

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



Cour plénière
CH - 1000 Lausanne 14
Tél. 021 318 91 11
Fax 021 323 37 00
Dossier n° 9.5.5.4

Séance plénière du 17 mars 2014 - Propositions de modification de la loi sur le Tribunal fédéral

I. Introduction

A. Historique

La Cour plénière s'était fixé comme but de consolider le Tribunal fédéral dans sa fonction constitutionnelle d'autorité judiciaire suprême de la Confédération. Un groupe de travail interne avait été chargé d'examiner les mesures susceptibles de favoriser la réalisation de ce but.

Le 30 octobre 2013, le Conseil fédéral a adopté le Rapport sur les résultats de l'évaluation de la nouvelle organisation judiciaire fédérale (FF 2013 8143). Il y déclare vouloir élaborer un projet en vue de corriger la liste des exceptions figurant à l'art. 83 LTF (loi sur le Tribunal fédéral, RS 173.110) et d'améliorer la protection juridictionnelle à l'égard des décisions du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale ainsi qu'en matière de droits politiques. Le Conseil fédéral relève aussi que le Tribunal fédéral doit faire face à un accroissement du nombre de dossiers et s'estime mal chargé puisqu'il est saisi de cas d'importance mineure alors qu'il ne connaît pas toutes les causes capitales pour l'unité du droit et le développement de la jurisprudence; il dit expressément vouloir tenir compte des conclusions auxquelles aboutira le groupe de travail interne institué par le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral a instauré un groupe de travail au sein de l'Office fédéral de la justice, chargé de présenter des propositions de modification de la LTF; le Tribunal fédéral est représenté dans ce groupe qui devrait déposer ses conclusions pour la fin de l'année 2014.

Le 12 septembre 2013, le conseiller national Caroni a déposé un postulat (no 13.3694) demandant à ce que le Conseil fédéral soit chargé d'examiner l'opportunité d'une révision de la LTF afin de décharger le Tribunal fédéral des affaires de moindre importance. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Il estime qu'il est très certainement nécessaire de procéder à quelques modifications de l'accès au Tribunal fédéral et propose d'examiner les mesures évoquées par le postulat dans le cadre du projet à élaborer à la suite du rapport d'évaluation précité. Le Conseil national a adopté le postulat le 13 décembre 2013.

Le 17 mars 2014, la Cour plénière du Tribunal fédéral a arrêté ses propositions de modification de la LTF. Lors du vote final, vingt-huit juges sur les trente-cinq présents les ont acceptées; quatre ont voté contre, trois se sont abstenus.

B. Principes retenus

De l'avis de la Cour plénière, ses tâches en tant que cour suprême consistent à trancher les questions de droit importantes dans tous les domaines juridiques, à veiller à l'application uniforme du droit fédéral dans tout le pays et à contribuer au développement du droit. La Cour plénière en déduit que la consolidation du Tribunal fédéral dans sa fonction constitutionnelle d'autorité judiciaire suprême de la Confédération suppose dès lors deux adaptations de ses compétences.

D'une part, les compétences du Tribunal fédéral doivent être élargies à toutes les matières justiciables. En tant que cour suprême, il doit être seul juge de dernier ressort.

D'autre part, les compétences du Tribunal fédéral doivent être limitées, dans une mesure adéquate, aux cas objectivement importants. Comme le législateur l'a lui-même relevé lors de l'adoption de la LTF, le Tribunal fédéral n'est pas une dernière instance d'appel; c'est aux instances précédentes qu'il appartient de rendre la justice dans les cas d'espèce (Message du 28 février 2001, ch. 4.1.4.5 ad art. 97, FF 2001 4000, 4140). Une décharge significative permettrait au Tribunal fédéral de consacrer suffisamment de temps à ce qui est sa tâche primaire; elle éviterait en outre une augmentation du nombre des juges et des greffiers avec les difficultés qui en découlent en matière de cohérence et d'unification de la jurisprudence, voire permettrait le cas échéant de réduire ce nombre. Le développement important que les juridictions fédérales et cantonales ont connu ces dernières années justifie de quelque peu restreindre l'accès au Tribunal fédéral dans les causes de moindre importance.

Les propositions de la Cour plénière seront soumises au groupe de travail de l'Office fédéral de la justice qui a déjà commencé ses travaux et qui devrait les terminer pour la fin de l'année 2014. Ces propositions restent nécessairement dans le cadre constitutionnel actuel.

II. Propositions

1. *Extension des causes administratives susceptibles de recours tel que défini à l'art. 84a LTF*

Le recours en matière de droit public est exclu contre diverses décisions énoncées à l'art. 83 LTF. Pour certaines, l'objet du litige ne justifie en soi pas l'exclusion de toute possibilité de recours à la cour suprême. Une ouverture totale du recours engendrerait toutefois une charge supplémentaire qui ne pourrait pas être absorbée.

Le Tribunal fédéral estime que la voie du recours en matière de droit public doit être ouverte contre certaines de ces décisions, mais dans une mesure limitée. La limitation telle que définie à l'art. 84a LTF est judicieuse. Cette disposition a été introduite au 1er février 2013 afin d'ouvrir la voie du recours contre les décisions du Tribunal administratif fédéral (TAF) en matière d'entraide administrative fiscale; auparavant, l'art. 83 let. h LTF excluait tout recours. L'art. 84a LTF précise que le recours n'est recevable que lorsqu'une question juridique de principe se pose ou qu'il s'agit pour d'autres motifs d'un cas particulièrement important au sens de l'art. 84 al. 2 LTF (violation de principes fondamentaux ou autres vices graves); la jurisprudence a précisé ces notions (cf. ATF 139 II 404 c. 1.3, 139 II 340 c. 4). Les décisions contre lesquelles la voie du recours devrait être ouverte sont celles énumérées aux let. f bis, g, h, j, m, n, p, q, r et u de l'art. 83 LTF. Le Conseil fédéral veut aller dans le même sens, mais de manière plus restrictive en ouvrant la voie du recours uniquement pour le cas où la contestation soulève une question juridique de principe.

Il n'y a aucun motif juridique pour exclure le recours contre les décisions en matière d'asile (art. 83 let. d ch. 1 LTF), aujourd'hui prises en dernière instance par le TAF. Toutefois, le risque d'abus est manifeste. Pour les requérants déboutés, la tentation serait grande de déposer des recours d'emblée dénués de chances du succès, uniquement pour faire durer la procédure et obtenir par ce biais une prolongation du droit de séjour; au regard des 4'000 à 5'000 affaires d'asile liquidées chaque année par le TAF, il y a un risque évident pour le Tribunal fédéral d'être submergé. L'ouverture des possibilités de recours ne peut dès lors qu'être très limitée. Le recours ne doit ainsi être ouvert que si une question juridique de principe se pose; la décision de savoir si la voie de recours est exceptionnellement ouverte en raison d'une question juridique de principe doit être prise par le TAF et figurer dans l'arrêt au fond; la constatation du TAF doit être définitive, et donc non susceptible de recours; elle ne doit par contre pas lier le Tribunal fédéral, celui-ci devant rester libre d'interpréter cette notion de droit fédéral. Le Conseil fédéral partage cette façon de voir, y compris sur le fait qu'il appartiendrait au TAF d'accorder la possibilité de recourir.

L'ouverture partielle du recours dans ces cas précités exige toutefois compensation, car la charge totale du Tribunal fédéral en matière de droit public ne doit pas augmenter. Cette ouverture doit donc impérativement aller de pair avec une limitation du recours (au sens de l'art. 84a LTF) dans des cas où il est actuellement

illimité. Les matières qui se prêtent à une limitation du recours sont en particulier: l'annulation ou la réintégration selon l'art. 41 LN (loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse); les décisions en droit des étrangers (décisions autres que celles où le recours en matière de droit public reste totalement exclu en vertu de l'art. 83 let. c LTF); les retraits de permis de conduire (art. 16 ss LCR).

La limitation du recours prévue à l'art. 84a LTF suppose nécessairement qu'il n'existe pas de voie de recours subsidiaire; sinon, la limitation peut être contournée et n'a pas de sens. Or, certaines décisions évoquées ci-dessus sont cantonales. Pour que la limitation des possibilités de recours contre ces décisions soit effective, le recours constitutionnel subsidiaire doit être exclu; à défaut, ce dernier recours serait ouvert chaque fois que les conditions posées par l'art. 84a LTF ne seraient pas remplies (art. 113 LTF). Les décisions précitées, qu'elles soient cantonales ou fédérales, sont rendues en procédure de recours dans le cadre de laquelle le grief d'une violation de la CEDH est admissible; la limitation des possibilités de recours au Tribunal fédéral ne contrevient ainsi pas à l'exigence d'un recours effectif au sens de l'art. 13 CEDH. Par contre, les décisions non susceptibles de recours au Tribunal fédéral pourront le cas échéant être portées directement devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme; mais il en va déjà aujourd'hui ainsi pour nombre de décisions du TAF (cf. art. 83 et 113 LTF), et on ne discerne pas pour quel motif la solution admissible pour le TAF ne le serait pas pour les juridictions suprêmes cantonales.

2. Extension du recours tel que défini à l'art. 84a LTF à d'autres causes

2.1. Décisions de mesures provisionnelles

Dans les recours formés contre des décisions portant sur des mesures provisionnelles, qu'elles soient incidentes ou finales, seule la violation de droits constitutionnels peut être invoquée (art. 98 LTF). Cela est insatisfaisant. D'une part, le Tribunal fédéral ne peut jamais examiner librement certaines dispositions de droit fédéral relatives à la procédure de mesures provisionnelles (cf. art. 261 ss CPC) et n'est dès lors pas en mesure de veiller à l'application uniforme du droit fédéral en la matière. D'autre part, les mesures provisionnelles sont prises sur la base de la seule vraisemblance, sont en règle générale provisoires, n'acquièrent pas force de chose jugée et peuvent faire l'objet d'un recours à une instance judiciaire cantonale; il ne se justifie pas d'ouvrir le recours au Tribunal fédéral contre toutes ces décisions, notamment pour critiquer n'importe quelle question de fait ou de droit en se prévalant d'une violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire.

Le Tribunal fédéral propose d'étendre aux mesures provisionnelles la réglementation précitée du recours limité selon l'art. 84a LTF, avec exclusion du recours constitutionnel subsidiaire. Ouvrir la voie de recours ordinaire, mais uniquement lorsqu'une question juridique de principe se pose ou qu'il s'agit pour d'autres motifs d'un cas particulièrement important, permettra de remédier à la situation actuelle

insatisfaisante. Le Tribunal fédéral sera largement déchargé de tâches qui ne sont pas celles d'une cour suprême, mais il sera en même temps mis en mesure de veiller à l'application uniforme du droit fédéral lorsqu'une question juridique de principe se pose ainsi que d'intervenir dans d'autres cas s'ils sont particulièrement importants pour un autre motif. La décharge ne sera évidemment effective que si le recours constitutionnel subsidiaire est exclu; à défaut, rien ne changera par rapport à la situation actuelle (cf. art. 98 et 116 LTF).

2.2. Décisions sur des prétentions patrimoniales

Dans les causes patrimoniales qui n'atteignent pas une valeur litigieuse minimale (30'000 ou 15'000 francs selon les causes), le recours ordinaire est en principe ouvert uniquement si la contestation soulève une question juridique de principe (art. 74 al. 2 let. a et art. 85 al. 2 LTF); à défaut, la voie du recours constitutionnel subsidiaire est ouverte, mais uniquement lorsque la décision émane d'une autorité cantonale (art. 113 LTF).

Le Tribunal fédéral propose d'étendre la même réglementation du recours limité aux décisions sur des prétentions patrimoniales avec valeur litigieuse inférieure à 30'000 ou 15'000 francs. Le Tribunal fédéral pourra ainsi examiner librement la cause non seulement lorsqu'elle pose une question de principe, mais aussi lorsqu'elle est particulièrement importante pour d'autres motifs; en même temps, il n'aura plus à s'occuper des autres causes qui ne présentent pas ces caractéristiques.

L'exigence d'une valeur litigieuse minimale est actuellement prévue pour le recours en matière civile (art. 74 al. 1 LTF) et pour le recours en matière de droit public (art. 85 al. 1 LTF). Cette règle doit être étendue au recours en matière pénale (cf. art. 78 al. 2 let. a LTF; art. 78 al. 1 LTF et art. 135, 138 et 429 CPP).

2.3. Décisions pénales non inscrites au casier judiciaire

Toute condamnation pénale, fût-ce à une amende d'ordre, peut être portée devant le Tribunal fédéral, appelé à se prononcer en troisième, voire parfois en quatrième instance (art. 78 LTF). Cela ne se justifie guère pour des condamnations à de petites peines lorsque la cause ne soulève pas de question importante.

Le Tribunal fédéral propose d'étendre la même réglementation du recours limité aux décisions pénales n'entraînant pas d'inscription au casier judiciaire. Il s'agit des condamnations pour des contraventions lorsque l'amende n'excède pas 5'000 francs ou les travaux d'intérêt général n'excèdent pas 180 heures, ainsi que les condamnations à des peines d'ordre (art. 366 al. 2 CP; art. 3 al. 1 let. c ch. 1 et art. 9 let. f VOSTRA). Pour le recours du ministère public ou d'un tiers, il y aurait lieu de prendre en considération la sanction requise devant l'instance précédente.

3. *Introduction de la double instance en matière pénale*

Le Tribunal fédéral peut être saisi de recours contre des décisions prises en procédure pénale par une seule instance cantonale. D'une part, tout moyen de droit prévu par le CPP contre les décisions prises par le Tribunal des mesures de contrainte (TMC) n'est ouvert que dans les cas expressément prévus par le CPP (art. 393 al. 1 let. c CPP). D'autre part, toute décision qualifiée de définitive ou de non sujette à recours par le CPP ne peut pas être attaquée par l'un des moyens de recours prévus par le CPP (art. 380 CPP). Ces décisions peuvent être directement portées devant le Tribunal fédéral (art. 80 al. 2 LTF). Il en va par exemple ainsi de la décision en matière de levée de scellés, prise en première instance par le TMC ou le tribunal saisi de la cause (art. 248 al. 3 CPP). Même des décisions d'autorités non judiciaires sont susceptibles de recours direct au Tribunal fédéral, notamment la décision, déclarée définitive par le CPP, du ministère public statuant sur une demande de récusation d'un policier (art. 59 al. 1 let. a CPP; cf. ATF 138 IV 214).

Le Tribunal fédéral propose d'introduire le principe de la double instance cantonale, sauf pour les décisions rendues par la dernière instance cantonale dans le cadre d'une procédure de recours où un recours cantonal ne se conçoit guère. Il en découlerait une décharge importante. Le Conseil fédéral va dans le même sens lorsqu'il dit qu'il y a lieu de réexaminer l'opportunité de maintenir les exceptions actuelles à la règle de la double juridiction inférieure au plan cantonal.

4. *Limitation de la qualité pour recourir des lésés*

Actuellement, la qualité pour déposer un recours en matière pénale est accordée à "la partie plaignante, si la décision attaquée peut avoir des effets sur le jugement de ses prétentions civiles" (art. 81 al. 1 let. b ch. 5 LTF). Par partie plaignante, la loi entend tout lésé qui déclare expressément vouloir participer à la procédure pénale comme demandeur au pénal ou au civil (art. 118 CPP). La qualité pour recourir est de la sorte accordée notamment au lésé qui a uniquement subi un dommage patrimonial.

Lors de l'adoption de la LAVI, la qualité pour recourir avait été accordée à tous les lésés. Cette réglementation a été modifiée par loi du 23 juin 2000 afin de limiter la qualité pour recourir aux seules "victimes", à savoir aux lésés qui, du fait d'une infraction, ont subi une atteinte directe à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle (art. 1 al. 1 LAVI). La modification avait été initiée par les Commissions de gestion des deux Chambres afin de décharger le Tribunal fédéral; la mesure avait été considérée si urgente et importante qu'elle a été réalisée avant l'adoption de la loi sur le Tribunal fédéral (Message du 21 décembre 2005, ch. 2.12.1.1.3, FF 2006 1057, 1320). Lors de l'entrée en vigueur du CPP au 1er janvier 2011, la qualité pour recourir a de nouveau été élargie à la partie plaignante.

Le Tribunal fédéral propose de limiter la qualité pour recourir à la seule victime, à l'exclusion du lésé n'ayant subi qu'un dommage matériel. Défendre les intérêts de la

poursuite pénale devant la cour suprême peut, voire doit être réservé au ministère public dans les causes où le lésé n'a pas subi directement d'atteinte physique, psychique ou sexuelle. La qualité pour recourir contre le prononcé civil n'est pas touchée; tout lésé qui a fait valoir des prétentions civiles dans le cadre du procès pénal peut recourir au Tribunal fédéral contre le prononcé civil du juge pénal (cf. ATF 133 III 701), de sorte que ses intérêts sont suffisamment protégés.

Il en découlera certes une disharmonie entre la qualité pour recourir à l'autorité cantonale de seconde instance (art. 382 CPP) et au Tribunal fédéral. Mais elle se justifie objectivement. De toute façon, comme la jurisprudence l'a reconnu, cette disharmonie existe déjà dans la réglementation actuelle, la qualité pour recourir de la partie plaignante étant définie plus largement à l'art. 382 CPP qu'à l'art. 81 LTF (ATF 139 IV 78 c. 3.3.4). De telles disharmonies n'ont rien d'extraordinaire; elles existent aussi en d'autres matières (cf. art. 450 al. 2 CC et art. 76 al. 1 LTF).

5. Suppression du libre examen des faits en assurances sociales

Lors de l'adoption de la LTF, le libre examen des faits en matière d'assurances sociales (ancien art. 132 OJ) a été partiellement maintenu, à savoir pour les recours contre des décisions en matière de prestations en espèces de l'assurance-invalidité, de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire (art. 97 al. 2 et art. 105 al. 3 LTF dans la version votée le 17 juin 2005). Cette exception à la règle générale selon laquelle le Tribunal fédéral ne revoit pas les faits était uniquement due à un compromis politique censé éviter un referendum.

Avant même son entrée en vigueur, la règle a été modifiée dans le sens que l'exception précitée en matière d'assurance-invalidité a été supprimée. Le Conseil fédéral, dans le cadre de la révision de la LAI, avait d'abord prévu d'aller dans le même sens, mais avait ensuite, malgré un large soutien dans le cadre de la procédure de consultation, renoncé pour s'aligner sur la solution finalement retenue par le parlement dans la LTF. Le parlement est néanmoins revenu sur sa décision six mois plus tard en excluant définitivement le libre examen des faits en matière d'assurance-invalidité.

Actuellement, le libre examen des faits existe ainsi dans le cadre des recours concernant l'octroi ou le refus de prestations en espèces de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire (art. 97 al. 2 et art. 105 al. 3 LTF, tels que modifiés par loi du 16 décembre 2005 et entrés en vigueur le 1er janvier 2007). Il est incontesté qu'il n'y a pas de motifs objectifs de maintenir ces exceptions ni, a fortiori, d'avoir une cognition différente selon les branches de l'assurance sociale; la suppression de ces exceptions serait au contraire la suite logique de la décision de 2006 relative à l'assurance-invalidité. Le Conseil fédéral partage cet avis.

* * * * *