'581	454'581	454'581	454'581	227'292	136'375
Ruhegehaltssystem						
Beitragsprimatssystem						
Sparbeiträge AG	105'000	105'000	105'000	105'000		
Risikobeiträge AG	6'000	6'000	6'000	6'000		
Verwaltungskosten	150	150	150	150	150	150
einmalige Ausfinanzierung	-	-	-	3'818'467		
Totalkosten AG	565'731	565'731	565'731	4'384'198	150	150
Beitragsprimatssystem						
Sparbeiträge AN	55'000	55'000	55'000	55'000		
Totalkosten AN	55'000	55'000	55'000	55'000	-	-
Beitragsprimatssystem						

Légende :

Amtsjahr = année de fonction

Ehegattenrente bis zum Tod : rente du conjoint jusqu'au décès

Lohn = salaire

Ruhegehaltssystem : régime de retraite

Totalkosten AG = coûts totaux employeur

Beitragsprimatssystem = système de la primauté des cotisations

Sparbeiträge AG = cotisations d'épargne employeur

Risikobeiträge AG = cotisations de risque employeur

Verwaltungskosten = frais administratifs

Einmalige Ausfinanzierung = versement unique

Totalkosten AG = coûts totaux employeur

Sparbeiträge AN = cotisations d'épargne employé

Totalkosten AN = coûts totaux employé

Dans le régime de retraite actuel, l'employeur ne finance que le traitement pendant la période de fonction. Comme le montre le tableau, les coûts annuels pendant cette période correspondent au traitement (454 581 francs). Il n'y a pas de coûts supplémentaires jusqu'à ce que le magistrat quitte sa fonction. Le régime de retraite actuel ne génère des coûts qu'à partir du moment où l'activité a cessé, soit 227 292 francs au plus par an. Les coûts totaux dépendent entièrement de la durée pendant laquelle les anciens magistrats et leurs survivants touchent les prestations.

Dans le cas d'une assurance auprès de la caisse de pensions, l'employeur paie non seulement le traitement mais également les cotisations d'épargne et les cotisations de risque. Dans le système de la primauté des prestations les coûts s'élèvent donc à 565 731 francs par an et par personne. En

³⁹ Les coûts d'opportunité et une rente transitoire éventuelle avant la rente de la caisse de pensions ne sont pas pris en compte.

outre, 55 000 francs sont retenus sur le traitement des magistrats (cotisations d'épargne de l'employé). Dans l'exemple du tableau, le magistrat exerce sa fonction pendant 4 ans (de 61 à 65 ans) : à la fin de sa 4^e et dernière année d'activité, l'employeur devrait faire en plus un versement unique de 3,8 millions de francs à PUBLICA afin de financer une rente équivalente à la retraite actuelle. Dès que la rente est totalement financée, l'employeur ne supporte plus aucun coût (sauf des frais administratifs négligeables). Les coûts d'une solution d'assurance auprès de la caisse de pensions en primauté des cotisations et en primauté des prestations sont pratiquement équivalents en fin de compte. Les deux systèmes diffèrent en ce qui concerne la manière dont le capital est épargné. Pour verser une rente mensuelle de 18 941 francs à partir de 65 ans, PUBLICA a besoin d'un avoir de vieillesse de 4,4 millions de francs, en primauté des prestations comme en primauté des cotisations (cf. modèles de calcul n^{os} 2 et 4).

L'exemple du tableau montre que près de la totalité des coûts⁴⁰ sont financés à la fin de la période d'activité, en particulier grâce à l'important versement unique de l'employeur. A la fin de la 4^e année de fonction, celui-ci a déjà payé un montant d'environ 4,3 millions de francs (sans compter les traitements). En outre, à partir du moment où le magistrat touche sa rente, le risque de financement de la rente de vieillesse et de la rente de survivants passe entièrement à la caisse de pensions.

Il est difficile de comparer directement les conséquences financières des différents modèles de prévoyance pour l'employeur (Confédération ou Tribunal fédéral), car celles-ci dépendent de nombreux facteurs. S'agissant du financement de l'avoir de vieillesse deux systèmes sont en concurrence au bout du compte : soit on épargne pour la vieillesse auprès d'une caisse de pensions pendant l'exercice de l'activité professionnelle, soit on finance les retraites au moyen des ressources financières générales. Dans le cas d'une assurance auprès de la caisse de pensions, l'avoir de vieillesse est financé pendant que le magistrat est en fonction. Le financement de la rente de la caisse de pensions comprend la rente de vieillesse et la rente de survivants éventuelle. Il s'agit d'une « assurance sur deux têtes ». La comparaison directe des coûts des deux systèmes ne peut être qu'imprécise puisque ceux-ci dépendent de la durée effective de la période versement de la retraite et des prestations de survivants.

On sait toutefois que pour une rente mensuelle de 18 940,95 francs pour une personne de 60 ans, PUBLICA budgétise le capital nécessaire au titre du 2^e pilier à 5,13 millions de francs pour les hommes et à 4,85 millions pour les femmes. Ces montants correspondent *approximativement* à la retraite versée à une conseillère fédérale ou à un conseiller fédéral pendant 21 ans à 22 ans (le passage de la retraite à la rente de survivants n'est pas pris en compte dans ce calcul). La comparaison directe des coûts n'est pas aisée dans ce cas non plus.

4.3 Considérations politiques

L'évaluation des différents régimes de traitement et de retraite appelle des considérations politiques en plus des considérations financières. La nécessité d'assurer une certaine sécurité financière aux anciens magistrats est incontestée. Le fait de pouvoir compter sur un revenu après l'exercice de leur fonction contribue à leur *indépendance*, même en cas de non-réélection avant l'âge de la retraite. Si leur sécurité financière est assurée, ils n'ont nul besoin de préparer leur avenir professionnel alors qu'ils sont encore en fonction. Le régime de retraite contribue donc à ce que les décisions qu'ils prennent pendant qu'ils sont en fonction le soient indépendamment de toute considération financière personnelle⁴¹ et à ce qu'ils n'axent pas leur activité sur la fortune épargnée dans la prévoyance professionnelle.

⁴⁰ Tant que le magistrat ou ses éventuels survivants sont en vie, l'employeur doit payer des frais administratifs d'environ 150 francs par an.

⁴¹ Cf. Contrôle fédéral des finances (CDF), Audit de la mise en œuvre du régime de retraite des magistrats, 2021, p. 20 s.

Le Parlement a examiné et entériné plusieurs fois la réglementation en vigueur concernant la retraite des magistrats au cours des dernières années.

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a déposé l'iv. parl. 05.472 « Pensions des magistrats. Révision du régime »⁴² visant à modifier la réglementation du montant des pensions perçues par les magistrats afin de garantir l'indépendance des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions et, simultanément, de mieux tenir compte de leur situation personnelle lors de leur départ à la retraite. L'initiative prévoyait de réduire de manière plus importante le montant des pensions pour les retraités qui perçoivent d'autres gains. Aux termes de l'initiative il fallait également « vérifier laquelle de ces deux voies est la plus efficace pour atteindre les objectifs précités: soit une révision de la réglementation spécifique applicable aux magistrats, soit l'intégration de cette catégorie de personnes à la caisse de pension de la Confédération » et également « vérifier l'opportunité de remplacer la pension par une indemnité de départ dans certains cas ». La CIP du Conseil des États (CIP-E) a décidé de ne pas donner suite à l'initiative le 27 octobre 2005.

Le 11 avril 2006, la CIP-E a rejeté l'iv. parl. 06.426 de la CIP-N « Intégration des magistrats dans Publica »⁴³. L'initiative visait essentiellement à assurer les magistrats dans PUBLICA. Elle prévoyait toutefois « une pension comparable à celle prévue par le régime actuel » pour les membres du Conseil fédéral et pour le chancelier de la Confédération qui quittent leurs fonctions avant l'âge de 65 ans.

L'iv. parl. 17.477 « Instaurer une prévoyance vieillesse moderne pour nos conseillers fédéraux »⁴⁴, déposée le 28 septembre 2017 par le Conseiller national Thomas Burgherr, prévoyait « que le régime de retraite, suranné, des magistrats soit remplacé par une prévoyance professionnelle ordinaire moderne ou, au moins, que le montant de leur retraite soit réduit ». Le Conseil national a refusé d'y donner suite le 4 mars 2019.

Le po. 19.3168 « Moderniser le régime de retraite des magistrats »⁴⁵, déposé le 20 mars 2018 par le Conseiller aux États Peter Hegglin, chargeait le Conseil fédéral « d'exposer dans un rapport comment les règles de prévoyance applicables aux magistrats ainsi qu'aux employés et élus soumis à un régime spécial comparable peuvent être adaptées de manière conséquente à celles de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) ». Le Conseil des États a rejeté le postulat le 6 juin 2019.

5 Conclusion

Le présent rapport présente des modèles susceptibles de remplacer le régime de retraite actuel des magistrats, en particulier des modèles fondés sur la LPP et illustre leurs avantages et leurs inconvénients respectifs, ainsi que leurs conséquences financières. Il montre également qu'il n'est pas possible de garantir la sécurité financière des anciens magistrats au niveau actuel par une solution de type prévoyance professionnelle telle qu'une assurance dans le « Plan pour cadres Confédération » de PUBLICA. L'assurance des magistrats auprès de PUBLICA selon le système de la *primauté des cotisations* ne permet pas d'obtenir des prestations du même niveau que les retraites actuelles, même après plusieurs années de fonction. Il serait toutefois possible de garantir la même sécurité financière au moyen de prestations complémentaires de l'employeur. Il serait possible, conformément au « Plan

⁴² Cf. www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia vista > 05.472.

⁴³ Cf. www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia vista > 06.426.

⁴⁴ Cf. www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia vista > 17.477.

⁴⁵ Cf. www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia vista > 19.3168.

pour cadres Confédération » de PUBLICA, d'effectuer des rachats dans les comptes de prévoyance individuels des magistrats lorsqu'ils entrent en fonction ou lorsqu'ils cessent leur activité.

En cas de départ avant l'âge ordinaire du droit aux prestations de vieillesse, l'assurance auprès de la caisse de pensions doit être complétée par la poursuite du versement du salaire ou des rentes transitoires pendant un certain temps, à l'instar des modèles adoptés dans différents cantons.

Une assurance auprès de PUBLICA selon le système de la *primauté des prestations* pourrait aussi être envisagée comme solution fondée sur la prévoyance professionnelle. Dans ce cas, il faudrait prévoir des taux de cotisation calculés individuellement pour les magistrats (cotisations de l'employeur et de l'employé) dans un règlement de prévoyance de PUBLICA spécifique (primauté des prestations). Ces taux seraient calculés en fonction du montant des prestations visé. Même dans le cas d'une solution en primauté des prestations, dans laquelle les taux de cotisation de l'employeur et de l'employé pourraient être plus élevés, l'employeur devrait consentir un effort financier supplémentaire (sous la forme d'un versement unique), parce que les prestations financées pendant la période de fonction ne permettraient pas d'atteindre le niveau actuel des retraites. En cas de départ avant l'âge ordinaire du droit aux prestations de vieillesse, il faudrait prévoir, dans ce système aussi, d'autres compléments, tels que des indemnités de départ, des rentes transitoires ou la poursuite temporaire du versement du salaire.

Tous les modèles de remplacement ont en commun d'être relativement complexes par rapport au régime de retraite actuel des magistrats et d'impliquer des rentes, des indemnités de départ, des rentes transitoires ou d'autres solutions différentes pour chaque personne. Même les calculs des cotisations ou des versements des magistrats à la caisse de pensions sont complexes à établir, si l'on veut garantir à tous les anciens magistrats une sécurité financière équivalente à celle d'aujourd'hui. Les systèmes prévoyant la poursuite temporaire du versement du salaire, des rentes transitoires ou des indemnités de départ exigent parfois l'établissement de règles complexes. Ils nécessitent en outre de régler les cas spéciaux.

Le régime de retraite des magistrats actuel est par contre simple et compréhensible. Il n'y a pas de problème de délimitation avec la prévoyance professionnelle et aucun des calculs correspondants n'est nécessaire. Le système actuel permet en outre aux magistrats de planifier leur avenir financier. Le fait de pouvoir compter sur un revenu après l'exercice de leur fonction contribue à leur *indépendance*, même en cas de non-réélection avant l'âge de la retraite. Si leur sécurité financière est assurée, ils n'ont nul besoin de préparer leur avenir professionnel alors qu'ils sont encore en fonction. Le régime de retraite contribue donc à ce que les décisions qu'ils prennent pendant qu'ils sont en fonction le soient indépendamment de toute considération financière personnelle.

Il est difficile de faire une comparaison directe des coûts des différentes solutions de prévoyance car leurs conséquences dépendent de très nombreux facteurs (âge, avoir de libre passage, espérance de vie, espérance de vie des survivants). On peut toutefois avancer que le capital dont PUBLICA a besoin pour assurer une retraite comparable à celle d'aujourd'hui, rente de survivants comprise (« assurance sur deux têtes »), correspond approximativement à 20 ans de retraite dans le régime actuel.

Annexe

Le tableau suivant donne un aperçu de la rémunération des membres des gouvernements cantonaux (état 2021). Pour les détails, on se référera aux règles et aux dispositions du droit cantonal.

Canton	Rémunération d'un membre du gouvernement en fonction*	Sécurité financière après la période de fonction; des réductions sont possibles à raison de revenus de remplacement
Zurich	125 % du salaire le plus élevé de l'administration cantonale, soit 340 538 francs	Caisse de pensions cantonale et indemnité de départ
Berne	115 % du maximum de la plus haute classe de salaire de l'administration cantonale, soit 277 000 francs	Caisse de pensions cantonale et rente de retraite ou indemnité en capital (selon l'âge et la durée de l'activité). À partir du 1 ^{er} juin 2022: caisse de pensions et poursuite du paiement du salaire réduit pendant 3 ans.
Lucerne	112 à 120 % du maximum de la plus haute classe de salaire de l'administration cantonale, soit 260 361 francs	Caisse de pensions cantonale. En plus, selon l'âge et la durée de l'activité, rente transitoire ou indemnité de départ.
Uri	180 000 francs	Caisse de pensions cantonale. Indemnité de départ correspondant à 6 mois de salaire.
Schwyz	183 112 francs	Retraite si les conditions sont remplies (si l'âge additionné au double du nombre d'années de fonction est supérieur ou égal à 65). Le montant de la retraite dépendant de la durée de fonction et de l'état civil: 38 895 francs au plus par an.
Obwald	198 827 francs	Le canton et les membres du Conseil d'État alimentent chacun une assurance-épargne: les cotisations s'élèvent à 3 % du salaire. La somme est versée lorsque les membres quittent le Conseil d'État.
Nidwald	200 479 francs au plus (taux d'activité 80 %)	Caisse de pensions cantonale. En cas de non-réélection, poursuite du versement du

		<p> salaire pendant 6 mois. En cas de départ ou de poursuite du versement du salaire après une non-réélection, une indemnité de départ correspondant à 80 % du dernier salaire brut est versée: la durée du versement dépend du nombre d'années de fonction complètes et se situe entre 12 et 20 mois.</p>
Glaris	216 000 francs	<p> Caisse de pensions cantonale. En cas de non-réélection, jouissance du salaire pendant 6 mois.</p>
Zoug	279 744 francs	<p> Caisse de pensions cantonale. Indemnité de départ sous forme de poursuite du versement du salaire pendant 6 mois, en cas de non-réélection sans responsabilité du membre du gouvernement avant l'âge de 65 ans.</p>
Fribourg	284 027 francs à compter du 1 ^{er} janvier 2022	<p> À compter du 1^{er} janvier 2022: caisse de pensions cantonale. Sous certaines conditions (âge et durée de fonction): prestation transitoire, sinon indemnité (1 an de salaire).</p>
Soleure	268 266 francs	<p> Caisse de pensions cantonale. Indemnité (6 mois de salaire) ou retraite temporaire, selon le cas de figure.</p>
Bâle-Ville	329 598 francs au plus	<p> Caisse de pensions cantonale. Retraite temporaire pendant 1 à 3 ans au plus.</p>
Bâle-Campagne	288 270 francs	<p> Caisse de pensions cantonale. Poursuite du versement du salaire pendant une durée limitée et, le cas échéant, rente transitoire, versement supplémentaire à la caisse de pensions, selon le cas de figure.</p>
Schaffhouse	130 % de la plage salariale la plus élevée pour les employés de l'administration cantonale, soit 260 598 francs	<p> Caisse de pensions cantonale. En cas de non-réélection, poursuite du versement du salaire pendant 6 mois et à compter du 7^e mois, retraite pendant 114 mois au plus. En cas de départ volontaire après 55 ans et sans prestation de</p>

		libre-passage, versement d'une retraite.
Appenzell Rhodes-Extérieures	232 768 francs	Caisse de pensions cantonale. Indemnité de départ pendant 18 mois. L'indemnité correspond au dernier traitement versé.
Appenzell Rhodes-Intérieures	145 000 francs (taux d'occupation 75 %)	Sous certaines conditions (au moins 8 ans d'activité et 50 ans), Indemnité de départ, limitée au nombre d'années passées au Conseil d'État (<i>Standeskommission</i>) ou jusqu'à l'âge de l'AVS.
Saint-Gall	120 % du salaire de la plus haute classe de salaire, soit 288 335 francs	Caisse de pensions cantonale. Poursuite du versement du salaire pendant 48 mois au plus en cas de départ avant 65 ans.
Grisons	118 % du salaire de la plus haute classe de salaire, soit 261 992 francs	Caisse de pensions cantonale. En plus, retraite à vie. Base de calcul: 3,5 % du salaire pour chaque année d'activité, après 12 ans d'activité, 42 %, soit 110 037 francs par an au plus.
Argovie	304 483 francs	Caisse de pensions cantonale. Indemnité de départ correspondant à 1 an de salaire pour les membres du Conseil d'État qui quittent leur fonction avant 57 ans. Rente transitoire pour ceux qui partent après 57 ans.
Thurgovie	130 % du maximum de la plus haute classe de salaire, soit 286 193 francs.	Caisse de pensions cantonale. Retraite, à condition que l'intéressé quitte sa fonction après 50 ans.
Tessin	277 114 francs	Caisse de pensions cantonale. Indemnité de départ (pour les moins de 55 ans) ou rente transitoire pour les plus de 55 au moment du départ.
Vaud	251 000 francs	Retraite échelonnée ou indemnité de départ selon le cas de figure (âge, nombre d'années d'activité). Financement spécial par une retenue de 10 % sur le salaire.
Valais	300 000 francs	Caisse de pensions cantonale.
Neuchâtel	237 894 francs	Retraite échelonnée et rente de retraite partiellement réduite ou

		indemnité de départ, selon le cas de figure (âge, nombre d'années d'activité). Financement spécial par une retenue de 9 % sur le traitement pendant l'activité.
Genève	265 273 francs	Indemnité de départ ou retraite échelonnée, selon le cas de figure (âge, nombre d'années d'activité). Financement spécial par une retenue de 7,3 % sur le salaire. Réforme du système annoncée (votation populaire le 28.11.2021)
Jura	227 417 francs	Caisse de pensions cantonale. Rente transitoire après le départ de 55 000 francs par année d'activité.

*Traitement annuel brut, sans allocations ni frais, indépendamment des réductions à raison de revenus de remplacement, état 2021, sauf indication contraire.