

CH_VB 85.040 vom 27. August 1985

Bundesverwaltung, 1985-08-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_85.040

FR: CH_VB 85.040 du 27 août 1985

IT: CH_VB 85.040 del 27 agosto 1985

Erwägungen

E. 29

mai 1985 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Furgler Le chancelier de la Confédération, Buser 742

Vue d'ensemble Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances sont surchargés depuis des années. Ils ne parviennent plus, par leurs propres moyens, à faire diminuer la masse des dossiers en souffrance. Les procédures traînent en longueur et l'on ne peut ainsi plus garantir au justiciable que le tribunal se prononcera sur son litige dans un délai raisonnable. Afin de remédier à cette surcharge aiguë, le Parlement a pris à plusieurs reprises des mesures urgentes. Elles consistaient essentiellement en un renforcement des effectifs des deux tribunaux fédéraux. Les dernières de ces mesures remontent à 1984 quand le Parlement a augmenté de 15 le nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral et de six celui des rédacteurs d'arrêts; ces mesures sont toutes deux limitées à fin 1988. A court terme, elles apportent le soulagement nécessaire. Mais si elles se répètent à intervalles réguliers, elles mènent à un accroissement sans limites du personnel des tribunaux fédéraux. D'autres mesures s'imposent en matière de procédure et d'organisation tant pour éviter un tel accroissement que pour décharger les tribunaux à long terme. Elles devraient d'une part permettre aux tribunaux fédéraux de réduire la longueur de leurs procédures à une durée acceptable. D'autre part, elles devraient redonner à ces tribunaux la possibilité de se consacrer non seulement à la protection judiciaire du citoyen, mais également à d'autres de leurs tâches premières, à savoir l'application correcte et uniforme du droit ainsi que son évolution sur des points importants. Dans l'ensemble, les mesures d'allégement permettront de garantir la qualité de la jurisprudence et d'axer la juridiction de nos cours suprêmes sur leurs tâches essentielles. Il va sans dire que ces 743

mesures ne sauraient porter atteinte aux garanties constitutionnelles en matière de procédure accordées au citoyen. Parmi les mesures d'allégement, la procédure d'admission introduite pour les deux tribunaux fédéraux joue un rôle primordial. En principe, un justiciable ne pourra plus désormais en appeler à l'un de ces tribunaux que si sa cause est importante. Il va sans dire que la procédure d'admission n'est applicable que si la décision attaquée a été prise par une autorité judiciaire. Il convient dès lors de développer la juridiction administrative du degré inférieur tant fédérale que cantonale. D'autres mesures limitent également l'accès à nos cours suprêmes ou le rendent plus difficile; il s'agit de l'augmentation et de l'extension des valeurs litigieuses en matière civile, de la forte limitation apportée au champ d'application de l'action de droit administratif et de l'épuisement obligatoire des moyens de droit cantonal pour le recours de droit public. Mentionnons en outre la majoration des émoluments judiciaires du Tribunal fédéral et l'introduction, pour le Tribunal fédéral des assurances, de la même réglementation concernant les frais. D'autres mesures tendent par contre à simplifier la procédure de décision

des tribunaux fédéraux. La composition de trois juges est ainsi généralisée et la procédure simplifiée (sans délibération publique) est étendue à toutes les sections du Tribunal fédéral. On limite les débats dans le recours en ré- forme civil, le contrôle de l'opportunité ainsi que les dé- bats dans le recours de droit administratif. En outre, sur trois points, la réglementation valable pour le Tribunal fé- déral sera étendue au Tribunal fédéral des assurances. Ce- lui-ci sera lié par la constatation des faits et par les 744

conclusions des parties et dispensé du contrôle de l'opportu- nité . Le Conseil fédéral examine également, dans son message, des solutions de rechange à son plan de décharge. Ces solutions ont comme point commun qu'elles renoncent toutes à introduire une procédure d'admission et qu'elles ne prévoient que peu ou prou de mesures d'allégement en matière d'organisation et de procédure- On étudie les effets du projet du Conseil fédéral et de ces solutions de rechange sur la qualité de la juris- prudence, ainsi que leurs conséquences financières et sur le plan du personnel. Le Conseil fédéral profite enfin de l'occasion pour proposer la modification de diverses lois fédérales de procédure par souci de conformité à la Convention européenne des droits de l 'homme. L'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral dont i L a déjà été question est une mesure de transition. Elle est destinée à être remplacée, à la fin de 1988, par les mesures d'allégement apportées par le pré- sent projet. Cela signifie que le projet doit être traité et adopté d'ici la fin de la législature en cours. 745

Message 1 Partie générale II Situation initiale III Rétrospective 111,1 Revision de l'organisation judiciaire de 1969 L'actuelle loi fédérale ti 'organisation judiciaire (OJ; RS 173 .IIO) date de 1943. Elle n'a subi dans l'ensemble que des modifications ponctuelles jusqu'en 1969, date qui marque un tournant pour la justice fédérale, puisqu'on aborda alors de manière systématique les points suivants: D'une part, la procédure administrative fédérale fit, pour la première fois, l'objet d'une réglementation approfondie englobant la procédure non contentieuse (procédure de déci- sion) et la procédure contentieuse (procédure de recours) de- vant les autorités administratives de la Confédération (loi fédérale sur la procédure administrative; RS 172.021). D'au- tre part, la juridiction administrative du Tribunal fédéral, fut étendue. Jusque là, la voie judiciaire était réservée à un cercle déterminé d'affaires traitées par l'administration fédérale, en particulier en matière d'impôts fédéraux, affai- res énumérées exhaustivement. Le nouveau droit inverse cette règle et soumet en principe toutes ces affaires au recours de droit administratif (clause générale), les exceptions devant être énumérées exhaustivement (art. 97 ss OJ; FF 1965 II 1301 ss; Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., Berne 1983, p. 14 ss). 746

111.2 Augmentation du volume de travail du Tribunal fédéral Le volume de travail du Tribunal fédéral, notamment en matiè- re de droit public et de droit administratif, s'est accru considérablement depuis 1969. Le nombre des nouvelles affai- res a augmenté de 127 pour cent entre 1969 et 1983 (entrées 1969 = 1629; 1983 = 3710) . Durant cette période, c'est le nombre des litiges en matière de droit public qui s'est le plus fortement accru (entrées 1969 = 684; 1983 = 1688). L'accroissement du personnel ainsi que des mesures d'organi- sation et de procédure ont fait passer le nombre des affaires liquidées par le Tribunal fédéral de 1705 en 1969 à 3810 en 1983, ce qui représente une augmentation d'environ 123 pour cent. Alors qu'en 1969, chaque juge traitait en moyenne 66 affaires, il en liquidait annuellement 127 en 1983. Malgré cette amélioration, les retards n'ont cessé de s'accumuler, l'augmentation des affaires nouvelles réduisant pour ainsi dire à néant les effets des mesures destinées à décharger le Tribunal fédéral. A la fin de l'année 1983, le Tribunal fédéral dut reporter

l'examen de 1662 causes à 1984. 700 d'entre elles, introduites ou suspendues durant les trois derniers mois de 1983, peuvent être considérées comme des reports "normaux". Les 900 affaires restantes sont par contre des dossiers véritablement en souffrance, essentiellement auprès des cours de droit public du Tribunal fédéral. Sont en souffrance les affaires qui, bien qu'en état d'être jugées, n'ont pas encore pu être liquidées par suite de la surcharge du tribunal (Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1983, p. 398, en. IV; FF 1983 IV 487 s., ch. 111). En 1970, la durée moyenne des procédures s'élevait, en matière de droit public, à 121 jours et, en matière de droit administratif, à 143 jours; en 1983, ces mêmes durées atteignent respectivement 204 et 303 jours. A noter que le temps 747

nécessaire à la rédaction des arrêts n'est pas compris dans ces chiffres (Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1970, p. 247, let. C, et en 1983, p. 414, let. C/I). 111.3

Augmentation du volume de travail du Tribunal fédéral des assurances La charge du Tribunal fédéral des assurances a subi, jusqu'en 1982, une évolution comparable à celle du Tribunal fédéral. Durant les premières années ayant suivi 1969, le volume de travail du Tribunal fédéral des assurances ne s'est pratiquement pas modifié. Mais depuis 1975, il s'est accru considérablement. Alors qu'on enregistrait, entre 1970 et 1972, 683 entrées en moyenne, on en comptait 1540 par année entre 1980 et 1982. En une décennie, l'augmentation des nouvelles affaires se chiffre donc à 125 pour cent. Force est pourtant de constater que le nombre des nouvelles affaires qui était de 1429 en 1982 est descendu à 1350 (-79) en 1983. Ce sont principalement les recours en matière d'assurance-invalidité qui ont diminué (-115). En 1983, 1621 affaires furent liquidées. 966 recours étaient encore pendants à la fin de l'année, alors qu'ils se chiffraient à 1237 le 31 décembre 1982. Le nombre des dossiers à reporter à 1984 put ainsi être réduit de 271 (Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1983, p. 423; FF 1984 IV 489, ch. 12). La durée moyenne de la procédure, qui s'élevait en 1970 à 4,7 mois, a atteint, en 1983, 9,5 mois (Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1970, p. 254, let. C, et en 1983, p. 430, let. C/I). 748

112 Evolution en 1984 et perspectives Pour l'année 1984, on peut dégager l'image suivante (Rapports du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sur leur gestion en 1984, p. 376 s., 391 ss, 399 et 406 s.): 112.1 Tribunal fédéral Durant cette année, le Tribunal fédéral enregistra 3997 entrées, soit 287 de plus qu'en 1983. Le nombre des nouvelles affaires s'est ainsi accru de 7,7 pour cent par rapport à l'année précédente. La tendance à l'augmentation du nombre de dossiers, existant depuis plusieurs années, persiste. Alors que cette tendance s'était, fait particulièrement sentir jusqu'à présent pour le recours de droit public, ce sont les contestations en matière de droit administratif qui furent les premières touchées en 1984; les recours de droit administratif ont en effet augmenté de 23,5 pour cent. Grâce au nombre de jugements rendus (4015), le tribunal parvint à peu près à compenser l'abondance des nouveaux dossiers. Toutefois, cette même abondance ne lui permit pas de réduire sensiblement le nombre des cas en suspens avec son effectif ordinaire. Cette tâche incombe aux 15 juges suppléants extraordinaires qui exercent leurs fonctions depuis la mi-juillet 1984 et sont nommés jusqu'à fin 1988. A la fin décembre 1984, ces suppléants avaient liquidé 108 des dossiers qui leur avaient été attribués. Le tribunal dut reporter l'examen de 1644 dossiers (1662 l'année précédente) à 1985. Ces affaires en suspens étant toujours manifestement trop nombreuses, on ne saurait donc escompter que la durée moyenne de la procédure diminue. Pour les contestations relevant du droit public, elle atteignit 173 jours en 1984, durée à laquelle s'ajoute le temps nécessaire à la rédaction des arrêts (33 jours en moyenne en 1984). La situation est encore pire en

administratif: la durée moyenne de la procédure atteint 317 jours et celle de rédaction des arrêts, 36 jours. 112.2 Tribunal fédéral des assurances Les nouvelles contestations portées devant le Tribunal fédéral des assurances ont atteint leur record en 1980 et 1981 et se chiffraient alors à 1600. Depuis lors, leur nombre est en diminution et il se stabilisa, en 1984, à 1251. Le tribunal liquida 1350 affaires. Le nombre des recours pendants a été ainsi réduit et s'élevait, à la fin de 1984, à 867. On ne peut que se réjouir de la diminution du nombre des dossiers en souffrance. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la durée moyenne de la procédure, qui s'élevait en 1973 à moins de cinq mois, atteint actuellement encore environ neuf mois. Lorsque les affaires sont complexes, les parties doivent parfois attendre deux ans, voire plus, le jugement mettant fin à la procédure. C'est en particulier en matière de sécurité sociale que la rapidité de la procédure fait défaut. Aux yeux des justiciables, cette lenteur est inconcevable et indigne d'un Etat de droit. En outre, il faut tenir compte du fait que les chiffres concernant 1984 ne permettent aucunement de juger correctement de la situation du Tribunal fédéral des assurances, ne serait-ce qu'à moyen terme; aussi l'évolution future du volume de travail du tribunal doit-elle être examinée dans un contexte plus vaste. Il y a d'abord lieu de constater que la diminution du nombre des nouveaux dossiers ne va pas de pair avec un allègement comparable de la tâche du tribunal. En effet, si le nombre des cas simples a diminué dans une mesure considérable, le degré de complexité des autres litiges n'a cessé d'augmenter. 750

On attend, dans un proche avenir, la deuxième révision de la loi sur l'assurance-invalidité qui devrait instaurer quatre échelons (au lieu des deux existant actuellement) pour l'évaluation des rentes invalidité (FF 1985 I 37 es, ch. 21). Cela entraînera probablement une augmentation sensible du nombre des demandes de rente et par là même, des recours y relatifs au Tribunal fédéral des assurances, car les nombreux assurés auxquels des prestations ont été refusées, faute d'un degré suffisant d'invalidité, en appelleront en dernier ressort au tribunal. Les révisions énumérées ci-après et relatives à certaines matières particulières des assurances sociales sont entrées en vigueur le 1er janvier 1984: - La loi fédérale sur l'assurance-accidents (RS 832.20) qui accroît de deux tiers le nombre des entreprises soumises à l'assurance, d'un tiers le nombre des assurés et qui étend considérablement le nombre des assureurs; les occasions de conflit, et partant le volume des litiges, se multiplieront. - La loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0) qui introduit, outre divers nouveaux genres de prestations, de nombreuses modifications fondamentales nécessitant la création d'une nouvelle jurisprudence. Ces deux nouvelles lois n'ont jusqu'ici pas encore été la source d'une augmentation importante du nombre des recours devant le Tribunal fédéral des assurances. Celui-ci a néanmoins ressenti une surcharge suite aux nouvelles questions de droit aussi délicates qu'importantes qu'il a été appelé à trancher dans le domaine de l'assurance-chômage. Il convient enfin de rappeler que la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 331.40), entrée en vigueur le 1er janvier 1985, ouvre des 751

portes sur l'inconnu pour le Tribunal fédéral des assurances. La loi et ses ordonnances sont complexes et les organes responsables de la prévoyance professionnelle ainsi que les organes d'exécution sont extrêmement nombreux et polymorphes. Il ne fait aucun doute que, au cours des années nécessaires à l'introduction du 2e pilier, le tribunal aura à se prononcer sur des questions de fond très diverses et ce jusqu'à ce que l'on ait acquis un tant soit peu

d'expérience dans l'application de cette loi. Il faut donc compter avec une augmentation de la charge du Tribunal fédéral des assurances dans les années à venir. Elle sera assurément due à la difficulté des recours, mais très probablement aussi à leur nombre croissant. 113

Genèse de la revision 113.1 Interventions parlementaires Les préliminaires parlementaires de la revision (motions et postulats) sont mentionnés dans l'introduction au présent message. 113.2 Travaux préparatoires de l'administration 113.21 La commission d'experts Marti Dans les années 1969 à 1971, une commission d'experts, placée sous la présidence du professeur Hans Marti de Berne, a préparé une revision partielle de l'OJ. Le but premier était d'assouplir et d'élargir les conditions du recours de droit public (motion Cadruvi, postulats Bachmann et Caroni; cf. Introduction). Il n'a cependant pas été donné suite à ces propositions, et ce pour deux raisons: d'une part le Tribunal fédéral, assouplissant les exigences de forme du recours de 752

droit public, a pris en considération les souhaits émis dans les interventions parlementaires. D'un autre côté, la charge du Tribunal fédéral commençant, dans les années septante, à s'alourdir considérablement, il se révéla judicieux de remédier avant tout à cette situation. Comme un important surcroît de travail menaçait alors nos cours suprêmes, on renonça à accorder la priorité à une extension de la protection juridique, et on mit désormais l'accent sur un allègement de la tâche de ces tribunaux. Ces propositions ont également trouvé leur écho dans les discussions auxquelles la journée suisse des juristes a donné lieu en 1975, à Montreux (Revue de droit suisse, 1975 II 428 ss). 113.22 La commission d'étude Cavin Inquiété par cette situation, le Département fédéral de justice et police institua, en 1975, une commission d'étude placée sous la présidence de Pierre Cavin, alors président du Tribunal fédéral. La commission d'étude était chargée d'élaborer un plan de réforme de l'organisation judiciaire à moyen et long terme. Cette réorganisation devait être axée sur la juridiction de droit public et de droit administratif et permettre de décharger les tribunaux fédéraux sans pour autant avoir à en augmenter les effectifs. La commission était composée de Messieurs André Grisel, président du Tribunal fédéral, Theodor Bratschi, juge fédéral (Tribunal fédéral des assurances), Fritz Gygi, professeur (université de Berne), Hans-Peter Moser, président du tribunal administratif (Zurich), Joseph Voyame, directeur de l'Office fédéral de la justice et Alfred Muff, directeur-suppléant de cet office. 753

En 1977, la commission d'étude présenta l'avant-projet de revision de l'OJ. Elle proposa en particulier, comme mesure d'allègement, d'augmenter le nombre des instances judiciaires inférieures pour la juridiction administrative fédérale. Il s'agissait de créer, à l'échelon fédéral, une commission centrale de recours en matière administrative. Cette commission aurait été la première autorité de recours contre les décisions de l'administration fédérale pouvant, en dernière instance, faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances. Les cantons, pour leur part, auraient dû instituer des autorités de recours indépendantes de l'administration chargées de connaître des litiges découlant du droit administratif fédéral, dans la mesure où la décision de l'autorité cantonale de dernière instance pouvait directement faire l'objet d'un recours de droit administratif. Cet avant-projet contenait en outre des innovations relatives à l'organisation qui ont été introduites entre-temps (extension du champ d'application de la procédure sommaire, formation de deux cours de droit public au Tribunal fédéral; cf. ch. 114.1 ci-après). 113.23 La commission d'experts Pubs Au début de l'année 1978, le Département fédéral de justice et police, avec l'assentiment du Conseil fédéral, a désigné une commission d'experts, placée sous la présidence du juge fédéral. Hans Dubs (décision

du Conseil fédéral du 15 mars 1978). Elle fut constituée de manière à garantir une juste représentation des milieux directement intéressés (notamment des tribunaux fédéraux et cantonaux, de l'adminis-

754
tration fédérale, du barreau et des milieux scientifiques) .2) Dans la suite du présent message, on mentionnera la commission d'experts Dubs sous l'appellation "commission d'experts". La commission d'experts put commencer ses travaux au mois de mars 1978. Elle tint 14 séances plénières (dont huit de deux jours) et chargea des sous-commissions d'étudier différents thèmes. Les sous-commissions tinrent 14 séances. La commission d'experts était chargée d'examiner à son tour et d'un oeil critique l'avant-projet élaboré par la commission d'étude Cavin. La charge accablant les tribunaux fédéraux ne cessant d'augmenter, les experts durent concentrer leurs efforts sur la recherche de mesures propres à alléger la tâche de nos cours suprêmes de manière efficace et du- 2) La commission était composée comme il suit: MM. - Theodor Bratschi, juge fédéral, Tribunal fédéral des assurances, Lucerne - Francis Cagianut, professeur, président du tribunal administratif, Saint-Gall - Matthias Cavelti, conseiller aux Etats, avocat, Coire - Hans Dressler, président de la cour d'appel, juge suppléant au Tribunal fédéral. Baie - Rolande Forni, juge fédéral, Lausanne - André Grisel, ancien président du Tribunal fédéral, Lausanne - Charles Guggenheim, président du tribunal cantonal, Fribourg - Fritz Gygi, professeur, Berne - Kurt Hauri, directeur-suppléant de l'administration fédérale des finances, Berne - Charles-André Junod, professeur, avocat, Genève - Adolf Lüchinger, juge fédéral, Lausanne - Hans Marti, professeur, avocat-notaire, Berne - Pierre Moor, professeur, Lausanne - Hans-Peter Moser, président du tribunal administratif, Zurich - Alfred Muff, directeur-suppléant de l'Office fédéral de la justice, Berne - Peter Müller, juge fédéral, Lausanne - Jean-François Poudret, professeur, avocat, Lausanne. 755

râble. La commission d'experts dut en outre examiner dans quels domaines il lui paraissait indiqué d'améliorer la protection juridique des justiciables. Enfin, la commission profita de l'occasion pour remanier l'OJ d'un point de vue rédactionnel et systématique. En février 1982, la commission d'experts déposa son avant-projet de révision de l'OJ ainsi que le rapport y relatif.3) Conformément au mandat reçu, elle mit l'accent sur des modifications destinées à contribuer, ne fût-ce qu'indirectement, à la décharge des tribunaux fédéraux. S'agissant de la juridiction administrative dans le domaine du droit administratif fédéral, on propose d'augmenter le nombre des autorités inférieures au Tribunal fédéral, indépendantes de l'administration (commissions fédérales de recours, autorités inférieures indépendantes de l'administration, obligatoires au niveau cantonal; Rapport de la commission d'experts, p. 9 ss, 14 ss). Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, lorsqu'il revoit les décisions émanant de ces autorités inférieures sous l'angle du droit administratif, se limiterait en principe aux seuls points de droit, à l'exclusion des constatations de fait et des questions d'opportunité (art. 117 et 118 avant-projet, ci-après AP). Dans ce contexte et par voie de conséquence, le Tribunal fédéral des assurances n'aurait plus à revoir les constatations de fait ni les questions d'opportunité dans les litiges portant sur des prestations d'assurance sociale. En effet, il existe déjà des tribunaux cantonaux d'assurances statuant comme autorités inférieures, indépendantes de l'administration. En outre, à l'instar du Tribunal fédéral, ce tribunal serait aussi lié à l'avenir par les conclusions des parties (art. 127, 1er al., AP) et serait en principe tenu de mettre les frais à la charge de la partie qui succombe, ce qui 3) L'avant-projet et le rapport de la commission d'experts peuvent être obtenus auprès de l'Office fédéral de la justice. 756

n'était pas le cas jusqu'alors dans les litiges relatifs aux prestations d'assurance (art. 62, 1er al., AP). S'agissant du recours de droit public, on a étendu l'exigence de l'épuisement des moyens de droit cantonal (art. 134 AP). L'action de droit administratif, dont le Tribunal fédéral, dans un procès direct, connaît en instance unique, cède le pas, dans une large mesure, au recours de droit administratif (art. 110 AP) . . Dans le domaine de l'administration de la justice civile, la valeur litigieuse est augmentée pour les litiges déferés au Tribunal fédéral par la voie du recours en réforme et de l'action de droit civil et elle est introduite pour les affaires civiles pécuniaires (art. 68, 1er al., 71, 1er al., et 73, AP); en outre, les débats n'ont plus lieu de droit (art. 90, 1er al., AP). La procédure simplifiée, sans échange d'écritures ni délibération publique, devient la règle générale pour les cas que l'on peut liquider sans autre forme de procès (art. 53, 1er al., AP). La procédure est en outre allégée, en ce sens que la décision peut être motivée par un simple renvoi aux considérants de l'autorité inférieure ou au mémoire d'une autorité (art. 53, 2e al., AP) et les cas où le recourant procède de façon téméraire, dilatoire ou de quelque autre manière abusive sont écartés (art. 54 AP). La possibilité de siéger à trois juges devient la règle générale. La composition de cinq ou de sept juges passe à l'arrière-plan (art. 25, 1er al., AP). Le monopole de l'avocat, actuellement prescrit pour les affaires civiles et pénales, est étendu à toutes les procédures (art. 39, 1er al., AP). Les effectifs du service de documentation, du service juridique et de la chancellerie seront étoffés (Rapport de la commission fédérale. 137e année. Vol. II 757

mission d'experts, p. 34). A la différence des mesures précitées, ce renforcement ne saurait être réalisé sans incidence sur le plan du personnel (greffiers, collaborateurs scientifiques et personnel d'administration) et du budget. La commission d'experts proposa en outre une série de mesures qui, sans décharger les tribunaux, se justifient pour d'autres motifs, par exemple pour combler les lacunes du droit en vigueur (Rapport de la commission d'experts, p. 83, ch. 52). Le 23 février 1983, le Conseil fédéral autorisa le Département fédéral de justice et police à entamer la procédure de consultation au sujet de l'avant-projet de la commission d'experts et des propositions complémentaires faites par le Département fédéral de justice et police. Les cantons, les tribunaux fédéraux, les partis politiques et les organismes intéressés furent ainsi invités à se prononcer. 113.24 Propositions complémentaires du Département fédéral de justice et police Le Département fédéral de justice et police mit en discussion des mesures complémentaires d'allègement. Il s'agissait d'une part de la procédure dite d'admission et d'autre part de la création de nouvelles commissions fédérales de recours en matière administrative. La procédure d'admission vise à réduire le flot des litiges susceptibles d'être portés devant les tribunaux fédéraux. Le tribunal n'aura à examiner le fond d'un litige que si l'un des critères d'admission prescrits est rempli. Tel est le cas, selon l'avant-projet du département, si la décision rendue par la juridiction inférieure a été prise en violation de prescriptions essentielles du droit fédéral relatives à la procédure ou si elle soulève une question de droit d'une portée de principe dont le tribunal n'a pas encore eu à connaître ou que la juridiction inférieure a tranchée en s'écartant de la jurisprudence du Tribunal fédéral. 758

La procédure d'admission ne s'applique qu'aux recours dirigés contre les décisions d'autorités judiciaires. S'agissant de la juridiction administrative, la commission d'experts avait déjà recommandé l'institution d'autorités judiciaires indépendantes au niveau cantonal et fédéral. Ces autorités, compétentes de manière générale en matière de droit administratif fédéral à l'échelon cantonal, sont spécialisées dans des domaines déterminés

à l'échelon fédéral (nouvelles commissions de recours en matière de culture, de formation, de personnel fédéral et de retrait de permis de conduire). Il s'agissait en outre, selon la proposition du département, d'instaurer également des commissions fédérales de recours en matière de droit administratif économique (y compris dans le domaine du contingentement) et d'impôts fédéraux indirects. En outre, le département profita de l'occasion pour soumettre également à la procédure de consultation des propositions qui avaient été élaborées par un groupe de travail chargé d'examiner le postulat Reiniger (1980 P 79.497, Conseil national). Ce postulat invite le Conseil fédéral à étudier s'il n'y aurait pas lieu de procéder à une modification des lois fédérales de procédure (organisation judiciaire fédérale, procédure pénale fédérale et procédure administrative), afin de permettre la révision des arrêts rendus par le Tribunal fédéral, lorsque ceux-ci ont été jugés contraires à la Convention des droits de l'homme par la Cour européenne de justice ou par le Comité des Ministres. Le postulat demandait également d'examiner s'il ne faudrait pas prévoir des motifs de révision analogues pour les jugements cantonaux. 114 Mesures urgentes Durant les travaux préparatoires pour la réforme de l'organisation judiciaire, le volume de travail des deux tribunaux fédéraux a peu à peu atteint des proportions insoutenables. Des mesures permettant de remédier, à bref délai, à cette surcharge aiguë s'imposèrent. Le Conseil fédéral proposa donc 759

au Parlement, dans différents messages, des mesures urgentes destinées à décharger la juridiction fédérale. 114.1 Message du 12 avril 1978 (FF 1978 I 1245 ss) Par ce message, le Conseil fédéral a proposé au Parlement diverses modifications issues des travaux de la commission d'étude Cavin et prêtes à être appliquées (cf. en, 113.22 ci-dessus). La modification correspondante de l'OJ (RO 1979 42) entra en vigueur le 1er février 1979 et consistait: - à transformer la cour de droit public et de droit administratif du Tribunal fédéral en deux cours de droit public (art. 12, 1er al., let. a, OJ); - à composer celles-ci de trois juges pour les affaires de routine également en matière de juridiction de droit public, même si elles ne relèvent pas de la procédure sommaire (art. 15, 2e et 3e al., OJ); - à permettre la procédure sommaire pour les arrêts donnant gain de cause au recourant en matière de droit public et de droit administratif (art. 92, 2e al., et 109, 2e al., OJ); - à élire deux juges fédéraux supplémentaires dans les limites du nombre légal maximum, ce qui porte depuis lors à 30 le nombre de juges du Tribunal fédéral (art. 1er, 1er al., OJ); - à porter de 24 à 28 le nombre maximum des greffiers, et des secrétaires du Tribunal fédéral (RO 1979 228). L'Assemblée fédérale a écarté une proposition du Conseil fédéral visant, dans ce contexte, à décharger le Tribunal fédéral des assurances de l'obligation d'examiner aussi les questions d'opportunité et de fait (art. 132, let. a et ta, OJr FF 1978 I 1252 ss; BÖ N 1978 809 ss, 1236 et 1237; E 1973 425 ss, 495). 760

114.2 Message du 26 novembre 1979 (FF 1980 I 161 ss) Se fondant sur ce message, le Parlement a fait passer de 13 à 23 le nombre légal maximum de rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral des assurances (arrêté du 21 mars 1980; RO 1180 274). Le 1er janvier 1978 déjà, le nombre des juges supplémentaires avait été porté de sept à neuf (BÖ N 1977 1763 s.). Le 11 juin 1980, le Parlement a en outre élu deux juges supplémentaires, exerçant leurs fonctions à plein temps, et a porté ainsi leur nombre à neuf (BÖ N 1980 847 s.). 114.3 Message du 17 septembre 1980 (FF 1980 III 773 ss) Vu la surcharge croissante du Tribunal fédéral, il fallut à nouveau augmenter le nombre des rédacteurs d'arrêts et le porter de 28 à 40 (RO 1981 226). 114.4 Message du 19 octobre 1983 (FF 1983 IV 485 ss) Trois ans plus tard, il se révéla à nouveau nécessaire de prendre des mesures d'urgence afin de décharger la

juridiction fédérale. Celles-ci devaient donner au Tribunal fédéral les moyens de ramener les retards accumulés à un niveau acceptable, en attendant l'entrée en vigueur et les effets de l'OJ révisée. Ces mesures transitoires portaient essentiellement sur le renforcement de l'effectif du Tribunal fédéral, en premier lieu l'élection de 15 juges suppléants qui exerceront une fonction temporaire, à savoir jusqu'à fin 1988. En outre, la faculté a été accordée au Parlement d'élire à l'avenir des juges fédéraux sortants, en qualité de juges suppléants temporaires, lesquels ne seront pas imputés sur le nombre maximum fixé par la loi- Quant aux autres mesures, elles ré-

761
sultaient, en ce qui concerne le Tribunal fédéral, de l'augmentation précitée du nombre des juges: indépendamment du fait que le nombre des rédacteurs d'arrêts dut provisoirement être porté de 40 à 46, l'effectif de la chancellerie dut être accru. Enfin, il se révéla indispensable de relever les indemnités journalières allouées aux suppléants en raison de la plus lourde responsabilité qu'ils auront à assumer. Cette dernière mesure entrainait dans la compétence du Conseil fédéral. La réglementation concernant le recours aux juges fédéraux sortants et l'augmentation des indemnités journalières attribuées aux suppléants devait en outre être également applicable au Tribunal fédéral des assurances. Le Parlement a approuvé, dans les limites de sa compétence, les mesures précitées lors de sa session de printemps 1984; elles sont entrées en vigueur le 15 juillet 1984 (RO 1984 748) . 12 La surcharge, problème principal de la juridiction fédérale 121 Signes de la surcharge L'organisation judiciaire souffre actuellement avant tout de surcharge chronique. Un tribunal est surchargé lorsque le flot de causes dont il est saisi l'empêche de bien juger dans des délais raisonnables. Cela se manifeste par des signes extérieurs: les affaires introduites sont plus nombreuses que celles qui sont liquidées, l'arriéré grossit et la durée entre l'introduction d'une affaire et le prononcé de l'arrêt (durée de la procédure) ne cesse d'augmenter (Grisel André, La surcharge des Cours suprêmes et les moyens d'y remédier. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1978, p. 374). 762

Le Tribunal fédéral donne, depuis longtemps déjà, des signes manifestes de surcharge (cf. ch. 111.2 et 112.1 ci-dessus). Le Tribunal fédéral des assurances s'est, quant à lui, trouvé quelque peu soulagé ces derniers temps. De l'avis des spécialistes, il ne s'agirait cependant que d'un répit passager; en effet, avec l'entrée en vigueur des nouvelles lois en matière de sécurité sociale, la charge de ce tribunal ne peut, à moyen ou long terme, aller qu'en s'alourdissant à nouveau (cf. ch. 112.2 ci-dessus). En outre, la durée moyenne des procédures devant ce tribunal est manifestement trop longue. Vu sous cet angle, le Tribunal fédéral des assurances est lui aussi surchargé. 122 Causes de la surcharge Différentes causes sont à l'origine de la surcharge de la juridiction fédérale. Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé à ce sujet lors d'anciens messages (FF 1978 I 1248, ch. 2; FF 1980 I 164, ch. 13; FF 1983 IV 488, ch. 113). Ces causes ont trait d'une part à la législation elle-même et à la jurisprudence et d'autre part à l'évolution de la société et de la situation économique (voir aussi. Schibli Peter, Die Möglichkeit der Einführung einer Zulassungsbeschränkung am schweizerischen Bundesgericht nach dem Muster des amerikanischen Certiorari-Verfahrens, thèse Berne 1984, p. 170 ss). Examinons d'abord les causes liées à la législation et à la jurisprudence: récemment, l'accès à nos cours suprêmes fut progressivement facilité. Le système de la clause dite générale fut introduit pour la juridiction administrative du Tribunal fédéral (cf. ch. 11.1.1 ci-dessus). Les décisions se fondant sur le droit administratif fédéral peuvent en principe faire l'objet d'un recours de droit administratif devant L'un de nos deux tribunaux fédéraux, à moins que le droit fé-

déral ne prévoit une exception (art. 97 ss OJ). Pratiquement, cela signifie que plus la Confédération étend son activité (administration restrictive et administration de promotion), plus le volume de travail des tribunaux fédéraux s'accroît. 763

En d'autres termes: l'entrée en vigueur de chaque nouvelle loi contribue à alourdir la charge du Tribunal fédéral ou du Tribunal fédéral des assurances. De son côté, la jurisprudence des cours suprêmes n'est pas non plus étrangère à cette évolution. Le Tribunal fédéral par exemple, suivant certaines interventions parlementaires, a élargi la qualité pour agir dans le recours de droit public (ch. 113.1 ci-dessus), 5 ' il est évident, pour éviter tout malentendu, qu'il ne s'agit pas ici de critiquer cette jurisprudence, on se doit néanmoins de ne pas exclure d'emblée que le Tribunal fédéral puisse, dans une certaine mesure, influencer par sa jurisprudence sur son propre volume de travail. Parmi les causes de surcharge liées à l'évolution de la société et de la situation économique, mentionnons d'abord l'accroissement de la population résidant en Suisse. Toutefois, ce ne saurait en être la cause unique car depuis bien des années le nombre d'habitants est resté stagnant (Annuaire statistique de la Suisse 1984, p. 57). Par contre, le volume de travail accablant les tribunaux fédéraux n'a quant à lui cessé d'augmenter. Aussi faut-il chercher encore d'autres motifs à cette augmentation. L'élévation du niveau de vie ainsi que les moyens techniques actuellement à disposition ne sont pas à négliger. La masse des véhicules à moteur ainsi que la densité de la circulation routière par exemple, ne vont pas sans conséquences; des accidents sont souvent à l'origine de litiges soulevant des questions juridiques délicates. Nécessitant souvent de longues procédures, ces litiges ne contribuent pas à la décharge des tribunaux. Mentionnons enfin un état de fait qui, bien que moins manifeste que les causes évoquées auparavant, joue un rôle indéniable. Il s'agit du changement d'attitude du citoyen à l'égard des pouvoirs publics. Ces derniers, s'ils interviennent plus souvent en faveur du bien-être des citoyens, exercent également une emprise plus forte qu'autrefois dans bien des domaines. Cette évolution ne manque pas de multi-

plier les conflits entre citoyens et Etat. Elle trouve cependant sa contrepartie naturelle dans l'extension de la protection juridique. Conscient de ses moyens de défense contre l'Etat, le justiciable en use seul, ou assisté par exemple d'un avocat, pour sauvegarder ses intérêts. Cet état de choses doit avoir également contribué à encombrer les tribunaux fédéraux en matière de droit public et de droit administratif. Il convient de mentionner, comme corollaire inquiétant de cette attitude, une forte augmentation des litiges introduits de manière procédurière ou autrement abusive. Un nombre croissant de justiciables submerge littéralement le tribunal de procédures de pure chicane ou de caractère dilatoire. Ces recourants multiplient les démarches dans l'espoir non seulement d'entraver ou de retarder le cours normal d'une procédure, mais encore de paralyser la bonne marche de la justice elle-même. L'obligation pour le tribunal de s'occuper dans une mesure sans cesse accrue de telles affaires, qui réclament beaucoup de travail, entraîne pour le contribuable une charge supplémentaire que rien ne justifie. Elle impose de surcroît aux justiciables, qui visent de leur droit conformément à la volonté du législateur, une attente de plus en plus longue avant qu'il soit statué sur leur cas. Il est dès lors urgent que le législateur fasse obstacle à l'abus de droit dans le cadre de la procédure; il convient de prévoir dans la loi fédérale sur l'organisation judiciaire une disposition permettant au juge de parer à de tels procédés, en écartant d'office les procédures abusives. (Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1979, p. 316). 123 Effets de la surcharge Le Conseil fédéral a déjà mis en évidence lors d'anciens mes-

sages, les effets de la surcharge des tribunaux fédéraux (FF 1978 I 1248, en.

2; FF 193Q I 163, ch. 2 et III 775, ch. 1; FF 1983 IV 4R8, ch. 112), Celle-ci risque de nuire à la pro- 765

tection juridique du citoyen, ainsi qu'à la sécurité et à l'unité du droit. La protection juridique est menacée par le fait que les tribunaux fédéraux ne sont visiblement plus en mesure de trancher un litige dans un délai raisonnable. La Constitution fédérale (art. 4) de même que la Convention européenne des droits de l'homme (art. 6, § 1; RS O.101) confèrent pourtant à tout justiciable un droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable. Ce droit est violé, par exemple, lorsqu'un recours de droit administratif n'est liquidé que trois ans et demi après avoir été déposé, sans que des motifs pertinents justifient une procédure aussi longue. Or, la surcharge du tribunal, à elle seule, ne saurait constituer un tel motif (arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, du 13 juillet 1983, dans la cause Zimmermann et Steiner contre Confédération suisse, - Revue suisse de jurisprudence, 1983, p. 327 s.; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 47.150 C; Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 1983, p. 482). La précipitation dans laquelle les juges doivent travailler nuit inévitablement à leur sérénité, leur pondération et leur logique. Aussi la qualité de la jurisprudence s'en trouve-t-elle également affectée. La jurisprudence du tribunal suprême exige du juge une étude très approfondie des affaires qui lui sont attribuées pour rapport et de celles qui ont été instruites par les autres membres de la cour. Malgré tous les efforts consentis, il est extrêmement difficile, sous la pression perpétuelle du flot de dossiers à liquider, d'examiner chacun d'entre eux avec la diligence requise; un tel climat favorise en effet une approche ponctuelle, centrée sur chaque cas particulier au détriment du contexte général. Cette situation risque en outre de donner un poids excessif au rapporteur qui se trouve ainsi dans une position semblable à celle de juge unique. Cela paraît difficilement compatible avec le système légal préconisant une décision collégiale. 766

Ces conséquences fâcheuses font finalement de la surcharge le problème principal des tribunaux fédéraux. Aussi se justifie-t-il et s'impose-t-il actuellement de remédier à cette situation. La priorité doit donc être accordée à la décharge de ces tribunaux; l'amélioration de la protection juridique des justiciables ainsi que le remaniement de la loi d'organisation judiciaire d'un point de vue rédactionnel devront, quant à eux, si cela est possible et souhaitable, être examinés ultérieurement. C'est également dans l'intérêt légitime du requérant cherchant véritablement justice auprès des cours suprêmes que l'on renonce provisoirement à ces objectifs souhaitables pour parer au plus pressé. En effet, le justiciable n'y gagne finalement rien s'il peut en appeler aux tribunaux fédéraux mais que, en raison de leur surcharge, leur verdict se fasse attendre excessivement longtemps. Si l'on part de l'idée qu'il est nécessaire de remédier à cette surcharge, il convient de se limiter à cet objectif afin de l'atteindre en temps utile. La révision partielle doit permettre aux tribunaux fédéraux d'accomplir à nouveau leurs tâches plus minutieusement et plus rapidement. Pour le recours de droit public, il s'agit avant tout d'assurer la protection des droits constitutionnels du citoyen; pour les autres moyens de droit, il convient de veiller à la protection juridique et

à l'unité du droit. 767

La commission d'experts avait certes élaboré un avant-projet en vue d'une révision totale et avait remanié considérablement la loi, du moins du point de vue rédactionnel et systématique. Quant au fond, toutefois, il s'agissait d'une révision partielle. Dans l'ensemble, le droit actuel ne faisait pas l'objet de modifications importantes sur le plan matériel, les innovations proposées ne touchant que des domaines restreints (certaines mesures d'allègement pour les tribunaux fédéraux et amélioration de certains aspects de la protection juridique). Il en va de même pour les propositions complémentaires du Département fédéral de justice et police (procédure d'admission, création de nouvelles commissions fédérales de recours en matière administrative, postulat Reiniger). Les résultats de la procédure de consultation révèlent qu'une révision totale du point de vue formel serait une entreprise ardue et de longue haleine. Elle bouleverserait tout le programme de révision. Il est en effet prévu que cette révision entre au plus tard en vigueur au début de 1988, puisque les mesures provisoires appliquées actuellement et destinées à décharger le Tribunal fédéral (augmentation du nombre des suppléants) sont limitées à fin 1988. Les nouvelles mesures d'allègement doivent être introduites avant cette échéance car elles ne déploieront tous leurs effets qu'après un certain temps nécessaire à leur mise en place. La brièveté des délais a contraint les experts à concentrer leurs efforts sur l'objectif central de cette révision, à savoir la décharge des cours suprêmes. Ce but pouvant être atteint par une révision partielle, il n'est pas nécessaire de procéder à une révision totale. Un remaniement ;3e la loi d'un point de vue rédactionnel et systématique irait même à fin contraire et risquerait d'alourdir encore la charge des tribunaux. 768

132 Classement d'interventions parlementaires Cette révision partielle, axée sur la recherche de mesures propres à décharger les tribunaux fédéraux, fournit en outre l'occasion de concrétiser plusieurs propositions de révision émises lors d'interventions parlementaires et concernant tant la procédure administrative que la procédure en général (cf. Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1984, p. 186, en. 2a, et p. 193 en haut; ch. 113.1 ci-dessus et ch. 3 ci-après). Il s'agit en premier lieu du postulat Reiniger relatif à l'exécution interne des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (1980 P 79.497, BÖ N 1980 109). Les modifications proposées concernent, outre d'autres lois fédérales de procédure, la loi d'organisation judiciaire elle-même; aussi se justifie-t-il de tenir compte de ce postulat dans la révision de l'OJ, même s'il ne vise pas à décharger les tribunaux (cf. ch. 41 ci-après). Il en va de même pour les lois fédérales sur la procédure pénale et sur la procédure pénale militaire qui doivent être adaptées, sur d'autres points, à la Convention européenne des droits de l'homme (cf. ch. 42 ci-après). 2 Moyens et voie à suivre pour décharger les tribunaux II convient d'examiner maintenant comment on peut décharger les tribunaux fédéraux sans pour autant continuer à augmenter le nombre des juges. Le Conseil fédéral ne peut, dans ce domaine, fournir de recette miracle. Seul un éventail de mesures ponctuelles peut remédier à cette situation- Lé Conseil fédéral a d'abord examiné dans quelle mesure il est possible, sans porter d'atteinte sensible à la protection judiciaire des justiciables, de resserrer encore les limites existantes ou, le cas échéant, d'en créer de nouvelles desti- 769

nées à empêcher ou à rendre plus difficile l'accès à nos cours suprêmes. A cet égard, l'introduction de la procédure d'admission, qui permettra aux tribunaux fédéraux de rejeter à l'avenir les recours sans importance sans avoir à en examiner le fond, joue un rôle certain (cf. ch. 21 ci-après). L'expérience nous apprend que l'afflux des recours auprès de la

dernière instance dépend également de l'organisation de la procédure antérieure et des moyens de droit dont disposent les parties avant d'avoir à déférer leur litige aux tribunaux fédéraux. Les différentes autorités de recours, si ce sont des autorités judiciaires, exercent un effet de "filtrage"; elles captent une partie des litiges qui, sans elles, auraient été portés devant les tribunaux fédéraux. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il, en matière de procédure administrative fédérale, de développer les autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux. A l'échelon fédéral, il conviendrait de créer de nouvelles commissions de recours, compétentes dans des domaines déterminés; les cantons, pour leur part, devraient désigner, comme juridictions de dernière instance cantonale, des tribunaux ou des commissions de recours pour tous les litiges susceptibles d'être directement déférés au Tribunal fédéral par un recours de droit administratif (cf. ch. 22 ci-après). Le Conseil fédéral propose enfin de simplifier, là où cela se justifie, la procédure de décision. Dans ce contexte, il s'agirait par exemple d'étendre la procédure simplifiée (cf. ch. 23 ci-après). Ce plan de déchargé des tribunaux, axé sur la procédure et la restructuration de l'organisation judiciaire, doit être renforcé par l'adoption de mesures en matière de personnel (cf. ch. 24 ci-après). Celles-ci tendent surtout à étoffer le personnel scientifique et administratif (rédacteurs d'arrêts, service de documentation, service de chancellerie) des tribunaux fédéraux. 770

21 Aggravation et Limitation des conditions d'accès aux tribunaux fédéraux 211

Introduction de la procédure d'admission La procédure d'admission (appelée aussi procédure d'autoirisation ou de sélection) n'existe pas dans le droit en vigueur, contrairement aux autres restrictions posées à l'accès à nos cours suprêmes. Les valeurs litigieuses en matière civile, par exemple, font déjà partie intégrante du droit actuel. 211.1 Réglementations à l'étranger Dans certains pays, le flot des recours dont sont saisies les cours suprêmes est endigué, en partie, par un système de sélection. Ces tribunaux sont autorisés à n'entrer en matière que sur des litiges qui, selon leur libre appréciation ou selon les critères définis par la loi, leur semblent importants; tous les autres recours sont rejetés en étant assortis d'une motivation très sommaire, voire sans aucune motivation. On parle de "procédure d'admission" si les cours suprêmes se prononcent elles-mêmes sur l'importance et donc sur l'admission de la cause. Si par contre ce sont les instances inférieures à ces tribunaux qui se prononcent, il s'agit d'autoriser l'accès aux cours suprêmes et on parle alors de "procédure d'autorisation". On peut retenir parmi les critères de sélection: - les questions de principe soulevées par le litige à trancher; - une divergence entre la décision attaquée et la jurisprudence de la cour suprême; - l'intérêt du sort de la cause pour les parties; la gravité du tort causé; - un vice de procédure décisif. 771

L'énoncé et l'application de ces critères de sélection varient selon les pays (Rapport de la commission d'experts, p. 27 ss) : La Cour suprême des Etats-Unis statue selon sa propre appréciation, sans s'en tenir à des règles strictes de sélection ("special and important reasons"), en rendant un "writ of certiorari". Les décisions déclarant le recours recevable ou irrecevable ne sont, en général, pas motivées (ou contiennent tout au plus des explications très brèves de nature formelle). La Cour ne retient que 10 à 15 pour cent des recours dont elle est saisie (cf. Haller Walter, Supreme Court und Politik in den USA, Berne 1972, p. 105 ss). En République fédérale d'Allemagne, le Tribunal constitutionnel suprême connaît, selon le paragraphe 93^a de la loi y afférente, la procédure d'admission suivante (Traduction tirée de la Loi sur la Cour constitutionnelle fédérale, in: Documentation sur la politique et la société dans la République fédérale d'Allemagne, Cologne 1982): '1. Le

recours en matière constitutionnelle doit faire l'objet d'un acquiescement. 2. Une commission constituée de trois juges, qui est créée par la chambre compétente pour la durée d'un exercice, examine le recours en matière constitutionnelle. Chaque chambre peut constituer plusieurs commissions. 3. La commission peut rejeter l'acceptation du recours en matière constitutionnelle par décision prise à l'unanimité, lorsque ce recours est irrecevable ou si, pour d'autres raisons, il n'a pas suffisamment de chances d'aboutir. 4. Si la commission n'a pas rejeté l'acceptation, il appartient alors à la chambre de statuer sur cette dernière. La chambre accepte le recours en matière constitutionnelle lorsqu'au moins deux juges estiment que l'on peut attendre de la décision qu'elle élucide une question constitutionnelle ou lorsque le refus de se prononcer sur le fond cause au plaignant un désavantage important et inéluctable. 772

Les décisions de la commission ou de la chambre sont prises sans procédure orale et ne doivent pas être justifiées. La décision par laquelle l'acceptation du recours en matière constitutionnelle est rejetée est communiquée au plaignant par la commission ou par le Président de la chambre, en mentionnant le point de vue juridique déterminant pour le refus, conformément à l'alinéa 3 ou à l'alinéa 4 du présent article." Les autres cours suprêmes allemandes appliquent elles aussi des critères de sélection par le biais d'une procédure d'autorisation. C'est le cas du "Bundesfinanzhof", du "Bundesverwaltungsgericht" et du "Bundesgerichtshof" quand il statue en matière civile et pénale. La Cour suprême administrative de Suède se prononce selon les critères limitatifs suivants (Rapport de la commission d'experts, p. 28): Le recours est recevable. 1. lorsqu'il importe pour l'application du droit que le problème juridique à trancher soit examiné par la Cour suprême administrative, 2. lorsque des motifs particuliers parlent en faveur d'un tel examen, notamment lorsqu'il y a motif de révision ou que la décision du tribunal repose manifestement sur une inadvertance ou une erreur grossière - 211.2 Position de la commission d'experts La commission d'experts a soigneusement examiné la procédure d'admission (procédure d'autorisation; Rapport de la commission d'experts, p. 26 ss). Elle s'est finalement déclarée opposée à une telle procédure, et ce pour les raisons suivantes: 53 Feuille fédérale. 137<= année. Vol. 11 773

La procédure d'admission est étrangère à la tradition juridique helvétique. Une telle rupture d'avec la conception traditionnelle du recours devant le Tribunal fédéral ne s'impose pas à l'heure actuelle. Il paraît douteux que cette procédure soit compatible, en ce qui concerne le recours de droit public, avec l'article 113, chiffre 3, est. Si la procédure d'admission n'avait pour conséquence que de permettre au tribunal de rejeter les cas de peu d'importance, elle n'apporterait aucun véritable allègement; en effet, ce ne sont pas des cas de ce genre qui surchargent notablement nos tribunaux fédéraux. 211.3 Avant-projet du Département fédéral de justice et police Malgré les réticences suscitées au sein de la commission d'experts, le Département fédéral de justice et police, avec l'assentiment du Conseil fédéral, a repris cette procédure d'admission; il profita de l'ouverture, en 1983, de la procédure de consultation sur l'avant-projet de la commission d'experts pour soumettre également la procédure d'admission aux milieux intéressés. Le département estima judicieux d'organiser la procédure de consultation, en ce qui concerne les mesures d'allègement, de la manière la plus large possible. Les points essentiels de la proposition du département sont les suivants (avant-projet DFJP, nov. 1982): - Deux variantes furent élaborées. Alors que dans la variante 1, la juridiction inférieure statue sur l'admission en première instance (mais non en instance unique), dans la variante 2, les tribunaux

fédéraux se prononcent en instance unique.- La première variante est en fait une procédure d'autorisation, tandis que la deuxième se rapproche de la procédure d'admission. 774

Chacune de ces deux variantes ne s'applique qu'aux recours ordinaires, notamment au recours en réforme civil et au recours de droit administratif; les moyens de recours extraordinaires, tel le recours de droit public, sont exclus de cette procédure. La procédure d'admission ne s'applique qu'aux recours dirigés contre les décisions d'autorités judiciaires, fédérales ou cantonales. Seules des questions de droit d'une portée de principe seront admises auprès des tribunaux fédéraux. 211.4 Résultat de la procédure de consultation La procédure d'admission a rencontré une forte opposition lors de la procédure de consultation. Ses adversaires estiment qu'elle est incompatible avec la tradition juridique du pays. Le juge, en statuant sur l'admission, bénéficierait d'une liberté d'appréciation excessive. En outre, l'examen de la demande d'admission occasionnerait un travail considérable qu'il serait préférable de consacrer à la décision sur le fond. Toutefois, plusieurs participants, parmi lesquels les deux tribunaux fédéraux, s'expriment en faveur de l'introduction de la procédure d'admission. Certains vont jusqu'à exiger que soient soumis à cette procédure non seulement les recours ordinaires, mais également les recours de droit public; en effet, c'est précisément dans ce domaine que le Tribunal fédéral est le plus surchargé. D'autres participants seraient également favorables à l'introduction de la procédure d'admission, mais seulement s'il se révélait impossible de remédier, par d'autres moyens, à la surcharge des tribunaux fédéraux. La plupart d'entre eux sont d'avis que d'autres solutions peuvent être trouvées actuellement et qu'une mesure aussi radicale ne s'impose pas. 775

211.5 Motifs à l'appui de la procédure d'admission Malgré cette opposition, le Conseil fédéral a décidé de soumettre la procédure d'admission au Parlement, et ce pour les raisons suivantes: - Le Parlement lui-même demande au Conseil fédéral de lui soumettre, dans le cadre de la révision de l'OJ, des propositions destinées à limiter l'accès aux tribunaux fédéraux. Dans la motion du 4 mars 1981 (81.315), le Parlement invite le Conseil fédéral à élaborer les modifications de loi qui s'imposent afin de limiter les possibilités de recours devant ces tribunaux, de réduire ainsi notablement et durablement leur volume de travail et de renforcer leur prestige, sans toutefois porter atteinte aux intérêts légitimes de la protection juridique du citoyen (BÖ N 1981 69 s., E 1981 307). Parmi les restrictions envisagées, c'est sans conteste la procédure d'admission qui tient le premier rôle. A maintes reprises - la dernière fois lors des délibérations sur le projet concernant une augmentation temporaire du nombre des suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral - des parlementaires se sont prononcés en faveur de restrictions à l'accès à nos tribunaux fédéraux (voir BÖ N 1984 9 s., E 1984 122 s.). - La procédure d'admission est propre à décharger les tribunaux fédéraux de manière efficace et durable. Mais il faut avouer que ce pronostic ne s'appuie sur aucune expérience particulière puisque cette procédure n'existe pour l'instant sous aucune forme dans notre pays. Au vu des expériences faites à l'étranger, la procédure d'admission est pourtant l'un des systèmes les plus efficaces en matière de décharge des tribunaux (Grisel André, La surcharge des Cours suprêmes et les moyens d'y remédier. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1978, p. 381 ss). Il incombera aux tribunaux fédéraux de faire application de la procédure d'admission et des autres mesures d'allégement apportées par la révision de l'OJ et de 776

s'organiser de telle manière qu'ils puissent liquider les dossiers qui leur échoient. La procédure d'admission dispensera, à l'avenir, les tribunaux d'examiner les cas sans importance et leur permettra ainsi de séparer le bon grain de l'ivraie. Les tribunaux pourront statuer plus rapidement et plus soigneusement sur les causes le méritant. Cela est dans l'intérêt des citoyens cherchant véritablement justice auprès des tribunaux fédéraux. En outre, les tribunaux pourront à nouveau se consacrer non seulement à la protection judiciaire du citoyen mais aussi à leurs autres tâches premières, à savoir l'application correcte et uniforme du droit ainsi que son évolution sur des points importants. La procédure d'admission ne porte pas outre mesure atteinte à la protection juridique des justiciables. L'accès à une instance judiciaire reste, dans tous les cas, garanti au citoyen puisque la procédure d'admission se limite aux recours contre des décisions d'autorités judiciaires. Grâce à la procédure d'admission, les autorités judiciaires cantonales verront leur prestige rehaussé et leur responsabilité accrue puisqu'elles seront appelées, plus souvent que ce n'est le cas aujourd'hui, à statuer définitivement, à savoir lorsque l'une de nos cours suprêmes aura refusé l'admission. Ce réaménagement s'inscrit dans le droit fil d'une répartition bien comprise des tâches entre la Confédération et les cantons; l'administration de la justice, et la protection juridique en particulier, n'incombent pas à la seule Confédération. Les expériences faites en matière civile où, aujourd'hui déjà, les possibilités de recourir en réforme sont limitées par l'exigence d'une valeur litigieuse, justifient amplement la confiance ainsi faite à la juridiction cantonale. 777

211.6 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral se distance, sur divers points fondamentaux, de l'avant-projet de novembre 1982 qui fut soumis à la procédure de consultation. D'une part, il prend ainsi en considération les résultats de la procédure de consultation; il profite d'autre part des conclusions auxquelles a abouti l'Office fédéral de la justice en examinant le problème sous l'angle constitutionnel (cf. ch. 211.7 ci-après). La proposition du Conseil fédéral présente les caractéristiques suivantes (art. 36a¹ 36b, 36² projet OJ): - Les conditions d'admission sont conçues plus largement que dans l'avant-projet DFJP de novembre 1982. Le projet du Conseil fédéral prévoit en effet qu'une cause est importante et est donc admise et examinée au fond par le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances, si: a. Elle soulève une question de droit dont le tribunal n'a pas encore eu à connaître ou qui mérite un nouvel examen; b. La décision attaquée s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral; c. La violation de droits constitutionnels ou de prescriptions essentielles de procédure est invoquée à l'appui d'un recours de droit administratif ou d'un recours de droit public, à condition que le recourant n'ait pas pu faire valoir ce grief dans la procédure devant l'autorité qui a pris la décision attaquée ou que cette autorité ne l'ait pas examiné; d. Les parties et les intéressés pouvaient subir un grave préjudice au cas où le Tribunal fédéral ne se prononcerait pas. - Le tribunal fédéral saisi se prononce lui-même sur l'admission. La juridiction inférieure n'a ainsi rien à voir avec cette décision. Vu sous cet angle, on ne peut parler, pour la proposition du Conseil fédéral, d'une procédure d'autorisation proprement dite; c'est bien plutôt d'une procédure d'admission qu'il s'agit. 778

Concernant la composition et la procédure du tribunal, il convient de faire les remarques suivantes. La composition du tribunal fait l'objet d'une disposition générale (art. 15 projet OJ). En principe, le tribunal se prononce sur l'admission à trois juges, ce quorum pouvant être porté à cinq ou sept pour des cas exceptionnels. Avec une composition de trois juges, il convient d'appliquer la procédure simplifiée quand la section compétente décide à

l'unanimité de ne pas examiner le fond d'un recours faute d'importance de la cause et refuse, par conséquent, l'admission du litige. Pourtant, procédure d'admission et procédure simplifiée ne se recouvrent pas; l'application de la procédure simplifiée étant généralisée, la procédure d'admission n'en est, en définitive, qu'un nouveau cas particulier (cf. ch. 232 ci-après). Sont soumis à la procédure d'admission: les recours en réforme, les recours en nullité civils, les pourvois en nullité en matière pénale, les recours de droit administratif et les recours de droit public. Dans l'avant-projet DFJP de novembre 1982, les recours de droit public étaient exemptés de cette procédure, c'est pourtant dans ce domaine que le Tribunal fédéral est de loin le plus surchargé. En effet, en 1984, 1663 entrées sur 3997 étaient des recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84, 1er al., let. a, OJ; Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1984, p. 394). Il est dès lors indispensable de réduire le nombre des recours de droit public déposés auprès du Tribunal fédéral et de décharger ce dernier, par le biais de la procédure d'admission, des cas sans importance. La procédure d'admission doit en particulier permettre de trancher par cette voie une partie des recours formés pour arbitraire (art. 4 est.) relatifs au droit cantonal, si les recours de droit public n'étaient pas soumis à cette procédure, on risquerait en outre de voir de nombreux recourants choisir précisément cette voie de droit dans le seul et unique but d'éviter les règles de la procédure d'admission prescrites pour les autres moyens de droit (voir Pubs Hans, Beschränkungen der Rechtsmittel, 779

in: Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, p. 683). L'afflux des recours de droit public ne cesserait ainsi d'augmenter et réduirait à néant l'allègement des autres voies de droit obtenu grâce à la procédure d'admission. Le Tribunal fédéral ne s'en trouverait dès lors pas sensiblement déchargé. Voilà pourquoi le Conseil fédéral soumet également le recours de droit public à la procédure d'admission. Il va sans dire que, ce faisant, il veille à respecter les limites que pose la constitution fédérale à cette procédure (cf. en. 211.7 ci-après). Par contre, les autres moyens de droit à disposition du justiciable pour accéder aux tribunaux fédéraux ne sont pas soumis à la procédure d'admission. Il s'agit du recours en matière de poursuite pour dettes et de faillite, de la révision et de l'interprétation (art. 78 ss et 136 ss OJ). Le recours en matière de poursuite pour dettes et de faillite n'est, quant à lui, pas soumis à la procédure d'admission car le Tribunal fédéral occupe ici une position particulière. En effet, contrairement aux autres domaines du droit où il ne s'occupe que des recours et des actions qui lui sont adressés, le Tribunal fédéral exerce la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite (art. 15 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite; RS 281.1). Il ne serait guère en mesure d'exercer cette surveillance si des cas d'espèce étaient soustraits à ce contrôle, à la faveur de la procédure d'admission. De même, les procès directs ne sont pas soumis à la procédure d'admission. Il s'agit des actions de droit civil, des réclamations de droit public et des actions de droit administratif (art. 41 s-, 83 et 116 OJ avec les modifications apportées par le projet). - La procédure d'admission ne s'applique qu'aux recours dirigés contre les décisions d'autorités judiciaires. Il y a deux raisons principales à cela. D'abord, la Convention eu-

ropéenne des droits de l'homme confère à tout citoyen et dans des cas déterminés, un droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant; cela vaut notamment pour les contestations de caractère civil et pour les accusations en matière pénale (art. 6, § 1, de la Convention; RS O.101). Dans des cas de ce genre, le Tribunal fédéral ne saurait rejeter un recours et ne pas entrer en matière sur le fond du litige sans que la garantie exprimée dans la Convention ne soit assurée; il faut pour cela que la juridiction inférieure ayant rendu la

décision soit une autorité judiciaire. De plus, le Conseil fédéral estime qu'il se justifie, pour des motifs ayant trait au droit public, d'assurer au justiciable un jugement par une autorité judiciaire également dans les autres cas. L'accès à une instance judiciaire resterait ainsi garanti nonobstant la procédure d'admission. Si l'on veut que la procédure d'admission soit la plus efficace possible et décharge ainsi notablement nos tribunaux fédéraux, il faut que si possible toutes les décisions portées devant ces tribunaux émanent d'autorités judiciaires. Il faut donc logiquement veiller à ce que de telles autorités soient développées, en particulier pour la juridiction administrative fédérale. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il la création de nouvelles commissions de recours spéciales à l'échelon fédéral. Les cantons, pour leur part, seraient tenus d'instituer des autorités de recours indépendantes de l'administration chargées de connaître des litiges susceptibles d'être déférés, en dernière instance, à l'un de nos tribunaux fédéraux par un recours de droit administratif (cf. ch. 224 ci-après).

211.7 Constitutionnalité de la procédure d'admission L'office fédéral de la justice a soigneusement examiné la procédure d'admission du point de vue du droit constitutionnel. On peut résumer cette appréciation de la manière suivante (cf. Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 781

7. Sept. 1984 zur Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 49.36).

211.71 Recours en réforme, recours en nullité civil, pourvoi en nullité en matière pénale, recours de droit administratif Le législateur peut-il restreindre l'accès aux tribunaux fédéraux par une procédure d'admission, et si oui, dans quelle mesure? Dans la constitution fédérale, il n'existe pas, à ce sujet, de réglementation uniforme pour toutes les voies de recours. Il convient de distinguer d'une part le recours en réforme, le pourvoi en nullité en matière pénale et le recours de droit administratif, et d'autre part le recours de droit public. (L'Office fédéral de la justice n'a pas eu l'occasion de se prononcer, dans son avis de droit, sur le recours en nullité civil car ce moyen de droit n'a été soumis qu'ultérieurement à la procédure d'admission. Ce qui sera dit ci-après pour le recours en réforme devrait être cependant applicable par analogie au recours en nullité). Pour ce qui est du recours en réforme, on peut faire le raisonnement suivant. L'article 114 est laissé le législateur libre de choisir les affaires qu'il veut placer dans la compétence du Tribunal fédéral afin que ce dernier puisse assurer l'application uniforme du droit civil fédéral (art. 64 est.). Du point de vue du droit constitutionnel, le législateur n'est donc aucunement tenu d'ouvrir une voie de droit contre les décisions des tribunaux cantonaux. Diverses restrictions existent déjà actuellement pour le recours en réforme : En effet, ce recours est exclu de manière générale contre toutes les décisions prises en instance unique par des tribunaux cantonaux inférieurs (art. 48, 2e al., let. b, OJ). Dans les affaires civiles de la juridiction non contentieuse, le 782

recours en réforme, n'est recevable que dans les cas énumérés à l'article 44 OJ. L'accès au Tribunal fédéral est également restreint par le fait que le tribunal examine le fond du litige des seules questions de droit soulevées, et non des questions de fait (art. 43 OJ). La dernière barrière, enfin, est la valeur litigieuse qui exclut par principe du recours en réforme toutes les contestations civiles de nature pécuniaire qui n'atteignent pas la valeur de 8000 ou de 30'000 francs exigée dans le projet (art. 46 OJ avec les modifications apportées par le projet). Si le législateur peut exclure purement et simplement certaines causes du recours en réforme, on ne voit pas pourquoi on lui interdirait de n'accepter que celles qui répondent à certains critères préétablis. La procédure d'admission fixant précisément de tels

critères, on ne saurait lui reprocher sa non-conformité à l'article 114 est. Le pourvoi en nullité en matière pénale se fonde lui aussi sur l'article 114 est. Cet article est également applicable au contrôle du droit pénal fédéral (art. 64 est.). Il n'est dès lors pas interdit au législateur de n'accepter que les pourvois en nullité qui répondent à certains critères fixés par la procédure d'admission. Pour le recours de droit administratif, il convient d'examiner l'article 103, 3e alinéa, et l'article 114bis, 1er alinéa, est. Aux termes de ces dispositions, le législateur désigne les causes pouvant être déferées au Tribunal fédéral ou à la "cour administrative fédérale". Ce faisant, il a le libre choix de la forme (méthode énumérative ou clause générale assortie d'exceptions); il en va de même pour les conditions purement formelles des recours (par exemple la qualité pour recourir ou les motifs de recours invocables). L'OJ en vigueur va plus loin et limite la compétence de la juridiction administrative selon les domaines et selon les autorités dont les décisions peuvent être attaquées. Rien ne s'oppose à une restriction supplémentaire fondée sur "l'importance" du li-

783
tige et appliquée de cas en cas par le truchement de la procédure d'admission. Il va sans dire que les critères régissant ces restrictions doivent être justifiables du point de vue du droit constitutionnel. Dans les cas où le Tribunal fédéral se borne, dans un recours de droit administratif, à revoir l'application du droit administratif fédéral, l'accès à l'instance judiciaire, tel qu'il est prévu à l'article 113, 1er alinéa, chiffre 3, est. pour le recours de droit public, n'est pas garanti. Il en va autrement si le recours de droit administratif assume également la fonction de recours de droit public ("Einheitsbeschwerde"), à savoir si le recourant reproche à une décision cantonale, prise en application du droit administratif fédéral, de violer les droits constitutionnels des citoyens. Dans ce cas, l'accès à l'instance judiciaire doit être respecté. Il en sera question avec le recours de droit public. Il s'ensuit que le législateur fédéral peut poser, pour les moyens de recours précités, des restrictions à l'accès aux tribunaux fédéraux. Sont admises les restrictions: - selon les autorités dont les décisions peuvent être attaquées, - selon les domaines, - selon la qualité pour recourir, - selon le pouvoir de cognition du tribunal (limitation des motifs invocables), - selon la valeur litigieuse, - selon l'objet du litige. Si le législateur peut restreindre de cette manière l'accès aux cours suprêmes, voire l'interdire purement et simplement pour certains litiges, il peut également, et sans enfreindre les articles 103 et 106 ss est., introduire une nouvelle restriction fondée sur l'importance du cas d'espèce. S'agissant des moyens de droit précités, nous examinerons ci-après si d'autres dispositions constitutionnelles s'oppo-

784
sent à une telle restriction ou posent des exigences auxquelles doit satisfaire la procédure d'admission. La garantie du juge naturel (art. 58, 1er al., cst.): l'article 58 est. ne garantit pas l'accès général à une instance fédérale ou judiciaire (Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3e éd., Berne 1931, p. 533; Beyeler Erwin, Das Recht auf den verfassungsmässigen Richter als Problem der Gesetzgebung, thèse Zurich 1978, p. 38). Cette disposition garantit cependant le droit à un juge légalement compétent, c'est-à-dire à une organisation judiciaire fondée sur la loi (Beyeler Erwin, op. cit., p. 24 ss; Müller Jörg P., Die Garantie des verfassungsmässigen Richters in der Bundesverfassung, Revue de la Société des juristes bernois 1970, p. 249 ss, en particulier p. 252 ss). La doctrine en conclut que la règle de droit doit permettre de déterminer aussi précisément que possible le juge compétent pour tout litige éventuel. L'article 36b du projet OJ répond à cette exigence. Le critère d'admission du grave préjudice (art. 36b, let. d.; projet OJ) laisse une certaine liberté au Tribunal fédéral mais ne sort pas du cadre fixé par l'article 58, 1er

alinéa, est. Les critères d'admission doivent de plus satisfaire aux exigences de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 4 cst.). Il faut donc qu'en pratique il se justifie d'accorder ou de refuser la protection juridique du Tribunal fédéral selon que les conditions énumérées à l'article 36b du projet OJ sont ou ne sont pas remplies. C'est bien le cas en l'espèce: les critères d'admission, qui déterminent les litiges importants et excluent ainsi les cas sans grand intérêt, ne reposent pas exclusivement sur la portée de principe du litige en question (examen ou réexamen d'une question de droit le méritant, jugement divergeant de la jurisprudence du Tribunal fédéral). Ces critères prennent également en compte l'intérêt individuel à la protection juridique (violation de droits constitutionnels ou de prescriptions essentielles de procédure, grave préjudice). 785

En résumé, on peut donc confirmer que la procédure d'admission appliquée à des moyens de recours ordinaires (recours en réforme, pourvoi en nullité en matière pénale, recours de droit administratif) est bien conforme à la constitution fédérale. / 211.72 Recours de droit public La constitution fédérale définit différemment le rôle du législateur pour le recours de droit public que pour les recours précités. L'article 113 prévoit, dans son alinéa premier, que "Le Tribunal fédéral connaît ... des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités". Contrairement aux articles 114 et 114bis, 1er alinéa, où la constitution charge le législateur de déterminer les cas susceptibles de faire l'objet d'un recours en réforme, d'un pourvoi en nullité en matière pénale ou d'un recours de droit administratif, l'article 113 est. passe sous silence le rôle du législateur. Cette différence justifie que l'on examine séparément, pour le .recours de droit public, la compatibilité de la procédure d'admission avec la constitution fédérale. 211.721 Contenu de la garantie de l'article 113 est. Aujourd'hui, tout le monde s'accorde pour dire que l'article 113 est. garantit l'accès au Tribunal fédéral quand il s'agit de protéger les droits constitutionnels des citoyens (Kälin Walter, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, Berne 1984, p. 30 s.). Seules en sont exclues les réclamations dites administratives qui ne sont pas du ressort du Tribunal fédéral mais du Conseil fédéral et qui peuvent faire l'objet d'un recours devant l'Assemblée fédérale (art. 113, 2e al., 102, en. 2, et 85, ch. 12, cst.; art. 79, 1er al., PA) ; ces contestations n'occupent plus une place importante actuelle- 786

ment. Il convient d'examiner si et dans quelle mesure il est possible de restreindre l'accès au Tribunal fédéral, sans pour autant permettre, par le biais de réclamations administratives, de porter les litiges devant le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale. La lettre de la loi, la • genèse et la doctrine révèlent que l'article 113 est. garantit aussi bien l'accès à une instance judiciaire qu'à une autorité fédérale. Par accès à une autorité fédérale, on entend le droit du justiciable à ce que sa cause soit jugée par une instance fédérale, à savoir pratiquement toujours par le Tribunal fédéral. L'accès à une instance judiciaire garantit au justiciable un jugement par une autorité judiciaire qui examine la compatibilité de l'activité cantonale avec les droits constitutionnels des citoyens. La question de savoir si la procédure d'admission est conforme à la constitution dépend de manière déterminante de la latitude que la constitution laisse encore au législateur- On pose ainsi La question de l'étendue et des limites de la garantie de l'accès à une instance judiciaire ou à une autorité fédérale. 211.722 Limites de la garantie prévue à l'article 113 est. li 'accès au tribunal constitutionnel n'a jamais été totalement libre. Le législateur et surtout la jurisprudence du Tribunal fédéral y ont posé d'importantes barrières de droit matériel et de procédure. On peut citer les restrictions procédurales suivantes : - Le délai de recours (art. 89 OJ et les restrictions

apportées par la jurisprudence, notamment en limitant dans le temps les possibilités de faire recours (délai de péremption) ou en excluant les recours qui ne sont dirigés que contre des actes d'exécution). 787

- Pour ce qui est de la qualité pour recourir (art. 88 OJ), il faut notamment relever la restriction apportée au recours contre un acte législatif accordant un privilège à un tiers (cf. ATF J.O9 la 252 ss), les limites visant à empêcher que le recours ne soit ouvert à tout un chacun (tant les intérêts de pur fait que les intérêts publics généraux ne suffisent pas à motiver un recours de droit public; ATF 108 la 283) et l'exclusion des recours intentés par des autorités (notamment ATF 1.08 la 284). - L'application de la procédure sommaire aux recours manifestement bien ou mal fondés (art. 92 OJ). - Les restrictions ayant trait à l'objet du litige, le fait, pour le Tribunal fédéral, d'être lié par les conclusions du recourant et de ne statuer que sur les griefs par lui invoqués, le pur effet cassatoire du recours de droit public et la subsidiarité de cette voie de droit par rapport aux moyens de droit cantonaux et aux autres moyens fédéraux (art. 84, 2e al., et 86 OJ). Ce sont toutefois les restrictions que s'impose le Tribunal, fédéral lorsqu'il examine si, matériellement, il y a eu violation de la constitution qui sont les plus importantes: - Le Tribunal fédéral a introduit un large éventail de restrictions à son pouvoir de cognition, notamment lors de l'examen des faits, en cas d'atteinte légère aux droits fondamentaux ou lors de l'interprétation des constitutions cantonales. Il a en outre posé d'autres limites en donnant la préférence à une interprétation des actes législatifs cantonaux qui soit conciliatoire avec la constitution et en faisant preuve d'une retenue particulière lorsque la cause, de par sa nature ("causes politiques", circonstances typiquement locales ou personnelles, causes faisant largement appel au pouvoir d'appréciation, questions techniques) se prête difficilement à un examen judiciaire. 788

- Le Tribunal fédéral a ensuite défini assez librement la notion de droit constitutionnel du citoyen. Il a inféré assez tôt des droits constitutionnels de certains principes judiciaires (art. 58, 59 est. et les garanties découlant de l'art 4 est.) ainsi que de certaines règles de compétence (art. 61, 43, 4e al., 60, 46, 2e al., et art. 2 des dispositions transitoires est.). Il a également reconnu d'importants droits constitutionnels non écrits (liberté personnelle, liberté d'expression). Parallèlement, il a toutefois aussi posé des limites (rejet de droits individuels positifs; pour le droit à l'information, voir ATF 107 la 307 ss) ou a refusé de reconnaître certains droits constitutionnels non écrits (pas de liberté de manifestation reconnue en dehors des libertés d'expression et de réunion, ATF 100 la 398 ss). De ces diverses restrictions se dégagent certaines tendances, à savoir: - Certaines restrictions plutôt formelles visent à l'économie de la procédure. - D'autres sont destinées à assurer la fonction première du droit constitutionnel (p. ex. à éviter que le Tribunal fédéral ne devienne une instance d'appel ordinaire ou qu'il ne soit appelé à trancher des litiges qui pourraient relever d'autres instances mieux à même de juger en la matière). - Il convient finalement de distinguer les violations de la constitution des simples violations de la loi. On ne saurait désormais invoquer la violation de droits constitutionnels si l'atteinte en question n'atteint pas un certain seuil. Le législateur et surtout le Tribunal fédéral se sont accordés une grande liberté d'action dans l'aménagement de la protection juridique fondée sur la constitution. A Jors que le 54 feuille fédérale. 137e année. Vol. IT 789

législateur s'était limité à des mesures visant à rationaliser la procédure, le Tribunal fédéral s'est quant à lui largement préoccupé, dans sa pratique, de l'aspect matériel de cette protection, que se soit en l'étendant (droits constitutionnels non écrits) ou au contraire en

la limitant (notamment en restreignant le pouvoir de cognition). Cette liberté d'action résulte d'une part des compétences en matière d'organisation et de procédure et d'autre part de la notion relativement vague de "violation de droits constitutionnels des citoyens" (art. 113, 1er al., ch. 3, est.). Il s'agit de distinguer clairement les droits constitutionnels des droits "ordinaires" afin de pouvoir se consacrer particulièrement aux premiers et de laisser de côté les autres questions dont l'importance ne sera plus de "rang constitutionnel". Il n'appartient pas au législateur fédéral d'exclure de la juridiction constitutionnelle certains droits fondamentaux reconnus par le Tribunal fédéral ou de remettre en question de toute autre manière la fonction de la juridiction constitutionnelle. Mais il peut, dans ces limites, profiter de la même liberté d'action que le Tribunal fédéral. Tant que la réglementation de la procédure d'admission respecte les exigences posées aujourd'hui déjà par le droit matériel et le droit de procédure, sa constitutionnalité ne peut être contestée. Peu importe les mesures choisies pour rationaliser la procédure ou pour distinguer les droits constitutionnels des autres droits; tout dépend des effets de ces mesures. Toutefois, si la procédure d'admission devait mener à une sélection qui outrepasserait nettement les limites actuelles, elle ne pourrait ainsi plus assurer de manière suffisamment efficace la protection des droits constitutionnels, elle compromettrait l'accès à une instance judiciaire ou à une autorité fédérale garanti par l'article 113 est. Il s'agit donc d'examiner les effets de la réglementation proposée. C'est l'étendue des restrictions qui est déterminante 790

pour juger de la constitutionnalité (voir, pour une critique de ce système: Auer Andréas, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Baie et Francfort-sur-le-Main 1983, p. 239, et Schibli Peter, Die Möglichkeit der Einführung einer Zulassungsbeschränkung am schweizerischen Bundesgericht nach dem Muster des amerikanischen Certiorari-Verfahrens, thèse Berne 1984, p. 187). 211.723 Appréciation de la proposition du Conseil fédéral Vu sous cet angle, il convient d'apprécier la proposition du Conseil fédéral comme il suit: Il faut d'abord tenir compte du fait que la procédure d'admission n'est applicable que si la décision attaquée émane d'une autorité judiciaire ayant statué en dernière instance cantonale (art. 36~~£~~ projet OJ). On acceptera à l'avenir un grand nombre de recours de droit public sans procédure d'admission, notamment contre des décisions rendues en dernière instance par des gouvernements ou des autorités administratives cantonales. En pratique, on dispense ainsi de la procédure d'admission tous les litiges cantonaux à résonance politique et relevant donc de la compétence du gouvernement. Bon nombre de recours en matière d'élection et de droit de vote seront également exemptés de la procédure d'admission. La constatation exacte et complète des faits est mieux assurée dans une procédure judiciaire que dans une procédure administrative, idée qui se reflète aussi dans l'article 105, 2s alinéa, OJ. La décision attaquée devant obligatoirement émaner d'une autorité judiciaire, le contrôle abstrait des normes (recours dirigé exclusivement contre un acte législatif cantonal) échappera, dans la plupart des cas, à la procédure d'admission; en effet, rares sont les cantons qui ont des tribunaux constitutionnels chargés d'exercer un contrôle, abstrait sur des actes législatifs cantonaux. 791

Dans tous ces cas, qui ne sont pas déferés en dernière instance à une autorité judiciaire cantonale, le statu quo sera maintenu en ce qui concerne l'accès à une instance judiciaire fédérale: le contrôle judiciaire des décisions et actes législatifs cantonaux étant assuré, comme par le passé, par le Tribunal fédéral, il n'y a pas de place pour une procédure d'admission. Cette situation est décisive pour déterminer si ces restrictions, de par leur ampleur, sont compatibles avec la constitution. Pour les litiges déferés en dernière instance

à une autorité judiciaire cantonale, le Tribunal fédéral "passe en quelque sorte le flambeau" aux autorités judiciaires cantonales chargées désormais de garantir l'accès à une instance judiciaire. Ces dernières exerceront la juridiction constitutionnelle par procuration. Elles ne statueront toutefois de manière définitive que si le Tribunal fédéral, refusant l'admission du cas d'espèce, n'examine pas la constitutionnalité de la décision cantonale. Les autorités judiciaires cantonales ne garantiront l'accès à une instance judiciaire que lorsqu'elles examineront effectivement la constitutionnalité de la décision. Les autorités judiciaires cantonales, en tout cas, sont autorisées et tenues de procéder à cet examen (art. 2 des dispositions transitoires est.; ATF 106 la 385 s.; Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich 1984, p. 51.2 s.; Auer Andréas, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Baie et Francfort-sur-le-Main, 1983, p. 278 ss; Schiesser Fridolin, Die akzessorische Prüfung, thèse Zurich 1984, p. 157 ss; Moser Hans Peter, Die akzessorische Normenkontrolle, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1983, p. 170 s.) . Vu sous l'angle du droit constitutionnel, les critères d'admission appellent les remarques suivantes: Le tribunal, ne pourra désormais admettre que les causes soulevant une nouvelle question de droit ou une question méritant un nouvel examen (premier critère); on simplifie ainsi 792

uniquement la motivation de la décision et par là même, la marche de la procédure (économie de procédure), ce qui paraît admissible au regard du droit constitutionnel. Le deuxième critère (décision cantonale prise en s'écartant de la jurisprudence du Tribunal fédéral) permet d'assurer, comme par le passé, l'unité du droit dans la juridiction constitutionnelle. Pour ce qui est du troisième critère, il faut partir de l'idée que sont considérées comme prescriptions essentielles de procédure toutes les prescriptions qui sont considérées comme droits constitutionnels; il s'agit en particulier de toutes les garanties en matière de procédure découlant de l'article 4 est. La protection offerte par le droit constitutionnel ne sera pas notablement restreinte par rapport à celle que garantit le droit en vigueur. Enfin, selon le quatrième critère, si un grave préjudice est à craindre pour les parties et les intéressés, on peut toujours, sans égard aux circonstances du litige, prétendre à une décision au fond. Dans un cas de ce genre l'intérêt à la protection juridique est si important qu'il l'emporte sur le souci de rationalisation qui caractérise la procédure d'admission. Ce critère permettra désormais au Tribunal fédéral d'examiner les cas importants et d'écarter ceux qui le sont moins. Cela entre encore dans le cadre d'une interprétation par le législateur qui permet de délimiter les violations de la constitution de, violations d'autres lois. En conclusion, on peut donc confirmer que la procédure d'admission telle qu'elle, a été présentée ci-dessus est compatible avec la constitution fédérale. Les restrictions qu'elle pose à l'accès au Tribunal fédéral restent dans les limites imposées par la constitution fédérale. 211.8 Conformité à la Convention européenne des droits de l'homme De même, la compatibilité de la procédure d'admission avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.loi) 793

n'est pas contestable; cette procédure satisfait en particulier aux exigences des articles 6 et 13 CEDH (cf. Avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 12 juillet 1984 sur la compatibilité de la procédure d'admission avec la CEDH ainsi que la doctrine et la jurisprudence qui y sont citées; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 49.36). Ces deux dispositions octroient au justiciable un éventail de garanties procédurales (dont le droit à la protection judiciaire et le droit à ce que sa cause soit entendue par une autorité ayant pouvoir de décision) ainsi que le droit à un recours effectif

devant une instance nationale. La procédure d'admission ne viole pas ces garanties. On en veut principalement pour preuve que cette procédure n'est applicable qu'aux décisions émanant d'autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux; dans les autres cas, l'accès à ces tribunaux sera ouvert aussi largement que par le passé. L'accès à une instance judiciaire continuera ainsi d'être garanti aux justiciables. En outre, il va sans dire que les tribunaux fédéraux acceptent les recours dirigés contre des décisions violant des garanties procédurales découlant de la CEDH; en effet, il s'agit indubitablement de prescriptions essentielles de procédure (art. 36b, let. c, projet OJ). Il incombera, désormais aux parties d'invoquer, pour motiver leur recours, la violation de ces garanties et d'établir ainsi l'importance de leur cause (art. 36^{bis} projet Oj). Compte tenu de la portée particulière de la Convention européenne des droits de l'homme, les tribunaux fédéraux se devront également de ne pas perdre de vue cet aspect. 794

212 Augmentation et extension des valeurs litigieuses en matière civile 212.1

Réglementation actuelle La valeur litigieuse est la valeur attribuée à l'objet du litige exprimée par une somme d'argent. Elle suppose que l'objet du litige soit évaluable en argent. C'est certainement le cas pour les affaires pécuniaires (Kummer Max, Grundriss des Zivilprozessrechts, 4e éd., Berne 1984, p. 109). En procédure civile, les actions doivent impérativement atteindre une valeur litigieuse déterminée pour pouvoir être déférées au Tribunal fédéral. Il en va de même pour les procès directs et pour les jugements cantonaux (contestations de droit civil de nature pécuniaire) pouvant faire l'objet d'un recours en réforme devant le Tribunal fédéral (art. 41, 42 et 46 OJ). 212.2 Avant-projet de la commission d'experts La commission d'experts a adapté les valeurs litigieuses actuelles à l'augmentation du coût de la vie (art. 68, 1er al., 69, 1er al., 71, 1er al., avant-projet OJ; Rapport de la commission d'experts, p. 20 ss). En outre, elle a étendu l'exigence d'une valeur litigieuse à certains domaines du recours en réforme où elle n'existait pas, à savoir pour certaines affaires civiles de nature pécuniaire (art. 73 avant-projet OJ). La commission d'experts s'est en outre demandé si le législateur ne devrait pas assouplir l'exigence d'une valeur litigieuse minimale dans certains domaines (bail à loyer, contrat de travail, vente par acomptes) où, en raison de la nature de l'affaire, cette valeur n'est jamais atteinte ou ne l'est que rarement. Il s'ensuit que les questions juridiques relevant de ces domaines ne peuvent que rarement faire l'objet d'un recours en réforme devant le Tribunal fédéral. Afin de combler cette lacune, on exigea à plusieurs reprises d'abandonner la valeur litigieuse dans des cas de ce genre, ce qui 795

correspond également à la proposition émise par le conseiller national Ziegler-Soleure dans sa question ordinaire du 20 mars 1980 (80.658) concernant les conflits du travail. La commission d'étude (cf. ch. 113.2 ci-dessus) avait déjà envisagé une solution de ce genre (art. 60 de son avant-projet). Elle estimait que si la valeur litigieuse n'est pas atteinte, le recours en réforme est néanmoins recevable lorsque la juridiction cantonale de dernière instance, attribuant une portée de principe à la question de droit jugée, autorise le recours. La commission d'experts a rejeté cette proposition en invoquant les raisons suivantes: - S'il appartient aux juridictions cantonales d'autoriser le recours, chacune créera sa propre jurisprudence, ce qui risque d'engendrer de notables divergences intercantionales. Mais laisser au Tribunal fédéral le soin de se prononcer sur la recevabilité d'un tel recours contribuerait à le surcharger dans une mesure difficile à estimer. La nécessité pratique de voir des questions de principe tranchées dans un recours en réforme n'est pas imperative au point qu'elle justifie que le Tribunal fédéral y investisse autant de temps. - Les valeurs

litigieuses actuelles rendent le développement de la jurisprudence en matière de droit de bail, droit du travail et de vente par acomptes plus difficile mais ne l'empêchent pas (cf. Jurisprudence de la première cour civile dans le rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1984, p. 382 s.). - Le recours en réforme ayant pour objet des questions de principe ne serait pas sans incidence sur la procédure civile cantonale: toutes les décisions devraient à l'avenir satisfaire aux exigences posées par l'article 51 OJ r relevons qu'aujourd'hui les tribunaux cantonaux appliquent, du 796

moins partiellement, la procédure simplifiée, plus rapide et moins coûteuse que la procédure ordinaire, à des cas dont la valeur litigieuse est minime. - Dans les conflits du travail en particulier, ces parties, et surtout le travailleur, ont tout intérêt à ce que le litige soit liquidé rapidement. Le recours en réforme ayant pour objet des questions de principe entraînerait un prolongement indésirable de la procédure. Enfin, la commission d'experts s'est également demandé s'il ne serait pas judicieux d'étendre l'exigence d'une valeur litigieuse à d'autres domaines juridiques, par exemple au droit fiscal ou au droit pénal (amendes). Elle a néanmoins renoncé à cette extension, motif pris que, dans ces domaines, il arrive fréquemment que des causes dont la valeur litigieuse est relativement minime, soulèvent des questions de principe devant être tranchées par le Tribunal fédéral. 212.3

Résultat de la procédure de consultation L'augmentation et l'extension des valeurs litigieuses en matière civile pour les recours en réforme et les actions de droit civil ont généralement reçu un écho favorable lors de la procédure de consultation. Plusieurs autorités et organismes consultés sont d'avis que la valeur litigieuse pourrait même être fixée à un niveau légèrement plus élevé, surtout en ce qui concerne le recours en réforme. D'autre part, un nombre considérable de participants estiment qu'il faut renoncer, dans certains cas, à une valeur litigieuse minimum (p. ex. en matière de contrat de travail et de contrat de bail) et permettre ainsi au Tribunal fédéral saisi d'un recours en réforme de trancher des questions de principe même si, dans le cas d'espèce, la valeur litigieuse exigée n'est pas atteinte. 797

212.4 proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral suit, dans les grandes lignes, les propositions de la commission d'experts (art. 41, 1er al., let. b et c, 42, 1er al., 46, projet OJ; art 271, 2e al., du projet de loi fédérale sur la procédure pénale, PPF). C'est d'abord le cas pour l'augmentation et l'extension des valeurs litigieuses. Pour la fixation de ces valeurs, le Conseil fédéral se fonde sur les critères suivants: Il faut d'une part tenir compte du renchérissement. Les valeurs litigieuses ont été ajustées, pour la dernière fois, en 1959 (FF 1959 I 17 ss). Depuis lors, l'indice des prix à la consommation a accusé une augmentation d'environ 169 pour cent (moyenne des années 1960 à 1984). Le renchérissement doit être compensé dans tous les cas. Puisque les valeurs litigieuses ne devraient plus, à long terme, subir d'augmentation notable, il convient également de tenir compte de l'évolution probable de l'indice des prix à la consommation dans un proche avenir. Dans certains cas particuliers, à savoir pour les causes que le Tribunal fédéral tranche en instance unique (procès directs en matière civile), le Conseil fédéral va encore plus loin. C'est là en effet qu'il convient de mettre l'accent sur la décharge de la Cour suprême fédérale; on peut exiger raisonnablement des justiciables qu'ils suivent à l'avenir la voie ordinaire et en appellent d'abord aux tribunaux cantonaux au lieu de s'adresser directement au Tribunal fédéral. La protection judiciaire du citoyen ne s'en trouvera pas amoindrie puisque, au lieu de porter leur litige directement devant le Tribunal fédéral, les justiciables pourront en appeler aux tribunaux cantonaux compétents et au besoin, dé-

en dernière instance leur litige à la Cour suprême par un recours en réforme ou un recours en nullité. Les tribunaux cantonaux méritent de la confiance. On pourrait même se demander s'il ne conviendrait pas de porter d'abord tous ces procès directs devant les tribunaux cantonaux si l'article 110 de la constitution fédérale ne s'y opposait pas. 798

Au vu de ces considérations, le Conseil fédéral fixe les nouvelles valeurs litigieuses de la manière suivante: Situation Proposition actuelle (en fr.) (en fr.) Recours en réforme: - Affaires civiles pécuniaires - 30'000 - Contestations de droit civil 8'000 30'000 Tribunal fédéral en tant que juridiction unique (procès directs): - Actions de droit civil contre la Confédération 8'000 50'000 - Prorogation par les deux parties 20'000 200'000 - Contestations entre cantons et particuliers ou collectivités 8'000 50'000 En accord avec la commission d'experts, le Conseil fédéral décide de ne pas assouplir, dans certains domaines du droit, l'exigence de la valeur litigieuse. Il en résulterait, pour le Tribunal fédéral, un surcroît de travail difficilement estimable qui pèserait plus lourd dans la balance que le progrès apporté par l'assouplissement en question. En outre, il ne faut pas oublier que les cantons devraient introduire une procédure simplifiée pour des cas de moindre valeur litigieuse; on assisterait alors à un allongement et à un renchérissement des procédures ce qui ne servirait pas les intérêts du justiciable. Cela vaut en particulier pour les conflits du travail qui sont tranchés, si leur valeur litigieuse n'atteint pas 5000 francs, dans une procédure simple et rapide (art. 343, 2e al., code des obligations; RS 220). A l'instar de la commission d'experts, le Conseil fédéral renonce également à étendre l'exigence d'une valeur litigieuse à d'autres domaines juridiques (p. ex. au droit fiscal). 799

L'introduction de la procédure d'admission rendra cette extension superflue puisqu'elle permettra aux tribunaux fédéraux de ne pas trancher les cas sans importance (cf. ch. 211.6 ci-dessus). 213 Modifications ayant trait à l'action de droit administratif ou au recours de droit public A ce sujet, deux innovations sont particulièrement propres à décharger le Tribunal fédéral: il s'agit d'une part de renoncer dans une large mesure à l'action de droit administratif et d'autre part de généraliser l'exigence de l'épuisement des moyens de droit cantonal pour tous les recours de droit public. 213.1 Restriction apportée au champ d'application de l'action de droit administratif 213.11 Réglementation actuelle Actuellement ce sont généralement des décisions qui règlent les rapports juridiques entre citoyens et collectivité publique. Il en va de même pour le droit administratif fédéral. Si des autorités administratives, usant de cette compétence, prennent des décisions, ces dernières sont d'abord susceptibles de recours administratif devant une instance de recours et ensuite de recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances. Cette règle est certes assortie de diverses exceptions, dont l'action de droit administratif. L'action de droit administratif ne suppose pas décision de l'administration mais permet au citoyen de s'adresser directement à un tribunal fédéral pour qu'il clarifie un rapport juridique litigieux. Les prétentions pouvant fonder une action de droit administratif sont partiellement énumérées à l'article 116 OJ, les autres cas figurant dans des lois spéciales. 800

213.12 Avant-projet de la commission d'experts et résultat de la procédure de consultation II va sans dire que les actions exigent en règle générale plus de travail des tribunaux que les recours. En effet, le tribunal saisi d'une action doit rassembler lui-même tous les éléments nécessaires au procès et statuer en première et unique instance sur le litige en question. Par contre, s'il est appelé à connaître d'un recours, il peut se fonder sur les constatations de l'instance inférieure. C'est pour ces raisons que la commission d'experts a proposé de

renoncer dans une large mesure à l'action de droit administratif (Rapport sur l'avant-projet, p. 17 s.). Celle-ci serait remplacée par une décision rendue par l'autorité administrative compétente et qui pourrait faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances. En outre, la commission d'experts a englobé l'action de droit administratif et la réclamation de droit public (art. 83 OJ) dans une nouvelle voie de droit appelée action de droit public (art. 110 avant-projet OJ). La restriction apportée au champ d'application de l'action de droit administratif a rencontré peu d'objections lors de la procédure de consultation. 213.13 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral renonce pour sa part à fusionner, dans le cadre d'une pure révision partielle de l'OJ, la réclamation de droit public et l'action de droit administratif. Toutefois, pour ce qui est de l'action de droit administratif, il reprend pratiquement les propositions de la commission d'experts (art. 116 projet OJ). Cette action doit être limitée aux cas pour lesquels la procédure de décision n'est pas adaptée, à savoir avant tout aux litiges découlant des rap-

ports entre les collectivités publiques composant l'Etat fédéral (cf. Metz Markus, *Der direkte Verwaltungspro* p. 181 Bâle Parmi les litiges qui ne pourront plus faire l'objet d'une action de droit administratif, il convient de mentionner en particulier ceux qui portent sur des prestations pécuniaires découlant des rapports de service du personnel fédéral, y compris les prestations d'assurance. Seront à l'avenir également réglées par voie de décision les demandes en dommages-intérêts dirigées contre la Confédération, à l'exception de celles résultant de l'activité officielle de parlementaires ou de magistrats. Enfin, il faut mentionner les prétentions découlant de contrats de droit public conclus avec la Confédération ou avec des organisations indépendantes de l'administration accomplissant des tâches à elles confiées par la Confédération (art. 116, let. a, b et c, OJ). Les litiges qui ne pourront plus, à l'avenir, fonder une action de droit administratif seront tranchés en première instance par une autorité fédérale désignée par le Conseil fédéral. Les décisions de cette dernière pourront, en dernière instance, faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances (ch. 1, 2e al., let b, des dispositions finales du projet OJ). 213.2 L'exigence de l'épuisement des moyens de droit cantonal posée au recours de droit public 213.21 Réglementation actuelle L'article 86, 2e alinéa, OJ prévoit que les recours pour violation de droits constitutionnels des citoyens ne sont recevables qu'après que les moyens de droit cantonal ont été épuisés; font exception les recours pour violation de la liberté d'établissement (art. 45 cst.), de l'interdiction de la

double imposition (art. 46, 2e al., cst.), de la garantie du juge naturel (art. 58 cst.), de la garantie du juge du domicile (art. 59 cst.), du droit des citoyens des autres cantons à être traités comme les ressortissants du canton en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques (art. 60 est.) et de leur droit à l'entraide intercantonale (art. 61 cst.). On peut en outre renoncer à épuiser les moyens de droit cantonal lors de recours pour violation de concordats, de traités internationaux (à l'exception des cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que lors de recours en matière de compétence. 213.22 Avant-projet de la commission d'experts et résultat de la -procédure de consultation La commission d'experts a renoncé à ces exceptions, sauf en ce qui concerne les recours en matière de double imposition intercantonale (art. 134 avant-projet OJ). Ces exceptions ne se justifient plus actuellement et contribuent à la surcharge du Tribunal fédéral. Aussi convient-il de les supprimer (Rapport de la commission d'experts, p. 69 s.).

Cette proposition n'a rencontré que de rares objections lors de la procédure de consultation. 213.23 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral fait sienne la proposition de la commission d'experts. Le recours de droit public ne sera désormais recevable que contre des décisions prises en dernière instance cantonale. Seuls les recours en matière de double imposition intercantonale sont dispensés de cette exigence (art. 86 projet OJ). La révision de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite devra tenir compte des exigences particulières que pose le séquestre de biens d'un Etat étranger. 803

214 Majoration des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral et reprise, par le Tribunal fédéral des assurances, de la réglementation concernant les frais valable pour le Tribunal fédéral 214.1 Réglementation en vigueur Pour les procédures se déroulant devant le Tribunal fédéral, c'est en général la partie qui succombe qui supporte les frais judiciaires (art. 156, 1er al., OJ). Le Tribunal fédéral des assurances fait cependant exception à la règle: en principe, ce tribunal ne peut imposer de frais de procédure aux parties dans la procédure de recours en matière d'octroi ou de refus de prestations d'assurance (art. 134 OJ). 214.2 Avant-projet de la commission d'experts La commission d'experts proposa d'abord d'adapter les émoluments judiciaires à la valeur monétaire; depuis la dernière augmentation qui remonte à 1969, l'indice des prix à la consommation a augmenté d'environ 100 pour cent (moyenne des années 1969 à 1984). Afin de simplifier les modalités de perception et de décharger la chancellerie, la commission d'experts proposa ensuite d'inclure dans l'émolument judiciaire les émoluments de chancellerie, perçus jusqu'à présent séparément (art. 153, 1er al., let. c, OJ) et de renoncer également à compter séparément les débours mineurs (art. 64 et 65 avant-projet O.J). Enfin, cette nouvelle réglementation concernant les frais devrait à l'avenir être également applicable au Tribunal fédéral des assurances. La partie qui succombe dans un litige en matière de prestations d'assurance n'échappera en principe plus à l'obligation d'assumer les frais (Rapport de la commission d'experts, p. 46 s. et p. 83). 804

214.3 Résultat de la procédure de consultation La majoration des émoluments judiciaires et la simplification des modalités de perception ne se heurtèrent pas à une vive opposition lors de la procédure de consultation. Les participants critiquèrent par contre plus fortement la proposition de renoncer en principe à la gratuité de la procédure devant le Tribunal fédéral des assurances. On avança avant tout l'argument que cette innovation accablerait les citoyens qui auraient un besoin impérieux des assurances sociales. 214.4 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral suit dans une large mesure les propositions de la commission d'experts (art. 149, 150, 1er al., 153, 153a et 156, 4e al., projet OJ). Les émoluments doivent ainsi être majorés non seulement en matière civile, mais aussi en matière de procédure pénale fédérale dont la réglementation ne figure pas dans l'OJ (art. 245 projet PPP). De plus, la réglementation concernant les frais doit être simplifiée. Et enfin, le Tribunal fédéral des assurances doit être soumis aux mêmes règles que le Tribunal fédéral (art. 134 projet OJ, et art. 135 OJ). La situation en matière d'assurances sociales n'est pas fondamentalement différente de celle qui règne dans d'autres domaines au point de justifier le maintien d'une réglementation spéciale applicable au Tribunal fédéral des assurances. Cela d'autant moins que le nouveau droit permet de tenir compte des particularités du cas d'espèce. En effet, dans la fixation de l'émolument judiciaire, le Tribunal fédéral des assurances doit notamment prendre en considération la situation financière des parties (art. 153a, 1er al., projet OJ). En outre, une partie qui est dans le besoin peut demander l'assistance judiciaire qui comprend la gratuité de la procédure devant

le Tribunal fédéral des assurances et, si cela est nécessaire, l'assistance d'un avocat aux frais de l'Etat (art. 152 OJ). 55 Feuille federale. 137e année. Vol. 11 805

215 Rejet d'autres mesures propres à rendre l'accès aux tribunaux fédéraux plus difficile ou à le restreindre Le Conseil fédéral a examiné d'autres moyens qui pourraient rendre l'accès aux tribunaux fédéraux moins aisé ou qui pourraient le restreindre. Il s'agit des restrictions liées à la représentation, de la renonciation au contrôle abstrait des normes lors d'un recours de droit public et de la réduction des compétences matérielles des tribunaux fédéraux. Le Conseil fédéral renonça néanmoins à ces mesures pour les raisons invoquées ci-après;

215.1 Pas d'autres restrictions liées à la représentation que celles existant dans le droit en vigueur Par ces restrictions sont visés l'obligation de se faire représenter par un avocat et le monopole des avocats (Guldener Max[^] Schweizerisches Zivilprozessrecht, 3e éd., Zurich 1979, p. 132). La première de ces restrictions consiste à n'accepter que les écrits présentés par un avocat breveté ou, mieux encore, à prévoir que les parties ne puissent être représentées devant la Cour suprême que par un cercle restreint d'avocats spécialisés et reconnus. L'obligation de se faire représenter par un avocat, sous la première forme ou sous la seconde, est étrangère au droit de procédure suisse. Pour le monopole des avocats, la question se pose en d'autres termes. On parle de monopole des avocats quand la représentation professionnelle des parties devant un tribunal est réservée à des avocats brevetés. Tout citoyen peut donc en principe mener lui-même le procès devant le tribunal, mais s'il veut se faire représenter, il doit avoir recours à un avocat breveté. Ainsi, dans les affaires civiles et pénales portées devant le Tribunal fédéral, seuls des avocats brevetés peuvent agir comme mandataires. Cette règle est toutefois assortie de certaines exceptions (art. 29 OJ). 806

La commission d'experts renonça à l'obligation de se faire représenter par un avocat car elle est foncièrement contraire à la conception dominante en Suisse. Par contre/ la majorité de la commission préconisait l'extension du monopole des avocats à tous les recours présentés au Tribunal fédéral. Tout citoyen pourra donc toujours à l'avenir conduire lui-même son procès devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances. Mais s'il décide de se faire représenter, il devra désormais avoir recours à un avocat breveté dans toutes les procédures et pas seulement en matière civile ou pénale. La commission d'experts partait de l'idée que, d'une part, la représentation par un avocat breveté garantit une certaine protection au justiciable, notamment en matière de procédure (choix correct de la voie de droit et motivation conforme aux prescriptions légales). On peut d'autre part admettre que le monopole des avocats exerce un certain effet de "crible" et que, en outre, les mémoires rédigés par un avocat facilitent la tâche du tribunal (art. 39 avant-projet OJ; Rapport de la commission d'experts, p. 18 ss). L'extension du monopole des avocats a été vivement critiquée lors de la procédure de consultation. Les participants invoquent en particulier Les raisons suivantes: - Dans certains cantons, il n'existe pas de monopole des avocats pour les procédures se déroulant devant le tribunal administratif; les parties peuvent ainsi se faire représenter par des personnes qui ne sont pas titulaires d'un brevet d'avocat. Dès lors, si un justiciable veut porter une cause de ce genre devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances, il doit se faire assister d'un avocat spécialement à cet effet, ce qui signifie pour lui des frais et des complications supplémentaires. - On peut aisément échapper à l'exigence du monopole des avocats. En effet, le justiciable peut faire rédiger sa requête par quelqu'un qui n'est pas avocat et la signer lui-même. On remet ainsi en question l'effet de "crible" attribué à ce monopole. 807

- Le monopole des avocats est étendu à de nombreux domaines exigeant des connaissances spécifiques que tous les avocats n'ont pas. C'est notamment le cas en matière d'assurances sociales, de droit du travail, de droit fiscal et en matière de brevets. Il serait intolérable de refuser à tout spécialiste le droit de représenter des parties en justice sous prétexte qu'il n'est pas titulaire d'un brevet d'avocat. Aussi plusieurs participants à la procédure de consultation sont-ils d'avis qu'il conviendrait de continuer à accepter ces spécialistes comme représentants, ne serait-ce que dans ces domaines particuliers. - Du point de vue de la constitution fédérale, le monopole des avocats ne se justifie que pour des raisons ayant trait à la police du commerce et de l'industrie, à savoir à la protection du public, et non pour des raisons liées à la décharge des tribunaux. - Le Tribunal fédéral des assurances souligne que la représentation de nombreux assurés étrangers ne serait plus garantie si le monopole des avocats était étendu aux procédures en matière d'assurances sociales. Après avoir pesé le pour et le contre d'une extension du monopole des avocats, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que les inconvénients d'une telle solution l'emportent sur les avantages. Compte tenu des arguments en présence, il n'est pas certain que l'innovation proposée soit licite et puisse servir à décharger nos cours suprêmes. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il de s'en tenir à la réglementation actuelle de l'article 29 OJ. 215.2 Maintien du contrôle abstrait des normes lors d'un recours de droit public T, e droit en vigueur prévoit que le recours de droit public est ouvert contre des décisions ou des arrêtés cantonaux 808

(art. 84, 1er al., pj). S'il est dirigé contre un arrêté cantonal, on parle de contrôle abstrait. La question de la suppression éventuelle de ce contrôle abstrait a déjà été soulevée occasionnellement. La protection juridique est largement assurée par le contrôle concret (décision incidente, question préjudicielle), comme c'est le cas en matière de juridiction administrative fédérale. En effet, en attaquant une décision cantonale par un recours de droit public, le justiciable peut en général également faire examiner la constitutionnalité de l'acte législatif cantonal sur lequel se fonde la décision. Le Conseil fédéral décide néanmoins de maintenir le contrôle abstrait des normes. Lorsque le Tribunal fédéral exerce ce contrôle et qu'il se prononce sur la constitutionnalité d'un acte législatif cantonal, il contribue également à la clarté et à la sécurité du droit pour toutes les personnes concernées. En supprimant le contrôle abstrait, on renonce à cet avantage. Au pire, on pourrait assister à une augmentation du nombre des litiges lors de l'application de l'acte contesté, augmentation due précisément au fait que le Tribunal fédéral n'aura jamais eu l'occasion d'examiner l'acte législatif en question par le biais du contrôle abstrait. On peut ainsi mettre en doute l'effet de décharge des tribunaux fédéraux attribué à la suppression du contrôle abstrait. En outre, il ne faut pas oublier que des actes législatifs cantonaux ne donnent pas nécessairement lieu à des décisions attaquables. Dans des cas de ce genre, on priverait le citoyen de la protection du Tribunal fédéral puisqu'il ne pourrait attaquer l'acte législatif cantonal par la procédure du contrôle abstrait. 215.3 Pas de réduction des compétences matérielles du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances pour le recours de droit administratif Si l'on voulait réduire les compétences matérielles de nos tribunaux fédéraux, la Confédération devrait à nouveau 809

s'éloigner, en matière de juridiction administrative, du système de la clause générale. Le nombre des domaines exclus du recours de droit administratif serait sensiblement augmenté (cf. ch. 111.1 ci-dessus). Les litiges ressortissant à ces domaines seraient tranchés définitivement par des instances inférieures (autorités administratives, tribunaux administratifs, commissions de recours); il faudrait au besoin ouvrir la voie au Conseil

fédéral. Il n'est pas évident qu'une telle mesure décharge les tribunaux fédéraux. Le Conseil fédéral y renonce. En effet, la constitution charge les tribunaux fédéraux de veiller à une application correcte et uniforme du droit administratif fédéral (art. 114bis est.). En excluant totalement de la juridiction de ces tribunaux certains domaines soulevant exclusivement ou principalement des questions juridiques, on remet en question le principe posé par la constitution. Aussi est-il exclu de modifier le système actuel. Jetons en outre un rapide coup d'oeil sur la procédure d'admission proposée par le Conseil fédéral pour décharger la juridiction fédérale (cf. ch. 211.6 ci-dessus). Cette procédure se borne à écarter des tribunaux les litiges sans importance. La réduction des compétences matérielles va par contre beaucoup plus loin; elle exclut des matières entières de la juridiction des tribunaux quand bien même elles soulèvent des questions juridiques méritant un examen judiciaire. On assisterait ainsi irrémédiablement à une diminution sensible de la protection judiciaire, ce que le Conseil fédéral ne saurait admettre. 810

22 Développement des autorités judiciaires inférieures en matière de juridiction administrative fédérale 221 Réglementation actuelle Un développement des autorités judiciaires inférieures n'est pratiquement concevable qu'en matière de juridiction administrative fédérale. En effet, en matière civile et en matière pénale, des instances inférieures aux tribunaux fédéraux existent déjà; quant à la juridiction en matière de droit public relative à des actes législatifs cantonaux et à leur application, la Confédération ne dispose pas de base constitutionnelle lui permettant d'obliger les cantons à créer des autorités judiciaires inférieures. En matière de juridiction administrative fédérale, la voie judiciaire classique est en principe la suivante. Une autorité administrative fédérale ou cantonale (p. ex. un office fédéral ou un office cantonal) prend une décision. Celle-ci peut faire l'objet d'un recours au sein même de l'administration fédérale ou cantonale et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances (art. 97 ss OJ). Ce schéma n'est cependant pas applicable à tous les cas. On trouve ainsi parfois comme autorités inférieures, des autorités judiciaires au lieu des instances de recours internes à l'administration mentionnées. A l'échelon fédéral, il s'agit de commissions de recours spéciales, notamment en matière d'administration militaire, de protection civile, de douanes, d'alcool, de blé et d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité pour personnes résidant à l'étranger (cf. liste des commissions fédérales de recours et d'arbitrage, RS 173.3). De plus, le droit fédéral oblige aujourd'hui déjà les cantons à mettre sur pied, dans des domaines importants, des autorités de recours judiciaires pour les litiges fondés sur le droit administratif fédéral. C'est en particulier le cas en matière d'assurances sociales (art. 84 s. de la loi fédérale 811

sur l'assurance-vieillesse et survivants, RS 831.10; art. 69 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, RS 831.20; art. 7 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'Ai, RS 831.30; art. 73 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, RS 831.40; art. 30bis de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, RS 832.10; art. 106 s. de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, RS 832.20; art. 55 de la loi fédérale sur l'assurance militaire, RS 833.1; art. 24 de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes astreintes au service militaire ou à la protection civile, RS 834.1; art. 22 de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture, RS 836.1; art. 101 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage, RS 837.0). Il faut en outre mentionner l'impôt fédéral direct, domaine dans lequel chaque canton doit instituer une commission de recours (art. 69 et 106

de l'arrêté du Conseil fédéral sur la perception d'un impôt fédéral direct, RS 642.11. Pour d'autres exemples, voir Knapp Biais, *Le fédéralisme*. *Revue de droit suisse* 1984 II 356 s.). Cela mis à part, certains cantons ont étendu spontanément leur juridiction à d'autres domaines du droit administratif fédéral. Il subsiste néanmoins encore des lacunes. Six cantons ne disposent pas encore d'un tribunal administratif général. Neuf autres cantons déclarent leur tribunal administratif totalement ou partiellement incompétent dans les cas où la décision cantonale peut faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou d'un recours devant une autre autorité fédérale (Saladin Peter, *Bund und Kantone*, *Revue de droit suisse*, 1984 II 577). Ce bref aperçu montre que des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux ont déjà été instaurées pour des matières importantes. Mais il subsiste de vastes domaines du droit fédéral et cantonal où ce n'est pas le cas. Quand ces lacunes seront comblées tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon cantonal et que des autorités judiciaires inférieures se-

ront aménagées dans ces domaines, la charge des tribunaux fédéraux en matière administrative s'en trouvera sensiblement allégée. Plusieurs facteurs contribuent à cet allègement, à condition toutefois que les autorités inférieures soient indépendantes de l'administration: - Relevons d'abord que ces autorités inférieures exercent un certain effet de filtrage. Elles retiennent une partie des recours qui, sans elles, passeraient directement des autorités administratives aux tribunaux fédéraux. Expérience faite, un recourant se contentera plus facilement d'une décision émanant d'une autorité judiciaire et renoncera ainsi à la déférer à un tribunal fédéral. - Mentionnons en outre que le fait pour des commissions de recours ou pour des tribunaux cantonaux de statuer sur le litige dispense en principe les tribunaux fédéraux de revoir les faits. La seule exception vise les cas où les faits ont été constatés dans la décision de l'autorité inférieure de manière manifestement inexacte, incomplète ou au mépris de règles essentielles de procédure (art. 105, 2e al., OJ, et art. 132 projet OJ). Les tribunaux peuvent en principe se limiter aux seuls points de droit, tâche qui leur est propre. Le temps consacré à chaque cause est ainsi réduit. - L'effet de décharge apporté par l'aménagement d'autorités judiciaires inférieures est sensiblement augmenté par la procédure d'admission (cf. en. 211.6 ci-dessus). Celle-ci n'est en effet applicable que si la décision attaquée a été prise par une autorité judiciaire. Des lors, la procédure d'admission ne déchargera efficacement les tribunaux fédéraux en matière administrative que lorsque ces autorités judiciaires inférieures auront été développées. La procédure d'admission se révélerait sinon inefficace dans une large mesure. 813

222 Avant-projet de la commission d'experts L'effet de filtrage et la limitation du pouvoir de cognition avaient incité la commission d'experts à se prononcer en faveur d'un développement des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux en matière de juridiction administrative fédérale. Elle recommanda d'obliger les cantons, par une disposition de droit fédéral, à instituer des autorités judiciaires inférieures pour tous les cas où la décision de l'autorité cantonale de dernière instance peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (art. 129 avant-projet OJ). Pour ce qui est de l'administration fédérale, la commission d'experts jugea opportun d'intercaler un nombre accru de commissions de recours spéciales entre l'administration et le Tribunal fédéral. Ces commissions de recours déchargeraient le Tribunal fédéral, et ce tout particulièrement dans des domaines où l'on enregistre un nombre relativement élevé de recours ou des recours complexes sur le plan des faits. La commission d'experts envisagea de telles instances intermédiaires en matière de culture et de formation ainsi qu'en matière de

personnel fédéral. Dans la procédure de consultation, le Département fédéral de justice et police a en outre proposé, en accord avec le Conseil fédéral, d'instaurer également de nouvelles commissions de recours en matière de droit administratif économique et d'impôts fédéraux indirects (impôt sur le chiffre d'affaires, impôt anticipé, droits de timbre). 223

Résultat de la procédure de consultation -Ces propositions furent dans l'ensemble bien accueillies lors de la procédure de consultation. En ce qui concerne en particulier l'obligation faite aux cantons de créer des autorités judiciaires inférieures en matière de juridiction administrative fédérale, il convient de 814

mentionner ce qui suit. Même s'il est des cantons qui émettent certaines réserves, la moitié d'entre eux environ se prononcent en faveur de cette proposition. Parmi les autres participants à la procédure de consultation qui se sont prononcés à ce sujet, les partisans de cette innovation l'emportent. Les cantons opposés à cette proposition craignent avant tout un surcroît de travail et une charge financière supplémentaire; en outre, ils mettent en doute la constitutionnalité d'une telle mesure. La majorité des participants approuve la création, à l'échelon fédéral, d'autres commissions de recours indépendantes de l'administration. 224

Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral suit dans les grandes lignes les propositions de la commission d'experts et du Département fédéral de justice et police. Par conséquent, c'est à l'échelon fédéral et cantonal que des autorités judiciaires inférieures, indépendantes de l'administration, doivent être développées. 224.1

Création de nouvelles commissions de recours par la Confédération A l'échelon fédéral, il conviendrait de créer de nouvelles commissions de recours indépendantes de l'administration en plus de celles déjà existantes dans les domaines où l'on enregistre un nombre relativement élevé de recours ou des recours complexes sur le plan des faits, à savoir: - propriété intellectuelle et raisons sociales (commission de recours en matière de propriété intellectuelle), - rapports de service du personnel fédéral (commission de recours en matière de personnel fédéral), - impôts fédéraux indirects (droits de timbre, impôt anticipé, impôt sur le chiffre d'affaires; commission de recours en matière de contributions). 815

- force hydraulique (commission de recours en matière d'économie hydraulique), - assurance-maladie (liste des spécialités; commission de recours), - assurance-accidents (tarifs des primes CNA; commission de recours), - surveillance des institutions d'assurances privées (commission de recours), - autres domaines du droit administratif économique (Commission de recours DFEP; voir à ce sujet les exposés de Manfrini et Jost relatifs à la protection juridique en droit administratif économique. Revue de droit suisse 1982 II 311 ss et 453 ss). Vu l'importance capitale qui sera accordée à l'avenir aux commissions fédérales de recours en matière de juridiction administrative fédérale, il est indispensable de régler uniformément dans la loi de procédure administrative (PA) la compétence, l'organisation, la procédure et le statut de ces instances de recours. Il importe avant tout d'assurer leur indépendance à l'égard de l'administration et de garantir ainsi leur fonction judiciaire (art. 71a ss projet PA). Par contre, ce n'est pas dans cette loi ou dans l'OJ que l'on doit déterminer les domaines où de nouvelles commissions de recours doivent être créées, mais bien dans les lois spéciales concernées (cf. modifications d'autres actes législatifs, en. II de l'annexe au projet OJ). La position qu'occupent ces commissions de recours dans l'ordre des instances devrait en principe rester inchangée. Cela signifie que le recours de droit administratif devant un tribunal fédéral sera à l'avenir ouvert en dernière instance, dans la mesure où il l'est déjà actuellement. Dans de tels cas, les nouvelles commissions de recours ne statueront donc pas de manière définitive. La compétence matérielle des tribunaux

fédéraux ne s'en trouvera ainsi pas restreinte (cf. ch. 215.3 ci-dessus). 816

La sphère de compétence des départements sera par contre partiellement modifiée dans la mesure où ils statuent comme autorités de recours. En effet, ils seront remplacés dans bien des cas par les nouvelles commissions de recours qui jouiront du même pouvoir d'examen que les départements. Elles pourront donc en particulier revoir également la décision attaquée sous l'angle de l'opportunité en usant toutefois de la retenue avec laquelle le juge se prononce sur des causes faisant appel au pouvoir d'appréciation dit technique. Le juge fera preuve d'une certaine retenue lorsqu'il prend des décisions nécessitant une expérience administrative et des connaissances techniques. Il veillera à ne pas s'écarter inutilement des observations concernant l'état de fait, du jugement pour ce qui est de la constatation des faits ainsi que des conséquences que l'on en a tiré (Imboden Max, Grundsätze des administrativen Ermessens, in: Festschrift für Irene Blumenstein, Berne 1966, p. 80. Cf. aussi Grisel André, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, Tome I, p. 336 s., Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., Berne 1983, p. 304 ss, Rhinow René, Vom Ermessen im Verwaltungsrecht; eine Einladung zum Nach- und Umdenken, in: Recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis, 1983, p. 86 ss. En outre, ATF 98 Ib 216, cons. 2, 229, cons. 3, et ATF 108 Ib 30, cons. 1, et 180, cons. la). Le pouvoir d'examen des commissions de recours découle de la loi sur la procédure administrative qui régit ces commissions (art. 49, let. c, PA). Le citoyen voit quant à lui sa protection juridique améliorée par les commissions de recours; ce sera à l'avenir une autorité judiciaire qui statuera en lieu et place du département en usant d'un pouvoir d'examen comparable. 224.2 Aménagement de la juridiction administrative par les cantons Pour leur part, les cantons devraient désigner, en matière de juridiction administrative fédérale, des autorités judiciaires (tribunaux ou commissions de recours) compétentes en der-

nière instance cantonale dans la mesure où le recours de droit administratif devant un tribunal fédéral est directement ouvert (art. 98a et 128 projet OJ). Le Conseil fédéral sait pertinemment qu'il accroît ainsi la tâche des cantons. S'il maintient cette proposition, c'est donc qu'il accorde plus de poids aux arguments en faveur de cette innovation. 224.21 Motifs à l'appui de cet aménagement - La procédure d'admission n'est applicable que si la décision déferée aux tribunaux fédéraux émane d'une autorité judiciaire (art. 36c projet OJ). Cela implique un développement des autorités judiciaires inférieures en matière administrative, y compris à l'échelon cantonal. - L'administration de la justice, et d'une manière générale la protection juridique, n'est pas exclusivement l'affaire de la Confédération. Elle s'inscrit dans le droit fil d'une répartition bien comprise des tâches entre la Confédération et les cantons qui confiera à ces derniers une part plus active en matière de juridiction administrative fédérale que ce n'est le cas actuellement. - Cette participation décharge les tribunaux fédéraux tout en rehaussant le prestige des cantons. D'une part ils seront appelés, avec la procédure d'admission, à statuer définitivement à l'échelon cantonal plus souvent que ce n'est le cas aujourd'hui, à savoir chaque fois que le tribunal fédéral saisi aura refusé l'admission. De plus, les tribunaux fédéraux ne réexaminent pas aussi minutieusement des décisions cantonales émanant d'autorités judiciaires, que celles prises par des autorités administratives. Lorsque le recours est dirigé contre la décision d'un tribunal cantonal ou d'une commission de recours indépendante, le Tribunal fédéral est en principe lié par les faits constatés dans la décision cantonale (art. 105, 2e al., projet OJ). 818

Le développement obligatoire des autorités judiciaires cantonales inférieures aux tribunaux fédéraux se justifiant essentiellement pour des motifs relevant de l'Etat de droit, il

est admissible du point de vue du droit constitutionnel (cf. en. 225,2 ci-après). La Confédération se limite ainsi au strict nécessaire: l'organisation et la procédure des autorités judiciaires en particulier relèvent en principe de la compétence des cantons. Les autorités judiciaires cantonales inférieures simplifient, pour le justiciable, la procédure de recours et l'accès aux tribunaux fédéraux. Dans bien des cantons, la voie à suivre est différente selon que la décision attaquée a été prise en application du droit administratif cantonal ou du droit administratif fédéral. Une décision fondée sur le droit cantonal peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif cantonal. Par contre, prise en application du droit administratif fédéral, la décision de l'autorité administrative cantonale échappe au contrôle du tribunal administratif et peut ainsi directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. D'incontestables désavantages sont liés à cette distinction des voies judiciaires; le justiciable en particulier n'est plus à même de déterminer clairement la voie à suivre. En effet, droit administratif cantonal et droit administratif fédéral sont de moins en moins dissociables. C'est notamment le cas en matière de protection des eaux, de construction et d'aménagement, d'agriculture et de forêts. Le justiciable a tout intérêt à ce que l'on renonce à l'avenir à cette distinction des voies judiciaires et à ce que toutes les causes de l'administration fédérale soient déferées à des autorités judiciaires cantonales, dans la mesure où le recours de droit administratif devant l'un des tribunaux fédéraux est ouvert. 819

224.22 Qualité des gouvernements cantonaux pour recourir? En contrepartie de l'obligation faite aux cantons de développer leur juridiction administrative, la commission d'experts proposa que les gouvernements cantonaux puissent attaquer les décisions des autorités de recours cantonales indépendantes de l'administration par la voie du recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (art. 116, let. c, avant-projet OJ). Le Conseil fédéral, quant à lui, n'estime pas que cette innovation est nécessaire. Le canton a aujourd'hui déjà qualité pour former un recours de droit administratif pour autant que la décision l'atteigne au même titre qu'une personne privée (art. 103, let. a, OJ). C'est en particulier le cas pour des décisions portant atteinte au patrimoine financier ou administratif du canton (ATF 108 Ita 206 ss, K)5 Ib 359, cons. Sa). Si d'autres intérêts publics, à l'exception des intérêts fiscaux, sont en jeu, le département fédéral compétent ou, dans la mesure où le droit fédéral le prévoit, l'office fédéral compétent peuvent former un recours de droit administratif (art. 103, let. b, OJ). Dès lors, c'est à eux qu'il incombe de protéger les intérêts publics auxquels une décision cantonale porterait atteinte. Cela mis à part, cette innovation mettrait le Tribunal fédéral davantage à contribution, ce qui irait à l'encontre du but premier de ce projet qui est précisément la décharge de ce tribunal.

224.23 Lacunes subsistant dans la juridiction administrative des cantons Grâce à la proposition de développer des instances judiciaires inférieures en matière administrative, on comble une importante lacune dans le domaine de la juridiction administrative fédérale. On ne peut malheureusement pas en dire autant de la juridiction administrative cantonale. En effet, il n'existe pas encore partout d'autorités judiciaires en matière administrative à l'échelon cantonal. Dans de tels cas, le 820

Tribunal fédéral est l'unique autorité judiciaire à laquelle on peut en appeler, et ce par la voie du recours de droit public. Or actuellement, ce sont précisément les recours de droit public qui accaparent le plus le Tribunal fédéral. La constitution ne permet pas à la Confédération de contraindre les cantons à développer leur juridiction administrative. Aussi serait-il très souhaitable que les cantons franchissent d'eux-mêmes ce pas. Ils

contribueraient ainsi tant à la décharge du Tribunal fédéral en matière de recours de droit public qu'à l'amélioration notable de la protection juridique du citoyen. Enfin, les cantons verraient leur prestige rehaussé en comblant eux-mêmes des lacunes en matière de juridiction constitutionnelle qui, sans eux, devraient l'être par le Tribunal fédéral (voir Auer Andréas, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Baie et Francfort-sur-le-Main 1983, p. 282 s. et Baladin Peter, Bund und Kanton, Revue de droit suisse, 1984 II 431 ss). 225

Constitutionnalité Sous l'angle du droit constitutionnel, il faut considérer le développement des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux en matière administrative de la manière suivante (cf. Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 7. Sept. 1984 zur Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 49.36). 225.1 Nouvelles commissions de recours à l'échelon fédéral Les nouvelles commissions de recours, proposées par le Conseil fédéral à l'échelon fédéral, en matière de juridiction administrative fédérale, ne sont pas contraires à la constitution fédérale. Celle-ci donne bien certains points de repère aux autorités suprêmes de la Confédération, par exemple 56 Feuille fédérale. 137e année. Vol. II 82 1

au Tribunal fédéral (art. 106 ss) mais elle ne crée pas de système exhaustif pour les autorités et leurs compétences. Le législateur peut dès lors compléter la réglementation concernant l'organisation des autorités. Ce n'est pas parce que la constitution fédérale ne mentionne pas d'autorités inférieures au Tribunal fédéral - par exemple des commissions de recours - que le législateur n'aurait pas le droit d'en créer. La constitution fédérale ne lui interdit pas en particulier d'instituer, à l'échelon fédéral, des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux dans le domaine du droit administratif. Il va sans dire que le législateur doit examiner si la création de telles autorités est appropriée. Mais cela ne fait aucun doute en l'espèce: la création de commissions de recours est indiscutablement nécessaire dans les domaines où l'on enregistre un nombre relativement élevé de recours ou des recours complexes sur le plan des faits. Libre également au législateur d'unifier la réglementation concernant la compétence, l'organisation et la procédure de ces commissions de recours. On peut également prévoir l'union personnelle de juges appartenant à différentes commissions de recours, des secrétariats communs à plusieurs commissions ou des commissions communes à différents domaines. 225.2 Développement de la juridiction administrative dans les cantons En ce qui concerne l'obligation faite aux cantons de créer des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux en matière administrative (art. 98bis projet OJ), il convient de prendre en considération ce qui suit: La constitution fédérale ne dit rien de l'application du droit fédéral par les juridictions administratives cantonales. Il manque également une disposition dans les domaines du droit civil (art. 64, 3e al., est.) et du droit pénal (art. 64, 2e al., est.) qui laisse aux cantons le soin de réglementer l'organisation judiciaire et la procédure. L'article 822

114bis, 4e alinéa, est. est la seule disposition relative aux différends administratifs à l'échelon cantonal. Elle sort toutefois du contexte qui nous occupe. Il faut se demander si l'on peut en déduire la possibilité pour la Confédération d'imposer aux cantons d'attribuer la juridiction relative au droit administratif fédéral, dont on leur a confié l'exécution, à des autorités judiciaires. Cette conclusion est contestée en doctrine. Certains auteurs estiment que les cantons sont en principe autonomes dans leur réglementation de l'organisation et de la procédure (voir Hangartner Yvo, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Berne et Francfort-sur-le-Main 1974, p. 126 et 154; Saladin Peter, Zur

Organisations- und Verfahrenshoheit der schweizerischen Kantone, Festschrift für Adolf Gasser, Berlin 1983, p. 341, qui considère que cette autonomie est consacrée dans un principe non écrit de procédure; du même auteur, Bund und Kantone, Revue de droit suisse, 1984 II 495 ss; en principe aussi Knapp Biase. Le fédéralisme. Revue de droit suisse, 1984 II 352 ss, qui s'exprime en termes très généraux). Cette autonomie des cantons ne vaudrait pas seulement dans leur sphère de compétence propre (art. 3 est.) mais également pour les compétences qui leur ont été déléguées (voir Hangartner, op. cit., p. 126 et 158, et Saladin, Bund und Kantone, op. cit., p. 504 s.). Ces auteurs reconnaissent cependant que la Confédération peut édicter des dispositions de procédure et d'organisation pour les cantons, dans la mesure où elles se révèlent nécessaires à une application correcte du droit fédéral (voir Saladin, Organisations- und Verfahrenshoheit, op. cit., p. 341 ss et en particulier p. 349 s.; du même auteur, Bund und Kantone, op. cit., p. 504; Hangartner, op. cit., p. 156 ss, en relation ici avec la compétence, conférée par le droit fédéral, d'édicter des dispositions cantonales). Toujours est-il que le droit fédéral et en particulier le droit constitutionnel posent aujourd'hui des exigences aux-

823
quelles les cantons ne peuvent échapper en se prévalant de leur autonomie en matière d'organisation et de procédure; il s'agit notamment d'un éventail d'exigences de procédure que le Tribunal fédéral a déduites de l'article 4 est., comme le droit d'être entendu, le droit de consulter le dossier ou encore le devoir de récusation du juge impliqué dans l'affaire (voir en particulier Saladin, Bund und Kantone, op. cit., p. 497 ss). Cette conception, qui voit dans l'autonomie des cantons en matière d'organisation une garantie de droit constitutionnel, implique donc que les prescriptions fédérales en matière d'organisation et de procédure que les cantons doivent observer pour appliquer le droit fédéral ne sont licites que dans la mesure nécessaire à cette fin. La nécessité de ces prescriptions doit être examinée pour chaque domaine particulier, notamment en matière d'assurance-vieillesse et survivants, d'assurance-chômage, d'agriculture et de placement de personnel. Les prescriptions d'organisation et de procédure doivent être nécessaires, dans chacun de ces domaines, à l'exécution de ces réglementations. Dans le cas présent, il ne serait pas opportun d'examiner la nécessité de ces prescriptions pour chaque domaine particulier. Ce serait une manière trop formaliste de considérer les choses, d'autant plus que le Tribunal fédéral a lui aussi formulé des exigences de procédure de manière générale et non pour chaque matière particulière. Le droit d'être entendu, par exemple, est un principe général à respecter dans toutes les procédures. Il ne saurait en être autrement puisqu'on accorde une importance fondamentale à ce droit. Ne le reconnaître que pour certains domaines irait à l'encontre de principes fondamentaux relevant de l'Etat de droit. Peut-on dire de l'article 98a du projet OJ qu'il répond à un besoin général? On peut répondre par l'affirmative si l'aménagement d'autorités judiciaires indépendantes de l'administration se justifie pour des raisons évidentes. Si la dé-

824
Charge du Tribunal fédéral est une fin souhaitable, elle ne devrait néanmoins pas être le but premier de ces mesures. L'article 98a du projet OJ remplit cette exigence. Si le législateur fédéral unifie le droit, il est également important que chacun puisse effectivement faire valoir ses droits de la même manière. Aussi le législateur fédéral doit-il poser certaines garanties minimales pour la protection juridique. Il est choquant de voir qu'un canton est doté d'un système élaboré de voies de droit avec des autorités de recours indépendantes de l'administration alors qu'un autre ne dispose que d'un système rudimentaire avec une procédure interne à l'administration. Le Tribunal fédéral ne peut réaliser cette unification

du droit que si les instances cantonales examinent minutieusement tant les questions juridiques que les questions de fait. Cette tâche est généralement mieux remplie par les tribunaux que par des autorités administratives. (Cela vaut en particulier pour la constatation des faits, puisque le Tribunal fédéral n'est lié, selon l'art. 105, 2e al., OJ, que par les faits constatés dans une décision émanant d'une autorité judiciaire.) C'est pourquoi il faut déplorer que certains cantons ne mettent précisément pas à disposition leurs tribunaux administratifs quand le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert. Dans cette même optique, il faut en outre espérer que la Confédération mette elle aussi sur pied des instances judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux (cf. ch. 224.1 ci-dessus). On trouve toutefois également dans la doctrine des auteurs qui nient par principe toute autonomie des cantons en matière d'organisation et de procédure dans l'exécution du droit fédéral (voir Fleiner/Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich 1949, p. 126; Gygi Fritz, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2e éd., Berne 1983, p. 25 s.). Cette théorie se fonde entre autres sur le fait qu'il n'existe, dans ce domaine, aucune garantie comparable à l'article 64, 3e alinéa, ou à l'article 64bis, 2e alinéa, est. en faveur de l'autonomie cantonale en matière d'organisation et de procédure. 825

Si l'on suit cette théorie, rien ne s'oppose à ce que la Confédération impose aux cantons d'aménager des autorités indépendantes de l'administration compétentes en matière de droit administratif fédéral. La compétence de la Confédération de réglementer un domaine particulier lui permet sans conteste d'édicter des dispositions du genre de l'article 98a du projet OJ. Il existe, en matière de législation, un nombre imposant d'actes législatifs en matière de droit administratif fédéral qui contiennent des dispositions d'organisation et de procédure applicables à l'exécution cantonale. Nous nous bornerons à mentionner ici les lois suivantes (pour d'autres exemples, voir Knapp/ op. cit., p. 356 s. et 362 ss): - Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10): l'article 84 règle le droit de recours et l'article 85 impose aux cantons d'instituer une autorité de recours indépendante de l'administration et pose certaines exigences pour la procédure de recours. - Loi sur l'assurance-chômage (RS 837.0) ; l'article loi exige également une commission de recours indépendante de l'administration comme autorité cantonale de dernière instance compétente pour les décisions des caisses et des autorités cantonales et l'article 102 règle le droit de recours. - Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RS 211.412.41): l'article 15 prescrit aux cantons la création d'une autorité de recours et les articles 20 et 21 règlent le droit de recours. - Loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021): l'article premier, 3e alinéa, déclare que les dispositions concernant la notification des décisions et celles concernant le retrait de l'effet suspensif s'appliquent à la procédure devant les autorités cantonales de dernière instance 826

qui ne statuent pas définitivement en vertu du droit public fédéral. Il convient enfin de mentionner que le projet de loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (FF 1963 III 326 ss) contient des dispositions détaillées concernant l'organisation et la procédure cantonales (art. 109 ss). Ces dispositions sont la preuve que le législateur fédéral se considérerait déjà largement compétent pour édicter des prescriptions en matière d'organisation et de procédure s'adressant aux cantons en vue de l'exécution du droit administratif fédéral. En résumé, on peut dire ceci: Au vu de l'attitude adoptée jusqu'à présent par le législateur fédéral concernant les prescriptions en matière d'organisation et de procédure s'adressant aux cantons en vue de l'exécution du droit administratif fédéral, l'article 98a du projet OJ

peut être considéré comme licite. Il en va de même si l'on suit la doctrine selon laquelle les cantons ne jouissent pas, dans l'exécution du droit fédéral, d'autonomie en matière d'organisation et de procédure. On arrive également au même résultat en concédant aux cantons une autonomie en matière d'organisation et de procédure et en restreignant par conséquent la faculté de la Confédération de légiférer dans ces domaines. En effet, cette conception admet également la licéité de dispositions fédérales, dans la mesure où elles sont nécessaires à une exécution correcte du droit fédéral et surtout pour satisfaire aux exigences relevant de l'Etat de droit et de la structure fédérative de l'Etat. L'article 98a du projet OJ se justifie essentiellement pour des raisons relevant de l'Etat de droit; en effet, il assure la garantie minimale nécessaire à une protection juridique satisfaisante et équivalente dans tous les cantons 827

(pour un autre point de vue, voir Pflughard Heinz, *Regierung als Rechtsmittelinstanz*, thèse Zurich 1984, p. 26 ss). 23 Simplification de la procédure de décision Simplifier la procédure de décision et la rendre plus rigoureuse figurent parmi les moyens tendant à alléger, dans une certaine mesure, la charge des tribunaux fédéraux. Il va sans dire que cela ne devrait pas pour autant porter atteinte à la qualité de la jurisprudence. Aussi ne dispose-t-on, pour des innovations, que d'une marge de manoeuvre assez restreinte. 231 Généralisation de la composition de trois juges du tribunal (quorum) 231.1 Réglementation actuelle Le droit en vigueur prescrit que cinq juges doivent en principe prendre part à la délibération et au vote d'une section du Tribunal fédéral. Cela ne vaut toutefois pas pour les sections qui ne comptent que trois juges (art. 12, 1er al., OJ). Font en outre exception les recours formés contre des actes législatifs cantonaux et contre la décision de consulter les électeurs d'un canton ou le refus de leur soumettre une affaire. Dans ces cas en effet, une composition de sept juges est exigée. Seules les cours de droit public siègent actuellement à trois juges lorsqu'elles sont appelées à trancher des contestations qui ne posent pas de questions de principe (art. 15 OJ). Le Tribunal fédéral des assurances tranche également de telles contestations à trois juges (art. 125 OJ). 828

231.2 Proposition à la commission d'experts et résultat de la procédure de consultation La commission d'experts proposa d'abandonner le principe de la composition de cinq juges et de faire désormais de la composition de trois juges une règle générale pour toutes les sections du Tribunal fédéral ainsi que pour le Tribunal fédéral des assurances. La composition de cinq juges n'était prescrite que lorsqu'il s'agissait de statuer sur des litiges soulevant des questions de principe. L'avant-projet maintient la composition de sept juges pour les recours ayant une incidence politique, ce qui correspond dans les grandes lignes au droit en vigueur (art. 25 avant-projet OJ, et Rapport de la commission d'experts, p. 31). Appliquée strictement, la composition de trois juges est susceptible d'alléger sensiblement la charge du tribunal sans que la qualité de la jurisprudence ait à en souffrir ou que l'accès au tribunal soit limité. La commission estimait en effet qu'un collège de trois juges, ayant à disposition le temps nécessaire pour étudier et traiter les affaires qui leur sont attribuées, était mieux à même de rendre un jugement soigneusement pesé qu'un collège de cinq (ou sept) juges pressée par le temps. La proposition de la commission d'experts de généraliser la composition de trois juges fut approuvée par la majorité des participants à la procédure de consultation, pour autant qu'ils se soient prononcés à ce sujet. 231.3 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral reprend en substance la proposition de la commission d'experts (art. 15 projet OJ). 829

232 Extension du champ d'application de la procédure simplifiée 232.1 Réglementation actuelle Le droit en vigueur prévoit déjà des procédures simplifiées mais seulement pour certaines voies de droit (cf. notamment art. 60, 92, 109 et 132 OJ, et art. 275bis PPF) . Le point commun à toutes ces procédures est que le tribunal statue sans qu'une délibération publique soit nécessaire. Cela mis à part, ces procédures simplifiées font l'objet de réglementations en partie différentes et ne sont pas désignées de la même manière: la procédure simplifiée applicable au recours en réforme apparaît sous la dénomination "procédure d'examen préliminaire" tandis que celles applicables au recours de droit public et au recours de droit administratif sont désignées par les mots "procédure sommaire".

232.2 Proposition de la commission d'experts et résultat de la procédure de consultation La commission d'experts proposa d'unifier ces diverses formes de procédure simplifiée et de les réunir à l'avenir sous la dénomination "procédure simplifiée", procédure désormais applicable à toutes les sections du Tribunal fédéral pour autant qu'elles puissent siéger à trois juges. Les causes qui s'y prêtent pourraient ainsi être liquidées moyennant une somme de travail minime puisque les sections statueraient sans délibération publique et rendraient un jugement sommairement motivé. La commission d'experts introduisit en outre dans l'avant-projet une nouvelle disposition concernant l'utilisation abusive de moyens de droit. Elle entendait par là donner au tribunal la possibilité de s'opposer, au moins dans les cas extrêmes, à ce que des recours introduits de manière procédurière ne le surchargent fortement et inutilement (art. 53 s. avant-projet OJ, et Rapport de la commission d'experts, p. 33 et 44 s.; en. 122 ci-dessus). 830

Les propositions de la commission d'experts ne rencontrèrent guère d'opposition lors de la procédure de consultation. 232.3 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral fait siennes, dans une large mesure, les propositions de la commission d'experts et préconise la généralisation de la procédure simplifiée dans deux directions (art. 36a projet OJ): D'une part, toutes les sections du Tribunal fédéral appliqueront désormais la procédure simplifiée à certains litiges, pour autant qu'elles puissent, en l'espèce, siéger à trois juges. Cela n'était le cas jusqu'à présent que pour les deux cours de droit public et pour le Tribunal fédéral des assurances (art. 92, 109 et 132 OJ). D'autre part, le champ d'application de la procédure simplifiée est élargi et comprend désormais: - l'admission des recours manifestement bien fondés et le rejet de ceux qui sont manifestement mal fondés (comme dans le droit actuel), - le refus d'entrer en matière sur un recours ou une action manifestement irrecevable (n'est prévu, dans le droit actuel, que pour les recours), - le refus d'entrer en matière sur un recours ou une action introduite de manière procédurière ou à tout autre égard abusive (nouveau), - le refus d'entrer en matière sur un recours faute d'importance de la cause (nouveau, ne figurait pas non plus dans les propositions de la commission d'experts). Il s'agit ici de la procédure d'admission (cf. ch. 211.6 ci-dessus) qui devient par conséquent un cas d'application de la procédure simplifiée. Les critères qui distinguent la procédure simplifiée de la procédure ordinaire sont les mêmes que dans le droit en vigueur: la simplification consiste comme auparavant, pour les 831

sections compétentes, à statuer sans délibération publique et à rendre un jugement sommairement motivé toujours à condition que les juges siégeant soient unanimes. On peut en outre renoncer à un échange d'écritures sauf si l'on admet un recours ou une action. Dans ce cas en effet, la partie adverse doit être entendue avant que le tribunal ne statue. Tout comme dans le droit en vigueur pour ce qui est du recours de droit public et du recours de droit administratif (art. 92 et 109 OJ), la composition de trois juges des sections

compétentes du tribunal est maintenue. Si la procédure simplifiée n'est applicable que pour un collège de trois juges, cette composition quant à elle ne se limite pas aux cas d'application de la procédure simplifiée et se rencontre également en cas d'application de la procédure ordinaire (avec délibération publique). On peut ainsi subdiviser en trois catégories les cas où les sections siègent à trois juges, à savoir: - Le tribunal siège à trois juges et applique la procédure simplifiée lorsqu'il statue sur des litiges visés par l'article 36a du projet OJ, sous réserve toutefois que les juges soient unanimes. Exemple: refus de l'admission faute d'importance de la cause. - Si les trois juges ne sont pas unanimes, c'est la procédure ordinaire avec délibération publique qui est applicable et le tribunal siège alors toujours à trois juges (art. 15, 1er al., projet OJ). - Le tribunal applique également la procédure ordinaire lorsqu'il statue sur des litiges qui ne tombent pas sous le coup de l'article 36c projet OJ. Il siège alors en général à trois juges. 832

232.4 Conformité à la Convention européenne des droits de l'homme II reste à examiner si la procédure simplifiée est conforme à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101; cf. Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 12. Juli 1984 Über die Vereinbarkeit des Annahmeverfahrens mit dem EMRK, ainsi que la jurisprudence et la doctrine qui y sont citées; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 49.36). L'article 6, paragraphe 1, de la Convention prévoit que toute personne a droit entre autres à ce que sa cause soit entendue publiquement par un tribunal qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Par contre, l'article 36a, 1er alinéa, du projet OJ ne prévoit pas de délibération publique en procédure simplifiée. On peut dès lors se demander si cela est compatible avec l'exigence de la publicité posée par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. La question ne se pose cependant pas pour les points sur lesquels la Suisse a jadis émis une réserve, à savoir la procédure devant des autorités cantonales qui exercent des fonctions administratives (ATF 109 la 228, cons. 4). L'exigence de la publicité doit par contre être respectée dans les autres cas, notamment pour des décisions émanant de commissions fédérales de recours ou de départements fédéraux et qui n'ont pas été prises en séance publique. Dans ces cas, la publicité n'est cependant requise que si le litige concerne des droits et obligations de caractère civil. On peut prendre comme exemple la décision de la commission fédérale d'estimation fixant le montant de l'indemnité pour cause d'expropriation, décision qui peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (art. 77 de la loi sur l'expropriation; RS 711). Si la commission d'estimation statuait sans délibération publique et si le Tribunal fédéral tranchait le recours de droit administratif dirigé contre 833

cette décision en procédure simplifiée, et donc également sans délibération publique, il violerait l'article 6, paragraphe 1, de la Convention. Le tribunal peut cependant éviter cette violation en reconnaissant l'importance de causes de ce genre, en déclarant dès lors le recours recevable et en statuant en procédure ordinaire avec délibération publique. Un tel litige peut en effet être considéré comme important puisqu'une telle décision, qui serait contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, violerait des prescriptions essentielles de procédure (art. 36t, l. c, projet O J). Il incombera aux parties et au Tribunal fédéral de ne pas perdre de vue ce problème dans la pratique. 233 Limitation des débats dans le recours en réforme 233.1 Réglementation [actuelle] Le droit en vigueur prévoit que, dans les contestations civiles portant sur un droit de nature non pécuniaire ou sur un droit de nature pécuniaire d'une valeur litigieuse d'au moins 15'000 francs, des débats

ont lieu lorsque le recours n'est pas simplement dirigé contre une décision incidente quant à la compétence.' Dans les autres cas, le Tribunal fédéral peut ordonner des débats (art. 62, 1er et 2e al., OJ) . 233.2 Avant-projet de la commission d'experts La majorité de la commission d'experts proposa que des débats n'aient lieu à l'avenir que si le Tribunal fédéral l'ordonne d'office ou sur requête d'une partie. Les débats ne seraient ainsi plus la règle mais l'exception. Les motifs invoqués étaient les suivants; la plaidoirie se justifiait sous l'empire de l'ancien droit (1893/1911) où le recours en réforme n'était pas motivé et où l'intimé ne dépo-

834
sait pas de réponse. Aujourd'hui la procédure écrite est devenue la règle. La plaidoirie, qui intervient juste avant la délibération, alors que le juge chargé de l'instruction a déposé son rapport et que les juges se sont déjà forgés une opinion assez précise, est, dans la majeure partie des cas, superflue. Elle ne fait que renchérir le procès - si l'on songe au temps investi par les avocats - prolonge les audiences, et en définitive allonge toute la procédure puisque le tribunal doit tenir compte de la disponibilité des avocats pour inscrire la cause au rôle. Le système de l'instruction écrite fonctionne parfaitement en matière de droit public, administratif et pénal. Il n'y a aucune raison de s'en écarter pour le recours en réforme. D'autant moins qu'une partie (ou son avocat) peut toujours requérir des débats. Le tribunal ne manquera pas de les ordonner s'ils répondent à un besoin réel. Le juge chargé de l'instruction peut d'ailleurs, si besoin est, fixer des débats au stade de l'instruction et permettre ainsi aux parties de s'exprimer au début de la procédure, ce qui est certainement plus constructif qu'un débat final (art. 90 avant-projet OJ, et Rapport de la commission d'experts, p. 33 s. et 54 s.). 233.3 Résultat de la procédure de consultation La proposition de la commission d'experts ne souleva guère d'opposition. Toutefois la fédération suisse des avocats et l'association suisse des conseillers en propriété industrielle en particulier estiment que cette proposition va trop loin et exigent que le Tribunal fédéral ordonne des débats dès qu'une partie le demande. 233.4 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral reprend en substance la proposition de la commission d'experts (art. 62, 1er et 2e al., projet OJ). Il 835

ne voit en effet aucune raison de privilégier le recours en réforme au détriment d'autres moyens de recours, comme le recours de droit administratif, et d'ajouter par là à la charge du Tribunal fédéral. 234 Limitation du contrôle de l'opportunité dans le recours de droit administratif 234.1 Réglementation actuelle Le droit en vigueur (art. 104 OJ) permet au recourant d'adresser un recours de droit administratif au Tribunal fédéral non-seulement pour violation du droit fédéral ou pour constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents, mais également pour inopportunité: 1. de décisions rendues en première instance, y compris les décisions sur opposition, relatives à la fixation d'une contribution publique ou d'une indemnité de droit public; 2. de peines disciplinaires prononcées contre des agents de la Confédération; 3. d'autres décisions, lorsque le droit fédéral prévoit le grief de l'inopportunité. 234.2 Avant-projet de la commission d'experts La commission d'experts proposa de soustraire les sanctions disciplinaires infligées au personnel fédéral au contrôle de l'opportunité. Il s'agit là d'une règle spéciale pour les causes concernant les fonctionnaires, et ce d'un double point de vue: d'une part, l'examen de l'opportunité constitue l'exception; l'opportunité est soustraite en principe au contrôle du Tribunal fédéral. De plus, les fonctionnaires fédéraux bénéficient d'un traitement de faveur, notamment par rapport à d'autres employés du secteur public qui ne peuvent invoquer l'inopportunité de sanctions disciplinaires. La commission estima injustifiée cette situation

privéligiée des 836

fonctionnaires fédéraux (art. 117, let- c, avant-projet OJ, et Rapport de la commission d'experts, p. 63 s.). 234.3 Résultat de la procédure de consultation Lors de la procédure de consultation, ce sont principalement les syndicats de salariés qui se déclarèrent opposés à la proposition de la commission d'experts. Ils estiment en effet qu'une sanction disciplinaire porte une grave atteinte au statut du fonctionnaire et qu'il est dès lors nécessaire de la soumettre au contrôle de l'opportunité du Tribunal fédéral. 234.4 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral propose, malgré cette critique, de libérer en principe à l'avenir le Tribunal fédéral du contrôle de l'opportunité. Cela se justifie pour tous les cas où des instances inférieures ont déjà revu la décision attaquée sous cet angle. On ne voit aucune raison d'imposer cette tâche au Tribunal fédéral. Il convient dès lors de restreindre l'article 104, lettre c, chiffre 2, OJ aux peines disciplinaires prononcées par le Conseil fédéral en première instance contre des agents de la Confédération et qui peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Les autres sanctions disciplinaires infligées au personnel fédéral seront désormais déferées à la commission de recours en matière de personnel fédéral qui procédera déjà au contrôle de l'opportunité, pour autant que ces causes puissent être déferées au Tribunal fédéral en dernière instance. En outre, il convient de supprimer l'article 104, lettre c, chiffre 3, OJ qui réserve d'autres cas pour lesquels le droit fédéral prévoit le grief de l'inopportunité. Deux lois sont ici visées: la loi sur la protection des eaux (art. 10; 57 Feuille fédérale. 137e anno.: Vol. II 837

RS 814.20) et la loi sur le cinéma (art. 17; RS 443.1). Les décisions concernées sont celles prises en application de la loi sur la protection des eaux ainsi que les décisions du Département fédéral de l'intérieur en matière de contingents et d'autorisations d'importation de films. Le Conseil fédéral ne voit aucune raison à ce que le Tribunal fédéral continue à exercer le contrôle de l'opportunité dans ces deux domaines particuliers. Le Tribunal fédéral des assurances doit également être déchargé du contrôle de l'opportunité (cf. ch. 236.4 ci-après). Exceptionnellement, le Tribunal fédéral continuera à revoir des décisions sous l'angle de l'opportunité quand aucune autorité inférieure ne l'aura fait avant lui (art. 104, let. c, projet OJ). Il examinera ainsi l'opportunité de peines disciplinaires prononcées contre des agents de la Confédération pour autant que le Conseil fédéral statue en première instance. Le Tribunal fédéral vérifiera en outre l'opportunité de décisions rendues en première instance par d'autres autorités et relatives à la fixation d'une contribution publique ou d'une indemnité de droit public. Cette disposition n'aura toutefois plus de grande importance en pratique puisqu'une commission fédérale de recours sera créée en matière d'impôts fédéraux indirects, domaine principalement visé par cette disposition. Cette commission examinera l'opportunité des décisions de l'administration fédérale des contributions et libérera ainsi le Tribunal fédéral de ce contrôle. Par contre, des décisions relatives à des taxes prises par un département fédéral en première instance par exemple, qui peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, continueront à être soumises à son contrôle de l'opportunité. Il convient également de mentionner les décisions des commissions fédérales d'estimation fixant des indemnités pour cause d'expropriation qui peuvent également faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral sans qu'une instance in-

termédiaire n'ait examiné l'opportunité de la décision (art. 77 de la loi fédérale sur l'expropriation; RS 711). 235 Limitation des débats dans le recours de droit; administratif 235.1 Réglementation actuelle Selon le droit actuel, le président de la cour saisie ordonne

des débats avec plaidoiries dans tous les cas de recours de droit administratif contre la révocation ou la mise au provisoire prononcée à titre disciplinaire contre un agent de la Confédération. En cas de recours contre d'autres décisions, le président de la cour saisie peut ordonner des débats avec plaidoiries (art. 112 OJ). 235.2 Avant-projet de la commission d'experts et résultat de la procédure de consultation La commission d'experts estima que cette disposition spéciale en faveur du personnel fédéral n'était pas justifiée. Elle mit dès lors le personnel fédéral sur le même pied que les autres recourants et renonça aux débats obligatoires dans les affaires de personnel (art. 124 avant-projet OJ, et Rapport de la commission d'experts, p. 66 s.). Ce sont surtout les syndicats de salariés qui rejetèrent la proposition de la commission d'experts lors de la procédure de consultation. 235.3 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral s'en tient à la proposition de la commission d'experts (art. 112 projet OJ). Il ne voit en effet aucune raison imperative de maintenir des débats obligatoires 839

dans cette matière devant le Tribunal fédéral, d'autant moins qu'une commission de recours en matière de personnel tranchera à l'avenir ces litiges avec plein pouvoir de cognition, permettant ainsi au Tribunal fédéral de se limiter en principe aux questions de droit (art. 105, 2e al., projet OJ). 236 Adaptation de la réglementation applicable au Tribunal fédéral des assurances à celle applicable au Tribunal fédéral 236.1 Réglementation actuelle Le droit en vigueur soumet dans l'ensemble le Tribunal fédéral des assurances à la même réglementation que le Tribunal fédéral pour ce qui est des recours de droit administratif. Toutefois, lorsque les contestations portent sur des prestations d'assurance, ce sont les règles spéciales suivantes qui s'appliquent (art. 132 et 134 OJ): - le recourant peut aussi invoquer l'inopportunité de la décision attaquée; - la constatation de l'état de fait ne lie en aucun cas le Tribunal fédéral des assurances, - le Tribunal fédéral des assurances peut s'écarter des conclusions des parties, à l'avantage ou au détriment de celles-ci: - en règle générale, le tribunal ne peut imposer de frais de procédure aux parties. 236.2 Avant-projet de la commission d'experts La commission d'experts proposa de supprimer les règles spéciales applicables au Tribunal fédéral des assurances et de le placer ainsi sur le même pied que le Tribunal fédéral (art. 62, 117, let. c, 118, 127, 1er al., avant-projet OJ, et Rapport de la commission d'experts, p. 64, 67 s. et p. 83). 840

En ce qui concerne le contrôle de l'opportunité, la commission d'experts ne vit aucune raison de traiter différemment le Tribunal fédéral des assurances du Tribunal fédéral. Il ne reverra désormais la décision attaquée qu'exceptionnellement sous l'angle de l'opportunité (art. 104, let. c, projet OJ; cf. ch. 234.4 ci-dessus). La renonciation à ce contrôle dans les contestations ayant trait, à des prestations d'assurance s'impose donc pour décharger le Tribunal fédéral des assurances. Le fait, pour le Tribunal fédéral des assurances, de n'être en aucun cas lié par la constatation de l'état de fait, et ce même si elle émane d'autorités inférieures indépendantes, s'écarte nettement de la réglementation applicable au Tribunal fédéral (art. 105, 2e al., projet OJ).-Cette prescription est l'expression d'une certaine défiance à l'égard des autorités inférieures indépendantes dont les décisions sont déférées au Tribunal fédéral des assurances, défiance injustifiée aux yeux de la commission d'experts. Les autorités inférieures à ce tribunal sont, aussi bien que celles inférieures au Tribunal fédéral, en mesure de constater correctement les faits. Il convient dès lors de placer les deux tribunaux sur pied d'égalité et de libérer le Tribunal fédéral des assurances de l'obligation de constater les faits dans chaque cas. S'il advenait que l'état de fait soit mal établi, le nouveau droit permettrait tout de même d'y remédier dans des cas patents (art.

105, 2e al., projet OJ). La commission d'experts proposa en outre que le Tribunal fédéral des assurances soit lié à l'avenir, tout comme le Tribunal fédéral, par les conclusions des parties. Cette règle figure déjà dans le droit en vigueur; elle ne vaut toutefois que pour le Tribunal fédéral et à une exception près (art. 114, 1er al., OJ: litiges en matière de contributions publiques). C'est en revanche le contraire qui prévaut pour le Tribunal fédéral des assurances, dans les litiges en matière de prestations d'assurance, qui forment la plus grande partie des cas; en effet, le juge n'est ici en aucun cas lié par les

conclusions des parties (art. 132, let. c, OJ). La commission d'experts estima que l'indépendance du juge à l'égard des conclusions des parties ne se justifie pas; elle ne le reprit donc pas. Il n'y a en effet aucune raison pertinente de marquer une différence entre les décisions en matière fiscale et en matière d'assurances d'une part, et les autres décisions d'autre part (cf. Böckli Peter, *Reformatio in peius - oder der Schlag auf die hilfeschuchende Hand*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1980, p. 97 ss). La commission d'experts proposa enfin de renoncer à la gratuité de principe de la procédure devant le Tribunal fédéral des assurances. Cette proposition ayant déjà été examinée (cf. ch. 214 ci-dessus), nous ne l'exposerons pas plus en détail. 236.3 Résultat de la procédure de consultation Les propositions de la commission d'experts furent critiquées de diverses parts lors de la procédure de consultation. Les adversaires reprochent aux innovations de ne pas tenir compte des particularités des assurances sociales. Les décisions prises dans ce domaine revêtent souvent une importance vitale pour les intéressés. Aussi est-il nécessaire de donner au citoyen la possibilité d'attaquer de telles décisions par une voie de recours efficace devant le Tribunal fédéral des assurances. Or une voie de recours n'est efficace que si le tribunal peut revoir l'état de fait et l'opportunité de la décision. En matière d'assurances sociales, ce sont souvent les questions de fait et d'opportunité qui prévalent; les questions de droit sont souvent reléguées à l'arrière-plan. Le principe de l'égalité devant la loi exige également un contrôle de l'opportunité; les instances cantonales inférieures usent très différemment de leur pouvoir d'appréciation et le Tribunal fédéral des assurances devrait pouvoir y mettre bon ordre. Le juge étant désormais lié par les conclusions des

parties, le Tribunal fédéral des assurances ne pourra plus corriger d'office les décisions erronées; il ne pourra plus intervenir de lui-même quand, par exemple, des prestations d'assurance auront été fixées trop haut ou trop bas par l'autorité inférieure. 236.4 Proposition du Conseil fédéral Malgré les critiques soulevées lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral reprend en substance la proposition de la commission d'experts (art. 132 projet OJ), et ce pour différentes raisons. D'une part, il ne fait aucun doute que ces innovations contribueront à décharger le Tribunal fédéral des assurances. D'autre part, les assurances sociales ne sont pas si différentes des autres domaines du droit administratif fédéral; il ne se justifie donc pas de prévoir une réglementation différente pour le Tribunal fédéral des assurances en ce qui concerne le fait pour le juge d'être lié par la constatation des faits et par les conclusions des parties et le contrôle de l'opportunité. Les arguments des adversaires de ces propositions n'y changent rien. Il est évident que les décisions en matière d'assurances sociales revêtent souvent une importance capitale pour le citoyen. Mais il en va de même pour d'autres domaines du droit administratif fédéral. 24 Mesures en matière de personnel Les innovations proposées (aggravation et limitation des conditions d'accès aux tribunaux fédéraux, développement des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux en matière administrative et simplification de la

procédure de décision) vont sans aucun doute décharger sensiblement les tribunaux fédéraux, mais elles ne suffisent pas. Il convient de prendre également des mesures en matière de personnel pour parfaire la décharge. Elles concernent les juges fédéraux sortants. Les rédacteurs d'arrêts ainsi que le service de documentation et le service de chancellerie des tribunaux fédéraux. Le nombre de juges fédéraux ordinaires ne devrait par contre pas être augmenté si les mesures précitées sont appliquées et apportent le soulagement désiré. Il faudrait en outre que la tâche incombant aux tribunaux fédéraux cesse de s'accroître et que le nombre des dossiers ne continue pas à augmenter indéfiniment. La commission d'experts a chargé une sous-commission compétente en matière d'organisation d'examiner ces questions. Celle-ci arriva à la conclusion qu'une extension modérée de l'effectif du personnel du Tribunal fédéral en particulier était de première nécessité. L'idée n'est cependant pas de continuer à augmenter le nombre des juges. Il s'agit avant tout d'accroître l'effectif des collaborateurs juridiques tout en les mettant davantage à contribution et d'étoffer la chancellerie. Ces mesures sont nécessaires à une rationalisation plus poussée de la marche des affaires au sein des deux tribunaux fédéraux (Rapport de la commission d'experts, p. 34 s.). Les suggestions de la commission d'experts reçurent un écho très favorable lors de la procédure de consultation. Nous allons maintenant examiner brièvement chacune des mesures proposées.

241 Juges fédéraux sortants Par son arrêté fédéral du 23 mars 1984, l'Assemblée fédérale a porté à 30 le nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral, et ce jusqu'à fin 1988. Elle a en outre décidé de ne pas imputer les membres sortants du Tribunal fédéral ou du Tribunal fédéral des assurances, élus en qualité de suppléants, sur le nombre maximum des suppléants (art. 1er et 2 de l'arrêté fédéral précité; RS 173.110.1). Cette réglementation est en vigueur depuis le 15 juillet 1984. Le Conseil fédéral aimerait prolonger cette réglementation au-delà de 1988 et propose ainsi de l'inclure dans l'OJ (art. 1er, 3e al., 123, 2e al., projet OJ). Cette solution offrirait des avantages pratiques évidents. Il est en effet concevable qu'un juge sortant soit disposé à prêter son concours au tribunal pour une période limitée. On pourrait même envisager qu'un juge renonce de manière anticipée à sa fonction principale pour se consacrer à temps partiel aux activités du tribunal. Avantage par son expérience, judiciaire et sa connaissance de la matière, ce suppléant pourrait ainsi mener à chef les affaires dont il avait à connaître auparavant, liquider les dossiers en souffrance dans un domaine juridique déterminé ou encore examiner certaines questions particulières qui pourraient se poser à la suite d'une nouvelle législation. Pour permettre à l'Assemblée fédérale d'élire rapidement des juges fédéraux sortants en qualité de suppléants, il convient de ne pas imputer ces membres sortants sur le nombre des suppléants.

242 Rédacteurs d'arrêts Le Tribunal fédéral a besoin d'un grand nombre de rédacteurs d'arrêts qualifiés tant pour permettre un règlement rapide des litiges en procédure d'admission que pour l'expédition des affaires en procédure ordinaire; ceux-ci ne devraient pas se limiter à être des "rédacteurs d'arrêts" mais ils devraient également être à même d'assister efficacement les juges fédéraux dans leur travail. Ce n'est qu'à ce prix-là que l'on pourra éviter d'augmenter l'effectif des juges. Même si la procédure d'admission était introduite et si des autorités judiciaires inférieures étaient aménagées en matière de juridiction administrative, le Tribunal fédéral aurait besoin

de six nouveaux rédacteurs d'arrêts (cf. ch. 262.4 ci-après). Le Conseil fédéral se réserve la possibilité de demander au Parlement, en temps utile, de faire figurer les postes nécessaires dans le budget.

243 Service de documentation et chancellerie II convient d'étoffer

l'effectif du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances dans les domaines de la documentation et du traitement électronique des données afin de lui faciliter la tâche autant que possible. Le Conseil fédéral demandera au Parlement, en temps utile, de faire également figurer les postes nécessaires dans le budget. 25 Récapitulation des innovations proposées 251 Mesures en matière d'organisation et de procédure On peut présenter très brièvement les innovations proposées par le Conseil fédéral de la manière suivante: - généralisation de la composition de trois juges du tribunal (art. 15 et 125 projet OJ); - extension du champ d'application de la procédure simplifiée (art. 36a projet OJ, et art. 135 OJ); - introduction de la procédure d'admission pour le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances (art. 36b à 36d projet OJ, et art. 135 OJ); - augmentation des valeurs litigieuses pour le recours en réforme et les procès directs en matière civile ainsi qu'extension aux affaires civiles pécuniaires (art. 41, 42, 1er al., et 46, projet OJ); - limitation des débats dans le recours en réforme (art. 62 projet OJ); - épuisement des moyens de droit cantonal pour le recours de droit public (art. 86 projet OJ); 846

- développement des autocalités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux comme tribunaux administratifs (art. 98a[^] et 128 projet OJ, ainsi que les modifications d'autres actes législatifs); - limitation du contrôle de l'opportunité dans le recours de droit administratif (art. 104, let. c, et 132, projet OJ); - limitation des débats dans le recours de droit administratif (art. 112 et 132 projet OJ); - abandon, dans une large mesure, de l'action de droit administratif au profit du recours de droit administratif (art. 116 et 117, let. c, 118 et 130, projet OJ); - adaptation de la procédure du Tribunal fédéral des assurances à celle du Tribunal fédéral pour ce qui concerne le pouvoir de cognition, le fait pour le juge d'être lié par les conclusions des parties et l'obligation de supporter les frais (art. 132 et 134 projet OJ); - majoration des émoluments judiciaires (art. 149 ss et 134 projet OJ; art. 245 s. projet PPF). 252 Mesures en matière de personnel Ce message a précisé pour objet les innovations précitées. A cela s'ajoutent des mesures en matière de personnel que le Conseil fédéral proposera au Parlement de faire figurer dans le budget sur proposition des tribunaux fédéraux (augmentation du nombre des rédacteurs d'arrêts, renforcement des effectifs du service de documentation et de la chancellerie de chacun des tribunaux fédéraux). 253 La procédure d'admission, innovation capitale Le projet présenté par le Conseil fédéral révèle qu'il n'existe pas de remède universel à la surcharge des tribunaux fédéraux. Aussi Le Conseil fédéral a-t-il examiné point par point l'organisation et la procédure de la juridiction fédérale afin de la décharger. Il proposa un large éventail de 847

mesures parmi lesquelles la procédure d'admission figure au premier plan. La procédure d'admission a soulevé cependant une vive opposition lors de la procédure de consultation (cf. ch. 211.4 ci-dessus). Plusieurs participants estiment en effet qu'en limitant ainsi l'accès aux tribunaux fédéraux, on porte atteinte à la protection juridique du citoyen dans une mesure excessive. Le Conseil fédéral ne partage pas ce point de vue. On peut toutefois se demander si l'on ne pourrait pas compenser, dans une certaine mesure, les effets, dans l'administration fédérale, de cette restriction supplémentaire en facilitant le règlement extrajudiciaire de litiges opposant citoyens et Confédération. Cela pourrait se faire par l'introduction d'un Médiateur (Ombudsmann), organe indépendant de l'Etat qui assiste le citoyen dans ses rapports avec l'administration et qui contribue à assurer une activité étatique irréprochable. Le Médiateur aisément accessible pourrait faire le joint dans des cas où la voie aux tribunaux n'est pas ouverte ou n'offre pas de solution appropriée. Le

Département fédéral de justice et police a précisément élaboré un projet dans ce domaine en avril 1979. Estimant que ce dossier n'était pas urgent, le Conseil fédéral en a ajourné la présentation au Parlement. Voilà pourquoi il renonce à émettre des propositions ayant trait au Médiateur dans le cadre de la révision de l'OJ. Il tient à rappeler, dans ce contexte, l'existence de ce projet. La procédure d'admission ayant soulevé une vive opposition, le Conseil fédéral estime judicieux de soumettre également d'autres plans de décharge au Parlement, qui eux ne prévoient pas de procédure d'admission. 848

26 Solutions de rechange 261 Variantes possibles Le projet du Conseil fédéral (ci-après variante I) est surtout caractérisé par la procédure d'admission. Les trois autres variantes, par contre, renoncent à introduire une telle procédure: Variante II: Pas de procédure d'admission mais développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux. Un tel renforcement contribuerait à décharger les tribunaux fédéraux même sans une procédure d'admission. Il va sans dire que cette variante va évidemment moins loin que la première qui elle, prévoit précisément cette procédure d'admission. Variante III: Pas de procédure d'admission et pas non plus de développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux. On ne créerait ainsi aucune autorité judiciaire (commission de recours, tribunal administratif), que ce soit à l'échelon fédéral ou cantonal. Seules les mesures d'allégement autres que la procédure d'admission et le développement de ces autorités inférieures, à savoir les mesures communes aux variantes I, II et III, seraient ainsi appliquées. Elles constituent en quelque sorte la base de la révision de l'OJ (cf. ch. 251 ci-dessus). Il s'agit de: - la généralisation de la composition de trois juges du tribunal, - l'extension du champ d'application de la procédure simplifiée, - l'augmentation des valeurs litigieuses et l'extension de cette exigence en matière de juridiction civile, - la limitation des débats dans le recours en réforme, - l'épuisement des moyens de droit cantonal pour le recours de droit public, - la limitation du contrôle de l'opportunité dans le recours de droit administratif, 849

- la limitation des débats dans le recours de droit administratif, - l'abandon, dans une large mesure, de l'action de droit administratif, - l'adaptation de la procédure du Tribunal fédéral des assurances à celle du Tribunal fédéral (pouvoir de cognition, juge lié par les conclusions des parties, obligation de supporter les frais), - la majoration des émoluments judiciaires. Il faut enfin mentionner la variante IV. Celle-ci englobe les solutions qui ne prévoient aucune mesure d'allégement en matière d'organisation ou de procédure du genre de celles énumérées ci-dessus mais qui se bornent à étoffer les effectifs des tribunaux fédéraux. 262 Appréciation des variantes Nous allons maintenant comparer les différentes variantes et examiner pour chacune d'entre elles l'effet de décharge ainsi que les conséquences financières et en matière de personnel. 262.1 Variante IV Le Tribunal fédéral estime qu'il faut grosso modo un juge fédéral pour trancher 100 litiges. Les 30 juges fédéraux dont le tribunal dispose actuellement peuvent donc liquider environ 3000 dossiers par an. En 1984, on enregistra environ 4000 entrées. Cela signifie que le tribunal a besoin de dix juges supplémentaires si d'autres mesures ne sont pas adoptées pour le décharger. Le besoin existe en dépit des 15 juges suppléants extraordinaires en fonction jusqu'à fin 1988 qui s'emploient exclusivement à réduire le nombre des dossiers en souffrance. Toutefois l'engagement de ces nouveaux juges fédéraux ne résoudra pas tout. On devra plutôt augmenter également le nombre des rédacteurs d'arrêts. On compte générale- 850

ment trois rédacteurs d'arrêts pour deux juges fédéraux. Dix nouveaux juges fédéraux nécessitent ainsi 15 nouveaux rédacteurs d'arrêts. Il faut ensuite étoffer bien évidemment l'effectif de la chancellerie de manière correspondante. Les juges ainsi que le personnel du tribunal n'ont plus assez de place dans les locaux actuels du Tribunal fédéral. Aussi la Confédération devra-t-elle faire construire un nouveau bâtiment. On peut évaluer très grossièrement les coûts d'un tel renforcement de l'effectif du Tribunal fédéral comme il suit: On estime à environ 500'000 francs les frais par juge et par an (100 litiges = 500'000 francs), y compris les frais de personnel du tribunal. Pour dix nouveaux juges, ces frais de personnel se montent à environ 5'000'000 de francs par an. A cela s'ajoutent les frais de construction du nouveau bâtiment. Pour le Tribunal fédéral des assurances, on peut se fonder dans l'ensemble sur les mêmes estimations que celles faites pour le Tribunal fédéral. Le nombre de litiges attribués à chaque juge du Tribunal fédéral des assurances est néanmoins un peu plus élevé que pour le Tribunal fédéral, car il y a eu, jusqu'à présent, plus de cas de simple routine dans ce domaine. Le tribunal devra faire appel à trois ou quatre nouveaux juges fédéraux pour liquider environ 1250 litiges par an. En effet, d'une part la durée des procédures devant le Tribunal fédéral des assurances est toujours excessive et doit absolument être raccourcie. D'autre part, de nouvelles questions d'une portée de principe seront dévolues au tribunal dans les prochaines années (assurance-accidents, assurance-chômage, prévoyance professionnelle). L'examen de ces questions implique un notable surcroît de travail. Pour le Tribunal fédéral des assurances, on compte deux rédacteurs d'arrêts par juge fédéral, ce qui signifie six à huit rédacteurs supplémentaires et, cela va sans dire, une augmentation de l'effectif de la chancellerie. Le manque de places à disposition dans le bâtiment actuel du Tribunal fé-

déral des assurances contraindrait également la Confédération à faire transformer les locaux actuels ou construire un nouveau bâtiment. On peut estimer grossièrement les coûts de ce renforcement de l'effectif du Tribunal fédéral des assurances de la manière suivante: l'engagement de trois ou quatre nouveaux juges, de huit rédacteurs d'arrêts et de collaborateurs de la chancellerie coûte au total 2'000'000 de francs. A cela s'ajoutent le coût de transformation des locaux actuels ou les frais de construction d'un nouveau bâtiment. Les frais périodiques liés au renforcement inévitable du personnel des deux tribunaux fédéraux se montent, à eux seuls, à environ 7'000'000 de francs par an. Les estimations faites ci-dessus partent du principe que les tribunaux fédéraux ne peuvent être déchargés que par des mesures destinées à étoffer leurs effectifs (variante IV). Il convient maintenant d'examiner dans quelle mesure les variantes I, II et III permettent de freiner un tel développement. 262.2 Variante III La variante III (pas de procédure d'admission et pas non plus de développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux) se limite exclusivement aux mesures communes aux trois variantes (extension du champ d'application de la procédure simplifiée). Au vu des expériences faites jusqu'à présent, l'effet de décharge serait plutôt minime car ces mesures ne sont pas propres à réduire sensiblement le flot des causes dévolues aux tribunaux. La situation du Tribunal fédéral des assurances devrait cependant un peu s'améliorer si l'on appliquait les restrictions du pouvoir de cognition proposées (art. 104, let. c, 105, 2e al. et 132, projet OJ). Le Tribunal fédéral des assurances n'aurait ainsi en principe plus à revoir, dans les contestations ayant trait à des prestations d'assurance. 852

l'opportunité de la décision attaquée. Il en va de même pour l'état de fait si la décision attaquée émane d'une autorité judiciaire- Les restrictions posées au pouvoir de cognition du

Tribunal fédéral des assurances le déchargeraient sans aucun doute puisque, dans bien des domaines, des autorités judiciaires inférieures à ce tribunal existent déjà. La situation de la juridiction administrative du Tribunal fédéral est par contre différente: les restrictions posées au pouvoir de cognition de ce tribunal ne feront réellement sentir leurs effets que lorsque des autorités judiciaires inférieures auront été aménagées. C'est le but de la variante II (ch. 262.3 ci-après). Cela étant, on ne pourra ainsi se priver que d'un des juges supplémentaires prévus pour chaque tribunal. Cela signifie que le Tribunal fédéral devra engager neuf nouveaux juges (au lieu des dix prévus) et que le Tribunal fédéral des assurances pourra lui se limiter à deux ou trois nouveaux juges (au lieu des trois ou quatre prévus), sans oublier l'augmentation correspondante du nombre des rédacteurs d'arrêts et le renforcement du personnel de la chancellerie. Les frais périodiques se montent ainsi à 6'000'000 de francs. A cela s'ajoutent, pour chaque tribunal, le coût de transformation des locaux actuels ou les frais de construction d'un nouveau bâtiment.

262.3 Variante II

La variante II (pas de procédure d'admission mais développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux ainsi que d'autres mesures d'allègement) contribuera à décharger surtout le Tribunal fédéral, et ce pour deux raisons: - Premièrement, les autorités judiciaires inférieures libèrent en principe le Tribunal fédéral de l'obligation de revoir les faits (art. 105, 2e al., projet OJ: limitation du 58 Feuille fédérale, 137e année. Vol. II 853

pouvoir de cognition). Plus ces autorités judiciaires seront nombreuses, plus le Tribunal fédéral pourra se limiter à l'examen des questions de droit. - Deuxièmement, on sait par expérience que les autorités judiciaires inférieures exercent un effet de filtrage et retiennent ainsi une partie des litiges qui seraient sans elles dévolus au Tribunal fédéral. Elles peuvent ainsi contribuer à réduire le volume des entrées. En 1984, ce ne sont pas moins de 716 recours de droit administratif dirigés contre des décisions d'autorités inférieures cantonales et fédérales qui ont été déposés devant le Tribunal fédéral. On peut estimer que de nouvelles autorités judiciaires inférieures, grâce à leur effet de filtrage, auraient permis de réduire de 150 le nombre de ces recours; en outre, la limitation au contrôle du droit aurait pu permettre au tribunal de liquider les autres recours dans un laps de temps sensiblement plus court. Dans ces conditions, le Tribunal fédéral ferait probablement l'économie de trois nouveaux juges et pourrait se limiter à en engager six. On pourrait ainsi créer une troisième cour de droit public. Le Tribunal fédéral des assurances pourrait quant à lui faire l'économie d'un nouveau juge. Il n'aurait ainsi plus qu'à engager un ou deux nouveaux juges. Pour cette variante, les frais périodiques des deux tribunaux fédéraux se chiffrent à 4'000'000 de francs. A cela s'ajoutent les frais liés à l'augmentation correspondante du nombre des rédacteurs d'arrêts et au renforcement du personnel de la chancellerie. En outre, les locaux devraient également être transformés ou un nouveau bâtiment construit. Dans cette variante, il faut en outre tenir compte des frais liés aux nouvelles commissions de recours proposées, en particulier des frais de personnel. Pour pouvoir les chiffrer, il convient d'examiner les frais de personnel des commissions de recours existantes. On constate ainsi que le règlement 854

d'un litige coûte au moins 1500 francs. Ce montant doit ensuite être multiplié par le nombre de recours escompté. Dans les domaines destinés à être attribués à de nouvelles commissions de recours, les tribunaux fédéraux avaient enregistré, en 1984, 130 litiges venant de l'administration fédérale. Toujours est-il que, dans ces domaines, les commissions de recours auraient évidemment été mises à contribution plus souvent que les tribunaux

fédéraux et auraient peut-être été appelées à trancher 300 litiges au lieu de 130. En appliquant le tarif de 1500 francs par litige, les frais de personnel se monteraient au moins à 450'000 francs. En outre, il faudrait adapter l'organisation d'une douzaine de commissions de recours fédérales aux nouvelles exigences légales. On ne peut estimer précisément les frais de personnel qu'engendrerait cette adaptation. Si l'on chiffrait également ce réaménagement à 450'000 francs par an, les frais supplémentaires de personnel pour les commissions de recours fédérales atteindraient environ 1'000'000 francs. Il faut en outre y ajouter les frais de matériel (location de bureaux). Globalement, les frais de personnel (élection de nouveaux juges, création de nouvelles commissions de recours) se chiffraient ainsi à environ 5'000'000 de francs.

262.4 Variante I La variante I (introduction de la procédure d'admission et développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux ainsi que d'autres mesures d'allégement) est celle qui déchargera le plus efficacement les deux tribunaux fédéraux, grâce, d'une part, au développement d'instances judiciaires inférieures et d'autre part à ses effets dont il a déjà été question (limitation, en dernière instance, de l'examen judiciaire aux questions de droit, effet de filtrage exercé par les autorités inférieures, cf. ch. 262.3 ci-dessus). A cela s'ajoute l'effet d'al-

légement spécifique de la procédure d'admission. Le tribunal peut en effet se borner à trancher les litiges importants et renoncer à entrer en matière sur les autres cas. Ces décisions ne seront assorties que d'une motivation sommaire (art. 36a, 3e al., projet OJ). Il faut tenter de ne pas augmenter le nombre de juges des tribunaux fédéraux lors de l'introduction de la procédure d'admission. Le Tribunal fédéral estime par contre qu'il est exclu de réduire la durée d'engagement des six rédacteurs d'arrêts, engagement accordé jusqu'à fin 1988. Il ne sera possible de ne pas continuer à augmenter le nombre de juges qu'à condition que le Parlement n'étende pas encore les tâches des deux tribunaux, que le nombre d'affaires cesse d'augmenter continuellement et que les tribunaux fédéraux examinent l'importance du litige dans une forme appropriée au caractère sommaire de la procédure d'admission. Il faut en outre que les mesures énumérées au chiffre 25 ci-dessus soient appliquées et apportent l'allégement souhaité. On peut estimer grossièrement le coût de la variante I de la manière suivante: l'aménagement de commissions de recours fédérales se chiffre au moins à 1'000'000 de francs par an (cf. ch. 262.3 ci-dessus). A cela s'ajoutent les frais pour les six rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral (6 x 90'000 francs par an = environ 600'000 francs). Globalement, les frais de personnel se montent ainsi à 1'600'000 francs. Il ne devrait pas y avoir de frais de construction ou de transformation de locaux puisque les six rédacteurs d'arrêts pourront avoir leurs bureaux dans un pavillon situé dans la cour intérieure du Tribunal fédéral, pavillon dont la construction est en cours. Par contre il ne faut pas oublier les frais de matériel supplémentaires pour les commissions de recours.

263 Récapitulation

263.1 Coût des quatre variantes On peut estimer provisoirement et prudemment les frais liés à l'adoption des diverses variantes et à charge de la Confédération, comme il suit: - Variante I (procédure d'admission et développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux ainsi que d'autres mesures d'allégement): Frais de personnel: au moins 1'600'000 francs par an. Frais de matériel: - pour les commissions de recours, - pas de frais de construction à Lausanne ni à Lucerne (Tribunal fédéral et Tribunal fédéral des assurances) - Variante II Frais de personnel: Frais de matériel; (pas de procédure d'admission mais développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux ainsi que d'autres

mesures d'allégement); environ 5'000'000 de francs par an. - pour les commissions de recours, - frais de construction à Lausanne et Lucerne. A condition que les services du tribunal restent sous un même toit, 18 à 20 nouvelles places de travail au Tribunal fédéral coûtent plusieurs millions de francs et huit nouvelles places de travail au Tribunal fédéral des assurances coûtent plusieurs centaines de milliers de francs. 857

- Variante III Frais de personnel; Frais de matériel; (pas de procédure d'admission et pas non plus de développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux, mais d'autres mesures d'allégement): 6'000'000 de francs par an. frais de construction à Lausanne (plusieurs millions de francs) et à Lucerne (plusieurs centaines de milliers de francs). - Variante IV Frais de personnel: Frais de matériel: (augmentation de l'effectif des tribunaux fédéraux, pas d'autre mesure d'allégement): 7'000'000 de francs par an. frais de construction à Lausanne (plusieurs millions de francs) et à Lucerne (plusieurs centaines de milliers de francs) . 263.2 Renforcement de l'effectif des tribunaux fédéraux Plus l'on renonce, dans le cadre de la révision de l'OJ, à introduire des mesures d'allégement ayant trait à l'organisation et à la procédure, plus l'on devra étoffer les effectifs des deux tribunaux fédéraux et plus les frais de personnel et de construction seront élevés. Il convient en outre de remarquer que cette extension risque de se prolonger indéfiniment. Si, selon toute vraisemblance, le volume des affaires dévolues aux deux tribunaux fédéraux continue à augmenter, le Parlement devra périodiquement élever le nombre de juges et étoffer le personnel. Cela engendrera inéluctablement de nouveaux frais de personnel et de construction difficiles à chiffrer aujourd'hui. 858

263.3 Qualité de la jurisprudence Plus les tribunaux fédéraux auront de personnel, plus il leur sera difficile de maintenir une jurisprudence uniforme et univoque. Afin de coordonner leur jurisprudence, ils devront faire face à un volume de travail qui, expérience faite, augmentera plus rapidement que le nombre des juges. En d'autres termes, cela signifie que les tribunaux devront consacrer une partie toujours plus importante de leur temps à la coordination de la jurisprudence, sans pour autant pouvoir éliminer tout risque de divergence. On ne peut pas exclure d'emblée que l'unité et la sécurité du droit aient à en souffrir. 263.4

Appréciation générale Les variantes II, III et IV ne vont pas sans une augmentation considérable du personnel et donc des frais. Elles menacent en outre la qualité de la jurisprudence, du moins à plus long terme. Aussi le Conseil fédéral se prononce-t-il en faveur de la variante 1, à savoir l'introduction de la procédure d'admission et le développement, tant à l'échelon fédéral que cantonal, d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux. 3 Classement d'interventions parlementaires Plusieurs interventions parlementaires devenant sans objet à la suite de la révision de l'OJ, il convient de les classer (cf. ch. 132 et Introduction ci-dessus). Selon leur objet, on peut ranger ces interventions dans les groupes suivants:

E. 31

Recours de droit public Le premier groupe qui est aussi le plus important concerne le recours de droit public (motion Cadruvi, postulats Bachmann, 859

Caroni, Grobet et Bratschi). On peut à nouveau subdiviser ce groupe en deux sous-groupes selon le but visé: 311 Suppression de certaines barrières de procédure Les interventions classées dans ce sous-groupe (motion Cadruvi, postulats Bachmann et Caroni) tendent à assouplir les conditions permettant au citoyen d'interjeter un recours de droit public. On propose ainsi d'élargir la qualité pour recourir du justiciable et le pouvoir d'examen du

Tribunal fédéral ainsi que de supprimer certaines barrières formelles. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral s'est fait l'écho des préoccupations émises dans ces interventions (cf. ch. 122 ci-dessus). Le législateur n'a dès lors aucune raison d'aller plus loin dans ce sens, d'autant moins qu'il en résulterait alors un apport de travail supplémentaire pour le Tribunal fédéral. (312 Protection d'intérêts de fait ou d'intérêts publics Les interventions classées dans le deuxième sous-groupe tendent à ouvrir également le recours de droit public aux recourants qui invoquent des intérêts de pur fait ou des intérêts publics (postulats Grobet et Bratschi). Ainsi, l'autorité exécutive d'un canton, par exemple, devrait pouvoir attaquer une décision d'un tribunal administratif qui, selon elle, viole l'intérêt public (p. ex. la santé publique). Pour défendre ces intérêts, les organisations privées devraient également avoir qualité pour former un recours de droit public. Selon la constitution, le recours de droit public est réservé au citoyen qui veut se plaindre d'une violation de ses droits constitutionnels (art. 113, 1er al., ch. 3, cst.). Il s'agit donc de protéger les droits constitutionnels accordés au citoyen contre les abus du pouvoir de l'Etat. Dès lors, le recours de droit public ne peut servir à protéger des intérêts

de pur fait ou des intérêts publics même s'ils revêtent, dans le cas d'espèce, une importance considérable. Le recours de droit public ne peut en particulier avoir pour fonction de protéger un gouvernement cantonal de l'arbitraire d'une autorité judiciaire cantonale (ATF 99 la 110-cons. 1), Aussi le Tribunal fédéral n'intervient-il pas, en principe, dans des différends internes entre organes cantonaux fondés sur le droit cantonal; seuls font exception les cas où le recourant - une personne privée - invoque, dans son recours de droit public, l'application arbitraire de normes de compétence cantonales (ATF 95 I 239, cons. 5). Par contre, il y a véritable litige entre organes cantonaux quand un gouvernement cantonal attaque la décision de son autorité judiciaire suprême. Si le Tribunal fédéral était appelé à trancher de tels litiges, il deviendrait, en dernière analyse, la juridiction constitutionnelle cantonale. On lui attribuerait ainsi une tâche qui -peut et doit incomber sans aucun doute aux cantons. Voilà pourquoi le Conseil fédéral se refuse à ce que le recours de droit public serve à la protection d'intérêts de fait ou d'intérêts publics (du même avis Auer Andreas, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Baie et Francfort-sur-le-Main 1983, p. 283 s., et Kölz Alfred, Die Vertretung des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsrechtspflege, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1985, p. 59). En outre, cette innovation alourdirait la charge du Tribunal fédéral dans une mesure difficilement estimable .

E. 32

Examen de l'état de fait dans le recours en réforme Le postulat Aider (point 1) concerne le recours en réforme. Pour ce qui est de l'OJ, ce postulat vise à charger le Tribunal fédéral, lors de procédures civiles en relation avec le droit régissant les cartels, de revoir les faits établis par

la juridiction cantonale et de prendre à cet effet les mesures probatoires nécessaires. En outre, les parties doivent avoir la possibilité de présenter au Tribunal fédéral de nouveaux faits et moyens de preuve lorsqu'elles n'ont pas pu les faire valoir dans la procédure cantonale ou n'avaient pas de raison de le faire. En matière de cartels, on éviterait ainsi au Tribunal fédéral de devoir renvoyer le dossier à la juridiction cantonale pour compléter l'état de fait, ce qui rallonge la procédure. Cette proposition recouvre, dans l'ensemble, les particularités des procès en matière de brevets (art. 67 OJ) . Elle s'écarte néanmoins de la réglementation générale applicable au recours en réforme qui prévoit que le Tribunal

fédéral est lié par les faits constatés par la juridiction cantonale et ne peut donc revoir que l'application du droit fédéral (art. 43 et 63, 2e al., OJ). Le Conseil fédéral ne voit aucune raison de s'écarter de cette réglementation pour ce qui est des cartels. La situation en matière de cartels étant différente de celle en matière de brevets, on ne saurait appliquer la même procédure. Il va de soi que le Tribunal fédéral perd un certain temps en renvoyant l'affaire à la juridiction cantonale pour compléter l'état de fait. Mais il en va de même pour d'autres contestations civiles dont le Tribunal fédéral ne peut, lui-même, compléter l'état de fait. Si cet argument devait être décisif, ce ne serait pas seulement en matière de cartels mais aussi dans beaucoup d'autres domaines relevant de la juridiction civile que le Tribunal fédéral devrait logiquement revoir l'état de fait. Mentionnons notamment les domaines nécessitant un règlement rapide des litiges, comme c'est le cas en matière de cartels. Aucun motif ne justifie une telle innovation, pas même en matière de cartels: dans ce domaine, en effet, on assure aujourd'hui déjà un règlement rapide des litiges. Le droit en vigueur prévoit une instance cantonale unique pour trancher les contestations civiles en matière de cartels alors que deux instances cantonales sont en règle générale prévues pour trancher les autres contestations civiles (cf. art. 7, 1er al., de la loi fédérale sur les cartels et organisations analogues, RS 251). 862

E. 33

Restriction de la publicité En ce qui concerne l'OJ, le postulat Ueltschi (let. c) propose de donner au juge la possibilité d'exclure le public (au moins jusqu'au jugement) si sa présence* devait ou pouvait provoquer une publicité qui, indépendamment de la situation juridique, ne soit utile qu'à une partie. Le droit en vigueur prévoit que les débats, les délibérations et les votes des tribunaux fédéraux ont lieu en séance publique, exception faite des délibérations et votes des sections pénales, de la Chambre des poursuites et des faillites et, lorsqu'il s'agit d'affaires disciplinaires, des cours de droit public ainsi que du Tribunal fédéral des assurances. En matière d'impôts, les parties et leurs mandataires peuvent seuls assister aux débats, délibérations et votes. Le Tribunal peut ordonner le huis-clos total ou partiel dans l'intérêt de la sûreté de l'Etat, de l'ordre public ou des bonnes moeurs, ou lorsque l'intérêt d'une partie ou d'une personne en cause l'exige (art. 17 OJ). Il en résulte qu'il est déjà fait écho, dans le droit en vigueur, à la préoccupation émise dans le postulat Ueltschi (let. c); en effet, le huis-clos total ou partiel peut être ordonné lorsque l'intérêt d'une partie ou d'une personne en cause l'exige. Aussi une modification de la loi ne s'impose-t-elle pas sur ce point.

E. 34

Exécution interne des arrêts des organes de la Convention européenne des droits de l'homme Nous examinerons plus tard le postulat Reiniger, qui a trait à ce problème (cf. ch. 41 ci-après). 863

E. 35

Limitation de l'accès aux tribunaux fédéraux La motion du Conseil national (Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales) invite le Conseil fédéral à élaborer les modifications de loi qui s'imposent afin de limiter les possibilités de recours devant les tribunaux fédéraux, de réduire ainsi leur volume de travail et de renforcer leur prestige sans porter atteinte aux intérêts légitimes de la protection juridique du citoyen. Le Conseil fédéral donne suite à cette motion en proposant notamment d'introduire la procédure d'admission devant les deux tribunaux fédéraux (cf. ch. 211.6 ci-dessus).

E. 36

Procédures administratives Trois autres interventions ont trait à la procédure administrative . 361 Décharge du Conseil fédéral comme autorité de recours Partant de l'idée que l'examen de recours représente une charge considérable pour le Conseil fédéral, le postulat Schürmann invite celui-ci à remédier à cet état de choses en soumettant aux conseils législatifs un projet avec les modifications suivantes: a. Suppression de la compétence des départements comme instances de recours dans tous les cas où le recours au Conseil fédéral est prévu; b. Création d'une autorité centrale de recours (au besoin dotée d'un président occupé à plein temps) qui trancherait en lieu et place du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral rejette ces propositions pour les raisons suivantes: 864

Ce sont essentiellement des actes dits de gouvernement et d'autres actes faisant appel à un pouvoir d'appréciation qui font l'objet des recours que le Conseil fédéral est actuellement appelé à trancher en dernière instance. La juridiction administrative du Tribunal fédéral, dont la tâche première est le contrôle de la légalité, se prête mal pour statuer sur de tels litiges. En outre, cela représenterait pour elle une charge considérable. La nouvelle autorité de recours prévue par le postulat se-rait au fond une commission de recours statuant de manière définitive. Cette solution n'est cependant pas sans inconvénient quand ce sont des actes dits de gouvernement qui sont en cause. Autrement dit, on courrait le risque d'avoir un gouvernement parallèle. Le Conseil fédéral ne peut dès lors pas prêter la main à sa complète mise à l'écart comme autorité de recours. La révision de l'OJ contribuera cependant à décharger dans une certaine mesure le Conseil fédéral comme autorité de recours, dans la mesure où ce ne sont pas des actes de gouvernement qui sont en cause. Elle répondra ainsi partiellement aux vœux exprimés dans le postulat. En effet, les litiges qui peuvent actuellement faire l'objet, en dernière instance, d'un recours administratif devant le Conseil fédéral seront tranchés à l'avenir par les nouvelles commissions de recours fédérales qui seront créées pour certains domaines. La voie au Conseil fédéral sera désormais fermée car les décisions des commissions fédérales de recours ne peuvent être attaquées par un recours devant le Conseil fédéral (art. 74, let. c, de la loi fédérale sur la procédure administrative; PA) . C'est particulièrement dans les recours relevant de la compétence du Département fédéral de l'économie publique qu'une certaine décharge du Conseil fédéral devrait se faire sentir (modifications d'autres actes législatifs, eh. IH/34 ss figurant en annexe au projet OJ) . 865

362 Réglementation plus stricte de la récusation Une motion de la Commission de gestion du Conseil national datant de 1977 concerne la récusation, lors de la procédure de recours devant le Conseil fédéral, du chef du département qui a pris la décision attaquée. Le texte de la motion est le suivant: Le Conseil fédéral est invité à entreprendre une révision du chapitre 4 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) visant à mettre le recourant et l'autorité inférieure sur un pied d'égalité dans la procédure de recours devant le Conseil fédéral. A cet égard, il conviendra, le cas échéant, de modifier l'article 76 PA en ce sens que le chef du département qui a pris la décision attaquée est tenu de se récuser sans voix consultative lors des délibérations sur le recours et de la décision à laquelle il donne lieu; les droits de l'autorité inférieure sont exclusivement réglés par l'article 57 PA. La commission d'experts a tenu compte des vœux émis dans cette motion à l'article 76 PA de son avant-projet. Elle proposa d'obliger le membre du Conseil fédéral dont le département a pris la décision attaquée à se récuser; le département concerné ne pouvant participer à la procédure que dans le cadre de l'échange d'écritures, il est donc exclu de la procédure

de co-rapport qui se déroule au sein de l'administration et qui précède la décision du Conseil fédéral. Cette innovation n'a rencontré aucune opposition lors de la procédure de consultation. Le Conseil fédéral reprend la proposition de la commission d'experts mais pas sur tous les points. Comme la commission, le Conseil fédéral estime qu'il est juste que le membre du Conseil fédéral dont le département a pris la décision attaquée se récuse pour la décision proprement dite concernant les propositions du département chargé de l'instruction. Par contre, le Conseil fédéral ne va pas aussi loin que la commission d'experts pour ce qui est de la participation du dé-

partement dont la décision est attaquée à la procédure de co-rapport interne. Les vœux émis dans la motion peuvent être exaucés sans pour autant exclure ce département de la procédure de co-rapport. Si ce département invoque de nouveaux éléments de fait ou de droit lors de cette procédure, le Conseil fédéral sursoit à sa décision; le recourant, d'éventuelles parties adverses ou d'autres intéressés doivent alors être invités à se prononcer sur ces nouveaux éléments (art. 76 projet PA). 363 Interruption des délais dans la procédure administrative Le postulat Meier Josi concerne l'interruption des délais dans la procédure administrative. Afin d'assurer la protection de ceux qui cherchent à faire reconnaître leurs droits, ce postulat propose de prévoir, dans les procédures administratives relevant du droit fédéral, une interruption des délais de même durée que celle prévue par les dispositions de l'O J . Reprenant ce postulat, la commission d'experts proposa d'introduire un nouvel article 22bis dans la loi sur la procédure administrative. Cette proposition fut largement approuvée lors de la procédure de consultation, pour autant que les participants se soient prononcés à ce sujet. Le Conseil fédéral propose de compléter la loi sur la procédure administrative dans le sens ci-dessus (art. 22a projet PA). 867

E. 37

Règles spéciales applicables aux procédures collectives Enfin, le Conseil fédéral profite de l'occasion pour proposer une réglementation spéciale pour les procédures collectives, à savoir les procédures administratives auxquelles un grand nombre de personnes sont parties ("Massenverfahren"). Cette proposition n'a cependant pas été déclenchée par une intervention parlementaire proprement dite (motion, postulat). C'est la Commission de gestion du Conseil national qui a saisi, le 6 juillet 1984, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie pour lui demander d'examiner les possibilités de concentrer des procédures administratives, en particulier la procédure collective. 371 Lacunes de la réglementation actuelle La loi actuelle sur la procédure administrative contient déjà une règle spéciale applicable aux procédures collectives. Elle prévoit en effet que l'autorité peut notifier ses décisions par publication dans une feuille officielle quand il s'agit d'une affaire mettant en cause un grand nombre de parties qui ne peuvent pas toutes être identifiées sans frais excessifs (art. 36, let. c, PA). La pratique a néanmoins démontré que cette règle ne suffit pas. Elle ne vise que la notification de décisions et non la procédure qui précède cette notification. Des règles spéciales applicables à cette procédure sont également nécessaires. On peut évoquer par exemple les autorisations relatives aux centrales nucléaires, à la construction de routes nationales, au stockage de déchets radioactifs ou à la construction de nouvelles voies de chemins de fer. 372 Proposition du Conseil fédéral II ne serait pas opportun d'introduire des règles spéciales dans toutes les lois prévoyant des procédures collectives. 868

Aussi le Conseil fédéral propose-t-il d'insérer, dans la loi sur la procédure administrative, des règles communes applicables à ces procédures. Les innovations tendent à simplifier, dans ces procédures, les relations entre les autorités et les parties et à économiser ainsi du temps et du travail. Aussi propose-t-on notamment d'introduire la représentation obligatoire, de faciliter la publication officielle nécessaire à l'audition préalable des parties ainsi qu'à la notification des décisions (art. 30a, 36, let. c et d, ainsi qu'art. 46, let. f et g, projet PA). 4 Adaptation à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101)

E. 41

Exécution interne des arrêts des organes de la Convention européenne des droits de l'homme Le postulat Reiniger a trait à ce problème (1980 P 79.497, BO N 1980 109 s.; cf. Introduction). 411 Réglementation actuelle II n'est pas possible, selon le droit fédéral, d'exiger la révision d'arrêts rendus par le Tribunal fédéral qui ont été jugés contraires à la Convention européenne des droits de l'homme par les organes institués par cette Convention. Le postulat invite le Conseil fédéral à examiner si les lois fédérales de procédure (en particulier l'OJ) ne pourraient pas être complétées pour permettre cette révision. Le Conseil national accepta le postulat le 6 mars 1980, après que, dans une réponse écrite, le Conseil fédéral se fut engagé à saisir l'occasion de la révision en cours pour examiner l'opportunité d'une telle innovation. 59 Feuille fédérale. 137e année. Vol. II '869

412 Travaux préparatoires de l'administration et résultat de la procédure de consultation Par la suite, le Département fédéral de justice et police créa un groupe de travail pour examiner le postulat en question. Ce groupe de travail proposa d'introduire un nouveau motif de révision dans les lois fédérales d'organisation judiciaire (OJ), sur la procédure administrative (PA), sur la procédure pénale (PPF) et sur la procédure pénale militaire (PPM). L'autorité compétente qui a statué devrait en conséquence procéder à la révision de sa décision lorsque la Cour européenne des droits de l'homme ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe admet le bien-fondé d'une requête individuelle pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme ou de ses protocoles. La proposition du groupe de travail, mise en discussion par le Département fédéral de justice et police avec l'assentiment du Conseil fédéral, reçut l'approbation de la majorité des participants à la procédure de consultation qui se sont exprimés à ce sujet. 413 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral suit dans l'ensemble les considérations du groupe de travail. En ratifiant la Convention européenne des droits de l'homme, le 28 novembre 1974, la Suisse s'est intégrée dans le système international de garantie collective des droits de l'homme instauré par cet instrument. Cette garantie internationale, qui doit notamment son originalité à la reconnaissance d'un droit de recours individuel, ne revêt, il est vrai, qu'un caractère subsidiaire. C'est ainsi que les décisions des organes de Strasbourg (arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, décisions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe) n'ont ni effet suspensif, ni effet cassatoire sur 870

des décisions internes définitives (voir à ce sujet le Rapport du Conseil fédéral du 2 juin 1982 sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme; FF 1982 II 770 ss). Mais en ratifiant la Convention, la Suisse s'est engagée à considérer comme obligatoires pour elle de tels arrêts ou décisions (art. 32, § 4, et art. 53, CEDH) et à effacer, le cas échéant, les conséquences dommageables d'une violation de la Convention. Comment remplir cet engagement? C'est surtout en octroyant à la personne lésée une somme d'argent en

réparation du dommage matériel ou du tort moral subis que l'on efface les conséquences d'une violation de la Convention. Or une telle réparation pourrait se révéler inefficace, voire inopportune pour remédier à certaines violations. Tel serait en particulier le cas si un jugement pénal cantonal entré en force, et non contesté sur le fond, recelait un vice de procédure (p. ex. en raison de la composition déficiente du tribunal). Comme ont pu le constater d'autres Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme, le seul moyen de réparer, au niveau interne, de telles violations de manière satisfaisante est de rouvrir la procédure. Le Conseil fédéral propose ainsi de modifier les lois fédérales de procédure afin de permettre, dans des cas de ce genre, la réouverture de la procédure (art. 139a[^] et 141, 1er al., let. c, projet OJ; art. 66, 1er al., projet PA; art. 229, en. 4, projet PPF; art. 200, 1er al., let. f, projet PPM). Grâce à ces modifications ponctuelles, on donne suite de manière satisfaisante aux vœux émis dans le postulat. Aussi le Conseil fédéral ne juge-t-il pas opportun d'aller plus loin en modifiant par exemple la constitution fédérale pour obliger les cantons à introduire ce nouveau motif de révision dans leur législation. 871

E. 42

Loi fédérale du 23 mars 1962³) sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes Art. 49, 5f al. (nouveau) 5 Les décisions de la Confédération peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

E. 43

Loi du 20 mars 1959[^] sur le blé Art. 59, 3e, 4e et 5^{''} al. 3 Les décisions de première et deuxième instances prises par l'administration peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP, à l'exception de celles qui relèvent de la procédure pénale administrative. il RS 910.1 2> RS 910.2 3» RS 914.1 4> RS916.111.0 987

Organisation judiciaire 4 Abrogé 5 Les décisions de la Commission de recours DFEP sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

E. 44

Arrêté fédéral du 5 octobre 1984^{''} concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères Art. 20, 1er al. ' Les décisions de la société coopérative peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

E. 45

Arrêté fédéral du 23 mars 1979²' sur l'économie sucrière indigène Art. 18 Protection juridique Les décisions de l'Office fédéral de l'agriculture peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

E. 46

Arrêté fédéral du 22 juin 1973³' instituant des mesures en faveur de la viticulture Titre précédant l'article 14a (nouveau) Section 5 : Protection juridique et dispositions pénales Art. 14a (nouveau) Voies de recours Les décisions de l'office fédéral peuvent être déférées à la

Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert. Titre précédant l'article 15 Abrogé .> RS 916.112.218 21 RS 916.114.1 3> RS 916.140.1 988

Organisation judiciaire

E. 47

Loi du 15 juin 1962" sur la vente de bestiaux Art. 13a (nouveau) voies de recours Les autorités de recours sont: a. L'Office fédéral de l'agriculture pour les décisions des organisations qui collaborent à l'exécution de la présente loi; b. Une autorité de recours désignée par le canton pour les décisions du canton sur l'allocation de contributions; c. La Commission de recours DFEP pour les décisions de l'Office fédéral de l'agriculture, y compris celles qu'il prend sur recours, ainsi que pour les décisions de l'auto- rité cantonale de recours; les décisions de la Commission de recours DFEP sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

E. 48

Loi fédérale du 28 juin 1974) instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines Art. 2his (nouveau) Voies de recours Les décisions de l'Office fédéral de l'agriculture et les décisions de l'autorité de recours cantonale peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

E. 49

Arrêté du 29 septembre 1953) sur le statut du lait Art. 17, 3" al., deuxième phrase 3 . . . Dans les cas où ces prescriptions prévoient le recours devant le juge, ce recours est remplacé, pour ce qui concerne la BUTYRA, par celui devant la Commission de recours DFEP et, en dernière instance, par le recours de droit adminis- tratif devant le Tribunal fédéral. An. 37, 1er al. ' Les décisions prises en première instance ou sur recours par l'Office fédéral de l'agriculture peuvent être déférées à la Com- "RS 916.301 21 RS 916.313 3>RS 916.350 989

Organisation judiciaire mission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

E. 50

Arrêté sur l'économie laitière 1977° Art. 24, 1er al. 1 L'Office fédéral de l'agriculture exige la restitution des avantages pécuniaï- res illicitement acquis. Les décisions qu'il prend peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission de recours DFEP et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Art. 26 Généralités Les décisions prises en première instance ou sur recours par l'Office fédéral de l'agriculture ainsi que les décisions de dernière instance cantonale peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert. Art. 27, 1", 3e et 4e al. 'Les décisions qui ont trait au contingentement des livraisons de lait peuvent être déférées à une commission de recours spéciale dont les déci- sions peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives. 3 et 4 Abrogés 51. Loi du 1er juillet 19662) sur les épizooties Art.

46, 1" al 1 Les décisions de l'Office vétérinaire fédéral peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert. 52. Arrête' fédéral du 18 mars 19713) sur le contrôle officiel de la qualité dans l'industrie horlogère suisse Art. 17, 1er al. 1 Les décisions sur opposition rendues par l'organisme commun peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP. " RS 916.350.1 * RS 916.40 3) RS 934.11 990

Organisation judiciaire 53. Loi fédérale du 18 mars 1971) concernant l'organisation de la Société coopérative fiduciaire de la broderie Art. 10 Procédure de recours 1 Les attributions pécuniaires en application de l'article 2 de la présente loi font l'objet de décisions de la Société pouvant être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert. 2 La procédure est régie par les dispositions générales sur l'organisation judiciaire. 3 La Société a également qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. 54. Arrêté fédéral du 23 juin 1948:) sur l'organisation du Fonds de solidarité de la broderie suisse au métier à navette Art. 7, 2e à 4e al. 2 Les décisions rendues, au sens de l'article 7, 1er alinéa, par l'administration du Fonds de solidarité peuvent être déférées dans les trente jours à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert. 3 et 4 Abrogés 55. Loi fédérale du 1er juillet 19663) sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature Art. 14 Voies de droit ' Les décisions prises par la société en vertu de la présente loi peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert. 2 La procédure est régie par les dispositions générales sur l'organisation judiciaire. 'i RS 934.22 :> RS 934.23 ') RS 935.12 991

Organisation judiciaire 56. Loi fédérale du 25 mars 1977) sur les substances explosibles Art. 36, 1er al. 1 L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail et, en dernière instance, la Commission de recours DFEP, connaissent des recours contre les décisions relatives aux permis d'emploi. 57. Arrêté fédéral du 5 octobre 19842' instituant une garantie contre les risques à l'innovation en faveur des petites et moyennes entreprises Art. 75 Protection juridique 1 Les décisions rendues en première instance par le Département fédéral de l'économie publique peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP, dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert. 2 Pour ce qui est des allègements fiscaux, la protection juridique est réglée par les dispositions de la législation fiscale. 58. Loi fédérale du 26 septembre 19583) sur la garantie contre les risques à l'exportation Art. 15a (nouveau) 1 La procédure de recours applicable à des décisions relatives à l'obtention ou au refus de la garantie est régie par les dispositions générales sur l'organisation judiciaire. 2 Les autres décisions prises en première instance peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert. 59. Loi fédérale du 25 juin 19824) sur les mesures économiques extérieures Art. 6, 2" al, ainsi que 3" et 4e al. (nouveaux) 2 A moins que le droit fédéral n'en dispose autrement, les décisions des organisations et institutions chargées de l'exécution de la présente loi peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP. •)RS 941.41 2> RO . . . 3) RS 946.11 ") RS 946.201 992

Organisation judiciaire 3 Les décisions rendues en première instance ou sur recours par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP. 4 Les décisions de la Commission de recours DFEP sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert. 60. Arrêté fédéral du 6 octobre 1978]) instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée Art. 12 Les décisions rendues en première instance par le département peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP, dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert. 61. Loi du 23 juin 19782) sur la surveillance des assurances Art. 45a (nouveau) Commission de recours 1 Une commission de recours statue en première instance sur les recours contre les décisions prises par l'office fédéral et le Département fédéral de justice et police en application de la présente loi et d'autres actes législatifs en matière de surveillance des assurances. 2 Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Art. 46, titre médian, rr et 2e al. Procédure 1 et 2 Abrogés 62. Loi fédérale du 25 juin 19303) sur la garantie des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurance sur la vie Art. 40 Abrogé "RS 951.93 2>RS961.01 « RS 961.03 993

Organisation judiciaire 63. Loi fédérale du 20 mars 19701' sur la garantie contre les risques de l'investissement Art. 24 Droit de recours ' La procédure de recours applicable à des décisions relatives à l'obtention ou au refus de la garantie est régie par les dispositions générales sur l'organisation judiciaire. 2 Les autres décisions prises en première instance peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert. 29981 » RS 977.0 994

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la revision de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 29 mai 1985 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1985 Année Anno Band 2 Volume Volume Heft 33 Cahier Numero Geschäftsnummer 85.040 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 27.08.1985 Date Data Seite 741-994 Page Pagina Ref. No 10 104 476 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.