

## **CH\_VB 91.025 vom 28. Mai 1991**

Bundesverwaltung, 1991-05-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_91.025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_91.025)

FR: CH\_VB 91.025 du 28 mai 1991

IT: CH\_VB 91.025 del 28 maggio 1991

### **Erwägungen**

#### **E. 18**

mars 1991 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Cotti Le chancelier de la Confédération, Buser 1991-161 31 Feuille fédérale. 143e année. Vol. II 461

Condensé Le volume des dossiers que le Tribunal fédéral doit traiter s'accroît depuis des années. Aujourd'hui, le Tribunal ne peut plus garantir que chaque affaire sera liquidée dans un délai raisonnable. Les autres tâches du Tribunal - application uniforme du droit et développement de la jurisprudence - risquent fort, elles aussi, d'en souffrir. Le fait que le peuple ait refusé, le 1er avril 1990, une révision partielle de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) mettant principalement l'accent sur des mesures de décharge ne change rien à cet état de choses. L'analyse de la votation révèle que les citoyens à vrai dire n'en doutent pas mais qu'ils s'opposent plutôt aux mesures d'allègement [visant à limiter ou à rendre plus difficile l'accès au Tribunal fédéral, à savoir surtout l'augmentation des valeurs litigieuses en matière civile et la procédure particulière d'examen préalable en matière de recours de droit public. Une refonte de la révision partielle rejetée - mais sans les mesures contestées - se révèle urgente et nécessaire pour pallier la surcharge toujours aiguë du Tribunal fédéral. Pour des raisons d'économie de temps, elle doit être préférée à une révision totale, qui nécessiterait des travaux préparatoires longs et laborieux. Mais celle-ci demeure toute désignée pour une prochaine étape et permettra d'examiner à fond l'organisation judiciaire fédérale. Ce procédé bénéficie aussi de l'approbation du Tribunal fédéral et rejoint la ligne de pensée évoquée dans des interventions parlementaires devant les Chambres, se référant à un programme visant dans un premier temps la décharge rapide du Tribunal fédéral. Conformément à ce qui vient d'être dit, cette révision partielle de l'OJ met l'accent sur des mesures destinées à décharger le Tribunal fédéral. A la différence du texte de 1989 soumis au référendum, les mesures visant à limiter matériellement l'accès au Tribunal fédéral ou à le rendre plus difficile, telles la procédure d'admission ou la procédure d'examen préalable et les valeurs litigieuses, ne figurent plus dans ce projet comme figures de proue. Force est de constater que cela affaiblit l'effet de décharge, même s'il ne faut pas sous-estimer les autres mesures dans leur ensemble. Celles-ci ont été reprises du texte de 1989 soumis au référendum. Il faut citer d'abord le développement des autorités judiciaires inférieures en matière de juridiction administrative fédérale, au niveau cantonal comme au niveau fédéral. Le Conseil fédéral propose en plus différentes mesures destinées à simplifier la procédure de décision du Tribunal fédéral; il faut relever ici la généralisation de la composition à trois juges et l'extension de la procédure simplifiée et de la procédure par voie de circulation. En outre, la voie directe au Tribunal fédéral est limitée: on préfère la procédure de décision à l'action de droit administratif - avec la garantie toutefois de pouvoir s'adresser, en dernière instance, au Tribunal fédéral. Les exceptions sont de plus limitées par la règle selon laquelle les recours de droit public ne peuvent être déférés au Tribunal fédéral qu'après épuisement

des instances cantonales. Enfin, comme autres mesures d'allégement, il faut relever la possibilité qu'a le Tribunal fédéral de constituer une troisième cour de droit public ainsi que les nouveautés concernant les frais des Tribunaux fédéraux (simplification des calculs et majoration des émoluments judiciaires, généralisation de l'obligation d'avancer les frais).  
462

En ce qui concerne les mesures en matière de personnel, le Conseil fédéral renonce à proposer une augmentation du nombre des juges fédéraux à plein temps. Pourtant, l'accroissement du volume des dossiers ne permet pas, dans un avenir proche, de renoncer aux services des quinze juges suppléants extraordinaires engagés jusqu'à fin 1991. C'est en accord avec le Tribunal fédéral qu'il propose de donner une base juridique ancrée dans le droit ordinaire à ces juges et d'en faire passer le nombre de quinze à 30. La possibilité de pourvoir les juges fédéraux d'assistants figurera aussi expressément dans l'OJ. A côté des mesures d'allégement, le projet apporte toute une série d'améliorations directes de la protection juridique du citoyen. C'est ainsi qu'il faut citer la modification de diverses lois fédérales de procédure par souci de conformité à la Convention européenne des droits de l'homme. De plus, les dispositions relatives à la forme des mémoires, à la computation des délais pour les requêtes au Tribunal et à la langue de la procédure sont assouplies. La durée de fonction des quinze juges suppléants extraordinaires et des six rédacteurs d'arrêts expire à fin 1991. Le Parlement avait accepté cette durée limitée en pensant que la loi d'organisation judiciaire révisée entrerait en vigueur et que ses effets se feraient sentir avant cette date. Sans ces juges suppléants et ces rédacteurs d'arrêts, le Tribunal fédéral ne serait même plus en mesure de maîtriser, un tant soit peu, le volume de travail actuel. Au cas où la révision partielle et l'augmentation du nombre des juges suppléants ne pourraient pas entrer en vigueur d'ici le début de l'année 1992, il faudrait prolonger la durée de fonction des juges suppléants extraordinaires et des rédacteurs d'arrêts. C'est pourquoi l'arrêté fédéral fait panie de ce message. Il faudra au besoin séparer l'arrêté de la révision partielle et en faire l'objet d'une procédure accélérée pour que le Parlement puisse l'adopter au cours de 1991. 463

Message I Partie générale II Situation initiale III Projet de réforme de l'OJ de 1985 C'est à la suite des travaux préparatoires, qui se basèrent en grande partie sur l'avant-projet de 1982 de la commission d'experts Dubs, que le Conseil fédéral soumit au Parlement le message du 29 mai 1985 concernant la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire (projet OJ 1985; FF 1985II741). Le projet visait une révision partielle de l'OJ et cherchait à atteindre trois buts: en premier lieu, décharger le Tribunal fédéral et lui permettre de continuer à dire le droit avec la diligence requise et dans des délais raisonnables. De plus, la révision permettait de traiter les interventions parlementaires en suspens portant sur l'organisation judiciaire et d'adapter à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) les procédures fédérales. Ce projet n'était certes pas le premier, mais il fut le plus important depuis la révision de l'organisation judiciaire de 1969 qui réglait, pour la première fois d'une manière approfondie, la procédure administrative fédérale (loi fédérale sur la procédure administrative, PA; RS 172.021) et étendait la juridiction administrative du Tribunal fédéral (clause générale en faveur du recours de droit administratif avec énumération exhaustive des exceptions). L'augmentation du volume de travail du Tribunal fédéral, qui s'est manifestée dès les années septante, avait nécessité, déjà avant 1985, des mesures d'urgence pour le décharger, mesures réalisées en partie par le biais de révisions de la loi. L'accent principal de ces mesures portait sur l'accroissement du personnel du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, qui lui aussi avait à combattre une surcharge

de travail. Ces messages du Conseil fédéral au Parlement sont mentionnés dans le message sur l'OJ de 1985 (FF 1985 II 741 ss). Il faut relever notamment ici la nomination de quinze juges suppléants extraordinaires et de six rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral, dont la durée de fonction, d'abord limitée à fin 1988, fut par la suite prolongée jusqu'à fin 1991 (RS 173.110.1); ils se devaient surtout de contribuer à la diminution des retards accumulés, jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision partielle de l'OJ susmentionnée et de ses premiers résultats. Les Chambres fédérales approuvèrent en grande partie le projet du Conseil fédéral sur l'OJ de 1985, mais avec une exception de poids: la procédure d'admission, qui devait limiter l'accès au Tribunal fédéral et qui constituait, d'après le Conseil fédéral, l'un des plus importants piliers de cette conception, n'obtint pas la majorité au sein du Parlement. Les Chambres se prononcèrent en faveur d'une procédure particulière d'examen préalable, qui était en outre limitée au recours de droit public et qui, sur d'autres points également, allait moins loin que la procédure d'admission. L'augmentation des valeurs litigieuses en matière civile souleva une résistance particulière lors des débats parlementaires, sans pour autant que les propositions de modification allant à rencontre du projet du Conseil fédéral obtinssent la majorité. C'est par la votation finale du 23 juin 1989 464

que les Chambres fédérales acceptèrent la révision partielle de l'OJ (FF 1989 II 602 ss), le Conseil national par 95 voix contre 36 et le Conseil des Etats par 34 voix contre deux. 112 Rejet du projet de l'OJ du 23 juin 1989 Un référendum fut demandé contre ce projet (FF 1989III1419). Le peuple suisse rejeta la modification de l'OJ du 23 juin 1989 lors de la votation du 1er avril 1990 par 862 524 non contre 775 870 oui (FF 7990 II 976). 113 La surcharge, problème permanent du Tribunal fédéral Le résultat de la votation du 1er avril 1990 révèle l'attitude des citoyens et trace les limites des futures révisions de l'organisation judiciaire (cf. ch. 123 ci-dessous). Le problème de la surcharge du Tribunal fédéral demeure par contre inchangé et non résolu: 4650 entrées en 1990 contre 4313 en 1989, ce qui correspond à une augmentation de 7,8 pour cent, alors que celle-ci se montait déjà à 9,7 pour cent l'année précédente. Le nombre des cas en souffrance s'est, lui aussi, de nouveau accru pendant l'année 1990, passant de 1733 (fin 1989) à 2131 (fin 1990, rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1990, p. 478 ss). Il est fort probable que cette tendance persistera, d'autant plus que de nouvelles lois ou projets (par exemple RAIL 2000) n'ont que peu ou pas du tout commencé à influencer sur le nombre de dossiers que doit traiter le Tribunal fédéral. Quant au Tribunal fédéral des assurances, sa situation est un peu plus favorable, car le nombre de nouveaux dossiers a diminué légèrement depuis 1985. Par contre, le nombre de cas reportés de 1990 à 1991 est resté pratiquement constant (rapport du Tribunal fédéral des assurances sur sa gestion en 1990, p. 498 s.). Pour le moment, il n'est pas possible de prévoir avec certitude comment évoluera la situation de ce tribunal. 12 Appréciation de la situation initiale 121 Décharge indispensable et urgente du Tribunal fédéral La surcharge du Tribunal fédéral comme problème principal nous autorise et nous astreint à lui accorder la priorité. Vue sous cet angle, la situation ne s'est pas améliorée depuis 1985; c'est pourquoi on peut renvoyer aux considérations du message sur l'OJ de 1985 - ainsi qu'à celles ayant trait aux causes et aux effets de la surcharge (FF 1985 II 763 ss). En ce qui concerne plus particulièrement les causes de la surcharge, on fit observer incidemment qu'il serait judicieux de multiplier ici les efforts pour les diminuer, en vue d'obtenir une décharge durable de l'organisation judiciaire fédérale. Il faut cependant se rendre compte que l'on ne peut pas du tout, ou en tout cas pas à l'aide d'une révision de l'organisation judiciaire fédérale, agir sur ces causes à long terme; nous pensons par exemple à l'accroissement de la population résidant en Suisse et aux (prétendues) carences du droit fédéral 465

matériel; de telles insuffisances sont à combler lors de la révision des textes légaux y afférents, car, sinon, elles chargeraient, compliqueraient et prolongeraient la révision de l'organisation judiciaire fédérale d'une manière excessive. 122 Une meilleure organisation et un agrandissement des locaux ne suffisent pas Le Tribunal fédéral a, les années passées, sur la base du rapport de l'Institut Battelle de novembre 1987, considérablement amélioré sa structure administrative. De plus, des projets informatiques sont ou ont été réalisés dans des domaines d'application appropriés, en collaboration avec le Tribunal fédéral des assurances (administration du tribunal, traitement des textes, documentation juridique, bibliothèque). Le Tribunal fédéral a même l'intention, en 1991, de faire passer le nombre des assistants des juges fédéraux de 20 à 30. Enfin, des travaux d'agrandissement des bâtiments du Tribunal fédéral à Lausanne sont prévus (FF 7990III 665 ss, 7997 1898 ss). Cela permettra de réunir à nouveau dans un seul bâtiment tout le Tribunal, ce qui, en fin de compte, améliorera aussi les processus de travail du Tribunal. De telles mesures sont sans aucun doute nécessaires et visent directement ou indirectement à la décharge du Tribunal, mais ne suffisent pas. Avec 30 juges et 30 juges suppléants ainsi qu'avec plus de 4300 entrées par année pour le Tribunal, un seul juge à plein temps a entre 70 et 80 dossiers à liquider pendant la même période afin d'éviter d'insupportables retards. En plus, en tant que membre du collège des juges, il collabore aux affaires traitées par les autres juges à concurrence de 400 à 500. Ainsi, le juge qui travaille avec la diligence requise est en général surchargé, débordé, même si les conditions de travail sont optimales (organisation, infrastructure). Cela d'autant plus lorsque l'on sait que le travail judiciaire incombe au juge lui-même et ne peut être ni délégué aux intermédiaires (rédacteurs d'arrêts, assistants) ni pris en charge par l'infrastructure. Les solutions évoquées - le développement du corps intermédiaire et de l'infrastructure ainsi que l'arhélioration des processus de travail au Tribunal fédéral - doivent par conséquent être complétées par d'autres mesures, qui nécessitent une révision de la loi et qui constituent l'objet de cette révision partielle. 123

Marge politique pour un nouveau projet de décharge Le comité référendaire motiva sa demande par les arguments suivants: la décharge du Tribunal fédéral se fait au détriment de la protection juridique, crée des inégalités entre les justiciables et cette proposition doit, pour ces raisons, être rejetée; la critique porta principalement sur l'augmentation des valeurs litigieuses en matière civile et sur la procédure particulière d'examen préalable en matière de recours de droit public. L'analyse de la votation populaire du 1er avril 1990 révèle que ce sont ces deux points en particulier qui ont poussé la majorité des opposants au projet à se prononcer en sa défaveur. Par contre, avec ceux qui lui étaient favorables, ils étaient conscients de la nécessité de décharger le Tribunal fédéral (cf. «Neue Zürcher Zeitung» du 6 juillet 1990, p. 21). 466

Ce résultat nous permet de constater que, bien que la majorité se prononce en faveur du but recherché - à savoir la décharge du Tribunal fédéral -, elle n'accepte pas pour autant tous les moyens proposés et rejette en particulier les mesures propres à limiter l'accès au Tribunal fédéral. Si ces limitations sont observées, un nouvel élan visant à la décharge du Tribunal fédéral laisse supposer sur le plan politique de bons résultats. 124

Le facteur temps A côté des leçons tirées de la votation du 1er avril 1990, le facteur temps influence les travaux en cours pour une révision de la juridiction fédérale, quant à son rythme et sa portée. Il faut relever que le projet de l'OJ répondait à une série de postulats importants et urgents; parmi eux se trouve l'adaptation des procédures fédérales à la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier dans le domaine de la procédure pénale fédérale (droit de détention, surveillance par l'autorité, confiscation d'objets). Mais une réaction rapide est

aussi souhaitée parce que le volume des dossiers que doit traiter le Tribunal fédéral est à nouveau en augmentation et que, dans un proche avenir, la situation, d'après les chiffres dont on dispose aujourd'hui, va plutôt s'aggraver que s'améliorer. Cela nous amène à concentrer nos forces provisoirement sur la surcharge du Tribunal fédéral. A cela correspond une révision partielle accélérée qui met l'accent sur des mesures de décharge en faveur du Tribunal fédéral. Pour des raisons d'économie de temps, il faut préférer un tel projet à une révision totale qui nécessiterait des travaux préparatoires laborieux et de longue haleine. Si l'on veut qualifier à juste titre une révision de totale, il faut lui reconnaître une thématique ' plus élargie et lui consacrer une analyse approfondie (cf. ch. 132 ci-dessous). En outre, il est permis de penser - et le référendum sur la dernière révision partielle en est un indice - que les conceptions portant sur la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale divergeront en bien des points. Par conséquent, la recherche de solutions susceptibles d'obtenir la majorité prendra beaucoup de temps lors de la procédure préliminaire en matière de législation et lors des débats parlementaires. D'après l'expérience acquise lors de l'élaboration de projets d'envergure comparable, il faut compter huit à dix ans au moins pour qu'une telle réforme, de l'avant-projet de la commission d'experts au projet du Conseil fédéral, puisse enfin donner lieu à un projet du Parlement sujet au référendum. C'est pourquoi il est trop tard pour envisager une révision totale pour la décharge du Tribunal fédéral, nécessaire actuellement, même si une telle révision demeure toute désignée pour une prochaine étape. Cet échelonnement permet de procéder à court terme à une décharge du Tribunal fédéral; il a l'avantage de ménager assez de temps pour mettre en marche d'une manière complète et approfondie l'important projet politique que représente une révision totale. 467

13 Procédure à suivre Les réflexions ci-dessus nous amènent à préférer un système échelonné pour la révision de l'organisation judiciaire. Tout d'abord, il convient de mener encore une fois à bien une révision partielle rapide et de concentrer nos efforts sur la décharge du Tribunal fédéral. Dans une seconde étape, il sera temps de prendre en main la révision totale. Ce procédé reprend la ligne directrice tracée par les Chambres fédérales dans quatre motions (cf. ch. 14 ci-dessous; N: 90.515, motion du groupe radical-démocratique, réforme de la justice, mesures à court terme; 90.516, motion du groupe radical-démocratique, réforme de la justice, mesures à long terme. E: 90.520, motion Küchler, réforme de la procédure judiciaire; 90.521, motion Schoch, réforme de la justice, mesures à long terme). Le Tribunal fédéral lui aussi, dans sa lettre du 1er mai 1990 au Département fédéral de justice et police, s'est exprimé à la majorité en faveur d'un système échelonné. Le Conseil fédéral, tenant compte des motions citées, renonça à soumettre encore une fois à une procédure de consultation la révision partielle, car, de son côté, l'avant-projet de la commission d'experts en avait déjà fait l'objet. Cela se justifie d'autant mieux que le projet ne reprend plus les mesures particulièrement controversées lors du référendum et s'appuie d'ailleurs sur l'avant-projet de la commission d'experts et sur le texte de 1989 soumis au référendum. Les buts des deux étapes - révision partielle, puis révision totale - se distinguent nettement et se dessinent comme il suit: 131 Révision partielle; la décharge en point de mire La révision partielle reprend les buts du message sur l'OJ de 1985: l'accent principal du projet porte par conséquent sur des mesures de décharge pour le Tribunal fédéral. Il va sans dire que, comme l'ont suggéré aussi les motions citées plus haut et le Tribunal fédéral, les mesures particulièrement controversées du texte de 1989 soumis au référendum, notamment l'augmentation des valeurs litigieuses en matière civile et la procédure particulière d'examen préalable en matière de recours dp droit public sont

supprimées. En outre, le projet offre la possibilité de traiter les interventions parlementaires en suspens et d'adapter les procédures fédérales à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Indépendamment des points controversés qui ont été mentionnés, le Conseil fédéral suit matériellement le texte de 1989 soumis au référendum et renonce à l'enrichir de nouveautés portant essentiellement sur le fond. Il procède ainsi dans l'idée que c'est le seul moyen de traiter et d'adopter le projet dans le sens d'un paquet de mesures urgentes. 132 Révision totale de l'organisation judiciaire fédérale à long terme La révision totale de l'organisation judiciaire fédérale doit être entreprise d'une manière vaste et doit en particulier se saisir des préoccupations qui ont été 468

écartées provisoirement à cause de l'urgence de la révision partielle. C'est dans ce sens qu'elle permettra de revoir d'une manière approfondie l'organisation, la procédure et les compétences des autorités judiciaires fédérales ainsi que, dans ce contexte-là, la protection juridique du citoyen et d'élaborer les modifications correspondantes aux niveaux constitutionnel et législatif. Les travaux préparatoires pourront s'inspirer de l'avant-projet de 1982 de la commission d'experts Dubs; en outre, il faudra tenir compte des nouvelles questions qui se posent et des anciennes qui ont refait surface. Dans le cadre d'une telle réforme de la justice, il s'agira de réviser l'organisation et la procédure des Tribunaux fédéraux, afin qu'ils puissent à longue échéance remplir leurs tâches de manière optimale (protection juridique, unité du droit, développement de la jurisprudence). Cela nous rappelle le postulat 90.655 Oehler (Cour de droit fiscal à Saint-Gall; N 5.10. 90) qui propose la création d'une cour fédérale de droit fiscal organisée de manière indépendante et dont le siège serait dans la ville ou la région de Saint-Gall. De ce même contexte relève la proposition de créer une cour administrative fédérale inférieure (cf. Rainer J. Schweizer, «Auf dem Weg zu einem schweizerischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht», ZB11990, p. 203 ss). Les questions d'organisation et de procédure des Tribunaux fédéraux nous amènent par la force des choses à reconsidérer le système des recours. Cet examen devra établir les rapports des recours entre eux mais aussi ne pas laisser pour compte les relations avec les juridictions cantonales. Il va de soi qu'un tel projet ne se limite pas aux textes de loi en vigueur mais doit aussi comprendre les bases constitutionnelles de l'organisation judiciaire fédérale. Pour ce qui est des voies de recours, de nombreuses critiques concernant le recours de droit public s'élevèrent, en particulier sur le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral, la compétence dans le domaine du droit cantonal des assurances sociales, la qualité pour recourir, le recours portant sur des décisions et des actes législatifs fédéraux, la nature des décisions sur recours, la délimitation d'avec le recours de droit administratif (cf. Alfred Kölz, «Neue Zürcher Zeitung» du 15 mars 1990, p. 23; Andréas Auer, Les caprices de la nature cassatoire du recours de droit public: réflexions sur l'arrêt Hegetschweiler, «Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag», Zurich 1989, p. 33 ss). Il s'agit aussi d'examiner jusqu'à quel point il faudra adapter les procédures fédérales, en se basant sur les conventions multilatérales (comme la CEDH) que la Suisse a ratifiées, pour suivre le développement du droit; à noter, par exemple, la liste des exceptions au recours de droit administratif au Tribunal fédéral. En outre, - et si le volume des dossiers s'accroît encore - un renforcement du personnel et des moyens matériels des deux Tribunaux fédéraux (mot-clé: nombre de juges) devra être examiné. La révision totale permettra, enfin, de tirer profit des expériences faites lors de cette révision partielle de l'OJ ainsi que d'autres constatations encore, et de proposer des améliorations. Le but de cette réforme de la justice sera donc de revoir d'une manière approfondie l'organisation judiciaire fédérale et d'y apporter des correctifs, là où elle ne

satisfait plus aux exigences les plus légitimes, que ce soit dans l'organisation des tribunaux, la procédure, la réglementation des compétences ou - et dans ce même contexte - la protection juridique du citoyen. 469

14 Interventions parlementaires Dans le message sur l'OJ de 1985, le Conseil fédéral avait proposé de classer une série d'interventions parlementaires (FF 1985 II 741), proposition que les Chambres ont acceptée (BÖ N 1987 391; E 1988 265). En ce qui concerne les interventions déposées depuis lors, le Conseil fédéral propose de classer les motions et postulats suivants: 1987 P 86.543 Requête au Tribunal fédéral. Usage de la langue maternelle (N 19. 6. 87, Oehen) La présente révision partielle tient compte de ce vœu (art. 30, 1er al. et 37, 3e al, projet OJ). 1989 P 89.423 Siège des commissions fédérales de recours (N 23. 6. 89, Grassi) 1990 P 90.576 1990 M 90.515 1990 M Greffe des Commissions fédérales de recours (N 5.10. 90, Wellauer) Le Conseil fédéral estime qu'un secrétariat commun à plusieurs commissions de recours et d'arbitrage serait en principe pratique et pour cette raison n'est pas fondamentalement opposé à l'établissement d'un tel secrétariat en dehors de Berne. Le siège des commissions fait implicitement partie des détails de l'organisation judiciaire qu'il appartient au Conseil fédéral de régler par voie d'ordonnance (dispositions finales du projet OJ, en. 1, 3e al, let. a; art. 1\b PA dans la version de l'annexe au projet OJ, ch. 3). Réforme de la justice. Mesures à court terme (N 5.10. 90, Groupe radical-démocratique; E 25. 9. 90) 90.520 Réforme de la procédure judiciaire (E 25. 9. 90, Küchler; N 5.10. 90) La présente révision partielle répond à ces deux motions. 1990 M 90.568 Révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire: Droit de cognition du Tribunal fédéral redéfini conformément aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (E 25. 9. 90, Zimmerli) Le Conseil fédéral présentera un projet de modification de l'OJ au cas où, après avoir été adoptée par le Conseil des Etats, la motion le serait aussi par le Conseil national. Restent en suspens, parce qu'elles devront être traitées dans le cadre de la révision totale de l'OJ, les interventions parlementaires suivantes: 1990 M 90.516 Réforme de la justice. Mesures à long terme (N 5.10. 90, Groupe radical-démocratique; E 25. 9. 90) 1990 M 90.521 Réforme de la justice. Mesures à long terme (E 25. 9. 90, Schoch; N 5.10. 90) 470

1990 P 90.655 Cour de droit fiscal à Saint-Gall (N 5.10. 90, Oehler) 1990 P 90.854 Raccourcissement des procédures administratives (N 14.12. 90, Leuba). 2 Mesures de décharge Les nouveautés de la révision partielle se retrouvent dans un vaste projet de loi. Pour faciliter la vue d'ensemble, un paragraphe subdivisant systématiquement les nouveautés et en présentant les plus importantes servira d'introduction aux commentaires des différents articles. Au sujet des dispositions légales, on peut consulter les commentaires des différents articles (cf. ch. 5 ci-dessous). Pour ce qui est des articles premier à 82 (droit en vigueur et texte de 1989 soumis au référendum), on peut se référer aux commentaires détaillés de Jean-François Poudret et Suzette Sandoz-Monod, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, articles premier à 82, volumes I et II, Berne 1990. Il faut d'abord constater qu'il n'existe pas plus que par le passé de recette miracle pour lutter contre la surcharge du Tribunal fédéral. Le remède proposé consiste en une série de mesures qui, à elles seules, n'apportent peut-être que peu de changements; pourtant, il ne serait pas indiqué d'en refuser certaines pour cette raison. En effet, cela remettrait en question une grande partie des mesures de décharge et par là même le but principal du projet.

Rapport avec le texte de 1989 soumis au référendum 211 Différences Les différences se font sentir principalement dans l'aggravation et les limitations des conditions d'accès aux Tribunaux fédéraux. Ainsi, on ne retrouve plus dans la présente révision partielle notamment la procédure générale d'admission ou la procédure particulière d'examen préalable en matière de recours de droit public, ni l'augmentation et l'extension des valeurs litigieuses en matière civile (cf. ch. 123 ci-dessus). De même, l'introduction de l'obligation de payer les frais lors de litiges portant sur des prestations d'assurance déferés devant le Tribunal fédéral des assurances (art. 134 OJ) n'est pas reprise; cette proposition a été biffée déjà lors des débats parlementaires sur le projet OJ de 1985/1989. Par contre, la restriction apportée au champ d'application de l'action de droit administratif en faveur d'une procédure de décision et de recours, ainsi que l'exigence de l'épuisement des instances cantonales posée pour le recours de droit public sont reprises du projet de 1989; de même la majoration des émoluments judiciaires et l'extension de l'obligation de verser une avance sur les frais au Tribunal fédéral (cf. ch. 24 et ch. 254 ci-dessous). En ce qui concerne plus particulièrement l'augmentation des valeurs litigieuses en matière civile, le Conseil fédéral propose de maintenir la réglementation actuelle. A vrai dire, on peut se demander si une augmentation des valeurs litigieuses pour les recours en réforme dans des contestations de droit civil de nature pécuniaire, majoration qui irait certes moins loin que celle proposée dans le projet de 1989, 471

serait imaginable pour compenser l'augmentation du coût de la vie. Mais une telle idée nous amène à nous demander s'il ne faudrait pas exclure certains domaines, par exemple les litiges en matière de droit du travail, de baux à loyer et de protection des consommateurs. Du point de vue de l'égalité de traitement, il est cependant difficile de délimiter d'une manière irréprochable de telles exceptions; et d'ailleurs, cela ne change rien au fait que l'accès au Tribunal fédéral serait limité pour d'autres domaines, qui eux ne tombent pas sous le coup des exceptions, ce que les citoyens ont refusé. Serait également rejetée la procédure d'admission ou procédure d'autorisation, qui permettrait à des litiges n'atteignant pas la nouvelle valeur litigieuse d'accéder au Tribunal fédéral, à la condition qu'ils soulèvent des questions de principe. D'ailleurs, la commission d'experts Dubs et le Conseil fédéral se sont déjà opposés dans le message sur l'OJ de 1985 à une telle nouveauté pour des raisons encore valables aujourd'hui. Si les tribunaux cantonaux s'étaient déclarés compétents pour décider de l'admission d'un recours en réforme au Tribunal fédéral, la pratique qui se serait développée n'aurait plus été uniforme, ce qui parle particulièrement en défaveur d'une telle proposition. Mais, s'il incombait au Tribunal fédéral de se prononcer sur l'admission d'un recours en réforme, il en résulterait une surcharge de travail qui, vraisemblablement, compenserait la décharge liée à la modeste augmentation des valeurs litigieuses. Le recours en réforme soulevant des questions de principe influencerait en outre la procédure cantonale, pour autant qu'il s'agisse de litiges n'atteignant pas la valeur litigieuse en vigueur de 8000 francs. Aujourd'hui, bien des cas d'une valeur litigieuse peu élevée sont réglés au niveau cantonal par une procédure simplifiée, moins coûteuse et plus rapide que les procédures ordinaires. Les avantages seraient remis en question, puisque les décisions susceptibles de recours doivent remplir les conditions de l'article 51 OJ (FF 1985 II 795 ss).

212 Points communs Pour ce qui est des autres mesures de décharge, et en particulier du développement des autorités judiciaires inférieures en matière de juridiction administrative fédérale et de la simplification de la procédure de décision des Tribunaux fédéraux, il n'y a pas de différences importantes d'avec le texte de 1989 soumis au référendum. De même pour les mesures en matière de personnel; le nombre des juges fédéraux à plein temps ne

doit pas, en attendant, être augmenté. Mais le Conseil fédéral - en accord avec le Tribunal fédéral ^ propose de faire passer le nombre des juges suppléants de quinze à 30 et de limiter la durée de fonction des quinze juges suppléants extraordinaires à l'entrée en vigueur de la mesure mentionnée ci-dessus. Enfin, le Conseil fédéral renonce aux autres mesures de décharge qu'il avait lui-même écartées d'ans le message sur l'OJ de 1985; il s'agissait des restrictions liées à la représentation, telle l'obligation de se faire représenter par un avocat devant le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances, de la renonciation au contrôle abstrait des normes lors d'un recours de droit public ainsi que de la réduction des compétences matérielles du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances pour le recours de droit administratif: ces mesures ne sont donc, comme en 1985, pas proposées. Pour plus de détails, se référer au message sur l'OJ de 1985 (FF 19\*85 II 806 ss). 472

Quant aux mesures qui figuraient déjà dans le projet de 1985, le Conseil fédéral se réfère au message de 1985 ainsi que pour les commentaires. Ceux-ci sont repris pour l'essentiel - y compris l'historique de chaque disposition - et complétés le cas échéant, même si le volume du présent message s'en trouve accru. Si l'on y avait renoncé, ce message ne serait accessible au lecteur qu'à force d'innombrables renvois au message de 1985, représentant une perte de temps considérable. On a aussi résumé pour cette même raison les résultats de la procédure de consultation portant sur l'avant-projet de 1982 de la commission d'experts, d'autant plus qu'on a renoncé à soumettre à une procédure de consultation ce projet de révision partielle (cf. ch. 13 ci-dessus). Enfin, il convenait de présenter les modifications et compléments - nombreux - apportés par le Parlement au projet de 1985 du Conseil fédéral.

## **E. 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 autorités judiciaires 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 expresse lui permettant d'obliger les cantons à créer des autorités judiciaires inférieures. En matière de juridiction administrative fédérale, la voie de droit 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 autorités 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 les 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 ou d'impôt fédéral direct. Cela mis à part, certains cantons ont étendu spontanément leur juridiction à d'autres domaines du droit administratif fédéral. Il subsiste néanmoins des lacunes. Certains cantons ne disposent pas encore d'un tribunal administratif

général. D'autres 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 473

ou d'un recours devant une autre autorité fédérale (Peter Saladin, Bund und Kantone, RDS 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 seront aménagées dans ces domaines, la charge des Tribunaux fédéraux en matière administrative s'en trouvera sensiblement allégée. Deux facteurs notamment 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 le Tribunal fédéral 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., projet OJ). Le Tribunal peut en principe se limiter à l'examen des questions de droit, tâche qui lui est propre. Le temps consacré à chaque cause est ainsi réduit. 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 déchargeaient 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 autorités intermédiaires en matière de culture et de formation ainsi qu'en matière de personnel fédéral. Lors de 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). 474

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 au Tribunal fédéral en matière de juridiction administrative fédérale, il convient de mentionner ce qui suit. Même s'il est des cantons qui émettent certaines réserves, la moitié d'entre eux environ se prononce 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 reprend le texte de 1989 soumis au référendum, qui suit dans les grandes lignes les propositions de la commission d'experts et du Département fédéral de justice et police ainsi que le message sur l'OJ de 1985. Par conséquent, c'est à l'échelon fédéral et cantonal que des autorités judiciaires inférieures aux Tribunaux fédéraux doivent être développées en matière administrative. 224.1 Création de nouvelles commissions de recours par la Confédération A l'échelon fédéral, il conviendrait de créer, en plus de celles qui existent déjà, de nouvelles commissions de recours indépendantes de l'administration 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), - force hydraulique (commission de recours en matière d'économie des eaux), - assurance-maladie (commission de recours en matière de liste des spécialités), - assurance-accidents (tarifs des primes CNA; commission de recours en matière d'assurance-accidents), - surveillance des institutions d'assurances privées (commission de recours en matière de surveillance des assurances privées), - autres domaines du droit administratif économique (commission de recours DFEP; voir à ce sujet les exposés de Manfrini et de Jost relatifs à la protection juridique en droit administratif économique, RDS 1982 II 311 ss et 453 ss). 475

Vu l'importance capitale qui sera accordée 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 autorités de recours. Il importe avant tout d'assurer leur indépendance à l'égard de l'administration et de garantir ainsi leur fonction judiciaire (art. 11a ss projet PA). Par contre, ce n'est pas dans cette loi ni 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. modification d'autres actes législatifs, annexe au projet OJ). La place 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 donc pas restreinte (cf. ch. 211 ci-dessus). 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 en principe du même pouvoir d'examen qu'eux. Elles pourront donc en particulier revoir également la décision attaquée sous l'angle de l'opportunité. Cela 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 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 ad- ministrative

fédérale, des autorités judiciaires (tribunaux ou commissions de recours) compétentes en dernière 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 n'ignore pas 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 - L'administration de la justice, et d'une manière générale la protection juridique, n'est pas exclusivement du ressort 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. Les Tribunaux fédéraux ne réexaminent pas aussi minutieusement des décisions cantonales émanant d'autorités judiciaires que celles 476

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). - Le développement obligatoire des autorités judiciaires cantonales inférieures aux Tribunaux fédéraux en matière administrative se justifiant essentiellement pour des motifs relevant de l'Etat de droit, il est admissible du point de vue du droit constitutionnel (cf. ch. 225.2 ci-dessous). La Confédération se limite à ce sujet 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 sur recours 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 de droit; 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 dans de nombreux domaines de moins en moins dissociables. C'est notamment le cas en matière de protection des eaux et de l'environnement, de construction et d'aménagement, d'agriculture et de forêts. Le justiciable a tout intérêt à ce que l'on renonce à cette distinction des voies de droit et à ce que toutes les causes de l'administration fédérale soient déférées à des autorités judiciaires cantonales, dans la mesure où le recours de droit administratif devant l'un des Tribunaux fédéraux est ouvert. - Enfin une telle solution permet d'appliquer le droit fédéral et le droit cantonal à un cas concret dans une optique globale et d'obtenir ainsi des résultats à la fois justes matériellement et harmonisés entre eux. Dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'environnement, cela permet de coordonner l'application du droit de fond et de procédure, ce qu'il convient de faire, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsque les diverses prescriptions applicables sont étroitement connexes (ATF 116 Ib 50 et références citées). 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 soit 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 32 Feuille fédérale. 143e année. Vol. II 477

particulier le cas pour des décisions portant atteinte au patrimoine financier ou administratif du canton (ATF108 Ib 206 ss, 105 Ib 359, cons. 5a, 114 la 77, cons. 2c). Si d'autres intérêts publics, à l'exception des intérêts fiscaux, sont en jeu, le département fédéral éompétent 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 innova- tion mettrait le Tribunal fédéral davantage à contribution, ce qui irait à rencontre du but premier de ce projet qui est précisément de décharger ce tribunal. 224.23 Lacunes subsistant dans la juridiction administrative des cantons Grâce à la proposition de développer des autorités judiciaires cantonales infé- rieures aux Tribunaux fédéraux en matière administrative, on comble une impor- tante 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 administra- tive à l'échelon cantonal. Dans de tels cas, le 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. Aussi serait-il très souhaitable que les cantons dans ce domaine aussi développent d'eux-mêmes leur juridiction. Ils contribueraient ainsi tant à décharger le Tribunal fédéral en matière de recours de droit public qu'à améliorer la protection juridique du citoyen. Enfin, les cantons verraient leur prestige rehaussé en comblant eux-mêmes des lacunes en matière de juridiction constitutionnelle qui, sinon, devraient l'être par le Tribunal fédéral (cf. Andréas Auer, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Baie et Francfort-sur-le Main 1983, p. 282 s. et Peter Saladin, Bund und Kantone, RDS 1984 II 431 ss). Cette requête porte notamment sur les contestations administratives qui, d'après la pratique strasbourgeoise, sont considérées comme des «contestations sur des droits et obligations de caractère civil» visées par l'article 6, chiffre 1, CEDH, et qui nécessiteraient l'aménagement d'une voie de recours à un tribunal indépen- dant et libre d'examiner les faits et le droit (ATF 115 la 66, 183). 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 Bundes- rechtspflege», JAAC 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 478

la constitution fédérale. Celle-ci donne bien certains points de repère aux autorités suprêmes de la Confédération, par exemple 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 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 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 pour ces commissions de recours la réglementation concernant la compétence, l'organisation et la procédure. 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. 98o projet OJ), on peut dire en résumé ce qui suit: Au vu de l'attitude adoptée jusqu'à présent par le législateur fédéral concernant les prescriptions en matière d'organisation et de procédure relatives à l'exécution du droit fédéral par les cantons, y compris le droit civil fédéral, l'article 98a du projet OJ peut être considéré comme licite (cf. ch. 221 ci-dessus). 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 lorsqu'elles sont nécessaires pour exécuter correctement le droit fédéral et surtout pour satisfaire aux exigences relevant de l'Etat de droit et de la structure fédérative de l'Etat. L'article 98« du projet OJ se justifie essentiellement pour des raisons inhérentes à l'Etat de droit; en effet, il assure la garantie minimale nécessaire à une protection juridique satisfaisante et équivalente dans tous les cantons.

226 Débats parlementaires au sujet du projet de 1989 L'obligation d'aménager des autorités judiciaires inférieures aux Tribunaux fédéraux en matière de juridiction administrative fédérale dans les cantons suscita de 479

nombreuses discussions, en particulier quant à sa constitutionnalité et quant à ses relations avec la procédure d'admission (rejetée) (BÖ N 1987 372 ss; E 1988 257 s.). Les Chambres fédérales ont, en outre, prolongé de trois à cinq ans le délai de promulgation des dispositions d'exécution cantonales (BÖ E 1988 258 et 261; N 1989 122). Le problème de la constitutionnalité est controversé en doctrine (cf. sur ce problème Saladin, Commentaire de la constitution fédérale, art. 3, ch. marginaux 102 ss et références citées). C'est pourquoi cette question-là ne peut pas être considérée comme déterminante dans l'appréciation quant au sort de cette innovation. C'était aussi l'avis des Chambres fédérales qui acceptèrent l'article 9&z projet OJ par une majorité confortable (BÖ N 7957 372 ss; E1988 257 s.). A part cela, le Conseil fédéral ne considère pas comme pertinentes les objections faites lors des débats parlementaires. Cela vaut en particulier pour l'argument selon lequel l'article 98a projet OJ ne serait pas conforme à la constitution dans la mesure où celle-ci laisse aux cantons le soin d'exécuter le droit administratif fédéral. Mais, d'après la doctrine dominante, le législateur fédéral peut édicter des dispositions sur l'organisation et la procédure même dans les domaines qui sont expressément réservés aux cantons de par la constitution. Il s'agit des procédures civile et pénale. Il n'y a aucune raison imperative d'imposer des exigences supplémentaires si la Confédération réserve aux cantons l'exécution dans d'autres dispositions constitutionnelles. En outre, il ne faut pas perdre de vue que de telles dispositions ont pris naissance d'une manière peu coordonnée. Il ne serait donc pas justifié

d'en tirer directement les conséquences pour la mesure de l'autonomie cantonale en matière d'organisation et d'administration. De plus, le Conseil fédéral et le Parlement ne pouvaient pas consentir à ce que l'article 98a projet OJ soit biffé après que la procédure d'admission et la procédure d'examen préalable eurent été rejetées. Il faut reconnaître que la procédure d'admission ne se fondait sur l'article 98a projet OJ que dans la mesure où un recours portait sur une décision d'une autorité judiciaire inférieure. Mais l'aménagement de ces autorités inférieures, même sans procédure d'admission, est nécessaire pour décharger le Tribunal fédéral car l'effet de filtrage qui leur est attribué ainsi que la limitation générale à l'examen des questions de droit qui revient au Tribunal fédéral contre de telles autorités jouent un rôle important même si aucune procédure d'admission n'est prévue - sans parler des autres raisons qui penchent en faveur de cette innovation et dont il a déjà été question. En outre, il faut ajouter que la Confédération aménage le pendant de ce qui incombe aux cantons en vertu de l'article 98a projet OJ en créant de nouvelles commissions de recours sur le plan fédéral et en développant celles qui existent déjà. L'aménagement de telles commissions de recours provoqua la crainte de voir s'envoler par là un moyen de direction et de contrôle sur les offices fédéraux, tout particulièrement pour les départements (BÖ E 1988 232 s.). De l'avis du Conseil fédéral, le danger ne doit cependant pas être surévalué parce que les départements disposent d'autres moyens efficaces. Le droit des départements de donner des instructions dans des affaires qui sont transférées aux offices pour règlement autonome leur est réservé même dans les cas où des commissions de recours sont

compétentes par la suite (art. 2 de l'ordonnance du 28 mars 1990 sur la délégation de compétences; RS 172.011; RO 7990 606). Même si cet argument peut être apprécié négativement, les avantages qui parlent en faveur de l'aménagement de commissions de recours pèsent plus lourd dans la balance que les désavantages. C'est pour toutes ces raisons que le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas matière à revenir, dans ce domaine, au texte de 1989 soumis au référendum.

## **E. 23**

**Simplification de la procédure de décision** Simplifier la procédure de décision et la rendre plus rigoureuse figure 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 manœuvre assez restreinte. C'est dans ce cadre que le Conseil fédéral propose les mesures suivantes, qui figuraient déjà dans le texte de 1989 soumis au référendum: - généralisation de la composition de trois juges (quorum), - extension du champ d'application de la procédure simplifiée, - extension de la procédure par voie de circulation, - limitation du devoir de rédiger les motifs des arrêts du Tribunal, . - limitation des débats dans le recours en réforme, - limitation du contrôle de l'opportunité et des débats dans le recours de droit administratif. 231 Généralisation de la composition de trois juges (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). Ces dispositions s'appliquent aux procédures ordinaires, auxquelles se rapportent également les commentaires qui suivent, à ne pas confondre avec les procédures spéciales, comme la procédure sommaire (art. 92 et 109 OJ), sur laquelle nous reviendrons plus loin (cf. ch. 232 ci-dessous).

231.2 Proposition de 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 481 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 maintenait 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 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 pressés 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 qui se sont prononcés à ce sujet.

231.3 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral reprend le texte de 1989 soumis au référendum, qui suit en substance la proposition de la commission d'experts et le message sur l'OJ de 1985 (art. 15 projet OJ).

231.4 Débats parlementaires sur le projet de 1989 Lors des débats parlementaires, on reprocha en particulier à la composition de trois juges de provoquer des décisions hasardeuses ainsi qu'un morcellement du droit; la diversité du pays ne serait pas suffisamment représentée par un collège de trois juges (BÖ N 1987 350 ss). De l'avis du Conseil fédéral, cette critique ne tient pas assez compte du fait que, dans l'avenir aussi, la composition de trois juges ne sera pas une règle sans exceptions. Lorsqu'il s'agira de statuer sur des questions de principe, la composition de cinq juges, voire même de sept, sera de mise. Pour assurer l'unité de la jurisprudence, il faut améliorer l'information du juge, comme cela se fait notamment par le développement du traitement de données par l'informatique (cf. ch. 122 ci-dessus). En outre, il faut prendre en compte les effets que cette critique aurait sur le Tribunal fédéral et sur le Tribunal fédéral des assurances: elle aurait pour conséquence la réintroduction de la composition de cinq juges là où aujourd'hui la composition de trois est la règle, ce qui augmenterait d'une manière non négligeable le volume de travail de chaque juge. Du point de vue de la surcharge actuelle, cela ne peut pas se justifier. La réintroduction de la composition de cinq juges augmenterait d'ailleurs le danger de voir les juges siégeant ne plus pouvoir traiter avec la diligence requise les dossiers qui leur sont soumis et de donner trop d'influence au rapporteur. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'en tient au texte de 1989 soumis au référendum, d'autant plus que les Chambres fédérales ont, par 482

rapport au projet de 1985, élargi l'éventail des possibilités de voir statuer cinq juges et tiennent donc compte de la critique mentionnée plus haut (BÖ E 1988 238; N1989 118). Enfin, le choix de la composition de cinq juges est facilité par le fait que les juges pourront aussi statuer à l'avenir par voie de circulation sur une affaire déterminée en cas d'unanimité (cf. ch. 233.2 ci-dessous).

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 certains moyens de droit (cf. notamment art. 60, 92, 109 et 132 OJ). 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», désormais applicable dans 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 minimale 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 pas inutilement (cf. art. 53 s. avant-projet OJ et rapport de la commission d'experts, p. 33 et 44 s.). 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 reprend le texte de 1989 soumis au référendum qui fait siennes, dans une large mesure, les propositions de la commission d'experts et du message sur l'OJ de 1985. Celui-ci diverge en outre de la proposition du Conseil fédéral en ceci que la procédure d'admission ou la procédure d'examen préalable est abandonnée comme cas d'application de la procédure simplifiée (cf. ch. 211 ci-dessus). 483

En conséquence, la procédure simplifiée est calquée sur la procédure sommaire (cf. ch. 232.1 ci-dessus) et, par rapport à celle-ci, elle est généralisée dans deux directions (art. 36« 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 par rapport à la procédure sommaire 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 introduits de manière procédurière ou à tout autre égard abusive (nouveau). 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 sections compétentes, à statuer sans délibération publique et à rendre un jugement sommairement motivé, toujours à la condition que les juges siégeant soient unanimes. 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 est maintenue pour les sections compétentes du Tribunal. 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 mais se rencontre également en cas d'application de la procédure

ordinaire (avec délibération publique; art. 15 projet OJ). 232.4 Conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme II reste à examiner si la procédure simplifiée est compatible avec 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 Annah- meverfahrens mit der EMRK», ainsi que la jurisprudence et la doctrine qui y sont citées, JAAC 49.36 et Jean François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, volume I, Berne 1990, note 1.4 ad art. 17 OJ et note 2.3 ad art. 36a projet OJ). L'article 6, chiffre 1, de la convention, prévoit que toute personne a droit notamment 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 contré, l'article 36a, 1er alinéa, 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, chiffre 1, CEDH. 484

La question se pose 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 ou des accusations en matière pénale. 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 à huis clos et si le Tribunal fédéral tranchait le recours de droit administratif dirigé contre cette décision en procédure simplifiée, et donc égale- ment sans délibération publique, l'article 6, chiffre 1, de la convention serait violé. Le Tribunal peut cependant éviter cette violation en statuant en procédure ordinaire avec délibération publique ou en garantissant de toute autre manière la publicité exigée, ou bien en renvoyant l'affaire à l'autorité (judiciaire) inférieure pour qu'elle rétablisse la publicité exigée (ATF 775 la 66,777 la 239). De même, si besoin est, il faudrait tenir compte de l'article 6, chiffre 1, CEDH, pour ce qui est des procès directs devant le Tribunal fédéral. 232.5 Débats parlementaires sur le projet de 1989 Lors des débats parlementaires, la discussion tourna autour de la procédure d'admission, ou la procédure d'examen préalable, qui ne figure plus aujourd'hui dans la révision partielle (BÖ N 7957 352 ss et 1989 121; E 1988 240 ss et 257). 233 Extension de la procédure par voie de circulation 233.1 Réglementation actuelle L'OJ ne dit pas selon quelle procédure le Tribunal statue lorsque la loi n'exige pas la délibération publique ou même l'exclut (art. 17 OJ); sont imaginables l'au- dience en délibération du rapport - mais à huis clos - avec les autres juges et la prise de décision fondée sur le rapport qui circule entre les juges concernés (procédure par voie de circulation). Cette procédure est utilisée aujourd'hui à certaines conditions par les deux Tribunaux fédéraux. Au Tribunal fédéral, c'est selon l'appréciation du président de section compétent que les décisions sont prises par voie de circulation, du moment que l'OJ ne prévoit pas la délibération publique. C'est à la demande d'un juge que la délibération est orale (art. 15 du règlement du Tribunal fédéral du 14 déc. 1978; RS 173.111.1). Au Tribunal fédéral des assurances, le président peut décider que la prise de position se fera par voie de circulation, tant que les débats n'ont pas été ordonnés et qu'aucune partie n'a fait savoir au Tribunal qu'elle assisterait à la délibération. Chaque juge a le droit d'exiger la délibération (art. 19 du règlement du Tribunal fédéral des assurances du 1er oct. 1969; RS 173.111.2). 485

233.2 Texte de 1989 soumis au référendum Les Chambres fédérales ont introduit dans l'OJ, lors des débats sur le projet de 1989, l'article 36fc (à l'origine art. 17,4e al.) qui prévoit que le Tribunal peut statuer par voie de circulation en cas d'unanimité et lorsqu'aucun juge ne demande une audience en délibération (BÖ E 1988 238 s.; N 1989 118). C'est ainsi que l'abandon de la délibération publique - un des points essentiels de la procédure simplifiée (art. 36a, 1er al, projet OJ) - sera dorénavant expressément possible, même en dehors de cette procédure à certaines conditions. Les Chambres étaient d'avis qu'une délibération publique n'est pas indiquée si les juges sont unanimes quant au fond. Cette mesure déchargera plus particulièrement les cours de droit civil du Tribunal fédéral mais aussi celles de droit public. Sans cette procédure par voie de circulation, une délibération publique devrait être impérativement ordonnée, à part certaines exceptions, lorsque la cour siège notamment à cinq juges (art. 17,1er al, en relation avec l'art. 15,2e et 3e al., projet OJ). Cette composition de cinq juges avec délibération publique est liée à une importante charge de travail supplémentaire, ce qui pourrait l'amener à s'effacer devant la composition de trois juges statuant par voie de circulation (art. 36û projet OJ). L'article 36fc projet OJ tend à contrebalancer cette tendance en admettant la procédure par voie de circulation, ou l'audience en délibération, aussi lorsque la cour siège à cinq juges dans la mesure où ils sont unanimes quant au fond. Cet article tient donc aussi compte des remarques allant à rencontre de la composition de trois juges (cf. ch. 231.4 ci-dessus).

233.3 Proposition du Conseil fédéral L'extension de la procédure par voie de circulation permettra de décharger le Tribunal fédéral; aussi, le Conseil fédéral reprend cette innovation du texte de 1989 soumis au référendum. Les garanties codifiées dans cet article nous assurent que cette nouveauté sera utilisée avec modération. L'article 6, chiffre 1, de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'oppose pas à l'abandon de la délibération publique, tant qu'au moins une autorité judiciaire - cantonale ou fédérale - inférieure au Tribunal fédéral et disposant du plein pouvoir de cognition, garantit une publicité dans les «contestations sur des droits et obligations de caractère civil» et les «accusations en matière pénale». Au cas où cela se révélerait ne pas être le cas, le Tribunal fédéral compétent prescrirait alors la délibération publique, garantirait de toute autre manière la publicité exigée ou bien renverrait l'affaire, le cas échéant, à l'autorité inférieure afin qu'elle rétablisse la publicité exigée par la Convention (cf. ch. 232.4 ci-dessus; BÖ N 1989 118).

234 Limitation du devoir de rédiger les motifs des arrêts

234.1 Réglementation actuelle Les Tribunaux fédéraux doivent aujourd'hui motiver seulement sommairement les arrêts sur des recours de droit public et administratif, lorsqu'ils sont: liquidés par 486

une procédure sommaire (art. 92, 3e al., et 109, 3e al., OJ). Avec l'extension de la procédure simplifiée, cette mesure de décharge sera dorénavant appliquée beaucoup plus souvent (art. 36a projet OJ).

234.2 Texte de 1989 soumis au référendum Lors des débats parlementaires sur le projet de 1989, les Chambres fédérales ont fait un pas de plus et ont aménagé aux Tribunaux fédéraux, à l'article 37, alinéa 2bls, projet OJ, la possibilité de renoncer à la rédaction des motifs avec le consentement des parties et de l'autorité inférieure (BÖ E 1988 253 s.; N 1988 120). La mesure contribue à décharger les Tribunaux, bien que ses effets ne doivent pas être surestimés, car elle ne change rien au fait que le juge rapporteur doit rédiger son rapport. Par contre, elle décharge les rédacteurs d'arrêts de la rédaction des motifs du jugement dans les cas mentionnés. Les cas auxquels l'article 37, alinéa 2b's, projet OJ s'appliquera ne sont pas très nombreux; par exemple, pour des affaires dans lesquelles il apparaît clairement aux parties, même sans les motifs du jugement, qu'un recours est manifestement irrecevable, parce que le délai est sans nul doute dépassé et que la restitution

pour inobservation du délai ne peut pas être accordée. En outre, il ne s'agit pas d'une norme imperative; le Tribunal peut donc aussi, dans d'autres cas, motiver son jugement par écrit s'il a un intérêt particulier à le faire. 234.3 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral reprend cette proposition dans la révision partielle en soulignant que toutes les mesures pouvant décharger les Tribunaux - aussi modestes soient-elles - sont les bienvenues, même si le Parlement et la doctrine (cf. Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, volume I, Berne 1990, note 3 ad art. 37 OJ) ont critiqué ce changement. 235 Limitation des débats dans le recours en réforme 235.1 Réglementation actuelle Le droit en vigueur prévoit que, dans les contestations civiles portant sur un droit de nature non pécuniaire et pour les affaires civiles portant sur un droit de nature pécuniaire d'une valeur litigieuse d'au moins 15 000 francs, la loi exige que des débats aient lieu lorsque le recours n'est pas simplement dirigé contre une décision incidente quant à la compétence ou si l'affaire n'est pas réglée par procédure d'examen préliminaire selon l'article 60 OJ. Dans les autres cas, le Tribunal fédéral peut ordonner des débats (art. 62, 1er et 2e al., OJ). 487

235.2 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 déposait pas de réponse. Aujourd'hui, la procédure écrite est devenue la règle. La plaidoirie, qui intervient juste avant la délibération, alors que le juge rapporteur 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, ordonner 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.). 235.3 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. 235.4 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral reprend telle quelle la nouveauté du projet de 1989, qui correspond au message de 1985 et à la proposition de la commission d'experts (art. 62, 1er et 2e al., projet OJ). Il 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. 235.5 Débats parlementaires sur le projet de 1989 Les Chambres fédérales approuvèrent sans aucune opposition cette innovation (BÖ N 1987 372; E 1988 257). 488

236 Limitation du contrôle de l'opportunité dans le recours de droit administratif 236.1 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 mesures disciplinaires prononcées contre des agents de la Confédération; 3. D'autres décisions, lorsque le droit fédéral prévoit le grief de l'inopportunité. 236.2 Avant-projet de la commission d'experts La commission d'experts proposa de soustraire les mesures 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 mesures disciplinaires. La commission estima injustifiée cette situation privilégiée des fonctionnaires fédéraux (art. 117, let. c, avant-projet OJ et rapport de la commission d'experts, p. 63 s.). 236.3 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 mesure 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. 236.4 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral reprend telle quelle cette nouveauté du texte de 1989 soumis au référendum, qui correspond en substance au message de 1985 et à la proposition de la commission d'experts (art. 104 projet OJ). Le Tribunal fédéral sera donc déchargé du contrôle de l'opportunité en ce qui concerne les mesures disciplinaires infligées au personnel fédéral tant que le Conseil fédéral ne statue pas en première instance. C'est une commission de recours en matière de personnel qui procédera au contrôle de l'opportunité - donc une autorité dotée d'une indépendance judiciaire - ce qui satisfait aux exigences d'un Etat de droit. C'est pourquoi il n'y a aucun motif d'en charger le Tribunal fédéral. 489

En outre, il convient de supprimer dans deux autres cas (annexe au projet OJ, ch. 18 et 32) le contrôle de l'opportunité, à savoir dans la loi sur la protection des eaux (art. 10; 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 là non plus aucune raison pour que le Tribunal fédéral continue à exercer le contrôle de l'opportunité dans ces deux domaines. 236.5 Débats parlementaires sur le projet de 1989 Lors des débats parlementaires, le chiffre 3, lettre c, de l'article 104 OJ, qui existe dans la réglementation actuelle mais qui fut abandonné dans le projet sur l'OJ de 1985, fut repris. La raison en est que l'on retrouve dans d'autres lois fédérales des cas de contrôle de l'opportunité qu'il se justifie de ne pas biffer dans cette révision partielle (BÖ N 1987 376; E 1988 258). Les Tribunaux fédéraux examinent des décisions sous l'angle de l'inopportunité si celles-ci peuvent faire directement l'objet d'un recours aux Tribunaux fédéraux et si l'autorité inférieure non saisie par le recourant avait pu l'examiner (art. 47, 3e al., PA; RS 172.021). De plus, le Tribunal fédéral examine l'opportunité quand l'autorisation d'une poursuite pénale contre un fonctionnaire est refusée et fait l'objet d'un recours (art. 15,5e al, de la loi sur la responsabilité; RS 170.32). Enfin, dans le domaine de l'entraide judiciaire avec les Etats-Unis d'Amérique, l'office central peut saisir de son propre chef les voies de recours cantonales ou fédérales appropriées et

invoquer l'inopportunité de la décision prise (art. 19, 1<sup>er</sup> al., de la loi fédérale du 3 oct. 1975 relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale; RS 351.93). Dans tous ces cas, il se justifie de permettre d'invoquer l'inopportunité. C'est pour cela que le Conseil fédéral a renoncé à biffer dans le message de 1985 les dispositions mentionnées ci-dessus. En deux mots, on doit pouvoir invoquer, à l'avenir comme aujourd'hui, le grief de l'inopportunité et il apparaît judicieux de garder dans l'article 104, lettre c, chiffre 3, OJ le renvoi à ce droit fédéral. 237 Limitation des débats dans le recours de droit administratif 237.1 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). 490

237.2 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. 237.3 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral reprend telle quelle l'innovation du texte de 1989 soumis au référendum, qui correspond au message sur l'OJ de 1985 et 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, cela d'autant moins que dorénavant une commission de recours en matière de personnel fédéral, dotée du plein pouvoir de cognition, sera compétente pour trancher de tels litiges; le Tribunal fédéral se limitera donc en principe à examiner les questions de droit (art. 105, 2<sup>e</sup> al., projet OJ). 237.4 Débats parlementaires sur le projet de 1989 Lors des débats parlementaires portant sur le projet de 1989, la disposition fut approuvée sans aucune opposition (BÖ N 1987 377; E 1988 259).

## **E. 24**

Restriction apportée à la voie directe au Tribunal fédéral Il y a aujourd'hui encore des cas dans lesquels les parties peuvent s'adresser directement au Tribunal fédéral, soit qu'il n'existe aucune décision susceptible d'un recours, soit que seule une décision de première instance ait été prise. La restriction de la voie directe au Tribunal fédéral peut permettre de le décharger; il ne s'agit pas de barrer la route vers le Tribunal fédéral mais bien plus de lui garder son rôle de dernière instance de recours (le recourant doit passer par la première instance et par une instance intermédiaire au moins). Il faut relever en particulier les deux mesures suivantes: 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 instances cantonales pour tous les recours de droit public. 491

241 Restriction apportée au champ d'application de l'action de droit administratif 241.1 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 autorité 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 de 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.

241.2 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'autorité 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. La restriction apportée au champ d'application de l'action de droit administratif a rencontré peu d'objections lors de la procédure de consultation.

241.3 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral reprend telle quelle l'innovation du texte de 1989 soumis au référendum. Celle-ci correspond pratiquement aux propositions de la commission d'experts et au message de 1985 (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 rapports entre les collectivités publiques composant l'Etat fédéral (cf. Markus Metz, «Der direkte Verwaltungsprozess in der Bundesrechtspflege», Baie et Stuttgart 1980, p. 181). La nouveauté consiste notamment en ceci que, dorénavant, l'autorité fédérale compétente décidera de toutes les prestations de nature pécuniaire découlant des rapports de service du personnel fédéral, y compris les prestations d'assurance; ces décisions pourront, en dernière instance, faire l'objet d'un recours de droit

administratif au Tribunal fédéral. Les conséquences pratiques ne seront d'ailleurs pas très importantes, parce qu'aujourd'hui déjà, une part importante de ces prétentions n'est plus réglée par l'action mais par une décision. En outre, ce sera à la Commission de recours en matière de personnel, autorité judiciaire dotée du plein pouvoir de cognition, de statuer sur ces prétentions. Le personnel fédéral disposera donc, entre cette Commission et le Tribunal fédéral, de deux autorités judiciaires, ce qui, pour le moins, ne le désavantagera pas par rapport à aujourd'hui. 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 extérieures à l'administration accomplissant des tâches à elles confiées par la Confédération (art. 116, let. a, b et c, projet OJ). Les litiges qui ne pourront plus, à l'avenir, fonder une action de droit administratif seront tranchés en première instance en principe 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, 3e al., let. b, des dispositions finales du projet OJ).

241.4 Débats parlementaires sur le projet de 1989 Lors des débats parlementaires sur le projet de 1989, les Chambres fédérales s'écartèrent du message de 1985, en ce sens qu'elles biffèrent dans la lettre b de l'article 116 projet OJ la référence aux communes; c'est aux cantons qu'il incombe de régler la position des communes dans la

procédure (BÖ E 1988 259; N 1989 121). 242 L'exigence de l'épuisement des instances cantonales posée au recours de droit public 242.1 Réglementation actuelle L'article 86, 2e alinéa, OJ prévoit que les recours pour violation de droits constitutionnels des citoyens (recours constitutionnels) ne sont recevables qu'une fois les moyens de droit cantonal utilisés; font exception les recours pour violation de la liberté d'établissement (art. 45 est.), de l'interdiction de la double imposition (art. 46, 2e al., est.), de la garantie du juge naturel (art. 58 est.), de la garantie du juge du domicile (art. 59 est.), 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 est.). On peut en outre renoncer à épuiser les instances cantonales 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. 33 Feuille fédérale. 143' année. Vol. II 493

242.2 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. 242.3 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral reprend la version du texte de 1989 soumis au référendum. 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 et - ce que le Parlement a introduit lors des débats sur le projet de 1989 - les recours qui portent sur le séquestre de biens d'Etats étrangers sont dispensés de cette exigence (art. 86 projet OJ). Dans le message du Conseil fédéral aux Chambres sur l'adhésion de la Suisse aux Pactes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme, une modification de l'article 86 OJ fut également proposée (FF 1991 I 1142 ss). Elle va dans le même sens que celle de cette révision partielle, mais ne concerne que les recours portant sur des traités internationaux et prévoit l'épuisement des voies de recours cantonales seulement pour les violations de dispositions directement applicables de conventions multilatérales en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'agit d'une solution transitoire applicable entre l'entrée en vigueur des pactes mentionnés et celle de cette révision partielle. 242.4 Débats parlementaires sur le projet de 1989 Lors des débats sur le projet de 1989, le Parlement, comme on vient de le signaler, a aussi supprimé l'obligation d'épuiser les instances cantonales en ce qui concerne les recours portant sur le séquestre de biens d'Etats étrangers (BÖ N 1987 372; E1988 257). En complétant ainsi la disposition précitée, on maintient le statu quo reposant sur la jurisprudence relative à ces ordonnances de séquestre (ATF111 la 62).

## **E. 25**

Autres mesures de procédure et d'organisation La révision partielle apporte toute une série de nouveautés qui, du moins indirectement, visent à décharger le Tribunal fédéral et - même si c'est seulement en marge - le Tribunal fédéral des assurances. Pour le Tribunal fédéral, il s'agit du nombre des cours de droit public, de la présidence des sections, des relations avec le Tribunal fédéral des assurances et de la réglementation des frais. 494

251 Nombre de cours de droit public Le Tribunal fédéral compte aujourd'hui deux cours de droit public connaissant des affaires de droit public et de droit administratif, en tant que

celles-ci n'incombent pas, en vertu du règlement, à une autre cour ou au Tribunal fédéral des assurances (art. 12, 1er al., let. a, OJ). Les Chambres fédérales ont autorisé le Tribunal fédéral dans le texte de 1989 soumis au référendum à constituer une troisième cour de droit public, sans que le nombre de juges fédéraux en soit augmenté (BÖ N 1987 349; E 1988 238). Les juges de cette cour seront recrutés, le cas échéant, parmi ceux des autres cours. C'est ainsi que le Tribunal fédéral est en mesure de consacrer principalement cette nouvelle cour de droit public aux contributions publiques. C'est ce qui a poussé le Conseil fédéral à reprendre telle quelle cette proposition du texte de 1989 soumis au référendum (art. 12, 1er al., let. a, projet OJ). Par contre, le Conseil fédéral se refuse à en faire une cour fiscale indépendante dont le siège ne serait pas à Lausanne (cf. réponse du Conseil fédéral au postulat 90.655 Oehler concernant une Cour de droit fiscal à Saint-Gall; BÖ N19901903). L'organisation judiciaire en droit administratif fédéral est déjà assez dispersée (le Tribunal fédéral des assurances se trouvant à Lucerne). Cette innovation n'est d'ailleurs pas nécessaire, aussi longtemps que l'on s'en tiendra à trente juges à plein temps, comme cela est prévu dans cette révision partielle (cf. ch. 26 ci-dessous). C'est à l'occasion de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale qu'il y aura lieu de réexaminer cette question dans un contexte plus vaste (cf. ch. 132 ci-dessus).

252 Présidence des sections D'après la réglementation actuelle, le président et le vice-président du Tribunal fédéral ont en plus la présidence d'une des sections (art. 13, 1er al., OJ). Les Chambres fédérales ont modifié cette disposition pour permettre au président de se consacrer à sa tâche, exigeante, sans devoir encore diriger une section (BÖ N 1987 349; E 1988 238). Le Conseil fédéral reprend telle quelle la disposition du texte de 1989 soumis au référendum (art. 13, 1er al., projet OJ).

253 Rapports entre les deux Tribunaux fédéraux Selon l'article 127, 1er alinéa, OJ, deux membres du Tribunal fédéral des assurances, que celui-ci désigne pour une période de deux années civiles, participent à tour de rôle aux affaires des cours de droit public du Tribunal fédéral. Les Chambres fédérales décidèrent, lors des débats sur le projet de 1989, de biffer cette disposition sans la remplacer (BÖ N 1987 377; E 1988 259): les motifs qui étaient à l'origine de cette norme ont aujourd'hui disparu. En 1969, à l'époque du développement de l'organisation judiciaire administrative, il s'agissait de coordonner la pratique judiciaire des deux Tribunaux, par exemple pour des questions de procédure; aujourd'hui, c'est chose faite. Il faut en outre relever la collaboration régulière qui existe sous d'autres formes entre les deux Tribunaux 495

(art. 127, 2e à 4e al., OJ). D'autre part, il ne faut pas sous-estimer la charge de travail que représenté la participation aux affaires du Tribunal fédéral pour le Tribunal fédéral des assurances. Il se justifie dès lors de biffer cette disposition: cette proposition est reprise telle quelle du projet de 1989 par le Conseil fédéral. C'est dans le cadre de la consultation des offices que le Tribunal fédéral des assurances a émis le souhait de revenir à cette nouveauté dans sa lettre du 19 décembre 1990. Une majorité du Tribunal pense - en accord avec le Tribunal fédéral - qu'il existe aujourd'hui comme auparavant de bonnes raisons en faveur du maintien de la collaboration aux affaires du Tribunal fédéral et qu'il faudrait donc conserver à l'article 127 son 1er alinéa. Il s'agirait de continuer à concrétiser les rapports mutuels entre les différents domaines du droit administratif fédéral et de les développer. On y parviendrait au mieux par la participation personnelle de deux juges du Tribunal fédéral des assurances aux délibérations des cours de droit public du Tribunal fédéral, comme le prévoit le 1er alinéa de l'article 127 OJ. Le Conseil fédéral coftiprend la position du Tribunal fédéral des assurances. D'un autre côté, la nouveauté en question repose sur une initiative du Parlement et se justifie en fin de compte aussi parce que la présente révision ne contribue guère à la

décharge du Tribunal fédéral des assurances. Le Conseil fédéral renonce à remettre en question la solution parlementaire, mais ne s'opposerait pas à ce que les Chambres reviennent sur leur proposition. 254 Réglementation des frais judiciaires au Tribunal fédéral et au Tribunal fédéral des assurances 254.1 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). Pour le Tribunal fédéral des assurances, c'est plutôt le contraire: 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). 254.2 Avant-projet de la commission d'experts La commission d'experts proposa d'abord d'adapter les émoluments judiciaires à la valeur monétaire. 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 OJ). 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). 496

254.3 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 à la gratuité de principe 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. 254.4 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral reprend telle quelle la réglementation des frais judiciaires du texte de 1989 soumis au référendum (art. 149, 150, 1er al., 153, 153«, 154, 2e al., et 156, 4e al., projet OJ). Cette proposition reprend dans une large mesure celle de la commission d'experts et du message de 1985 - mais avec une exception importante: le principe de la gratuité de la procédure devant le Tribunal fédéral des assurances n'est pas remis en question. Pour le reste, voici les nouveautés concernant le Tribunal fédéral: les émoluments doivent être majorés, aussi en matière de procédure pénale fédérale, qui n'est pas réglée dans l'OJ (art. 245 projet PPF). De plus, la réglementation concernant les frais doit être simplifiée et l'obligation d'avancer les frais élargie. C'est dans la consultation des offices que le Tribunal fédéral des assurances a émis, dans sa lettre du 19 décembre 1990, le souhait d'une modification de l'article 134 OJ en ce sens qu'il serait dorénavant possible d'imposer d'une manière générale aux parties dans la procédure de recours en matière d'octroi ou de refus de prestations d'assurance des frais de procédure allant jusqu'à 500 francs. Le Conseil fédéral comprend cette proposition émanant d'une majorité du Tribunal pour avoir lui-même proposé dans le message de 1985 de renoncer à la gratuité de principe de la procédure devant le Tribunal fédéral des assurances. Il ne peut pourtant pas s'y rallier, les circonstances actuelles d'une part et des raisons politiques d'autre part l'en empêchant: l'introduction de l'obligation d'assumer des frais devant le Tribunal fédéral des assurances faisait partie, avec l'augmentation des valeurs litigieuses en matière civile et la procédure d'admission ou la procédure d'examen préalable, des nouveautés ayant soulevé dans le projet de 1985 les plus vives oppositions. Par conséquent, il ne paraît pas adéquat de l'intégrer à ce projet. 254.5 Débats parlementaires sur le projet de 1989 Les Chambres fédérales ont donc, comme mentionné, tenu à conserver la gratuité de principe pour le

Tribunal fédéral des assurances (BÖ N1987 380 et 1989121 ss; E 1988 260 s. et 1989 67). De plus et d'une manière générale, les parties sont exonérées des frais de traduction dans une langue ou issue d'une langue qui ne figure pas au nombre des langues nationales (art. 153, 1er al., projet OJ; BÖ E1988 261; N 1989 122). Le 2e alinéa de l'article 154 projet OJ nouvellement formulé reprend le principe selon lequel la gratuité dans des litiges de droit public ne fait 497

que figure d'exception (BÖ N 1987 380; E 1988 261). Enfin, les Chambres fédérales ont majoré les amendes disciplinaires pour inobservation de prescriptions d'ordre devant les Tribunaux fédéraux (art. 13, 5e al., 31 et 125 projet OJ ainsi que 135 OJ; BÖ N 1987 349, 351 et 377; E 1988 238 s. et 259).

## **E. 26**

Mesures en matière de personnel Les innovations proposées en matière de procédure et d'organisation vont sans aucun doute décharger les Tribunaux fédéraux, mais elles ne suffisent pas. Il convient de prendre également des mesures en matière de personnel, qui touchent tous les niveaux représentés au Tribunal fédéral, des juges aux rédacteurs d'arrêts, en passant par les collaborateurs personnels des juges et par le personnel scientifique du Tribunal fédéral. L'accroissement de l'effectif des collaborateurs scientifiques - appelés aussi corps intermédiaire - répond à un souhait énoncé dans le rapport de l'Institut Battelle de novembre 1987 (p. 92 ss). L'institut avait examiné l'efficacité de l'activité administrative du Tribunal fédéral et assorti son rapport d'une série de mesures à court terme, comme la réorganisation des services de la Chancellerie; ces propositions sont presque toutes réalisables sans révision de l'OJ, et pour cette raison ne font pas l'objet de cette révision partielle. Les mesures en matière de personnel qui vont être proposées ici sont toutes tirées du texte de 1989 soumis au référendum, avec toutefois une exception: le nombre des juges suppléants passera de quinze à 30; ils remplaceront les quinze juges suppléants extraordinaires engagés jusqu'à fin 1991 (en ce qui concerne les débats parlementaires au sujet des mesures en matière de personnel, cf. BÖ N1987 343 ss et 1989 117 s., 461; E 1988 235 ss et 1989 64 s.). 261 Nombre des juges à plein temps et des juges suppléants du Tribunal fédéral En accord avec le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral renonce pour le moment à proposer une augmentation du nombre des juges à plein temps. Cela correspond aussi à la position prise par les Chambres fédérales lors des débats sur le texte de 1989 soumis au référendum (BÖ N 1987 343 ss; E 1988 235). Il s'agira, dans un premier temps, d'examiner les résultats des innovations proposées - y compris le renforcement du corps intermédiaire (cf. ch. 263 ss ci-dessous) - et de voir si le Tribunal fédéral viendra à bout, ces prochaines années, du volume des affaires dans un délai raisonnable. Si l'on renonce à augmenter le nombre des juges à plein temps et si l'on désire malgré tout lutter activement contre le nombre toujours croissant des dossiers, il faut bien compenser de l'autre côté, par exemple par le biais des juges suppléants. Aujourd'hui, on en recense 30 dont quinze voient leur durée de fonction limitée à fin 1991. Ces juges extraordinaires - dont l'effectif est actuellement renforcé par un ancien juge fédéral à plein temps (cf. ch. 262 ci-dessous) - ont liquidé en moyenne, en tout, depuis 1985, jusqu'à 300 dossiers par année, ce qui correspond au travail accompli par deux, voire trois juges à plein temps. En 1990, les quinze 498

juges suppléants ordinaires ont liquidé 178 affaires, les seize juges extraordinaires 334. Le Tribunal fédéral ne peut supporter la perte d'un tel secours sans voir se profiler à l'horizon des retards insurmontables dans la liquidation des affaires, qui plus est sans majoration des

valeurs litigieuses en matière civile et sans procédure d'admission, ni procédure d'examen préalable. C'est pour cela qu'en accord avec le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral propose de faire passer de quinze à 30 le nombre des juges suppléants (art. 1er, 1er al., projet OJ). Une telle mesure a de plus l'avantage d'avoir été introduite dès 1984 et de pouvoir être prolongée sans problèmes particuliers; en outre, elle permet d'adapter le nombre des juges suppléants au volume des affaires. Si la présente révision partielle ne devait pas entrer en vigueur au début 1992, il faudrait trouver une solution transitoire permettant de maintenir sans interruption à 30 le nombre des juges suppléants. Le Conseil fédéral propose donc de prolonger la durée de l'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral (RS 173.110.1) jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision partielle. Le projet de l'arrêté fédéral fait l'objet de ce message. 262 Juges fédéraux sortants Par arrêté fédéral des 23 mars 1984 /18 mars 1988, l'Assemblée fédérale a porté à

### **E. 30**

le nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral, et ce jusqu'à fin 1991. 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). Pour l'instant, un seul ancien juge fédéral exerce la fonction de juge suppléant du Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral aimerait prolonger cette réglementation au-delà de 1991 et propose ainsi de l'inclure dans l'OJ (art. 1er, 3e al., et 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 en raison 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. 263 Rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral Le Conseil fédéral, en accord avec le Tribunal fédéral, propose de laisser à 46 le nombre des rédacteurs d'arrêts, aussi longtemps que le volume des dossiers le 499

permet. En tout cas, ce nombre ne bougera pas jusqu'à fin 1991, puisqu'il est déterminé par l'arrêté fédéral concernant l'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral. Après 1991, l'Assemblée fédérale fixera le nombre des rédacteurs d'arrêts sans qu'un arrêté fédéral supplémentaire soit nécessaire, comme c'est le cas aujourd'hui (art. 7, 1er al., projet OJ; annexe au projet OJ, ch. 5). Au cas où la révision partielle n'entrerait pas en vigueur au début 1992, l'arrêté fédéral devrait être prolongé; le projet d'arrêté fédéral fait l'objet de ce message (cf. aussi ch. 261 ci-dessus). 264

Collaborateurs personnels des juges fédéraux L'actuelle OJ, en son article 7, mentionne les greffiers et secrétaires du Tribunal fédéral mais non les autres collaborateurs scientifiques, en particulier les collaborateurs personnels des juges fédéraux. Cela tient certainement au fait que ces fonctions n'avaient pas l'importance qu'elles revêtent aujourd'hui et c'est seulement petit à petit qu'elles se sont révélées être des moyens pouvant contribuer efficacement à décharger le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral avait déjà proposé dans son message de 1985 d'en augmenter le nombre par la voie du budget (cf. ch. 24 ci-dessus). Le Parlement

est allé même plus loin et a décidé de mentionner les collaborateurs scientifiques, y compris les collaborateurs personnels, dans l'article 7, 1er alinéa, OJ afin d'en souligner l'importance et de leur donner tout le relief souhaité (BÖ N1987 348 s. et 1989 118; E 1988 237 s.). Le Conseil fédéral reprend cette proposition telle quelle du texte de 1989 soumis au référendum. Cette innovation vaut aussi pour le Tribunal fédéral des assurances (art. 123, 3e al., OJ). A la différence des greffiers et secrétaires qui collaborent principalement à la rédaction des arrêts, le collaborateur personnel assiste «son» juge, en particulier lors de l'instruction des procédures et lors de la rédaction des rapports de jugement (par exemple par la recherche bibliographique et jurisprudentielle sur des questions juridiques particulières). Il contribue ainsi à l'amélioration qualitative de la jurisprudence (cf. Peter Dilger, «Neue Zürcher Zeitung» du 9 mai 1990, p. 23). Le nombre des collaborateurs personnels sera déterminé par la voie du budget. A la fin 1989, le Tribunal fédéral en comptait 20. Dix assistants supplémentaires seront engagés au cours de 1991, afin qu'en principe chaque juge à plein temps dispose d'un collaborateur personnel (rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1990, p. 465). 265 Autres collaborateurs scientifiques Parmi les autres collaborateurs scientifiques du Tribunal fédéral, on peut citer les spécialistes du service d'informatique et ceux de la documentation. Ces services doivent eux aussi être développés afin de contribuer à alléger la charge du Tribunal fédéral. Cette mesure peut également se réaliser sans révision de l'OJ et ne fait donc pas l'objet de cette révision partielle. Le Conseil fédéral soumettra les 500

propositions correspondantes aux Chambres fédérales par la voie du budget, aussi en ce qui concerne le développement des services de chancellerie du Tribunal fédéral. 27

Récapitulation des mesures visant à décharger les Tribunaux fédéraux 271 Mesures en matière d'organisation et de procédure On peut présenter très brièvement les innovations proposées par le Conseil fédéral de la manière suivante et selon leur réglementation dans la loi: - création éventuelle d'une troisième cour de droit public au Tribunal fédéral (art. 12, 1er al, let. a, projet OJ), - séparation des fonctions de président du Tribunal et de président de section au Tribunal fédéral (art. 13, 1er al., projet OJ), - généralisation de la composition de trois juges (art. 15 et 125 projet OJ), - extension du champ d'application de la procédure simplifiée (art. 36a projet OJ et art. 135 OJ), - extension de la procédure par voie de circulation (art. 36b projet OJ et art. 135 OJ), - limitation de l'obligation de rédiger les motifs des arrêts du Tribunal (art. 37, al. 2bis, projet OJ et art. 135 OJ), - limitation des débats dans le recours en réforme (art. 62 projet OJ), - épuisement des instances cantonales pour le recours de droit public (art. 86 projet OJ), - développement des autorités judiciaires inférieures aux Tribunaux fédéraux comme tribunaux administratifs (art. 98a et 128 projet OJ, ainsi que les modifications d'autres lois fédérales), - limitation du contrôle de l'opportunité dans le recours de droit administratif (art. 104, let. c, projet OJ), - limitation des débats dans le recours de droit administratif (art. 112 projet OJ et 132 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), - abandon de la participation aux affaires du Tribunal fédéral par des juges du Tribunal fédéral des assurances (art. 127, 1er al., projet OJ), - nouvelle réglementation des frais judiciaires au Tribunal fédéral (avance de frais, émoluments judiciaires; art. 149 ss projet OJ, art. 245 s. projet PPF dans l'annexe au projet OJ, ch. 15). 272 Mesures en matière de personnel En ce qui concerne les mesures en matière de personnel, il faut signaler avant tout celles qui font l'objet de cette révision partielle. - «Transformation» des quinze juges suppléants extraordinaires (limités dans le temps) en juges suppléants ordinaires (art. 1er, 1er al., projet OJ), 501

- Possibilité de ne pas imputer sur le nombre des juges suppléants les juges sortants du Tribunal fédéral, élus en qualité de suppléants (art. 1er, 3e al., et 123, 2e al., projet OJ), - Les collaborateurs personnels et les autres collaborateurs scientifiques des Tribunaux fédéraux disposeront d'une base légale dans la nouvelle OJ (art. 7, 1er al., projet OJ et art. 123, 3e al., OJ). Le renforcement de ces collaborateurs des Tribunaux fédéraux ne fait pas l'objet de cette révision partielle, mais figurera au budget. De même pour le nombre des rédacteurs d'arrêts et le développement des services de chancellerie, si la révision partielle entre en vigueur. 28 Appréciation des mesures visant à décharger les Tribunaux fédéraux La révision partielle, comme le montre le résumé ci-dessus, met l'accent principalement sur des mesures de procédure et d'organisation qui devraient faciliter et accélérer le travail de nos juges; il s'agit, pour la plupart, de mesures de rationalisation. Les mesures en matière de personnel, par contre, n'apportent que peu de changements, dans la mesure où elles sont destinées à maintenir l'état actuel des choses, comme par exemple le nombre des juges suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral. Enfin, ont été supprimées - à la suite de la votation du 1er avril 1990 - les mesures qui visaient à limiter matériellement l'accès au Tribunal fédéral, par exemple la procédure d'admission figurant dans le message-dé 1985. Force est de constater que ce nouveau projet sera moins à même de décharger les Tribunaux fédéraux que celui de 1985, quand bien même on ne peut pas chiffrer les effets ni de cette révision, ni du projet soumis au référendum. Cependant, d'une manière ou d'une autre, d'autres suppressions apportées à cette révision partielle vont nous amener, tôt ou tard, à remettre sur le tapis l'urgente question de l'allègement de la charge du Tribunal fédéral. Quand le Tribunal fédéral ne pourra plus garantir que les litiges seront tranchés dans un délai raisonnable, un droit du citoyen garanti par la Constitution et par la CEDH sera violé. C'est la tâche des autorités politiques compétentes que de garantir la Justice par des mesures appropriées (ATF103 V 198, cons. 5c; message de 1985, ch. 123). 3 Adaptation à la Convention européenne des droits de l'homme

### **E. 31**

Exécution interne des arrêts des organes de la Convention européenne des droits de l'homme 311 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. Cela peut se révéler être un défaut si la réparation ne peut être obtenue que par la voie d'une révision. 502

312 Travaux préparatoires de l'administration et résultat de la procédure de consultation Pour répondre au postulat Reiniger (1980 P 79.497; BÖ N 1980 109 s.), le Département fédéral de justice et police créa un groupe de travail pour examiner le problème soulevé. 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'un recours individuel pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101) 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. 313 Proposition du Conseil fédéral Le Conseil fédéral

reprend sur ce point tel quel le texte de 1989 soumis au référendum (BÖ N1987 380; E1988 261). Celui-ci, pour sa part, suit le message de 1985 et 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 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, ch. 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 d'une composition du tribunal non conforme à la loi). 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. 503

Le Conseil fédéral propose donc 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, ch. 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. 314 Débats parlementaires sur le projet de 1989 Les Chambres fédérales ont approuvé sans opposition cette nouveauté (BÖ N 7957 380; E 1988 261).

## **E. 32**

**Modification des procédures pénales fédérales** La loi fédérale sur la procédure pénale (PPF) doit en outre être adaptée dans un très bref délai à la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne le droit relatif à la détention, y compris le droit du procureur général de la Confédération de donner des instructions à un représentant de l'accusation, la surveillance par l'autorité et la confiscation. Il en va de même pour la loi fédérale sur la procédure pénale militaire (PPM) pour ce qui est de la surveillance par l'autorité. Ces nouveautés ressortent pour l'essentiel telles quelles du texte de 1989 soumis au référendum, qui, pour sa part, correspond au message de 1985. Lors des débats, les Chambres fédérales les approuvèrent sans opposition (BÖ N 1987 384 s.; E 1988 264 s.). 321 Procédure pénale fédérale 321.1 Droit relatif à la détention Selon la législation fédérale, le procureur général de la Confédération est compétent, avant l'ouverture de l'instruction préparatoire, pour décerner le mandat d'arrêt (art. 45, ch. 1, PPF). L'inculpé détenu est interrogé sur les faits qui ont provoqué l'arrestation au plus tard le premier jour ouvrable qui suit celui où il a été amené (art. 47, 1er al., PPF). En pratique, le premier interrogatoire est régulièrement

effectué par un représentant du procureur général de la Confédération ou par l'autorité de poursuite pénale compétente selon le droit cantonal, comme le spécifie formellement l'article 16, 1er alinéa, PPF pour le procureur cantonal. La Convention européenne des droits de l'homme précise que toute personne arrêtée ou détenue, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis un acte punissable, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires (art. 5, ch. 3, CEDH). La disposition en question veut en premier lieu faire obstacle au fait qu'un interrogatoire soit mené par des fonctionnaires subalternes et agissant sur instructions, en particulier par ceux de la police judiciaire. En pratique, cette

situation ne se présente certainement pas dans le cadre d'une procédure pénale fédérale. La Cour européenne des droits de l'homme a néanmoins mis l'accent sur le fait que, pour être «habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires», un magistrat doit être indépendant des autorités d'exécution et des parties (arrêt du 4 déc. 1979 en la cause Schiesser, Publications de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Série A, n° 34, par. 26 à 31, JAAC 47.96, et arrêt du 22 mai 1984 en la cause de long, Bajjet et van den Drink, Série A, n° 77, par. 47 à 49). La conception de la procédure pénale fédérale est en contradiction, du moins théoriquement, avec ce principe, si l'on sait que le procureur général de la Confédération est sous la surveillance et la direction du Conseil fédéral, abstraction faite des réquisitions présentées devant le Tribunal, pour lesquelles il s'inspire de sa propre conviction (art. 14 PPF); en pratique, le Conseil fédéral se limite à exercer la surveillance sur le service (cf. FF 1976 II 1529 ss). De plus, le procureur est partie, dans la procédure pénale fédérale, à compter de l'ouverture de l'instruction préparatoire (art. 34 et 108 ss PPF). La portée pratique est minime pour le droit relatif à la détention, car seuls les cas d'une importance juridique ou politique particulière sont traités par la Cour pénale fédérale. La réglementation légale permet toutefois de douter d'une manière générale de l'indépendance «judiciaire» du procureur, car sa double fonction est contraire à l'article 5, chiffre 3, CEDH. Aussi l'intervention du juge d'instruction fédéral ou - en complément au projet de 1989 soumis au référendum - du juge cantonal compétent s'impose-t-elle pour examiner la détention. La compétence concurrente du juge fédéral et du juge cantonal est une solution flexible permettant de faciliter une audition rapide du prévenu. Lors de la procédure de consultation, l'adaptation de la procédure pénale fédérale à la CEDH a généralement été bien accueillie. Aucun préavis négatif n'a été enregistré. Il faut noter dans ce contexte que le procureur général de la Confédération peut donner des instructions au représentant de l'accusation conformément à l'article 16, 2e alinéa, troisième phrase, PPF. Or, ce droit s'accorde mal avec l'indépendance du représentant face au tribunal (art. 14, 2e al., PPF); cette situation soulève également des difficultés au regard de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 octobre 1990 en la cause Huber contre la Confédération suisse (19/1989/179/237). Il convient par conséquent de supprimer ce droit afin de séparer clairement les compétences afférentes au droit relatif à la détention de la représentation ultérieure de l'accusation.

### 321.2 Surveillance par l'autorité

La surveillance par l'autorité a fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans la loi fédérale du 23 mars 1979 sur la protection de la vie privée. Dans une procédure pénale fédérale, le procureur général est en premier lieu compétent pour ordonner l'exécution de la mesure. Le juge d'instruction procédera au même acte lors de l'instruction préparatoire fédérale (art. 72 et 66 PPF). Un contrôle, effectué par le Président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, a été introduit pour protéger les personnes placées sous surveillance (art. 66bls à 66quater PPF). Aussi a-t-on renoncé à obliger les autorités de poursuite pénale à ren-

seigner après coup les personnes touchées sur la surveillance exécutée. Des intérêts publics prépondérants peuvent souvent l'emporter sur le devoir de renseigner, principalement dans des affaires pénales relevant de la protection de l'Etat. La Convention européenne des droits de l'homme garantit le respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance; les ingérences d'une autorité publique sont soumises par la Convention à certaines conditions (art. 8 CEDH). Toute personne dont les droits et libertés ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une autorité nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles (art. 13 CEDH). Le Tribunal fédéral a tranché, les 9 novembre 1983 et 9 mai 1984, deux recours de droit public relatifs aux codes de procédure pénale des cantons de Baie-Ville et Zurich. Il affirme notamment que l'on ne saurait renoncer systématiquement à avertir après coup une personne touchée par une mesure sans enfreindre le principe de la proportionnalité et sans violer l'article 13 CEDH; on peut exceptionnellement renoncer à cette information si elle est en contradiction avec le but visé par la surveillance (cf. ATF 109 la 273 ss). Depuis que ces arrêts lui sont connus, le Ministère public de la Confédération se détermine en fonction des considérants du Tribunal fédéral. Il décide si celui qui a fait l'objet d'une mesure de surveillance doit, après coup, en être informé. Selon la législation en vigueur, le Président de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral contrôle déjà si la mise en place d'une surveillance par l'autorité est justifiée; il statue sur une éventuelle prolongation et veille à ce qu'il soit mis fin à la surveillance à l'expiration du délai. Au vu de l'article 13 CEDH et des arrêts rendus les 6 septembre 1978 et 2. août 1984 par la Cour européenne des droits de l'homme en les causes Klass et Matone (Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A, nos 28 et 82), il serait judicieux d'élargir le pouvoir de contrôle dont dispose le Président de la Chambre d'accusation, en lui laissant le soin de décider si une personne qui a fait l'objet d'une surveillance doit être renseignée ultérieurement. Le problème n'est devenu actuel que par les arrêts susmentionnés, prononcés par le Tribunal fédéral les 9 novembre 1983 et 9 mai 1984. La commission d'experts n'a dès lors pas pu les examiner. Le Conseil fédéral a procédé à un échange de vues avec le Tribunal fédéral le 2 juillet 1984, dans le but de régler d'un commun accord le contrôle judiciaire élargi jusqu'au moment de l'entrée en vigueur d'une réglementation légale expresse. Par lettre du 28 novembre 1984, le Tribunal fédéral a accepté cette manière de procéder. Eu égard à la compétence exclusive des autorités fédérales et aux buts visés par la modification de la loi, il a été possible de renoncer à l'ouverture d'une procédure de consultation supplémentaire. Le Tribunal fédéral a ainsi déjà fait passer ce contrôle dans sa pratique. 506

321.3 Confiscation Lorsque les recherches sont suspendues, le procureur général est compétent, dans le cadre des procédures pénales fédérales, pour faire procéder à la confiscation d'objets et de valeurs (art. 73 PPF). Les conditions matérielles de la confiscation figurent aux articles 58 à 60 CP. La décision du procureur général peut faire l'objet d'une dénonciation au Conseil fédéral (art. 14 et 17, 1er al., PPF). Par son arrêt du 3 décembre 1982, le Tribunal fédéral a précisé que, en règle générale, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient d'appliquer les articles 58, 58bls et 59 CP; or le procureur général du canton de Genève n'est pas une autorité judiciaire. A l'appui de sa décision, le Tribunal fédéral renvoie à la lettre de l'article 58 CP qui prévoit que c'est le juge qui statue; ce juge doit être indépendant au sens de la CEDH (ATF 108 IV 154). Il est exact que, dans la procédure pénale fédérale également, ce n'est pas un tribunal indépendant au sens de l'article 6, chiffre 1, CEDH qui statue sur la confiscation lorsque le procureur général met

fin aux recherches. Les juges du fond sont, selon le genre du délit à instruire, les Assises fédérales ou la Cour pénale fédérale (cf. art. 341 et 342 CP). Il serait toutefois onéreux de faire intervenir de tels tribunaux pour des décisions de ce genre qui, en règle générale, n'ont pas beaucoup d'importance. Il semble donc raisonnable, en cas de dépôt de plainte, de laisser à la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral le soin de prendre la décision. Cette question s'étant également posée plus tard, la commission d'experts n'avait aucune raison de l'aborder. La modification de la loi correspond à la récente jurisprudence du Tribunal fédéral et va dans l'intérêt de la personne touchée par la confiscation. Il fut dès lors possible de renoncer à l'ouverture d'une procédure de consultation supplémentaire.

322 Procédure pénale militaire La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et celle du Tribunal fédéral rendent aussi nécessaire une modification de la procédure pénale militaire en matière de surveillance par l'autorité. Les dispositions de la procédure pénale militaire relatives à l'arrestation et à la confiscation paraissent être conformes à la Convention européenne des droits de l'homme, puisque ces mesures sont prononcées par un juge (juge d'instruction ou président de tribunal). La surveillance de la correspondance postale, téléphonique et télégraphique de même que l'utilisation d'appareils techniques de surveillance peuvent être ordonnées par le juge d'instruction et, dans certains cas, par l'auditeur en chef. Les décisions de mise sous surveillance et de prolongation de la surveillance doivent être soumises à l'approbation du président du Tribunal militaire de cassation (art. 70 à 73 PPM). La communication, à celui qui en a été l'objet, de la surveillance exécutée n'est pas prévue dans la procédure pénale militaire. Les considérations émises à ce sujet à 507

propos de la procédure pénale fédérale sont valables pour la procédure pénale militaire. Le refus de la communication par le juge d'instruction doit désormais pouvoir faire l'objet d'une plainte. L'autorité judiciaire compétente pour en connaître doit être la même que celle qui a approuvé la surveillance, à savoir le président du Tribunal militaire de cassation.

4 Autres améliorations directes de la protection juridique A côté du problème de l'adaptation à la CEDH qui vient d'être traité, le message apporte à la protection juridique toute une série d'autres améliorations. Le Conseil fédéral les reprend telles quelles du texte de 1989 soumis au référendum. Il s'agit des prescriptions de forme et des délais pour les mémoires ainsi que de la langue de la procédure.

41 Formes prescrites pour les mémoires Selon la réglementation actuelle, une partie a la possibilité, en respectant le délai imparti par le Tribunal, de produire les exemplaires de mémoire manquant ainsi que de corriger ou refaire les pièces illisibles, inconvenantes ou prolixes (art. 30, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., OJ). Lors des débats, les Chambres fédérales ont augmenté les possibilités et proposent qu'une correction soit dorénavant aussi admise de par la loi lorsqu'il manque la signature d'une partie ou d'un représentant autorisé, lorsque la procuration fait défaut ou encore lorsque le signataire n'est pas un représentant autorisé (art. 30, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., projet OJ; BÖ N1987 351; E1988 239). Le Conseil fédéral reprend telle quelle cette innovation du projet soumis au référendum; celle-ci atténue quelque peu la rigueur de la forme en procédure, là où cette forme ne répond pas à des intérêts légitimes.

42 Délais pour les mémoires La réglementation actuelle part du principe qu'un délai fixé par la loi ou par un juge n'est respecté que si le mémoire parvient à temps à l'autorité à laquelle il doit être délivré. Ce principe souffre quelques exceptions: par exemple, un délai est considéré comme observé même si le mémoire est déposé - en temps utile - auprès d'une autre autorité. Pour le recours de droit public qui doit être déposé au Tribunal fédéral, le Conseil fédéral et certaines autorités fédérales spécialement chargées de la juridiction administrative peuvent recevoir valablement le

mémoire (art. 96, 1er al., OJ). Pour le recours de droit administratif, qui doit également être déposé au Tribunal fédéral en principe, il peut l'être aussi auprès de n'importe quelle autre autorité (art. 107, 1er al., OJ). Pour les autres voies de recours, la règle veut qu'un délai soit considéré comme observé quand le mémoire est déposé, en temps utile, directement au Tribunal fédéral - alors que l'autorité cantonale était compétente pour le recevoir (art. 32, 3e al., OJ). Enfin, il est reconnu qu'un délai est respecté pour toutes les voies de recours, lorsque les écrits, adressés à l'autorité compétente, ont été remis à temps à un bureau de poste suisse (art. 32, 3e al., OJ). 508

Lors des débats, les Chambres fédérales ont précisé qu'un écrit adressé à l'autorité compétente peut aussi être valablement remis à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 32, 3e al., projet OJ). Les Chambres fédérales ont, de plus, proposé d'autres solutions permettant de déposer valablement les mémoires auprès du Tribunal fédéral. Ainsi, un délai est considéré comme observé lorsqu'un mémoire qui devait être adressé à une autorité cantonale l'est en temps utile au Tribunal ou à une autre autorité fédérale (art. 32, 4e al., let. b, projet OJ). Ceci joue un rôle en particulier pour la demanderesse d'un recours en réforme; l'acte de recours doit être adressé à l'autorité qui a statué (art. 54, 1er al., OJ). Un délai est aussi considéré comme observé lorsqu'un mémoire qui devait être adressé au Tribunal l'est en temps utile à une autre autorité fédérale ou à l'autorité cantonale qui a statué (art. 32, 4e al., let. a, projet OJ). Cette innovation souffre évidemment des exceptions; les règles spéciales des articles 96, 1er al., OJ pour le recours de droit public et 107, 1er al., OJ pour le recours de droit administratif sont toujours valables. Cela signifie qu'à l'avenir aussi, tous les moyens de droit ne seront pas réglés de la même manière, ce qui d'ailleurs a soulevé des critiques dans la doctrine (cf. Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, volume I, Berne 1990, note 5.4 ad art. 32 OJ). Cette solution se révèle être un compromis atteint au Parlement et le Conseil fédéral n'entend pas le remettre en question. Par contre, les Chambres fédérales ont refusé d'autres assouplissements, en particulier ceux qui visaient à mettre sur pied d'égalité les virements bancaires avec ceux des PTT, pour ce qui est des mandats de paiement pour avance des frais au Tribunal fédéral: le délai devait être considéré comme observé si le montant dû était débité au plus tard le dernier jour du délai du compte bancaire de la partie en faveur de la caisse du Tribunal. A côté des problèmes administratifs et procéduraux que soulève ce mode de paiement, il y en a un qui fit pencher la balance du mauvais côté, selon l'avis des Chambres fédérales, à savoir qu'on ne retrouve cette règle nulle part dans le droit cantonal. Cette solution provoquerait une insécurité et ne servirait en rien les intérêts du demandeur (à ce sujet et plus généralement sur les questions de délais de procédure, BÖ N1987 351 s. et 1989 119 et 461; E 1988 239 et 252 s. et 1989 66 et 150). 43 Langue de la procédure Les Chambres fédérales ont, à ce sujet, corrigé certains points lors des débats sur le projet de 1989, que le Conseil fédéral reprend tels quels (BÖ E1988 239 et 253; N 1989 118 et 120). D'une part, tous les mémoires destinés au Tribunal peuvent expressément être rédigés dans l'une des langues nationales - aussi en romanche - (art. 30, 1er al., projet OJ). Cela correspond d'ailleurs à la pratique déjà en vigueur au Tribunal fédéral et au Tribunal fédéral des assurances. D'autre part, le Tribunal est autorisé à déroger à la règle qui dit qu'un arrêt doit être rédigé dans la langue de la décision attaquée; si les parties parlent une autre langue, le jugement pourra être rédigé dans cette langue (art. 37, 3e al., projet OJ).

#### **E. 34**

Feuille fédérale. 143<sup>e</sup> année. Vol. II 509

5 Commentaire du projet Dans les commentaires article par article qui suivent, il ne sera pas répété ce qui vient d'être mentionné sous les chiffres 2,3 et 4 ci-dessus. Cela vaut en particulier pour les débats parlementaires sur le texte de 1989 (BÖ N 1987 333 ss et 1989 117 ss, 461; E1988 227 ss et 1989 64 ss, 150). Nous nous limiterons donc à présenter les nouveautés importantes, dans la mesure où elles n'ont pas déjà été évoquées sous les chiffres susmentionnés. Pour ce qui est des articles 1er à 82 du droit en vigueur et dans la mesure où cela concerne le texte soumis au référendum, nous nous référons aux commentaires détaillés de Jean-François Poudret et Smette Sandoz- Monod, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, articles 1er à 82, volumes I et II, Berne 1990.

51 Dispositions matérielles 511 Remarques préliminaires Les dispositions commentées ci-après ne visent bien souvent que le Tribunal fédéral. Bon nombre d'entre elles s'appliquent néanmoins également au Tribunal fédéral des assurances en vertu des articles 123, 3e alinéa, 132 et 135 OJ ainsi que des articles 123, 2e alinéa, 125, 128 et 130 du projet OJ. Il s'agit notamment des dispositions suivantes du projet OJ: - article premier, 3e alinéa (recours aux juges fédéraux sortants en qualité de suppléants), - article 3a (mandats d'arbitre et d'expert des juges), - article 4, 1er et 2e alinéas (parenté), - article 7, note marginale et 1er alinéa (collaborateurs scientifiques), - article 13, 1er et 5e alinéas (avant tout, présidence de section), - article 15 (quorum), - article 17, 1er alinéa (publicité), - article 30 (mémoires), - article 31 (discipline), - article 32, note marginale et 3e à 5e alinéas (délais), - article 36a (procédure simplifiée), - article 36b (procédure par voie de circulation), - article 37, alinéas 2bis et 3 (motivation et langue des décisions), - article 98a (autorités de dernière instance cantonale pour le recours de droit administratif), - article 110, 1er alinéa (échange d'écritures dans le recours de droit administratif), - article 112 (débats dans le recours de droit administratif), - articles 116 et 117, lettre c (recevabilité de l'action de droit administratif), - articles 139 et 141, 1er alinéa, lettre c (révision d'arrêts du Tribunal pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme). 510

512 Organisation du Tribunal fédéral Article premier, 1er et 3e alinéas Juges, suppléants 1er alinéa Le nombre maximum des juges fédéraux à plein temps reste de 30, alors que celui des juges suppléants passe de quinze à 30. Le Tribunal fédéral ne peut venir à bout du volume toujours croissant de dossiers si les quinze juges suppléants extra-ordinaires s'en vont à fin 1991 (cf. ch. 261 ci-dessus). On supprime le nombre minimal des juges (26) et des suppléants (12) du Tribunal fédéral que prescrit le droit en vigueur. A l'instar du nombre des conseillers fédéraux et des membres de l'Assemblée fédérale, ces chiffres ne devront à l'avenir plus être modifiés. Il y a deux moyens de compenser les variations qui affecteront le volume de travail du Tribunal fédéral. Le premier consiste, pour le Tribunal fédéral, à charger plus ou moins les 30 suppléants selon le volume des tâches assignées au Tribunal. Le second consiste, pour l'Assemblée fédérale, à mettre à la disposition du Tribunal fédéral du personnel non judiciaire par la voie du budget. On donne ainsi à l'Assemblée fédérale la possibilité d'adapter périodiquement l'effectif du Tribunal fédéral au volume de travail qui lui échoit. Cette souplesse exige l'abrogation de l'arrêté fédéral concernant le nombre des greffiers et des secrétaires du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances; l'effectif des rédacteurs d'arrêts ne se fixera désormais plus que par la voie du budget (cf. art. 7, 1er al., projet OJ et modifications d'autres actes législatifs, annexe au projet OJ, ch. 5).

3e alinéa Le 3e alinéa prévoit que les membres sortants du Tribunal fédéral peuvent être élus en qualité de suppléants sans être imputés sur le nombre des suppléants. Cette solution figure déjà dans le droit en vigueur; elle n'est toutefois pas codifiée dans l'OJ mais figure dans l'arrêté fédéral concernant l'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants

et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral, qui cessera d'être en vigueur dès fin 1991 (art. 2; RS 173.110.1). Le recours aux juges fédéraux sortants offrant des avantages considérables, il s'impose de maintenir cette possibilité après 1991 (cf. ch. 262 ci-dessus). Article 3a Activités accessoires Que les activités accessoires des juges fédéraux soient réglementées dans cette révision partielle pourrait nous amener à croire que le Tribunal fédéral dispose d'une marge de manœuvre pour réduire lui-même sa surcharge. Ce n'est pas le cas, le Tribunal faisant preuve d'une grande retenue en la matière. La révision partielle offre néanmoins la possibilité d'examiner la réglementation actuelle et de l'adapter (cf. Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Berne 1990, ad art. 3B projet OJ). L'impulsion fut donnée par l'initiative parlementaire 85.237 Ruffy du 18 juin 1985 concernant les fonctions arbitrales des juges fédéraux (BÖ N 1986 1031). Il y invitait les Chambres à modifier l'arrêté fédéral du 19 décembre 1924 sur les fonctions arbitrales des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des 511

assurances (RS 173.113). La révision devait porter notamment sur la compatibilité des deux fonctions, la redéfinition des conditions de l'exercice d'une fonction arbitrale et les modalités de rétribution. Lors des débats parlementaires sur le projet de 1989, le Conseil national proposa, à la demande de la commission compétente et en accord avec l'auteur de l'initiative, de suspendre l'examen de l'initiative jusqu'à ce que les Chambres aient traité la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire (BÖ N 1987 391 s.). Réglementation actuelle Selon l'article 3 OJ, les juges ne peuvent revêtir aucune autre charge ou fonction publique au service de la Confédération ou d'un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer d'autre profession. Ils ne peuvent pas non plus occuper un poste de directeur, de gérant ou de membre de l'administration, de l'organe de surveillance ou de l'organe de contrôle d'une société ou d'un établissement ayant un but lucratif. L'OJ ne traite pas des autres activités accessoires qui ne tombent pas sous le coup de cet article, mais qui sont considérées comme telles par la doctrine, par exemple les fonctions arbitrales (cf. W. Birchmeier, «Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege», Zurich 1950, Rem. sur l'art. 3). Par contre, l'arrêté fédéral cité les règle pour autant qu'il s'agisse d'activités arbitrales. En ce qui concerne les expertises des juges fédéraux, que l'arrêté fédéral ne mentionne pas expressément, il existe un accord entre le Tribunal fédéral d'une part et la Commission de gestion du Conseil national ainsi que le Département fédéral de justice et police d'autre part (rapport de gestion du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral 1943, p. 414). C'est enfin par décision du 7 mai 1985 que le Tribunal fédéral a réglé les fonctions des juges fédéraux en tant qu'arbitres et experts; les directives internes se réfèrent principalement à l'arrêté fédéral mentionné et à l'accord de 1943 (cf. BÖ E 1985 300 s.). Texte de 1989 soumis au référendum L'article 3a, introduit par les Chambres, reprend en substance les principes de la pratique actuelle, mais s'en détache et fait un pas de plus, dans la mesure où il règle toutes les activités accessoires des juges à plein temps et non seulement celles d'arbitres et d'experts. La disposition soumet les activités accessoires à certaines conditions et les soumet en particulier à autorisation, mais ne les exclut pas purement et simplement; les juges fédéraux, en tant qu'experts, rendent, par exemple, des services considérables aux commissions d'experts de la Confédération pour la révision des lois fédérales, tâches que l'on ne devrait pas leur interdire (BÖ N 1987 346 ss et 1989 117 s.; E 1988 237 et 1989 65). Le Tribunal fédéral édictera un règlement sur la compétence et sur les conditions relatives à l'autorisation mentionnée ci-dessus, qui sera publié à l'instar du règlement du Tribunal fédéral, du 14 décembre 1978 (RS 173.111.1), conformément à la réglementation en vigueur, dans le Recueil officiel des lois fédérales (art. 1er, let. d, de la

loi du 21 mars 1986 sur les publications officielles; RS 170.512). La question de l'obligation des juges fédéraux de verser à la caisse du Tribunal une fraction du revenu tiré de leurs activités accessoires y sera également tranchée (BÖ E 1988 235 et 237). 512

Article 4, 1er et 2e alinéas Parenté C'est en se basant sur le texte de 1989 soumis au référendum que le 1er alinéa est adapté au nouveau droit de la famille et au principe de l'égalité entre homme et femme (art. 4, 2e al., est.). De plus, les greffiers et les secrétaires du Tribunal fédéral ne sont plus soumis à la réglementation sur la parenté, dans l'idée qu'il suffit de leur appliquer les règles générales sur la récusation, que l'on retrouve aux articles 22 et 23 OJ, et aux articles 4, 1er alinéa, et 58, 1er alinéa, est. (ATF 112 la 147, cons. 2d, 114 la 153). Le 2e alinéa doit être abrogé pour la même raison (BO N 1987 348 et 1989 118; E 1988 237). Article 7, 1er alinéa Greffiers, secrétaires et collaborateurs personnels La nouveauté réside en ceci que les collaborateurs scientifiques, y compris les collaborateurs personnels des juges fédéraux, sont mentionnés dans cet article. Ainsi se concrétise la nécessité d'étoffer le personnel intermédiaire des Tribunaux fédéraux (cf. ch. 264 ci-dessus), conformément au texte de 1989 soumis au référendum. De plus, la composition du corps intermédiaire sera dorénavant fixée parallèlement au budget afin de renforcer la mobilité de l'Assemblée fédérale et du Tribunal fédéral. C'est pourquoi, l'arrêté fédéral sur le nombre des rédacteurs d'arrêts des Tribunaux fédéraux doit être abrogé (annexe au projet OJ, ch. 5). Article 12, 1er alinéa, lettre a Sections Cette disposition offre au Tribunal fédéral la possibilité de créer une troisième cour de droit public (cf. ch. 251 ci-dessus). Article 13, 1er et 5e alinéas Présidence de section En son 1er alinéa, la réunion, aujourd'hui imperative, des fonctions de président ou de vice-président du Tribunal et de président de section en une seule et même personne est abrogée pour donner au président du Tribunal la possibilité de se consacrer comme il se doit à sa tâche (cf. ch. 252 ci-dessus). En son 5e alinéa et en accord avec le texte de 1989 soumis au référendum, le montant des amendes disciplinaires est augmenté. Article 15 Quorum 1er et 2e alinéas Les sections du Tribunal fédéral qui, selon le droit en vigueur, siègent en principe à cinq juges siégeront désormais en règle générale à trois juges (cf. ch. 231 ci-dessus). 3e alinéa Bien que le 3e alinéa de l'article 15 actuel soit formulé différemment du deuxième, il ne diffère matériellement du droit en vigueur que sur un point: sept juges ne statueront à l'avenir sur des recours de droit public formés contre des actes législatifs cantonaux que si ces actes sont soumis au référendum; dans les autres cas, seuls trois ou cinq juges siégeront. Conformément à la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, les actes législatifs communaux ne sont pas assimilés à des actes législatifs cantonaux (ATF 705 la 278, cons. Ib). 513

Article 17, 1er alinéa Publicité La disposition ne subit aucune modification matérielle mais se trouve être adaptée d'un point de vue rédactionnel. Article 30 Mémoires En son 1er alinéa, les mémoires en romanche sont aussi admis de par la loi (cf. ch. 43 ci-dessus). Le 2e alinéa facilite pour les parties la correction de vices de forme dans les requêtes aux Tribunaux (cf. ch. 41 ci-dessus). Article 31 Discipline Dans cette disposition, les amendes disciplinaires pour violation de la discipline au cours de la procédure sont augmentées (BÖ N 1987 351; E 1988 240). Article 32, 3e à 5e alinéas Délais Les dispositions sur la computation des délais et le dépôt des mémoires au Tribunal fédéral sont assouplies (cf. ch. 42 ci-dessus). 513 Dispositions communes de procédure Article 36a Procédures spéciales a. Procédure simplifiée 1er alinéa Toutes les formes de procédure simplifiée qui existent déjà pour certaines voies de droit (art. 60, 92 et 109 OJ, art. 275bis PPF) sont réunies et soumises à une réglementation uniforme. Cette procédure est d'autre part généralisée et pourra à

l'avenir être appliquée par toutes les sections du Tribunal fédéral pour autant qu'elles puissent siéger à trois juges (cf. ch. 232 ci-dessus). Examinons maintenant les divers cas d'application de la procédure simplifiée. Lettre a On élargit également les possibilités pour le Tribunal fédéral de décider en procédure simplifiée de ne pas entrer en matière sur un recours manifestement irrecevable. Le Tribunal fédéral pourra désormais également décider en procédure simplifiée de ne pas examiner le fond d'une action manifestement irrecevable. La notion de «manifestement irrecevable» est la même que celle figurant aux articles 92 et 109 OJ et comprend également, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les recours motivés de manière insuffisante (ATF 707 V 244 s., 101 V 18, cons. 1, 96 I 96, cons. 2, 516, cons. 2). Lettres b et c Le droit en vigueur permet déjà, pour certaines voies de droit, d'appliquer la procédure simplifiée pour admettre les recours manifestement bien fondés et pour rejeter ceux qui sont manifestement mal fondés. Cette procédure est désormais étendue à toutes les voies de droit pour autant que le Tribunal puisse siéger à trois juges (cf. art. 92 et 109 OJ). 514

2e alinéa Cette règle est nouvelle. Elle vise à permettre au Tribunal fédéral de décider, en procédure simplifiée, de ne pas entrer en matière sur un recours ou une action introduits de manière abusive. A l'heure actuelle, le Tribunal fédéral est en effet souvent saisi de requêtes de ce genre (cf. ch. 122, message sur l'OJ de 1985; FF 1985 II 762). 3e alinéa La motivation sommaire de l'arrêt du Tribunal fédéral propre à la procédure simplifiée figure également déjà dans le droit en vigueur (cf., p. ex., art. 92, 3e al. et 109, 3e al., OJ). On précise néanmoins ici que la motivation sommaire peut se limiter à renvoyer aux motifs de la décision attaquée ou au mémoire d'une des parties ou d'une autorité. , Article 36b b. Procédure par voie de circulation La disposition est nouvelle et élargit les possibilités faites au Tribunal de statuer par voie de circulation (cf. ch. 233 ci-dessus). Article 37, alinéas 2bis et 3 Notification des décisions Selon l'alinéa 2bis, le Tribunal pourra désormais renoncer à la rédaction des motifs sous certaines conditions (cf. ch. 234 ci-dessus). Le 3e alinéa permet, pour ce qui est de la langue des jugements, de prendre mieux en compte la langue des parties (cf. ch. 43 ci-dessus). Article 40 Rapport avec la procédure civile fédérale Seule la dénomination de la loi fédérale de procédure civile fédérale change dans cette disposition. Elle est ainsi adaptée au droit en vigueur. 514 Administration de la justice civile par le Tribunal fédéral Articles 41, 2e alinéa, 44, lettre a, 45, lettre a, 51, 1er alinéa, lettre a et 55, 1er alinéa, lettre a On introduit un 2e alinéa à l'article 41. Il remplace la loi fédérale du 20 novembre 1850 touchant la juridiction pour les actions civiles intentées par la Confédération ou contre celle-ci (RS 273.1). Cette loi étant aujourd'hui dépassée, elle doit être abrogée (cf. modifications d'autres actes législatifs, annexe au projet OJ, ch. 14). Ce que l'on en a gardé est repris au 2e alinéa. U article 44, lettre a, précise, dans le sens du nouveau droit matrimonial, que le changement simplifié de nom peut aussi faire l'objet d'un recours en réforme et élargit par conséquent le renvoi au nouveau 2e alinéa de l'article 30 CC. L'énumération qui figure actuellement à l'article 45, lettre a, OJ est incomplète; il manque en effet la protection des obtentions végétales et les cartels. Il faut donc compléter cette disposition. 515

Les articles 51, 1er alinéa, lettre a et 55, 1er alinéa, lettre a n'ont subi qu'une modification rédactionnelle; mais la seconde disposition citée tient compte en plus de la nouvelle réglementation selon laquelle les débats ne sont plus obligatoires (art. 62 projet OJ). Article 59 Réponse, recours en réforme joint Cette disposition réunit dans un même article les règles relatives à la réponse et au recours en réforme joint. Ces réglementations figurent

actuellement aux articles 59 et 61 OJ. Le droit en vigueur est modifié comme il suit: L'«avis» particulier du recours en réforme joint (art. 59, 1er al., OJ) est désormais supprimé. L'intimé peut former un recours joint en prenant les conclusions nécessaires dans son mémoire de réponse (art. 59, 2e al., projet OJ). Cela n'est cependant possible qu' si le recours ne peut être liquidé en procédure simplifiée sans que l'on ait recueilli la réponse de l'intimé (art. 59, 1er al., projet OJ). Si cette innovation simplifie le procès, elle limite aussi la possibilité de former un recours joint. Selon le droit en vigueur, en effet, le Tribunal entre en matière sur le recours en réforme joint alors même que le recours en réforme a été écarté selon la procédure dite d'examen préliminaire (art. 60, 2e al., OJ). Le projet OJ prévoit en revanche que le recours joint n'est pas pris en considération si le recours principal est écarté selon la procédure simplifiée sans que l'on ait recueilli la réponse de l'intimé. Cette légère limitation de la possibilité de former un recours joint est justifiée. Il n'y a en effet pas de raison de permettre à l'intimé qui a renoncé à recourir dans le délai prévu par la voie de droit ordinaire de contester ultérieurement le jugement par un recours joint, alors que le recours en réforme peut être écarté selon la procédure simplifiée sans que l'on ait recueilli la réponse de l'intimé.

**Article 60. Procédure d'examen préliminaire** Cette disposition est supprimée car la procédure d'examen préliminaire est remplacée par la procédure simplifiée. Cette dernière est réglée dans les dispositions générales de procédure et est également applicable au recours en réforme (art. 360 projet OJ). La suppression de l'article 60 OJ a suscité des critiques en doctrine; on reproche en particulier à la procédure simplifiée de ne pas englober tous les cas qui sont réglés dans cette disposition (cf. Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, volume II, Berne 1990, notes 1, 2.3 et 2.4 ad art. 60 OJ). A cet égard, il faut souligner que la procédure simplifiée vise à unifier les procédures devant le Tribunal fédéral, ce qui ne va pas à rencontre des intérêts des justiciables. On comprend donc qu'à l'avenir, l'un ou l'autre cas particulier ne soient plus réglés de manière particulière pour certaines voies de droit. Cela vaut en particulier pour l'article 60, 1er alinéa, lettre c, OJ qui tombe sous le coup de l'article 36a, 1er alinéa, lettre c, projet OJ.

**Article 61 Réponse** Cette disposition doit être supprimée car la réponse est désormais régie par l'article 59. 516

**Article 62, 1er et 2e alinéas Débats** A l'avenir, les débats n'auront plus lieu obligatoirement mais seulement si le président les ordonne, à savoir d'office ou sur requête d'une partie (cf. ch. 235 ci-dessus).

**Article 72, 2e et 3e alinéas Procédure du recours en nullité civil** Le 2e alinéa doit être supprimé car il est remplacé par la procédure simplifiée (art. 36« projet OJ). Cette procédure n'imposant pas systématiquement au Tribunal d'ordonner un échange d'écritures, le 3e alinéa le précise expressément.

**Article 73, 2e alinéa Arrêt** Le renvoi est adapté à la nouvelle version de l'article 68, 1er alinéa, OJ. 515

**Jurisdiction du Tribunal fédéral en matière de droit public** Article 86 Epuisement des moyens de droit cantonal lors du recours de droit public Seul celui qui attaque des décisions portant sur des affaires de double imposition intercantonale et sur le séquestre de biens d'Etats étrangers échappera à l'avenir à l'exigence de l'épuisement des moyens de droit cantonal. Libre cependant à ce recourant d'épuiser les moyens prévus par le droit des cantons concernés avant d'en appeler au Tribunal fédéral (cf. ch. 242 ci-dessus).

**Article 92 Procédure sommaire** Cette disposition est supprimée car la procédure sommaire est remplacée par la procédure simplifiée. Cette dernière est réglée dans les dispositions générales de procédure et est également applicable au recours de droit public (art. 36a projet OJ).

**Article 93, 1er alinéa Echange d'écritures** Cette disposition n'est pas modifiée quant au fond mais exprime plus clairement que l'on peut renoncer, le cas échéant, à procéder à un échange d'écritures dans la procédure

simplifiée. 516 Juridiction administrative du Tribunal fédéral Article 98, lettre e Autorités dont les décisions peuvent être attaquées Cette disposition doit être adaptée à l'article 116 du projet OJ et le renvoi à la lettre b de l'article 116 en vigueur doit en conséquence être supprimé. Article 98a Autorités de dernière instance cantonale 1er alinéa Cette disposition impose aux cantons d'aménager des autorités judiciaires de dernière instance compétentes pour trancher tous les litiges fondés sur le droit administratif fédéral, dans la mesure où leurs décisions peuvent directement faire 517

l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Cette obligation faite aux cantons n'existe actuellement que dans certains domaines (cf. ch. 221 ci-dessus). Les cantons sont libres d'instaurer à cette fin des tribunaux ou des commissions de recours. La seule obligation que leur impose le droit fédéral est de pourvoir à ce que ces autorités soient indépendantes. Elles le sont notamment lorsqu'elles statuent sans instructions. Le fait que les membres de telles autorités soient élus par le Gouvernement cantonal ne remet pas en cause à lui seul leur indépendance (ATT 108 la 185, cons. 4, 114 la 186, cons. 3b; JAAC 47.81 et 151). Mais un Conseil d'Etat ou une autorité présidée par un membre du Conseil d'Etat ne pourrait pas être considéré comme autorité judiciaire (ATF103 Ib 372 s., 106 Ib 201, cons. 1, et 289, cons. 1. Concernant la notion de tribunal indépendant et impartial, cf. arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 22 oct. 1984 dans l'affaire Sramek, Publications de la Cour européenne des Droits de l'homme, Série A, n° 84, par. 36 à 42). 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas En outre, les cantons sont en principe libres de régler l'organisation et la procédure de ces autorités comme ils l'entendent. Ils peuvent aussi fixer leurs compétences. Il leur est loisible, par exemple, d'aménager un tribunal administratif général, compétent pour l'ensemble du droit administratif fédéral ou alors de scinder le droit administratif fédéral en plusieurs domaines et de les attribuer à des tribunaux administratifs spécialisés, comme le sont les commissions de recours. Toujours est-il que les cantons doivent toujours satisfaire à l'exigence que pose le 3<sup>e</sup> alinéa. Ils doivent ainsi garantir, quant à la qualité pour recourir et aux motifs de recours, un régime au moins équivalent à celui applicable au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Cette exigence vaut pour toutes les autorités cantonales et pas seulement pour celles de dernière instance. On devrait ainsi éviter que des autorités judiciaires cantonales ne soient totalement laissées pour compte lors de litiges qui peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Une telle mise à l'écart pourrait se produire parce que le recourant n'a pas, selon la procédure cantonale, la qualité pour recourir ou parce que ses motifs de recours ne sont pas recevables. Des réglementations cantonales de ce genre videraient pratiquement l'article 98a du projet OJ de toute substance. Pour ce qui est de la qualité pour recourir, le Tribunal fédéral en avait déjà tenu compte dans sa jurisprudence, anticipant ainsi sur le 3<sup>e</sup> alinéa: si la qualité de partie est reconnue au recourant sur la base de l'article 103, lettre a ou c, OJ en relation avec l'article 6 PA, cette qualité doit également être admise pour la procédure cantonale de recours et ne saurait être limitée par le droit cantonal (ATF 108 Ib 92 ss, 103 Ib 147 ss, 101 V 122 ss, 98 V 54 ss, 707 Ib 175, cons. 3, 112 Ib 70). Article 100 Irrecevabilité du recours de droit administratif Lettre a Affaires intéressant les relations extérieures La coopération au développement et l'aide humanitaire figurent au nombre des affaires intéressant les relations extérieures qui sont soustraites au recours de 518

droit administratif devant le Tribunal fédéral. Ce domaine ayant gagné en importance, il convient de le mentionner expressément. Lettre e, chiffre 5 Personnel des Tribunaux

fédéraux La suppression permet d'améliorer la protection juridique du personnel des Tribunaux fédéraux. La nouveauté consiste en ce que chacun des Tribunaux statue sur des recours de droit administratif interjetés contre des décisions ou des décisions sur recours prises par l'autre Tribunal dans des affaires concernant son propre personnel (art. 58, T al., let. b, ch. 1 et 2, de la loi sur le statut des fonctionnaires, annexe au projet OJ, ch. 4).

Lettre f Entraide judiciaire en matière pénale Cette disposition doit être adaptée à la législation sur l'entraide internationale en matière pénale (cf. art. 26 de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale, et art. 18 de la loi fédérale du 3 octobre 1975 relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale; RS 351.1 et 351.93).

Lettre k, chiffres 1 et 2 Ecoles Le droit fédéral sur les écoles suisses à l'étranger part du principe que la reconnaissance, le refus de reconnaître et le retrait de la reconnaissance de ces écoles sont des décisions réservées au Conseil fédéral et qu'il convient donc de soustraire au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (cf. art. 5 de l'ordonnance du 29 juin 1988 sur l'instruction des Suisses de l'étranger; RS 418.01). Cela vaut en particulier aussi pour le retrait de la reconnaissance que le Conseil fédéral prononce généralement avec retenue. Cependant, ces cas ne figurent pas dans la liste des exceptions au recours de droit administratif. La révision de l'OJ donne l'occasion de combler cette lacune (cf. commentaire de l'art. 42, al. lb's, de la loi sur l'organisation de l'administration).

Lettre s Recherche Dans la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche (RS 420.7), le législateur a réservé au Conseil fédéral certaines décisions qui ne se prêtent pas à un examen judiciaire et les a donc soustraites au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (art. 5, let. a, ch. 3, 6, 2e al., 16, 2e et 3e al., 19, 22, 2e al., 30, 1er al.). Ces décisions ne sont pas énumérées dans la liste des exceptions au recours de droit administratif. La révision de l'OJ donne l'occasion de combler cette lacune (cf. commentaire de l'art. 42, al. lb's, de la loi sur l'organisation de l'administration).

Lettre t Protection de l'environnement Dans la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01), le législateur a réservé au Conseil fédéral des décisions à incidence politique et les a dès lors soustraites au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Ces décisions ne figurant pas dans la liste des exceptions au recours de droit administratif, il convient de la compléter dans le cadre de la révision de l'OJ (cf. commentaire de l'art. 42, al. lbis, de la loi sur l'organisation de l'administration). 519

Lettre u Energie nucléaire On signale, dans le commentaire de l'article 42, alinéa lbis, de la loi sur l'organisation de l'administration (RS 172.010), que la révision de l'OJ fournit l'occasion de recombler la liste des exceptions au recours de droit administratif. Cela vaut en particulier aussi pour les diverses formes d'autorisation concernant des installations nucléaires ou des mesures préparatoires en vue de l'aménagement d'un dépôt de déchets radioactifs conformément au droit fédéral sur l'énergie nucléaire. Le législateur a réservé volontairement ces autorisations au Conseil fédéral, et les a ainsi soustraites au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Elles doivent dès lors figurer dans la liste des exceptions (cf. art. 4, 1er al., de la loi fédérale du 23 déc. 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations; RS 732.0; art. 8, 10, 2e et 4e al., de l'arrêté fédéral du 6 oct. 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique; RS 732.01; art. 6 de l'ordonnance du 18 janv. 1984 sur les définitions et les autorisations dans le domaine de l'énergie atomique; RS 732.11). En outre, l'article 102, lettre d, OJ exclut également du recours de droit administratif le transfert du droit d'expropriation à des tiers pour procéder à des mesures préparatoires en vue de l'aménagement d'un dépôt de déchets radioactifs (art. 10, 4e al., de l'arrêté précité concernant la loi sur l'énergie atomique), si l'on applique à ce

cas la pratique du Tribunal fédéral relative à cette disposition. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la décision conférant le droit d'expropriation à un tiers n'ouvre pas la voie du recours de droit administratif, dans la mesure où les griefs invoqués - en particulier contre le transfert du droit d'expropriation - peuvent faire l'objet d'une opposition fondée sur la loi sur l'expropriation (ATF 108 Ib 376, 111 Ib 230 s., cons. 2 c, 115 Ib 419 ss, cons. 1 et 2). Dans un tel cas, la personne touchée peut également former opposition. Dans le texte de 1989 soumis au référendum, ces innovations se trouvaient sous la lettre e de l'article 99 projet OJ; elles devraient plutôt figurer parmi les exceptions au recours de droit administratif selon les domaines - et non selon l'objet des décisions. Lettre v Formation professionnelle L'exclusion du recours de droit administratif pour des décisions relatives à l'admission aux examens et aux cours figure aujourd'hui à l'article 68, lettre e, de la loi sur la formation professionnelle (RS 412.10); on devrait bien plus la retrouver dans la liste des exceptions au recours de droit administratif, là où est sa vraie place (cf. annexe au projet OJ, ch. 17). Article 101, lettre d Révocation de décisions attributives d'avantages La révocation des décisions attributives d'avantages visées à l'article 100, lettre k, chiffre 2, et lettre u, du projet OJ ne pouvant faire l'objet d'un recours de droit administratif, l'article 101, lettre d, doit être adapté dans ce sens. A la différence du droit en vigueur - mais en accord avec le 5e alinéa des dispositions transitoires de l'arrêté fédéral du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile (RO 7990 953) - le renvoi à l'article 100, lettre b, chiffre 2, OJ ne figure plus dans la nouvelle disposition. Cela signifie que le recours de droit administratif contre des décisions sur la révocation de l'asile n'est pas possible. D'après les dispositions 520

transitoires évoquées, la réglementation entrera en vigueur dès le moment où la (nouvelle) Commission de recours indépendante en matière d'asile, compétente pour trancher les recours contre de telles décisions en dernière instance, sera à même de fonctionner. Au cas où, au cours des débats, il devait se révéler que la présente révision partielle entre en vigueur avant cela, le Conseil fédéral proposerait aux Chambres fédérales de reprendre provisoirement le renvoi susmentionné; ainsi, l'on garantirait que le Tribunal fédéral tranche les recours contre des décisions de révocation aussi longtemps que la Commission de recours en matière d'asile n'est pas en fonction. Article 104, lettre c Contrôle de l'opportunité A l'avenir, le Tribunal fédéral n'examinera l'opportunité de mesures disciplinaires contre des agents de la Confédération que lorsque le Conseil fédéral se sera prononcé en première instance (cf. ch. 236 ci-dessus). Article 105, 2e alinéa Constatation des faits L'expression «tribunal cantonal ou commission de recours» figurant dans le droit en vigueur est remplacée par «autorité judiciaire» et correspond ainsi à la nouvelle terminologie (art. 98a projet OJ). Article 109 Procédure sommaire Cette disposition est supprimée car la procédure sommaire est remplacée par la procédure simplifiée. Cette dernière est réglée dans les dispositions générales de procédure et est également applicable au recours de droit administratif (art. 36a projet OJ). Article 110, 1er alinéa Echange d'écritures Cette disposition n'est pas modifiée quant au fond mais exprime plus clairement que l'on peut renoncer, le cas échéant, à procéder à un échange d'écritures. Article 112 Débats Cette disposition s'écarte du droit en vigueur sur deux points: - Des débats avec plaidoiries n'auront à l'avenir plus jamais lieu de par la loi mais seulement si le président de la cour saisie l'ordonne (cf. ch. 237 ci-dessus). - Le 3e alinéa de l'actuel article 112 OJ est supprimé car cette disposition est superflue; en effet, si des débats sont ordonnés, il va sans dire que le Tribunal fédéral informera les parties de leur droit de consulter le dossier et des conséquences d'une absence injustifiée. Article 116 Recevabilité de l'action de droit administratif Le champ d'application de l'action de droit administratif étant fortement res-

treint, cette disposition doit être modifiée (cf. ch. 241 ci-dessus). Article 117, lettre c Irrecevabilité de l'action de droit administratif Cette disposition n'est pas modifiée quant au fond, bien que son champ d'application soit réduit par suite des restrictions apportées à l'action de droit administratif. Le recours de droit administratif sera ouvert comme auparavant contre des 521

décisions prises par les autorités énumérées à l'article 98, lettres bah; cependant, le nouveau libellé de cette disposition précise désormais que ce recours ne sera ouvert qu'en dernière instance. Cela signifie que le recourant peut, le cas échéant, devoir s'adresser à une autorité intermédiaire (par exemple une commission de recours) avant de pouvoir en appeler au Tribunal fédéral. Article 118 Prorogation II s'impose, pour décharger le Tribunal fédéral, de supprimer la possibilité qu'ont les parties de déférer, d'un commun accord, les contestations administratives au Tribunal fédéral, prorogation qu'aucun motif impératif ne justifie. Article 120 Dispositions complémentaires de procédure Le renvoi à l'article 109 OJ est supprimé car cet article est abrogé. 517 Tribunal fédéral des assurances Article 123, 1er et 2e alinéas Composition et nomination 1er alinéa Le 1er alinéa s'écarte du droit en vigueur en ceci que le nombre minimal des juges et des suppléants est supprimé. Le Tribunal fédéral des assurances devra à l'avenir, tout comme le Tribunal fédéral, compter un nombre fixe de juges et de suppléants (art. 1er, 1er al., projet OJ). 2e alinéa Les renvois figurant dans cette disposition sont adaptés au nouveau droit. Les membres sortants du Tribunal fédéral des assurances pourront ainsi être élus en qualité de suppléants, sans pour autant être imputés sur le nombre des suppléants (art. 1er, 3e al., projet OJ). Article 125 Application de la présente loi Le renvoi à l'article 15 OJ est adapté au nouveau droit. Article 127, 1er alinéa Rapports avec le Tribunal fédéral La collaboration régulière de juges du Tribunal fédéral des assurances au Tribunal fédéral est abandonnée, dans l'idée que les autres formes actuelles de coopération sont suffisantes (al. 2 à 4). Le Tribunal fédéral des assurances désirerait d'ailleurs conserver cette collaboration; le Conseil fédéral a pris position sur cette question plus haut (cf. ch. 253 ci-dessus). Article 128 Compétence du Tribunal fédéral des assurances comme autorité de recours Cette disposition exprime clairement que l'article 98a du projet OJ (autorités judiciaires cantonales) est également applicable aux procédures menées devant le Tribunal fédéral des assurances. Pour le surplus, cette réglementation a pratiquement déjà été adoptée par le biais des lois en matière d'assurances sociales (cf. ch. 221 ci-dessus). 522

Article 130 Compétence en instance unique Le renvoi figurant dans cette disposition est adapté au nouvel article 116 OJ. On restreint ainsi également le champ d'application de l'action de droit administratif en matière d'assurances sociales. 518 Révision Article 139 Réserve en faveur de la loi fédérale sur la procédure pénale La réserve en faveur de la loi de procédure civile fédérale figurant dans le droit en vigueur doit être supprimée. La révision des arrêts civils du Tribunal fédéral statuant en instance unique est régie par l'OJ (art. 86 de la loi fédérale de procédure civile fédérale; RS 273). Il ne subsiste dès lors plus que la réserve en faveur de la loi fédérale sur la procédure pénale. Article 139a Violation de la Convention européenne des droits de l'homme 1er alinéa Cette disposition est nouvelle. Elle permettra à l'avenir d'obtenir, à certaines conditions, la révision d'un arrêt du Tribunal fédéral ou d'une décision d'une autorité inférieure qui viole la Convention européenne des droits de l'homme (cf. ch. 313 ci-dessus). On exige notamment comme condition que la réparation ne puisse être obtenue que par la voie de la révision. La simple admission d'une requête individuelle à Strasbourg n'entraînera donc pas, à elle seule, la révision du jugement

suisse; dans bien des cas, le jugement rendu par les autorités européennes et l'octroi éventuel d'une somme d'argent en réparation du dommage matériel ou du tort moral subis suffiront. Si tel n'est pas le cas, alors seulement la procédure suisse devra être rouverte. La révision n'a pas lieu d'office mais seulement sur requête. La demande de révision doit être adressée au Tribunal fédéral ou au Tribunal fédéral des assurances (art. 141, 1er al., let. c, projet OJ). 2e et 3e alinéas La voie qui mène à Strasbourg passe par le Tribunal fédéral ou par le Tribunal fédéral des assurances, dans la mesure où les litiges relèvent, en dernière instance nationale, de la compétence de l'un de ces deux Tribunaux. Il incombe donc en principe au Tribunal visé de réviser sa décision si les autorités européennes constatent une violation de la Convention européenne des droits de l'homme, peu importe que la faute émane du Tribunal lui-même ou d'une autorité inférieure. L'autorité fédérale suprême aurait en effet dû remédier à cette violation et, ne le faisant pas, a également statué à rencontre de la Convention. En révisant l'arrêt qu'elle a rendu, l'autorité suprême peut, le cas échéant, annuler ultérieurement la décision de l'autorité inférieure, exactement comme si elle l'avait immédiatement annulée pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Souvent, on tiendra ainsi suffisamment compte des décisions des autorités européennes. Mais ce ne sera pas toujours le cas. Il peut aussi arriver que l'on doive en outre rouvrir la procédure devant l'autorité inférieure au Tribunal fédéral ou au Tribunal fédéral des assurances. C'est par exemple le cas quand un 523

juge partial a siégé au sein d'une autorité répressive cantonale. La procédure de révision du jugement pénal doit dès lors se dérouler conformément aux prescriptions du droit de procédure cantonale (cf. ATF 707 la 187 ss). Aussi les Tribunaux fédéraux renverront-ils l'affaire à l'autorité inférieure pour qu'elle mette en œuvre la procédure de révision. Si l'autorité inférieure est une autorité cantonale, elle est tenue d'entrer en matière sur la demande de révision même si le droit cantonal ne reconnaît pas la violation de la Convention européenne des droits de l'homme comme motif de révision. Article 141, 1er alinéa, lettre c Délai pour la demande de révision Cette disposition est nouvelle. Elle prévoit que la demande de révision pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme doit, comme dans les autres cas de révision, être présentée dans un certain délai. Le délai de 90 jours commence à courir dès que l'Office fédéral de la justice a notifié aux parties la décision des autorités de Strasbourg. 519 Indemnités et frais de procès (cf. ch. 254 ci-dessus) Article 149 Frais judiciaires et dépens en général Au contraire du texte de 1989 soumis au référendum, cette disposition est reprise; la réserve en faveur de la procédure pénale fédérale se révèle être aujourd'hui toujours aussi nécessaire (cf. art. 219, 3e al., PPF). Article 150, 1er alinéa Sûretés pour frais judiciaires et dépens Le 1er alinéa s'écarte du droit en vigueur dans la mesure nécessaire pour uniformiser la réglementation concernant les frais. Quelle que soit la procédure, la partie qui saisit le Tribunal fédéral pourra désormais être tenue, en principe, de fournir des sûretés en garantie des frais judiciaires. Cette possibilité n'existe actuellement qu'en matière civile ainsi que, avec certaines restrictions, en matière de droit public et administratif. Article 153 Frais judiciaires en général 1er alinéa Cette disposition s'écarte du droit en vigueur sur les points suivants (cf. ch. 254 ci-dessus): - Par souci de simplifier, tant pour le Tribunal que pour le justiciable, tout ce qui concerne les frais, il ne sera désormais plus perçu d'émoluments de chancellerie. En outre, seuls les frais engagés par le Tribunal pour les traductions - excepté celles dont la langue source ou la langue cible est une langue nationale - ainsi que pour les expertises, les indemnités de témoins et les frais de détention préventive seront facturés spécialement; en effet, on sait par expérience que les autres frais ne sont pas très élevés. Cette simplification se justifie

également par la majoration générale de l'émolument judiciaire (art. 153a, 2e al, projet OJ). Les frais de détention préventive sont quant à eux régis 524

actuellement par l'article 245, 1er alinéa, chiffre 1, de la procédure pénale fédérale. Comme ce ne sera plus le cas à l'avenir, ils seront désormais réglés dans l'article 153, 1er alinéa, OJ.

- Les critères servant à la fixation de l'émolument judiciaire sont reformulés et font l'objet d'une nouvelle disposition (art. 153a, 1er al., projet OJ). 2e alinéa Le Conseil fédéral propose que le Tribunal puisse aussi renoncer totalement à percevoir les frais judiciaires lorsqu'une affaire est liquidée par un désistement ou une transaction. Il va ainsi plus loin que le droit en vigueur (art.153, 2e al., OJ). Article 153a Emolument judiciaire 1er alinéa Cet alinéa détermine les critères nécessaires à la fixation des émoluments judiciaires qui figurent actuellement à l'article 153, 1er alinéa, lettre b, OJ. 2e et 3e alinéas La réglementation relative aux émoluments judiciaires s'écarte du droit en vigueur sur trois points: - D'abord, les émoluments judiciaires sont majorés de manière générale. - On fixe ensuite des plafonds pour les émoluments judiciaires que le Tribunal ne peut outrepasser, même dans des cas particuliers. Ces limites font défaut dans le droit en vigueur (art. 153, 1er al, let. b, OJ). - D'autre part, le Tribunal ne pourra plus descendre au-dessous des montants minimaux fixés pour les émoluments judiciaires, ce que le droit en vigueur permet exceptionnellement. Sont toutefois réservés les cas où le Tribunal peut renoncer à percevoir tout ou partie des frais judiciaires (assistance judiciaire, art. 152 OJ; désistement et transaction, art. 153, T al., projet OJ; contestation de droit public, art. 154 OJ et projet OJ). Article 154, 2e alinéa Exceptions en matière de contestations de droit public Cette disposition n'est pas modifiée quant au fond, mais exprime plus clairement que la gratuité n'est qu'une exception dans les contestations de droit public. Article 156, 4e alinéa Répartition des frais L'article 60 OJ étant abrogé, il convient de supprimer cette disposition qui y renvoie. 52 Dispositions finales (Ch. III) Chiffre 1 Dispositions d'exécution II résulte de cette disposition que la révision de la loi d'organisation judiciaire entrera en vigueur par étapes. On distingue les phases suivantes: Au début de la première phase, le Conseil fédéral prononcera l'entrée en vigueur de l'OJ révisée quand le Parlement aura adopté le projet et que le délai

## **E. 35**

Feuille fédérale. 143e année. Vol. II 525

référendaire aura expiré sans avoir été utilisé (ch. 4, 2e al., des dispositions finales). Bon nombre de mesures d'allégement seront ainsi déjà applicables par les Tribunaux fédéraux, telles que la généralisation de la composition de trois juges et l'extension de la procédure simplifiée. Dans un deuxième temps, il s'agira de développer les autorités judiciaires inférieures aux Tribunaux fédéraux en matière de juridiction administrative fédérale. Le Conseil fédéral édictera les ordonnances relatives aux nouvelles commissions de recours dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'OJ révisée et y réglera notamment leur organisation et leur procédure (3e al., let. a). Les cantons, pour leur part, auront cinq ans pour édicter les dispositions d'exécution concernant les autorités de recours cantonales compétentes en matière de droit administratif fédéral (1er al). En outre, le Conseil fédéral désignera, dans le délai de deux ans, les autorités de la Confédération qui statueront en lieu et place du Tribunal fédéral ou du Tribunal fédéral des assurances dans les cas où l'action de droit administratif était recevable sous l'empire de l'ancien droit mais ne le sera plus en vertu des articles 116 et 130 du projet OJ (3e al, let. b). Le pouvoir de statuer sera transféré à une autorité fédérale compétente en la matière dont la décision pourra, en dernière

instance, faire l'objet d'un recours de droit administratif. Il faudra donc désigner les commissions de recours ou d'arbitrage compétentes en la matière dont les décisions pourront directement être déférées au Tribunal fédéral ou au Tribunal fédéral des assurances.- La question de savoir si ces commissions statueront sur recours ou en première instance est laissée volontairement ouverte. C'est le Conseil fédéral qui en décidera. Deux possibilités s'offriront à lui. Il pourra désigner des autorités administratives fédérales comme autorités de première instance; les commissions seront alors autorités de recours. Ou alors, il désignera de telles commissions comme autorités de première instance, par exemple pour connaître des contestations relevant de contrats de droit public; les commissions statueront alors comme commissions d'arbitrage (art. lia, 1er al., projet PA). Sont réservées les dispositions d'autres lois fédérales, qui, dans ces cas, transfèrent le pouvoir de statuer en première instance à une autorité cantonale (cf. annexe au projet OJ, ch. 22: loi fédérale sur la protection civile et ch. 29: loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques). Chiffre 2 Abrogation de dispositions contraires 1er et 2e alinéas Parmi les dispositions fédérales contraires à l'OJ révisée, mais qui ne seront abrogées qu'au moment de l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution, figurent notamment les prescriptions qui admettent l'action de droit administratif devant le Tribunal fédéral dans une plus large mesure que l'article 116 du projet OJ (cf. ch. 1, 2e al, let. b, des dispositions finales). Le Tribunal fédéral continuera ainsi à statuer sur des actions de droit administratif qui ne sont plus recevables selon le nouveau droit, et ce jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait édicté les dispositions d'exécution et ait ainsi déterminé les autorités fédérales qui statueront en lieu et place du Tribunal fédéral. On devrait éviter qu'il ne subsiste des lacunes en ce qui concerne les autorités compétentes lors du passage de l'ancien 526

au nouveau droit. Le Conseil fédéral retardera donc d'autant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions réglant la recevabilité de l'action de droit administratif et qui figurent en annexe au projet OJ (ch. 4, 3e al., des dispositions finales). 3e alinéa On trouve dans de nombreuses lois fédérales ou arrêtés fédéraux des dispositions contraires à la nouvelle OJ. Elles prévoient par exemple l'action de droit administratif dans des cas où, précisément, celle-ci n'est plus recevable selon les articles 116 ou 130 du projet OJ. Si l'on voulait, dans le cadre de la révision de POJ, adapter le texte de ces dispositions au nouveau droit, celles-ci devraient toutes figurer dans l'annexe au projet OJ (ch. II). Le nombre d'adaptations purement rédactionnelles étant extrêmement élevé, elles surchargeraient inutilement le projet. Aussi le 3e alinéa laisse-t-il au Conseil fédéral le soin de procéder à ces adaptations, par exemple lorsqu'il édictera les dispositions d'exécution de cette révision partielle (ch. 1, 3e al., des dispositions finales). Chiffre 3 Dispositions transitoires Ces prescriptions déterminent dans quelle mesure les dispositions révisées de l'OJ sont applicables aux procédures pendantes lors de son entrée en vigueur et aux procédures introduites ultérieurement devant les Tribunaux fédéraux. Chiffre 4 Référendum et entrée en vigueur Le 3e alinéa prévoit que le Conseil fédéral fixera l'entrée en vigueur par étapes des dispositions révisées. Il ajournera l'entrée en vigueur des dispositions qui ne peuvent être appliquées tant que des dispositions d'exécution correspondantes n'auront pas été édictées (ch. 1, 3e al., et ch. 2, 2e al., des dispositions finales). 53 Abrogation et modification d'autres actes législatifs 1. Loi sur la responsabilité (art. 10, 19, 3e al, et 20, 3e al.) Vu les restrictions apportées au champ d'application de l'action de droit administratif, les dispositions précitées de la loi sur la responsabilité doivent être modifiées (art. 116, let. c, projet OJ). 2. Loi sur l'organisation de l'administration (LOA) Article 42, alinéa 7\*"  
Délégation de compétence Toutes les décisions relevant de la compétence du Conseil

fédéral prises dans des domaines où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert sont en principe déléguées de plein droit aux départements compétents (autorités intermédiaires). La voie au Tribunal fédéral est ainsi ouverte contre de telles décisions. Les décisions du Conseil fédéral ne peuvent qu'exceptionnellement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral et sont donc en principe inattaquables (art. 98, let. a, OJ). La délégation de plein droit n'existe pas sous le régime actuel. L'article 23,2e alinéa, de l'ancienne LOA (cf. ch. 527

eh. II/3 de la révision de l'OJ du 20 décembre 1968; RO 7969 767), qui contenait ce principe, fait défaut dans la nouvelle LOA. Il convient, pour des motifs ayant trait à la sécurité du droit, de réintroduire le principe de la délégation de plein droit dans la nouvelle LOA, d'où l'article 42, alinéa 1bis. Ce principe souffre néanmoins des exceptions. Il s'agit de décisions que le législateur réserve volontairement au Conseil fédéral et qu'il soustrait ainsi au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Ces cas doivent figurer dans la liste des exceptions au recours de droit administratif (art. 99 ss OJ). Ce n'était pas le cas jusqu'à présent et cette lacune doit donc être corrigée dans le cadre de la révision de l'OJ (cf. art. 99 et 100 projet OJ). 3. Loi fédérale sur la procédure administrative (PA) Règles spéciales applicables aux procédures collectives Le Conseil fédéral saisit l'occasion de la révision de l'OJ pour proposer une réglementation spéciale pour les procédures collectives, à savoir les procédures administratives auxquelles un grand nombre de personnes sont parties («Massen- verfahren»). C'est la Commission de gestion du Conseil national qui s'est adressée, le 6 juillet 1984, au 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. 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 efforts disproportionnés ni 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 phase de la 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. Proposition du Conseil fédéral II ne serait pas opportun d'introduire des règles spéciales dans toutes les lois prévoyant des procédures collectives. 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 et de faciliter la publication officielle nécessaire à l'audition préalable des parties ainsi qu'à la notification des décisions (art. 11a, 30a, 36, let. c et d, ainsi qu'art. 46, let. f, projet PA). 528

Le Conseil fédéral reprend telles quelles les nouveautés du texte de 1989 soumis au référendum, qui correspondent elles-mêmes aux traits principaux du message de 1985 du Conseil fédéral (BÖ N 1987 381 s.; E 1988 263). Article 11a Représentation obligatoire 1er alinéa Cette disposition prescrit aux parties à une procédure collective de choisir un ou plusieurs représentants communs dans la mesure où elles défendent les mêmes intérêts. La

loi allemande de procédure administrative contient déjà une réglementation analogue (par. 17 ss «Verwaltungsverfahrensgesetz»). A défaut de représentant commun, l'autorité doit mener le procès avec chacune des parties, et cela même si ces parties se comptent par centaines ou par milliers et qu'elles défendent toutes les mêmes intérêts. On peut penser, par exemple, au cas où les parties adressent, individuellement ou collectivement, des requêtes préformulées; on peut de même imaginer les cas où les parties formulent personnellement leurs requêtes mais s'inspirent toutes plus ou moins d'un modèle commun. La procédure menée avec chacune des parties représente un surcroît sensible de travail pour l'autorité et allonge la procédure. On peut, sans porter préjudice aux parties, remédier à cette situation en leur demandant de choisir un ou des représentants communs. Si les parties se scindent en groupes défendant des intérêts différents, chaque groupe doit alors choisir et pouvoir choisir son propre représentant. L'autorité n'adresse alors plus ses communications qu'aux représentants (art. 11, 3e al., PA). 2e alinéa Si les parties ne choisissent pas d'elles-mêmes des représentants communs, l'autorité doit le faire pour ainsi dire à leur place. La fixation d'un délai pour choisir un représentant commun et la désignation de ce représentant par l'autorité compétente ne peuvent être attaquées séparément; elles ne sont susceptibles de recours que conjointement avec le recours contre la décision finale (art. 46, let. f, projet PA). 3e alinéa L'autorité détermine, dans la décision qui clôt la procédure (décision finale), qui doit supporter les frais de représentation. A cet effet, elle applique par analogie les dispositions relatives aux dépens alloués dans la procédure de recours (art. 64 PA et art. 8 de l'ordonnance du 10 sept. 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative; RS 172.041.0). Ces dispositions ne précisant pas qui doit faire l'avance des frais pour le représentant commun désigné, le 3e alinéa règle cette question: c'est la partie contre laquelle les requêtes sont dirigées qui doit, sur injonction de l'autorité, faire l'avance des frais. Si cette partie obtient gain de cause et si l'autorité met les frais, dans la décision finale, à la charge de la partie qui succombe, la partie gagnante peut recouvrer l'avance de frais auprès de la partie perdante. Il est juste que la partie contre laquelle les requêtes sont dirigées doive faire l'avance des frais car c'est elle qui a déclenché la procédure collective. En outre, l'accélération de la procédure à la suite du choix, par les parties adverses, d'un ou 529

plusieurs représentants communs, joue également dans l'intérêt de cette partie. Aussi faut-il accorder la préférence à cette réglementation sur d'autres solutions envisageables comme l'avance des frais par la Confédération elle-même ou encore le recouvrement de l'avance auprès des parties adverses. Cette dernière solution impliquerait en outre un surcroît disproportionné de travail pour la Confédération en raison du grand nombre de parties adverses. Article 22a Fériés Cette disposition est nouvelle et prévoit que, dans les procédures administratives, les délais ne courent pas pendant certaines périodes de l'année. Cette modification donne suite à une intervention parlementaire, à savoir au postulat Meier Josi (1979 P 78.539, Procédure administrative, Interruption des délais, N 20. 3. 79). Article 30a Procédure spéciale Cet article est une des dispositions spéciales proposées par le Conseil fédéral pour réglementer les procédures collectives (cf. commentaire sur l'art. lia ci-dessus). Elle simplifie l'audition préalable dans les cas où de nombreuses personnes sont susceptibles d'être touchées par une décision ou si l'identification des parties exige des efforts disproportionnés et occasionne des frais excessifs. Au lieu d'entendre chaque personne individuellement, l'autorité peut, dans des cas de ce genre, publier la requête en question ou le projet de décision sans motivation dans une feuille officielle, mettre simultanément à l'enquête publique la requête ou le projet de décision dûment motivés (y compris d'éventuelles annexes) en indiquant le lieu où ils peuvent être consultés et impartir

un délai pour formuler des objections. L'autorité saisit en outre cette occasion pour attirer l'attention des parties sur leur obligation éventuelle de choisir un ou des représentants communs et de supporter les frais de procédure ainsi que les dépens (art. lia projet PA). Article 36, lettres c et d Publication officielle Les lettres c et d sont nouvelles et figurent parmi les dispositions spéciales proposées par le Conseil fédéral pour régler les procédures collectives (cf. commentaire sur l'art, lia ci-dessus). Il sera plus facile, à l'avenir, de notifier les décisions par publication dans une feuille officielle si de nombreuses personnes sont touchées. On pourra désormais procéder par publication si l'affaire met en cause un grand nombre de parties ou si les parties ne peuvent être identifiées sans efforts disproportionnés ni frais excessifs. Ces deux conditions posées à la publication peuvent ainsi être remplies alternativement et ne doivent plus nécessairement être remplies cumulativement comme le prescrit le droit en vigueur (art. 36, let. c, PA). Article 46, lettre f Irrecevabilité du recours La lettre f est nouvelle et figure parmi les dispositions spéciales proposées par le Conseil fédéral pour régler les procédures collectives (cf. commentaire sur l'art, lia ci-dessus). En effet, certaines décisions prises par l'autorité compétente dans le cadre de ces procédures ne peuvent être attaquées séparément; elles ne sont susceptibles de recours que conjointement avec le recours contre la décision finale. Il s'agit de la fixation d'un délai pour choisir un ou des représentants 530

communs et de la désignation de ce ou ces représentants par l'autorité com- pétente (art. lia projet PA). Cette réglementation s'impose, car le fait de pouvoir attaquer ces décisions séparément rallongerait sensiblement la procédure sans que des raisons pertinentes ne le justifient. Les parties ne subiront en outre pas de préjudice irréparable si elles ne peuvent attaquer ces décisions que conjointement avec leur recours contre la décision finale (art. 45, 1er al., PA). Article 66, 1er alinéa Motifs de révision La lettre b de cet alinéa est nouvelle et tient compte de la Convention européenne des droits de l'homme (cf. ch. 31 ci-dessus). Elle permettra à l'avenir d'obtenir, à certaines conditions, la révision d'une décision administrative prise en violation de la Convention européenne des droits de l'homme. On trouve une disposition identique dans l'OJ (art. 139a projet OJ). Commissions fédérales de recours et d'arbitrage La création de nouvelles commissions de recours à l'échelon fédéral s'impose pour décharger les Tribunaux fédéraux (cf. ch. 224 ci-dessus). L'importance de ces autorités ira ainsi croissant. Aussi convient-il d'établir quelques prescriptions générales. Il va sans dire que ces nouvelles règles s'appliquent aussi bien aux nouvelles commissions de recours et d'arbitrage qu'aux commissions existantes. Il s'agit avant tout de garantir l'indépendance de ces autorités vis-à-vis de l'ad- ministration et partant, leur fonction judiciaire. Le Conseil fédéral reprend ces règles générales du texte de 1989 soumis au référendum, qui correspondent elles-mêmes aux traits principaux du message de 1985 du Conseil fédéral (BÖ N 1987 382 et 1989 122; E 1988 263). Article 71a Compétence et procédure 1er alinéa Bien que cette disposition n'apporte au fond rien de nouveau, elle établit clairement la différence entre les commissions de recours et les commissions d'arbitrage. 2e et 3e alinéas La procédure de ces commissions est réglée en principe par la loi sur la procédure administrative fédérale. Le Conseil fédéral peut régler la procédure de manière plus détaillée dans des ordonnances (ch. 1,3e al., des dispositions finales); celles-ci ne peuvent néanmoins déroger à la loi fédérale sur la procédure administrative (art. 4 PA). Le Conseil fédéral peut édicter au besoin des dispositions différentes pour les commissions d'arbitrage. Article 71b Organisation 1er alinéa Les commissions de recours et d'arbitrage se composent en principe de sept juges. Le Conseil fédéral tient à ce que les commissions ne soient pas trop grandes. Il est en effet plus facile d'assurer l'unité de la jurisprudence avec de

missions. En outre, les juges étant plus fréquemment mis à contribution, ils acquièrent ainsi plus d'expérience et d'habitude. 2<sup>e</sup> alinéa Cette disposition prescrit la composition de cinq juges pour statuer sur des causes qui posent des questions de principe et celle de trois juges pour les autres cas; cela correspond dans les grandes lignes à la réglementation applicable aux Tribunaux fédéraux (art. 15 projet OJ). Par contre, contrairement à ce qui est prescrit pour les Tribunaux fédéraux, le droit fédéral peut prévoir un juge unique pour les commissions de recours. Cette composition est déjà prévue actuellement dans divers domaines: la Commission de recours de l'administration militaire fédérale est composée d'un juge unique lorsqu'elle statue sur des causes dont la valeur litigieuse n'atteint pas 1000 francs (art. 12 de l'ordonnance du 26 janv. 1972 concernant la Commission de recours de l'Administration militaire fédérale; RS 510.45). La Commission de recours en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité pour les personnes résidant à l'étranger est également composée en principe d'un juge unique sauf quand elle est appelée à statuer sur des recours qui soulèvent des questions difficiles de fait ou d'appréciation ou des questions de droit non élucidées (art. 22 de l'ordonnance du 3 sept. 1975 concernant diverses commissions de recours, ODCR; RS 831.161). La Commission fédérale de recours de l'alcool, la Commission fédérale de recours des blés et la Commission fédérale des recours en matière de douane sont en outre composées d'un juge unique pour statuer sur les recours irrecevables ainsi que sur les recours manifestement bien ou mal fondés (cf. art. 27 de l'ordonnance correspondante; RS 831.161). 3<sup>e</sup> alinéa Le Conseil fédéral nomme les présidents, les vice-présidents et les autres juges. C'est déjà la règle générale actuellement et l'indépendance judiciaire qui doit être assurée à ces autorités ne s'y oppose pas (cf. remarques à l'art. 98a, 1<sup>er</sup> al, projet OJ). Les Chambres fédérales, lors des débats parlementaires sur le projet de 1989, ont exigé expressément du Conseil fédéral qu'il veuille à ce que les minorités linguistiques et les différentes régions du pays, ainsi que les milieux spécialisés - pour les commissions compétentes pour des matières déterminées - soient équitablement représentés (BÖ E 1988 263; N 1989 122). 4<sup>e</sup> alinéa La Commission fédérale de recours en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité pour les personnes résidant à l'étranger occupe aujourd'hui déjà un président et des juges exerçant leurs fonctions à plein temps (art. 21 de l'ordonnance correspondante; RS 831.161). Le 4<sup>e</sup> alinéa ouvre désormais cette possibilité à d'autres commissions de recours si la charge de travail le justifie (réponse du Conseil fédéral au postulat 90.576 Wellauer, Greffe des commissions fédérales de recours, N 5.10. 90; BÖ N1990 1900 s.). Le Conseil fédéral peut en outre nommer un président commun pour plusieurs commissions. 5<sup>e</sup> alinéa Ce qui a été dit plus haut concernant l'emploi à plein temps des juges membres des commissions vaut aussi pour le secrétariat. Si la charge de travail l'exige, le 532

secrétariat des commissions (rédacteurs d'arrêts, personnel de chancellerie) doit également être composé de personnes exerçant leurs fonctions à plein temps. Le Conseil fédéral peut en outre désigner un secrétariat commun pour plusieurs commissions. Ce n'est d'ailleurs pas nouveau, les commissions de recours précitées disposant aujourd'hui déjà d'un secrétariat commun et exerçant ses fonctions à plein temps (art. 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> al., de l'ordonnance correspondante; RS 831.161). Article 71c Indépendance 1<sup>er</sup> alinéa Cette disposition énonce le principe selon lequel les commissions de recours et d'arbitrage statuent en toute indépendance. Cela signifie qu'elles statuent sans instructions, notamment de la part du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale. De ce point de vue, les commissions sont sur

ped d'égalité avec les autorités de recours indépendantes que les cantons doivent mettre sur pied en matière de juridiction administrative (art. 98a, 1er al., projet OJ). Le principe de l'indépendance judiciaire est en outre précisé sous un angle différent à l'article 71c du projet PA. 2e alinéa Cette disposition assure l'indépendance des juges membres de commissions de recours et d'arbitrage vis-à-vis de l'administration fédérale. Il serait par exemple impossible, pour un juge exerçant ses fonctions à temps partiel, d'occuper une place également à temps partiel au sein d'un département fédéral. La notion d'administration fédérale est décrite à l'article premier, 2e alinéa, de la loi sur la procédure administrative (RS 172.021). 3e et 4e alinéas En ce qui concerne les rapports juridiques entre les juges membres de commissions et la Confédération, il convient de faire la distinction suivante: Le statut des juges exerçant leurs fonctions à temps partiel est régi par les dispositions applicables aux membres des commissions extra-parlementaires (ordonnance du 2 mars 1977 réglant les fonctions de commissions extra-parlementaires, d'autorités et de délégations de la Confédération; RS 172.31; et ordonnance du 1er oct. 1973 sur les indemnités versées aux membres des commissions, aux experts et aux personnes chargées d'assumer un autre mandat; RS 772.52). Le statut des juges exerçant leurs fonctions à plein temps est régi par analogie à la législation fédérale sur le statut des fonctionnaires. L'application de ces dispositions ne doit certes pas nuire à l'indépendance judiciaire. Dans ce sens, les juges exerçant leurs fonctions à plein temps sont au service de la Confédération, non de l'administration fédérale. 5e alinéa Cette disposition tend à assurer l'indépendance du personnel des secrétariats des commissions. 533

6e alinéa Le Conseil fédéral exerce la surveillance administrative sur les commissions ou charge un département de le faire. Cette règle existe déjà actuellement. Article 71d Exceptions La disposition cite les commissions auxquelles les articles 1\b et 71c ne s'appliquent pas. Conseil fédéral Article 76 Récusation Le droit en vigueur prévoit que le membre du Conseil fédéral dont le département a pris la décision attaquée a voix consultative dans la délibération relative à la proposition du département chargé de l'instruction. Se référant à la motion de 1977 de la Commission de gestion du Conseil national, la commission d'experts Dubs proposa d'obliger le conseiller 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 délibération relative à la proposition 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 département dont la décision est attaquée à la procédure de co-rapport interne: 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). Cette innovation n'a rencontré aucune opposition lors des débats parlementaires sur le projet de 1989 (BÖ N 1987 382; E 1988 263). 4. Statut des fonctionnaires L'introduction d'une Commission de recours en matière de personnel fédéral nécessite l'adaptation ou l'abrogation de certaines dispositions de la loi sur le statut des fonctionnaires (cf. ch. 224.1 ci-dessus). Lors des débats parlementaires sur le projet de

1989, les Chambres fédérales ont suivi matériellement dans ses grandes lignes le message de 1985; ils en ont toutefois précisé ou amélioré d'un point de vue rédactionnel certaines dispositions (BÖ N 1987 382; E 1988 264). 534

**Article 33 Autorités disciplinaires** Les 2e à 4e alinéas de l'actuel article 33 sont supprimés. Le 2e alinéa est biffé car le nouvel article 59 donne au Conseil fédéral la possibilité de prescrire que les décisions relatives à des mesures disciplinaires et prises sur recours par des autorités qui lui sont subordonnées sont définitives. La réglementation relative aux commissions disciplinaires (3e et 4e al.) figurera désormais dans le cadre de la procédure de recours, dont elle relève matériellement (cf. art. 60 ci-après). Le 1er alinéa de l'article 33 en vigueur est par contre repris dans le nouvel article 33. Les modifications que propose le Conseil fédéral par la même occasion sont purement rédactionnelles: d'une part, les lettres a et b du 1er alinéa actuel sont inversées. D'autre part, le Tribunal fédéral n'est plus mentionné comme autorité de recours dans la lettre c, mais cette disposition renvoie au nouvel article 58 de la loi sur le statut des fonctionnaires qui énumère les autorités de recours. **Article 58 Autorités de recours** L'article 58 - sous réserve des litiges avec une institution de prévoyance - détermine les autorités de recours compétentes en matière de personnel. Contrairement au droit en vigueur, on réunit dans une même disposition tous les domaines ayant trait aux rapports de service du personnel fédéral, à savoir aussi bien les mesures disciplinaires que les décisions relatives à des réclamations pécuniaires et non pécuniaires. Cette modification n'est toutefois que rédactionnelle. La Commission de recours en matière de personnel fédéral introduite au 2e alinéa, lettre b, chiffre 3, est par contre matériellement nouvelle (cf. ch. 224.1 ci-dessus). La compétence de cette nouvelle commission de recours dépend de la recevabilité du recours de droit administratif, c'est-à-dire que la commission de recours statuera comme autorité intermédiaire dans les cas où l'administration prend une décision qui peut, selon le droit en vigueur, être déférée au Tribunal fédéral (art. 97 ss OJ). De cette Commission de recours en matière de personnel fédéral, il faut distinguer la Commission de recours que le Tribunal fédéral a créée pour les affaires non pécuniaires de son personnel et qui fut introduite à l'article 58, 2e alinéa, lettre b, chiffre 2 - en complément du texte de 1989 soumis au référendum - comme nouvelle autorité de recours (art. 34 ss du règlement révisé du Tribunal fédéral du 6 sept. 1990). La Commission de recours en matière de personnel fédéral statue comme autorité inférieure au Tribunal fédéral sur des litiges relatifs à des décisions prises par l'administration fédérale en qualité d'employeur. Plus elle se portera garante de son indépendance face aux intérêts opposés des employeurs et des employés, plus le personnel fédéral reconnaîtra ses décisions et plus elle contribuera à décharger le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral a l'intention de régler les détails de l'organisation et de la procédure de la Commission de recours en matière de personnel fédéral dans ce sens. En ce qui concerne l'organisation de cette commission de recours, il faudrait, dans ce même esprit, apprécier un éventuel droit des syndicats du personnel de proposer pour la commission de recours en matière de personnel des juges de leur choix. Il va sans dire que l'on risque ainsi de porter atteinte à l'indépendance du juge. Selon l'aménagement du droit de proposition, on risquerait également de saper la compétence du Conseil fédéral 535

concernant l'élection. On ne peut transmettre à une autorité judiciaire supérieure comme la Commission de recours en matière de personnel fédéral le droit d'élection direct ou indirect tel qu'il existe pour la représentation du personnel au sein des commissions paritaires ou des commissions disciplinaires consultatives (art. 65, 3e al, statut des fonctionnaires; RS

172.221.10; et art. 3, 2e al., de l'ordonnance du 8 janv. 1971 sur les commissions disciplinaires; RS 172.221.141). Article 59 Procédure de recours à deux échelons de juridiction La réglementation de l'actuel article 59 va de soi et l'on peut donc s'en passer. Elle est remplacée par une disposition qui permet au Conseil fédéral de prescrire que les décisions prises en première instance ou sur recours par les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération sont définitives si, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert. Cela paraît en particulier judicieux dans les cas où la voie au Conseil fédéral compte aujourd'hui déjà plus de deux instances de recours (principe de la procédure de recours à deux échelons de juridiction). Article 60 Commissions disciplinaires L'article 60 actuel prescrit qu'il appartient au Tribunal fédéral de trancher les actions de droit administratif ayant trait aux rapports de service du personnel fédéral. L'action de droit administratif étant supprimée pour de tels litiges (art. 116 projet OJ), cette disposition peut être abrogée sans autre et remplacée par une disposition concernant les commissions disciplinaires. Bien que cette réglementation figure actuellement à l'article 33 de la loi sur le statut des fonctionnaires, il est plus logique de la reprendre ici, puisque les commissions disciplinaires statuent dans le cadre de la procédure de recours. Article 61 Procédure du Tribunal fédéral L'actuel article 61 peut être supprimé pour les mêmes raisons que l'article 60 en vigueur. S. Arrêté fédéral concernant le nombre des greffiers et des secrétaires du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances Le Conseil fédéral propose l'abrogation de cet arrêté car il est superflu. Il appartient aux Chambres fédérales de fixer désormais chaque année le nombre des greffiers des Tribunaux fédéraux parallèlement au budget en déterminant les effectifs moyens des Tribunaux fédéraux dans l'arrêté fédéral sur le budget (art. 2, 2e al., de la loi fédérale du 4 oct. 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales; RS 611.010; art. 7, 1er al., projet OJ). On peut ainsi adapter périodiquement et assez facilement l'effectif des greffiers au volume de travail. On évite par là même au Conseil fédéral de devoir élaborer un message à soumettre au Parlement pour la moindre modification de l'effectif des greffiers, procédure aussi lourde que coûteuse. Aussi cet arrêté fédéral peut-il être abrogé. On ne prive ainsi nullement le Parlement de la prérogative qui est la sienne en matière de budget. 536

6. Arrêté fédéral sur les fonctions arbitrales des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances La nouvelle réglementation des activités accessoires des juges fédéraux prive de son utilité cet arrêté fédéral, qu'il sied dès lors d'abroger sans le remplacer (cf. commentaires sur l'art. 3a projet OJ). 7. Loi fédérale sur le bail à ferme agricole • Article 51 Recours La Commission fédérale de recours en matière d'affermage est incorporée dans la nouvelle commission de recours DFEP (cf. commentaire des ch. 39 et ss ci-dessous). 8. Loi fédérale concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance et des mentions de récompenses industrielles (art. 16bis, 2e et 3e al.) 9. Loi fédérale sur les dessins et modèles industriels (art. 17bis) 10. Loi fédérale sur les brevets d'invention (art. 59c, 87, 5e al., 88, 2e al., 89, 3e al., 90, 4e al., 91, 92, 93, 94, 106, 106a, 1er al.) 11. Loi fédérale sur la protection des obtentions végétales (art. 25) Commentaire des chiffres 8 à 11 ci-dessus D'abord, il faut relever que le Conseil fédéral a transmis aux Chambres fédérales le 21 novembre 1990 un message et un projet pour une loi fédérale concernant la protection des marques et des indications de provenance (FF 199111 ss) destinée à remplacer, le moment venu, la loi sur la protection des marques de fabrique reproduite en annexe au projet. Une Commission de recours en matière de propriété intellectuelle étant créée, il convient d'adapter les lois énumérées ci-dessus (cf. ch.

224.1 ci-dessus). Dans les domaines de la protection des marques, des dessins et modèles industriels et de la protection des obtentions végétales, cette commission est une autorité de recours toute nouvelle qui s'intercale entre l'administration fédérale et le Tribunal fédéral. Il en va de même pour les décisions de l'Office fédéral du registre du commerce relatives à l'inadmissibilité d'une raison de commerce et du nom d'une association ou d'une fondation (art. 16bis, 3e al., de la loi du 26 sept. 1890 sur la protection des marques; RS 232.11). Pour ce qui est des brevets d'invention, il en va un peu autrement. L'Office fédéral de la propriété intellectuelle dispose aujourd'hui de chambres de recours indépendantes qui statuent de manière définitive sur les recours formés contre les décisions des examinateurs et des 537 divisions d'opposition de cet office prises dans le cadre de l'examen préalable de demandes de brevets. L'examen préalable officiel ne concerne aujourd'hui que les demandes de brevets ayant trait à la technique des textiles et à la mesure du temps (art. 87 ss de la loi fédérale du 25 juin 1954 sur les brevets d'invention; RS 232.14). La Commission de recours en matière de propriété intellectuelle remplacera à l'avenir les chambres de recours. Cette commission statuera en outre, et cela va au-delà du droit actuel, sur les recours formés contre les décisions de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle en matière de brevets; elle ne se limitera donc pas à examiner les décisions prises dans le cadre de l'examen préalable officiel. Les décisions de la commission de recours peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, dans la mesure où le recours est ouvert selon le droit actuel (art. 100, let. i, OJ; art. 106 du projet de loi sur les brevets d'invention). 12. Loi sur les cartels Article 38, 1<sup>er</sup> alinéa Voies de droit Désormais, la Commission de recours DFEP aura à juger, pour le domaine de la loi sur les cartels, les recours contre des décisions du département ou de la Commission des cartels (cf. commentaire des ch. 39 ss ci-dessous). 13. Loi fédérale de procédure civile fédérale Article 69, 1<sup>er</sup> alinéa Frais du procès Cette disposition doit être adaptée aux nouvelles prescriptions de l'OJ relatives aux frais judiciaires (art. 150 ss). 14. Loi fédérale touchant la juridiction pour les actions civiles intentées par la Confédération ou contre celle-ci Cette loi doit être abrogée et elle est remplacée par l'article 41, 2<sup>e</sup> alinéa, du projet OJ. 15. Loi fédérale sur la procédure pénale (PPF) Article 16, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas Représentation du procureur général Les actes prévus aux articles 47 et 62, 2<sup>e</sup> alinéa, PPF correspondent à ceux qui sont mentionnés à l'article 5, chiffre 3, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101). Ils doivent dorénavant être accomplis par le juge d'instruction fédéral ou par le juge cantonal compétent pour examiner le bien-fondé de l'arrestation. Il convient dès lors de supprimer, dans ce domaine, le remplacement du procureur général par les procureurs cantonaux prévu au 1<sup>er</sup> alinéa (cf. ch. 321 ci-dessus). Par rapport au texte de 1989 soumis au référendum, cette disposition n'a subi qu'une modification rédactionnelle. Dans ce contexte, il faut aussi supprimer le droit du procureur général de donner des instructions à son représentant, prévu au 2<sup>e</sup> alinéa, troisième phrase (cf. ch. 321.1 ci-dessus). 538

Article 47, 1<sup>er</sup> alinéa Détention Cette disposition prévoit dorénavant que l'inculpé doit déjà être amené au juge d'instruction fédéral ou - ce qui ne figurait pas dans le texte de 1989 soumis au référendum - au juge cantonal compétent pour examiner le bien-fondé de l'arrestation (cf. ch. 321.1 ci-dessus) au stade de l'enquête de la police judiciaire. Article 66 Surveillance par l'autorité Cette nouvelle disposition énonce le principe de la communication ultérieure de la surveillance effectuée et mentionne les exceptions y relatives qui sont examinées par le juge. Elle institue en outre le recours devant le

président de la Chambre d'accusation. S'écartant de la solution du texte de 1989 soumis au référendum, le délai de recours est fixé à dix jours au lieu de trente. Article 72, 3e alinéa Réglementation avant l'ouverture de l'instruction préparatoire Les prescriptions édictées pour le juge d'instruction s'appliquent par analogie au procureur général de la Confédération. Article 73, 2e alinéa Confiscation S'écartant de la solution du texte de 1989 soumis au référendum, le délai de recours est fixé à dix jours au lieu de trente. Pour le surplus, les articles 214 ss PPF sont applicables. Article 219, 3e alinéa Frais de la procédure de recours S'écartant du texte de 1989 soumis au référendum, le Conseil fédéral propose de ne pas biffer cette disposition et de ne pas la modifier; c'est la raison pour laquelle elle n'apparaît plus dans ce projet. Cette solution repose sur le projet du Conseil fédéral du 25 avril 1990 concernant la loi sur l'aide aux victimes d'infractions, qui vise notamment à faciliter le respect des droits des victimes dans la procédure pénale ou au moins à ne pas les désavantager par rapport au droit en vigueur (FF 1990 II 909 ss). Article 229, chiffre 4 Révision Le nouveau chiffre 4 adapte cet article à la Convention européenne des droits de l'homme. La même disposition figure également dans l'OJ (art. 139a projet OJ). Articles 245 et 246 Frais de procès La réglementation concernant les frais figure dorénavant dans l'OJ - sauf disposition contraire (art. 150 ss OJ). Cela vaut en particulier pour les frais de détention préventive et pour ceux de la défense d'office qui tomberont à l'avenir sous le coup de l'article 153, 1er alinéa, du projet OJ, et de l'article 152, 2e alinéa, OJ. Il convient dès lors d'adapter l'article 245 et d'abroger l'article 246. Article 271, 2e et 4e alinéas Pourvoi en nullité devant la Cour de cassation Le 2e alinéa ne subit qu'une modification rédactionnelle. La deuxième phrase du 4e alinéa est supprimée car la révision d'arrêts rendus par la Cour de cassation du 539

Tribunal fédéral est désormais régie par l'article 278 PPF. Cette nouvelle réglementation est générale et ne se limite pas aux conclusions civiles. Article 275bis Procédure simplifiée La procédure simplifiée applicable au pourvoi en nullité devant la Cour de cassation est désormais exclusivement régie par l'OJ (art. 36« projet OJ). L'article 275bis PPF doit donc être adapté. Article 276, 1er alinéa Echange d'écritures II s'agit ici d'une pure modification rédactionnelle. On exprime clairement que, selon les circonstances, il n'y a pas d'échange d'écritures. Article 278bis Révision et interprétation Cette disposition détermine expressément les dispositions applicables à la révision et à l'interprétation d'arrêts de la Cour de cassation du Tribunal fédéral (ATF 707 la 189, cons. la), ce qui n'était pas, jusqu'à présent, réglé de manière générale. 16. Procédure pénale militaire (PPM) Article 72a Surveillance par l'autorité Cette disposition est nouvelle. Elle adapte la réglementation relative à la surveillance par l'autorité à la Convention européenne des droits de l'homme (cf. ch. 322 ci-dessus). Cet article prévoit le devoir général de renseigner sur les mesures de surveillance qui ont été prises, les exceptions y relatives qui doivent être autorisées par une autorité judiciaire supérieure, la désignation de cette autorité ainsi que celle de l'autorité compétente pour statuer sur des recours dirigés contre le rejet de la demande de renseignements (président de la cour de cassation militaire). S'écartant de la solution prévue dans le texte de 1989 soumis au référendum, le délai de recours est fixé à dix jours au lieu de 30. Article 73, 2e alinéa Applicabilité de cette réglementation à l'auditeur en chef L'article 73a est également applicable si la surveillance a été ordonnée par l'auditeur en chef. Article 200, 1er alinéa, lettre f Motifs de révision La nouvelle lettre f adapte cet article à la Convention européenne des droits de l'homme. La même disposition figure également dans l'OJ (art. 139o projet OJ). 17. Loi fédérale sur la formation professionnelle Article 68, lettres c à e Autorités de recours Les décisions ou les décisions sur recours prises par

l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail en matière de formation professionnelle seront désormais déférées à la Commission de recours DFEP en lieu et place du département (cf. ch. 224.1 ci-dessus). 540

Les décisions de la commission de recours peuvent à leur tour être attaquées. Il convient de distinguer deux cas. Il y a d'une part les litiges qui, après avoir passé devant le département, peuvent actuellement être déférés au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Dans ces cas, la voie au Tribunal fédéral restera ouverte (art. 97 ss OJ). D'autre part, il existe actuellement des litiges qui passent de l'office fédéral au département et sont finalement déférés au Conseil fédéral. Ce sont ces cas que la commission de recours, statuant en lieu et place du département, tranchera de manière définitive puisque le recours administratif devant le Conseil fédéral n'est pas ouvert contre les décisions des commissions fédérales de recours (art. 72 et 74, let. c, PA). La commission de recours statue en outre sur les recours formés contre les décisions prises par le département, dans la mesure où elles peuvent faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Elle se prononce enfin sur les décisions prises sur recours par une autorité cantonale au sujet de l'admission aux cours et au sujet d'examens. Au contraire du texte de 1989 soumis au référendum, les décisions au sujet de l'admission aux cours et au sujet d'examens ne seront plus mentionnées dans l'article 68, lettre e. Puisque dans ces cas le recours de droit administratif au Tribunal fédéral n'est pas possible, cette mention sera mieux à sa place dans la liste des exceptions au recours de droit administratif (art. 100, let. v, projet OJ). 18. Loi fédérale sur le cinéma Articles 17, 2e alinéa et 20, 2e alinéa Recours de droit administratif L'examen, sous l'angle de l'opportunité, de décisions prises dans le domaine du cinéma est contraire à la règle générale. Aussi le recours de droit administratif n'est-il en principe pas examiné sous cet angle (art. 104, let. c, projet OJ). Il n'y a aucune raison imperative de maintenir cette règle spéciale en matière de cinéma et il convient donc de la supprimer (cf. ch. 236.4 ci-dessus). 19. Loi fédérale sur la protection des animaux Article 26, 1er alinéa Voies de droit Les décisions de l'Office vétérinaire fédéral seront désormais déférées à la Commission de recours DFEP en lieu et place du département (cf. ch. 224.1 ci-dessus). La commission de recours statue de manière définitive, dans la mesure où le recours de droit administratif n'est pas ouvert (art. 97 ss OJ). 20. Organisation militaire (art. 28) et 21. Arrêté fédéral concernant l'administration de l'armée suisse (art. 105, 106, 123, 2e al., 124, 125, 2e al., et 128, 1er al.) Actuellement, le Tribunal fédéral statue en instance unique sur les actions de droit administratif ayant pour objet des réclamations de civils dirigées contre la

### **E. 36**

Loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allégements fiscaux Articles 19 et 20, 1er alinéa Voies de recours Les dispositions doivent être adaptées, afin de tenir compte de la création de la commission de recours DFEP (cf. ch. 39 ss ci-dessus).

### **E. 37**

Loi fédérale sur l'assurance-maladie Article 12, T alinéa Liste des spécialités Le droit en vigueur prévoit que l'Office fédéral des assurances sociales détermine, sur préavis de la Commission fédérale des médicaments, les médicaments et les analyses qui sont obligatoirement à la charge des caisses. L'Office fédéral désigne en outre, sur préavis de ladite commission, les médicaments dont la prise en charge est recommandée aux caisses (art. 12, 6e al, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie). Les médicaments dont la prise en

charge est recommandée sont énumérés dans la liste dite des spécialités. Les décisions de l'Office fédéral relatives à la liste des spécialités peuvent d'abord faire l'objet d'un recours devant le Département fédéral de l'intérieur puis, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral des assurances (art. 128 projet OJ). Ces recours soulevant souvent des questions de fait délicates nécessitant des connaissances techniques particulières, ils représentent une lourde charge pour le Tribunal. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il de créer une commission de recours destinée à le décharger. Intercalée entre l'administration et le Tribunal fédéral des assurances, elle tranchera les recours ayant trait à la liste des spécialités (cf. ch. 224.1 ci-dessus). Cette commission de recours fait l'objet du 7e alinéa nouveau de l'article 12 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie.

### **E. 38**

Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) Article 63, 4e alinéa, lettre h Recours II convient d'abroger cette disposition puisque, dorénavant, c'est la Commission de recours indépendante en matière d'assurance-accidents qui traitera des recours contre les décisions sur opposition en matière de classement des entreprises et des assurés dans les classes et degrés des tarifs de primes, à la place de la 546

Commission de recours du conseil d'administration de la CNA (art. 109 projet LAA). Article 105, 2e et 3e alinéas Opposition Les décisions sur opposition ayant pour objet la compétence d'un assureur ou des mesures destinées à prévenir les accidents ou les maladies professionnels peuvent, selon le droit en vigueur, faire l'objet d'un recours devant l'Office fédéral des assurances sociales; la décision de ce dernier peut à son tour être déférée au Tribunal fédéral des assurances (art. 105, 2e al., en relation avec l'art. 110, 1er al., première phrase, LAA). Les recours de ce genre ayant été extrêmement rares jusqu'à présent, une commission de recours indépendante de l'administration qui statuerait en lieu et place de l'Office fédéral des assurances sociales ne déchargerait pas le Tribunal fédéral des assurances dans une mesure importante. Cependant, puisque l'article 109 LAA doit de toute manière être modifié, on peut saisir cette occasion pour attribuer ces litiges à la Commission de recours en matière d'assurance-accidents et créer ainsi une réglementation cohérente pour le Tribunal fédéral des assurances. Aussi convient-il d'abroger le 2e alinéa de l'article 105 LAA et de supprimer ainsi le recours devant l'Office fédéral des assurances sociales. On ouvre désormais la voie à la Commission de recours en matière d'assurance-accidents, ce qui figure à l'article 105, 3e alinéa, deuxième phrase, et à l'article 109 du projet LAA. Article 106, 1er alinéa Recours aux tribunaux cantonaux La modification est due à la création de la Commission de recours en matière d'assurance-accidents. Article 109 Commission de recours La Commission de recours du conseil d'administration de la CNA statue actuellement, selon l'article 109 LAA, comme autorité de recours de première instance sur les recours formés contre les décisions sur opposition prises par la CNA en matière de classement des entreprises et des assurés dans les classes et degrés des tarifs de primes. Le Conseil fédéral propose de remplacer cette commission par une commission de recours indépendante de la CNA en matière d'assurance-accidents (cf. ch. 224.1 ci-dessus). Celle-ci se prononcera en compensation sur les recours formés contre les décisions sur opposition prises par les autres assureurs; statuant en lieu et place de la Commission de recours du conseil d'administration de la CNA, elle peut reprendre les tâches de cette dernière comme autorité de recours. Article 110, 1er alinéa Tribunal fédéral des assurances Le renvoi à l'article 105, 2e alinéa, LAA figurant à la première phrase doit être supprimé puisque les litiges énumérés dans cette

disposition seront désormais déferés à la Commission de recours en matière d'assurance-accidents en lieu et place de l'Office fédéral des assurances sociales; les décisions de cette commission peuvent à leur tour faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral des assurances (art. 105 et 109 projet LAA). 547

La deuxième phrase du 1er alinéa doit en outre être supprimée. Elle restreint le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances quand il est appelé à statuer sur des décisions de la Commission de recours du conseil d'administration de la CNA concernant le classement dans les tarifs de primes. Ces décisions de la CNA seront à l'avenir d'abord déferées à une commission de recours indépendante (art. 109 projet LAA), puis au Tribunal fédéral des assurances par la voie du recours de droit administratif. Le pouvoir d'examen du Tribunal est également limité par rapport à ces autorités judiciaires inférieures. Cette restriction résulte cependant déjà de l'article 105, 2e alinéa, du projet OJ et ne doit donc pas être codifiée séparément dans la LAA. La deuxième phrase du 1er alinéa peut dès lors être supprimée. Commentaire des chiffres 39 à 65 de l'annexe au projet OJ: Vu la création de la Commission de recours DFEP, les lois précitées doivent être modifiées (cf. ch. 224.1 ci-dessus). Ce projet ne comprend que peu de modifications par rapport au texte de 1989 soumis au référendum. Ainsi le chiffre 57 est biffé parce que l'arrêté fédéral sur le contrôle officiel de la qualité dans l'industrie horlogère suisse sera caduc à la fin 1991. De plus, c'est aux chiffres 48 et 49 que la compétence de la Commission de recours DFEP comme commission d'arbitrage sera dorénavant expressément réglée. Les modifications étant d'ailleurs de manière générale plus ou moins équivalentes, on peut faire, pour l'ensemble des actes législatifs précités, un commentaire commun. Il faut d'abord constater que le pouvoir des autorités administratives de statuer en première instance ne subit aucune modification par rapport au droit en vigueur. Les autorités qui statuent sont donc les mêmes. Il en va de même pour la compétence de la cour suprême: la voie au Tribunal fédéral reste ouverte comme par le passé (art. 97 ss OJ). Par contre, la voie entre les autorités de première instance et le Tribunal fédéral est modifiée. Dans bien des cas en effet, la Commission de recours DFEP prend la place du Département fédéral de l'économie publique pour autant que ce dernier statue comme autorité de recours. La commission de recours est compétente, d'une manière ou d'une autre, pour statuer sur les recours portant contre les décisions des offices, que ce soit le Tribunal fédéral ou le Conseil fédéral qui tranche en dernière instance. Si, par contre, le département statue en première instance, ses décisions ne peuvent en principe être déferées à la Commission de recours DFEP que dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert (cf., p. ex., art. 107, 2e al, du projet de loi sur l'agriculture, annexe au projet OJ, ch. 45). Le Tribunal fédéral sera certes le premier à être déchargé par le remplacement du Département fédéral de l'économie publique comme autorité de recours par la Commission de recours DFEP, mais il ne sera pas seul: le Conseil fédéral aura lui aussi moins de recours à trancher. Il s'agit en particulier des litiges qui peuvent actuellement être déferés au Département fédéral de l'économie publique mais pour lesquels le recours de droit administratif n'est pas ouvert et qui étaient en 548

conséquence déferés jusqu'à présent au Conseil fédéral en dernière instance par la voie du recours administratif (art. 72 ss PA). En déferant désormais ces litiges à la Commission de recours DFEP en lieu et place du département, on supprime le recours au Conseil fédéral (art. 72 et 74, let. c, PA). Les décisions prises par la Commission de recours DFEP sur les recours formés contre les décisions des offices sont ainsi définitives, pour autant que le

recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ne soit pas ouvert. Pour ne rien oublier, il faut encore mentionner que la Commission de recours DFEP statuera en outre comme autorité de recours en lieu et place de certaines commissions de recours existantes. Mentionnons, à ce sujet, les exemples suivants: - la Commission de recours en matière d'affermage (art. 51,3e al, du projet de loi sur le bail à ferme agricole, annexe au projet OJ, ch. 7), - la Commission de recours des blés (art. 59, 3e al., du projet de loi sur le blé, annexe au projet OJ, ch. 48), - la Commission supérieure de recours en matière de contingentement laitier (art. 31,1er al., du projet d'arrêté sur l'économie laitière 1988, annexe au projet OJ, ch. 55). Les actes législatifs précités règlent déjà partiellement l'organisation et le statut de ces commissions de recours. Ces questions feront désormais l'objet d'une réglementation générale dans la loi sur la procédure administrative (art. 71a ss projet PA); elles peuvent dès lors être supprimées dans les différents actes législatifs (art. 59,5e al., de la loi sur le blé; art. 31,3e al., de l'arrêté sur l'économie laitière 1988). La Commission de recours DFEP ne se borne toutefois pas à n'être qu'une autorité de recours; elle statue en outre par exemple comme commission d'arbitrage en matière d'encouragement à la construction de logements et se prononce, dans cette même fonction, sur des réclamations de nature pécuniaire émanant de la Confédération ou dirigées contre elle, pour autant que le canton n'ait pas désigné une autorité spéciale à cet effet (art. 20, 4e al., du projet de loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements). La Commission de recours DFEP statue ici comme commission d'arbitrage en lieu et place du Département fédéral de l'économie publique, qui tranchait ces litiges jusqu'à présent (autres exemples d'une commission d'arbitrage, cf. annexe au projet OJ, ch. 24, 29, 48 et 49). 66. Loi sur la surveillance des assurances (art. 45a et 46) et 67. Loi fédérale sur la garantie des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurance sur la vie (art. 40) Une nouvelle commission de recours est créée en matière de surveillance des assurances (cf. ch. 224.1 ci-dessus). Elle statue en lieu et place du Département fédéral de justice et police sur les recours formés contre les décisions prises par 549

l'Office fédéral des assurances privées. Les décisions du département peuvent elles aussi être déferées à cette commission de recours. Cette innovation fait l'objet de l'article 45a de la loi sur la surveillance des assurances. Les 1er et 2e alinéas de l'article 46 de cette loi doivent être abrogés puisque l'article 45« les remplace. De même, il faut également abroger l'article 40 de la loi sur la garantie des obligations qui est, lui aussi, remplacé par l'article 45o de la loi sur la surveillance des assurances. 68. Loi fédérale sur la garantie contre les risques de l'investissement Article 24 Droit de recours Cette disposition doit être adaptée, puisque certaines décisions de la Commission de recours pour la garantie contre les risques de l'investissement seront désormais déferées à la Commission de recours DFEP (cf. ch. 224.1 ci-dessus). Arrêté fédéral concernant l'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral La durée de fonction des quinze, voire seize juges suppléants extraordinaires et des six rédacteurs d'arrêts s'achève à fin 1991. Le Parlement avait accepté cette durée limitée en pensant que la loi d'organisation judiciaire révisée entrerait en vigueur et que ses effets se feraient sentir avant cette date (FF 1983 IV 485 ss). Sans ces juges suppléants et ces rédacteurs d'arrêts, le Tribunal fédéral ne serait plus en mesure de maîtriser un tant soit peu le volume de travail actuel. Si la révision partielle et l'augmentation du nombre de juges suppléants (art. 1er, 1er al., projet OJ) n'entraient pas en vigueur au plus tard au début 1992, il faudrait prolonger cet arrêté fédéral (cf. ch. 261 ci-dessus). C'est pourquoi l'arrêté fédéral fait partie de ce message. Si besoin est, la prolongation de l'arrêté fédéral devra être séparée du message sur la révision de l'OJ

et faire l'objet d'une procédure accélérée afin de pouvoir être adoptée au cours de 1991 par le Parlement. 6 Conséquences 61 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel 611 Sur le plan de la Confédération Les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel, sur le plan de la Confédération, résultent d'une part de l'augmentation du nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral de quinze à 30 et de l'augmentation consécutive du nombre des rédacteurs d'arrêts, qui passent de 40 à 46. Les estimations qui suivent se limitent à ces mesures. Ne sont par contre pas prises en considération les mesures pour lesquelles une révision de l'OJ n'est pas nécessaire et que le Parlement peut introduire parallèlement au budget, à savoir l'engagement de collaborateurs personnels (assistants) pour les juges fédéraux et le développement des services scientifiques du Tribunal fédéral (cf. ch. 264 s. ci-dessus). De même, 550

les services de la Chancellerie ne seront pas évoqués, dans la mesure où ils ne dépendent pas directement de l'augmentation du nombre des juges suppléants. L'agrandissement et la construction des bâtiments du Tribunal fédéral à Lausanne ne seront pas traités ici; ils font l'objet d'un message séparé du Conseil fédéral au Parlement (FF 1990 III 665 ss; cf. ch. 122 ci-dessus). Le développement des commissions fédérales de recours aura d'autre part aussi des répercussions sur les finances et sur l'état du personnel, au niveau de la Confédération. 611.1 Augmentation du nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral Le Conseil fédéral propose d'augmenter le nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral de quinze à 30. De plus, il sera possible d'élire, en qualité de suppléants, les juges fédéraux sortants, sans devoir les imputer sur le nombre des suppléants (art. 1er, 1er et 3e al., projet OJ). Les raisons à l'origine de ces deux mesures ont déjà été évoquées plus haut (cf. ch. 261 s. ci-dessus). Quant aux frais supplémentaires engendrés par l'augmentation du nombre des juges suppléants et auxquels nous devons nous attendre, nous pouvons nous référer à ceux qui ont été établis pour les juges suppléants extraordinaires actuels. Evidemment, ils dépendront du travail dont les suppléants seront chargés par le Tribunal fédéral; comme on le sait, les juges suppléants sont rétribués en fonction du temps qu'ils ont consacré à leurs tâches (cf. art. 2 de l'ordonnance du 14 déc. 1956 fixant les indemnités de déplacement et les indemnités journalières des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, dans la version en vigueur depuis le 1er janv. 1991; RS173.122 et RO1991 2). Au cas où les juges suppléants coûtent autant que les juges suppléants extraordinaires qu'ils remplacent, on peut partir des montants annuels suivants (indemnités journalières selon la valeur moyenne à partir du 1er janv. 1991; renchérissement 1990 non inclus): Juges suppléants du Tribunal fédéral Fr. 1000 indemnités à 900 francs soit 900 000 Remboursement des frais et indemnités de déplacement, soit 65 000 Tant pour le Tribunal fédéral que pour le Tribunal fédéral des assurances, il est possible que l'un ou l'autre des juges fédéraux sortants soit élu juge suppléant et ce; sans qu'il soit imputé sur le nombre légal maximum des juges suppléants. Les frais qui en résulteront ne peuvent être déterminés avec précision. Néanmoins, ils ne seront pas trop élevés, dans la mesure où il ne s'agira que de cas isolés. 551

Rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral (Classe de traitement 26 ou 24) Fr. Fr. Traitement annuel de base et allocation de renchérissement 86 000 Indemnité de résidence + indemnité spéciale 5 000 Allocations familiales 1 600 92600 Traitement annuel brut (nombre de postes) x 6 = 555 600 Personnel de chancellerie du Tribunal fédéral (Classes de traitement 8, 7, 5) Traitement de base et allocation de renchérissement

000 Indemnité de résidence + indemnité spéciale 4 500 44500 Traitement annuel brut  
(nombre de postes) x 2 = 89 000 Récapitulation des coûts par année Fr. Juges suppléants du  
Tribunal fédéral 965 000 Rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral 555 600 Personnel de  
chancellerie du Tribunal fédéral 89 000 Total 1 609 600 611.2 Développement des  
commissions de recours fédérales Pour ce qui est des commissions de recours fédérales, il  
faut relever que les frais supplémentaires dont il sera question ne seront considérés comme  
tels que dans la mesure où ils découlent directement des nouveautés de cette révision  
partielle. Ne sont par contre pas prises en considération les mesures qui font l'objet d'autres  
projets, comme par exemple la création d'une Commission de recours en matière d'asile,  
décidée par le Parlement (RO 1990 938), de même la proposition du Conseil fédéral qui  
prévoit d'élargir la compétence de la Commission de recours pour la propriété intellectuelle  
dans le cadre de la révision de la loi sur les droits d'auteur à ce même domaine (FF 1989 III  
608). De plus, il est pratiquement impossible, pour différentes raisons, de chiffrer avec  
exactitude les frais supplémentaires engendrés par ces commissions de recours. Il est d'une  
part difficile d'évaluer le volume de travail de ces nouvelles commissions de recours - par  
exemple pour la Commission de recours DFEP - qui, comme autorités de recours, soulagent  
en partie les départements. Il n'est certes pas possible de transmettre sans autre à ces  
nouvelles commissions de recours la 552

charge actuelle des départements dans cette fonction, même si l'on connaissait déjà  
l'accroissement du volume des affaires, ce qui n'est pas le cas. Il n'est pas non plus possible  
d'évaluer actuellement si et dans quelle mesure certaines commissions de recours auront  
besoin de juges à plein temps à cause du volume des dossiers, ce qui amène une variable de  
plus dans l'évaluation des frais. En conséquence et avec toute la prudence nécessaire, on  
peut prévoir - en ce qui concerne le personnel - 0,6 million de francs supplémentaire pour le  
développement des commissions de recours existantes et 2,7 millions de francs de plus  
pour la création des nouvelles commissions de recours (état: automne 1990). C'est la  
Commission de recours DFEP qui nécessite le plus de frais supplémentaires (environ 2,2  
mio. de fr.). Cela vient du fait que le volume de travail probable de cette commission  
occupera jusqu'à dix juges à plein temps. En y ajoutant les frais pour les autres commissions  
de recours à créer s'élevant à quelque 0,5 million de francs, on parvient à un total d'environ  
3,3 millions de francs supplémentaires pour le personnel de ces commissions. Ces chiffres  
sont fondés sur l'hypothèse que les moyens investis en matière de personnel par les  
départements pour la liquidation des recours passeront aux commissions de recours, dans la  
mesure où elles seront désormais compétentes pour trancher de tels litiges en lieu et place  
des départements. Si cela ne se réalise pas, on assistera à une augmentation sensible des  
frais supplémentaires en matière de personnel pour les commissions de recours, pour un  
maximum d'environ 7,6 millions de francs. On ne pourra probablement pas éviter - comme  
pour les Tribunaux fédéraux (FF 1989III1632) - de séparer le personnel des commissions de  
recours de celui de l'administration fédérale et ainsi de mettre en évidence, aussi sur ce  
point, l'indépendance judiciaire des commissions par rapport à l'administration fédérale (cf.  
art. 71c projet PA, annexe au projet OJ, ch. 3). Les conséquences du développement des  
commissions de recours sur l'état du personnel de la Confédération ont déjà été évoquées.  
Là aussi, l'accent principal porte sur la Commission de recours DFEP qui, comme évoqué  
plus haut, nécessitera des juges à plein temps, auxquels il faut ajouter un nombre approprié  
de rédacteurs d'arrêts et du personnel de chancellerie. Pour l'instant, il est encore trop tôt  
pour savoir si, de leur côté, les Commissions de recours en matière de personnel fédéral et  
de contributions requerront, tôt ou tard, un président au moins à plein temps et les services

de juges à plein temps. Pour les autres commissions de recours et d'après les conditions actuelles, on peut prévoir que seuls des juges à temps partiel seront nécessaires, à moins qu'on ne leur attribue des tâches supplémentaires ou que le volume de travail ne s'accroisse considérablement par rapport à l'estimation qui en est faite aujourd'hui. Pour ce qui est des frais de matériel, il n'est pas encore possible de les chiffrer exactement, car ils dépendent de l'engagement de juges à temps complet et de bon nombre d'autres facteurs que l'on ne peut pas déterminer aujourd'hui (p. ex. location ou acquisition de bureaux). 612 Sur le plan des cantons et des communes Le nouveau droit impose aux cantons de désigner des autorités judiciaires statuant en dernière instance cantonale, pour autant que leurs décisions puissent directe- 553

ment faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances (art. 98a et 128 projet OJ). Le développement de l'appareil judiciaire administratif engendrera des frais pour les cantons. On ne peut toutefois les chiffrer, ne serait-ce qu'approximativement, car cet investissement variera selon les cantons; il dépendra en effet du développement actuel de leur juridiction administrative et de leur organisation judiciaire (cf. ch. 221 ci-dessus). 62 Autres conséquences II faut rappeler encore une fois ici que le principal objectif de la présente révision partielle est de décharger le Tribunal fédéral (cf. ch. 131 et 28 ci-dessus). 7 Programme de législature Le projet n'est pas mentionné dans le programme de législature 1987-1991 (FF 1988 I 353). Mais il est urgent et doit être présenté aux Chambres dans les plus brefs délais, car le volume des dossiers que doit traiter le Tribunal fédéral ne cesse de s'accroître et ce dernier doit absolument être déchargé rapidement (cf. ch. 13 ci-dessus). 8 Relation avec le droit européen Le projet tient particulièrement compte de la CEDH. D'une part, il vise à décharger le Tribunal fédéral et contribue ainsi à ce qu'il puisse dire le droit dans un délai raisonnable, comme l'article 6, chiffre 1, CEDH le requiert pour les «contestations sur des droits et obligations de caractère civil» ainsi que pour les «accusations en matière pénale». D'autre part, différentes procédures fédérales sont adaptées à la CEDH (cf. ch. 3 ci-dessus). De plus, la compatibilité de la procédure simplifiée et de la procédure par voie de circulation avec la CEDH a été examinée plus haut (cf. ch. 232.4 et 233.3 ci-dessus). 9 Bases juridiques 91 Constitutionnalité et conformité aux lois L'allègement de la charge du Tribunal fédéral, objet central du présent projet, doit être réalisé, par le biais de la révision de l'OJ et de nombreuses autres lois fédérales. Pour procéder à ces modifications, la Confédération se fonde sur la compétence constitutionnelle en matière de juridiction fédérale (art. 103 et 106 à 114bls est.). La constitutionnalité du développement des autorités judiciaires inférieures au Tribunal fédéral en matière administrative, à l'échelon fédéral et cantonal, a été examiné quand cela s'est avéré nécessaire (cf. ch. 225 ci-dessus). En outre, la révision de la procédure pénale militaire se fonde sur l'article 20 de la constitution. 554

92 Délégation de compétence législative Selon les dispositions finales du projet OJ, la compétence de légiférer est déléguée aux cantons et au Conseil fédéral (cf. ch. 1 dispositions d'exécution). Il s'agit d'une part d'édicter, au niveau cantonal et fédéral, les dispositions d'exécution relatives au développement des autorités judiciaires inférieures au Tribunal fédéral en matière de juridiction administrative fédérale. D'autre part, le Conseil fédéral nommera les autorités désormais compétentes pour juger des cas pour lesquels l'action de droit administratif n'est plus possible. La délégation se résume principalement à des ordonnances d'exécution, sauf en ce qui concerne les commissions d'arbitrage pour lesquelles le Conseil fédéral peut au besoin s'écarter de la loi sur la procédure administrative

(art. lia, 3e al., projet PA, annexe au projet OJ, ch. 3). On pourrait considérer comme une exception impropre l'autorisation faite au Conseil fédéral d'adapter la rédaction des dispositions de lois fédérales ou d'arrêts fédéraux contraires à la présente loi mais qui n'ont subi aucune modification formelle dans le cadre de la présente révision (ch. 2, 3e al., dispositions finales). Ce faisant, on évite toutefois que ce projet ne regorge d'une infinité d'adaptations purement rédactionnelles (cf. ch. 512 ci-dessus). Il faut par ailleurs relever que les cantons sont autorisés à édicter provisoirement les dispositions sur les autorités judiciaires inférieures au Tribunal fédéral sous forme d'actes législatifs non sujets au référendum, jusqu'à l'adoption de leur législation d'exécution (ch. 1, 2e al., dispositions finales). 34387 555

Loi fédérale Projet d'organisation judiciaire Modification du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 18 mars 1991 ^, arrête: I La loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>2</sup> est modifiée comme il suit: Titre Loi fédérale d'organisation judiciaire (Organisation judiciaire [OJ]) Art. 1er, 1er et 3e al. (nouveau) 1 Le Tribunal fédéral se compose de 30 juges et de 30 suppléants. 3 Les juges sortants du Tribunal fédéral, élus en qualité de sup- pléants, ne sont pas imputés sur le nombre des suppléants. Art. 3a (nouveau) Mandats ! Le tribunal peut autoriser ses juges à accepter des mandats d'expert 6 e' d'expert et à exercer des fonctions arbitrales ainsi que d'autres activités accessoires, dans la mesure où l'exercice de leur fonction de juge, l'indépendance et le prestige du tribunal n'en sont pas entra- vés. 2 Le tribunal détermine la compétence et les conditions auxquelles est soumise cette autorisation dans un règlement. Art. 4, 1er et 2e al. 1 Les parents et alliés en ligne directe, ou jusqu'au quatrième degré en ligne collatérale, ainsi que les conjoints et les conjoints de frères ou sœurs, ne peuvent exercer simultanément les attributions de juge ou de suppléant du Tribunal fédéral, de juge d'instruction fédéral, O FF 1991 II 461 2> RS 173.110 556

Organisation judiciaire de procureur général de la Confédération ou d'autres représentants du Ministère public. 2 Abrogé Art. 7, note marginale, 1er al. Greffiers, 1 L'Assemblée fédérale fixe parallèlement au budget, le nombre des êfcoUabora- greffiers, des secrétaires ainsi que des autres collaborateurs scienti- "ersonneis fiques, y compris les collaborateurs personnels des juges. Art. 12, 1er al, let. a 1 Le tribunal constitue, pour une période de deux années civiles, les sections suivantes: a. Deux ou trois cours de droit public, connaissant des affaires de droit public et de droit administratif, en tant que celles-ci n'incombent pas, en vertu du règlement, à une autre cour ou, en vertu des articles 122 et suivants, au Tribunal fédéral des assurances; Art. 13, 1er et 5e al. 1 Le tribunal nomme pour la même durée les présidents des sections et désigne le suppléant du président de la Chambre d'accusation. 5 Le président de chaque section peut faire expulser de la salle d'audience les personnes qui résistent à ses ordres. Il peut les punir d'une amende disciplinaire de 300 francs au plus et les faire détenir pendant vingt-quatre heures. Le juge chargé de l'instruction a les mêmes pouvoirs pendant ses audiences. Art. 15 Quorum 1 En règle générale, les sections siègent à trois juges. 2 Lorsque la cause soulève une question de principe ou lorsque le président de la section l'ordonne, les cours de droit public, les cours civiles et la cour de cassation pénale siègent à cinq juges. 3 Les cours de droit public siègent à sept juges lorsqu'elles statuent sur des recours de droit public formés contre des actes législatifs cantonaux soumis au référendum ou contre des décisions ayant trait à la recevabilité d'une initiative ou à l'exigence d'un référendum, à moins que le recours ne porte sur une cause au niveau communal. Art. 17, 1er al. 1 Les débats, les délibérations et les votations ont lieu en séance

publique, exception faite des délibérations et votations des sections 37 Feuille fédérale.  
143e année. Vol. II 557

Organisation judiciaire pénales, de la Chambre des poursuites et des faillites et, lorsqu'il s'agit d'affaires disciplinaires, des cours de droit public. Art. 30 Mémoires 1 Tous les mémoires destinés au tribunal doivent être rédigés dans une langue nationale, signés, accompagnés des annexes prescrites et produits en nombre suffisant pour le tribunal et chaque partie, mais au moins en deux exemplaires. 2 Lorsque la signature d'une partie, d'un représentant autorisé, la procuration ou les annexes prescrites font défaut, ou encore lorsque le signataire n'est pas autorisé, un délai convenable est imparti à l'intéressé pour réparer le vice, avec l'avertissement qu'à défaut, l'acte ne sera pas pris en considération. 3 Les pièces illisibles, inconvenantes ou prolixes sont renvoyées à la partie intéressée, qui est invitée à les refaire. Art. 31 Discipline 1 Celui qui, au cours de la procédure écrite ou orale, enfreint les convenances ou trouble la marche d'une affaire est passible d'une réprimande ou d'une amende disciplinaire de 300 francs au plus. 2 Le plaideur ou son représentant qui use de mauvaise foi ou de procédés téméraires peut être condamné à une amende disciplinaire de 600 francs au plus et, en cas de récidive, de 1500 francs au plus. Art. 32, note marginale; 3e, 4e et 5e al. (nouveaux) Délais 3 Les actes de procédure doivent être accomplis dans les délais. Les observation\* 10"" mémoires doivent être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit à l'autorité compétente pour les recevoir soit, à son adresse, à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse. 4 Sauf disposition contraire de la loi, un délai est considéré comme observé: a. Lorsqu'un mémoire qui devait être adressé au tribunal l'est en temps utile à une autre autorité fédérale ou à l'autorité cantonale qui a statué; b. Lorsqu'un mémoire qui devait être adressé à une autorité cantonale l'est en temps utile au tribunal ou à une autre autorité fédérale. 5 Ces écrits sont transmis sans délai à l'autorité compétente. 558

Organisation judiciaire Procédures spéciales a. Procédure simplifiée Art. 36a (nouveau) 1 Les sections, siégeant à trois juges, décident à l'unanimité, sans délibération publique: a. De ne pas entrer en matière sur les recours ou les actions manifestement irrecevables; b. De rejeter un recours manifestement infondé; c. D'admettre un recours manifestement bien fondé. 2 Les recours et les actions introduits de manière procédurière ou à tout autre égard abusifs sont irrecevables. 3 Les sections motivent sommairement leurs décisions. Elles peuvent renvoyer aux motifs de la décision attaquée ou au mémoire d'une partie ou d'une autorité. b. Procédure par voie de circulation Art. 36b (nouveau) Le tribunal statue par voie de circulation en cas d'unanimité et lorsqu'aucun juge ne demande une audience en délibération. Art. 37, al. 2bis (nouveau) et 3e al. 2"" Avec le consentement des parties et de l'autorité dont la décision était attaquée, le tribunal peut renoncer à la rédaction des motifs. 3 L'arrêt est rédigé dans une langue officielle, en règle générale dans la langue de la décision attaquée. Si les parties parlent une autre langue officielle, l'expédition peut être rédigée dans cette langue. Dans les procès directs, il sera tenu compte de la langue des parties. Rapport avec la procédure civile fédérale An. 40 Lorsque la présente loi ne contient pas de disposition de procédure, la loi fédérale de procédure civile fédérale ') est applicable. ') RS 273 Art. 41, 2e al. (nouveau) 2 Lorsque le Tribunal fédéral n'est pas compétent, les actions de droit civil contre la Confédération sont intentées, sauf convention contraire et sauf disposition contraire du droit fédéral, devant les juridictions cantonales, soit à Berne, soit au chef-lieu du canton dans lequel le demandeur est domicilié. 559

Organisation judiciaire Art. 44, let. a Le recours en réforme est recevable dans les contestations civiles portant sur un droit de nature non pécuniaire, ainsi que dans les cas suivants: a. Refus du changement de nom (art. 30, 1er et 2e al., CC1'); An. 45, let. a Le recours en réforme est recevable, sans égard à la valeur litigieuse, pour les affaires civiles portant sur un droit de nature pécuniaire: a. Dans les contestations relatives à l'usage d'une raison de commerce, à la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance, des mentions de récompenses industrielles, des dessins et modèles, aux brevets d'invention, à la protection des obtentions végétales, à la propriété littéraire et artistique et aux cartels; Art. 51, 1er al, let. a 1 La procédure devant les autorités cantonales et la rédaction de leurs décisions sont régies par la législation cantonale, sous les réserves ci-après: a. Dans les contestations de nature pécuniaire lorsque le montant de la réclamation n'est pas déterminé, la demande indiquera et, sauf difficultés sérieuses, la décision constatera si la valeur litigieuse exigée est atteinte; Art. 55, 1er al, let. a 1 Outre la désignation de la décision attaquée et de la partie intimée, l'acte de recours doit contenir: a. Dans les contestations de nature pécuniaire lorsque le montant de la réclamation n'est pas déterminé, la mention que la valeur exigée est atteinte, ainsi que, éventuellement, les motifs pour lesquels le recourant conteste une constatation contraire de la juridiction inférieure; Art. 59 Réponse, 1 Un délai de 30 jours est imparti à l'intimé pour répondre au réfonne ejoint recours en réforme, à moins que le tribunal, statuant en procédure simplifiée, n'entre pas en matière ou ne rejette le recours. 2 L'intimé peut former un recours joint pour demander la réforme du jugement au détriment du recourant; il prend les conclusions nécessaires dans son mémoire de réponse. ') RS 210 560

Organisation judiciaire 3 Les prescriptions de forme applicables à l'acte de recours s'appliquent par analogie à la réponse et au recours joint. 4 Un délai est imparti aux parties adverses pour répondre au recours joint. En règle générale, il n'est pas procédé à un échange ultérieur d'écritures. 5 Le recours joint devient caduc si le recours en réforme est retiré ou si le tribunal n'entre pas en matière. Art. 60 et 61 Abrogés Art. 62, 1er et 2e al. 1 Le président peut ordonner des débats. 2 Abrogé Art. 72, 2e et 3e al. 2 Abrogé 3 Si le tribunal ordonne un échange d'écritures, il communique l'acte à l'autorité dont émane la décision et à l'intimé en leur impartissant un délai suffisant pour la réponse. Art. 73, 2e al., deuxième partie 2 ...; dans les cas prévus à l'article 68, 1 " alinéa, lettre e, il peut néanmoins, si la cause est en état d'être jugée, se prononcer lui-même sur la question de compétence. Art. 86 Epuisement des 1 Le recours de droit public n'est recevable qu'à rencontre des camonaide dr"" décisions prises en dernière instance cantonale. 2 Lorsque ces recours portent sur des affaires de double imposition intercantonale ou sur le séquestre de biens d'Etats étrangers, il n'est pas nécessaire que les moyens de droit cantonal aient été épuisés. Art. 92 Abrogé Art. 93, 1er al. 1 Si le tribunal ordonne un échange d'écritures, il communique le recours à l'autorité qui a pris l'arrêté ou la décision attaqués ainsi 561

Organisation judiciaire qu'à la partie adverse et à d'autres intéressés éventuels en leur impartissant un délai suffisant pour répondre et pour produire le dossier. Art. 98, let. e Sous réserve de l'article 47, 2e à 4e alinéas, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 ^ sur la procédure administrative, le recours de droit administratif est recevable contre les décisions: e. Des commissions fédérales de recours et d'arbitrage, y compris les tribunaux arbitraux institués par des contrats de droit public; Art. 98a (nouveau) lia. Autorités 1 Les cantons instituent des autorités judiciaires statuant en dernière ?nstancecè' ère instance cantonale, dans la mesure où leurs décisions peuvent cantonale directement faire l'objet d'un recours de

droit administratif devant le Tribunal fédéral. 2 Ils règlent la compétence de ces autorités, leur organisation et la procédure dans les limites fixées par les dispositions du droit fédéral. 3 La qualité pour recourir et les motifs de recours doivent être admis au moins aussi largement que pour le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Art. 100, let. a, e, ch. 5, let. f, k, ainsi que let. s, t, u et v (nouvelles) En outre, le recours n'est pas recevable contre: a. Les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique, la coopération au développement et l'aide humanitaire ainsi que les autres affaires intéressant les relations extérieures; e. En matière de rapports de service du personnel fédéral: 5. Abrogé f. Les décisions en matière de poursuite pénale, à l'exception de celles concernant le refus de l'autorisation de poursuivre pénalement des agents de la Confédération et, en tant que le droit fédéral n'en dispose pas autrement, celles qui concernent l'entraide judiciaire en matière pénale; k. En matière scolaire: 1. La reconnaissance ou le refus de reconnaître des certificats de maturité suisses; " RS 172.021 562

Organisation judiciaire 2. La reconnaissance, le refus de reconnaître ou le retrait de la reconnaissance d'écoles suisses à l'étranger; s. Les décisions en matière d'encouragement à la recherche, dans la mesure où le droit fédéral prévoit que le Conseil fédéral statue en instance unique; t. En matière de protection de l'environnement: 1. Les décisions relatives à l'obligation faite aux cantons de mettre à la disposition d'autres cantons des installations adéquates de recyclage, de neutralisation et d'élimination des déchets ainsi que, dans ce contexte, les décisions relatives à la répartition des frais; 2. Les décisions relatives aux emplacements des décharges et des autres installations de traitement des déchets dangereux; u. En matière d'énergie nucléaire: Les décisions sur des autorisations concernant des installations nucléaires ou des mesures préparatoires; v. En matière de formation professionnelle: Les décisions relatives à l'admission aux examens et aux cours et les décisions sur le résultat d'examens. Art. 101, let. d Le recours n'est pas non plus recevable contre: d. Les décisions sur la révocation totale ou partielle de décisions contre lesquelles le recours de droit administratif n'est pas ouvert, sauf les décisions sur la révocation de décisions attributives d'avantages, visées à l'article 99, lettres c à f et h, et à l'article 100, lettre b, chiffre 3, lettres c et e, chiffre 1, lettre k, chiffre 1, lettres l et v. Art. 104, let. c Le recours peut être formé: c. Pour inopportunité: 1. De décisions de première instance relatives à la fixation de contributions publiques ou d'indemnités de droit public; 2. De mesures disciplinaires prononcées par le Conseil fédéral en première instance contre des agents de la Confédération; 3. D'autres décisions, lorsque le droit fédéral prévoit le grief de l'inopportunité. 563

Organisation judiciaire Art. 105, 2e al. 2 Lorsque le recours est dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure. Art. 109 Abrogé An. 110, 1er al, première partie 1 Si le tribunal ordonne un échange d'écritures, il communique le recours à l'autorité qui a rendu la décision attaquée et, le cas échéant, à d'autres parties ou intéressés; ... 9. Débats Art. 112 Le président peut ordonner des débats. I. Recevabilité de l'action de droit administratif Art. 116 Sous réserve de l'article 117, le Tribunal fédéral connaît en instance unique des contestations fondées sur le droit administratif fédéral, qui: a. Opposent la Confédération et des cantons, sauf celles portant sur l'approbation d'actes législatifs; b. Opposent des cantons; c. Portent sur des prétentions en dommages-intérêts résultant de l'activité officielle

des personnes énumérées à l'article premier, 1er alinéa, lettres a à c, de la loi sur la responsabilité<sup>1</sup>). Art. 117, let. c L'action de droit administratif n'est pas recevable lorsque: c. Le litige ressortit, en vertu d'autres lois fédérales, à l'une des autorités énumérées à l'article 98, lettres b à h; le recours de droit administratif est ouvert en dernière instance contre les décisions de ces autorités. Art. 118 Abrogé ') RS 170.32 564

Organisation judiciaire Art. 120 2. Dispositions Pour le surplus, l'article 105, 1er alinéa, de la présente loi et les S'deen' articles 3 à 85 de la loi fédérale de procédure civile fédérale<sup>1</sup>) sont procédure applicables par analogie. Art. 123, 1er et 2e al. 1 Le Tribunal fédéral des assurances se compose de neuf juges et de neuf suppléants. 2 Les articles premier à 5 s'appliquent par analogie à la nomination des juges et des suppléants, l'article 6 à la nomination du président et du vice-président. Art. 125, première phrase Pour le surplus, le Tribunal fédéral des assurances s'organise en appliquant par analogie les articles 8, 9, 1er à 3e et 7e alinéas, les articles 10, 11, 13, 1er à 3e et 5e alinéas, les articles 14, 15, 1er et 2e alinéas, les articles 16 à 18, 19, 2e alinéa, ainsi que les articles 20 à 26 et 28. ... Art. 127, 1er al. Abrogé II. Compétence 1. Comme autorité de recours a. Principe Art. 128 Le Tribunal fédéral des assurances connaît en dernière instance des recours de droit administratif contre des décisions au sens des articles 97, 98, lettres b à h, et de l'article 98«, en matière d'assurances sociales. Art. 130 2. En instance Le Tribunal fédéral des assurances connaît en instance unique des a°Principe actions de droit administratif au sens de l'article 116, en matière d'assurances sociales. Réserve en faveur de la loi fédérale sur la procédure pénale D RS 273 2> RS 312.0 Art. 139 La loi fédérale sur la procédure pénale<sup>2</sup>' s'applique à la révision des arrêts rendus sur l'action pénale par les autorités fédérales de répression. 565

Organisation judiciaire Violation de la Convention européenne des droits de l'homme Art. 139a (nouveau) 1 La demande de révision d'un arrêt du Tribunal fédéral ou d'une décision d'une autorité inférieure est recevable lorsque la Cour européenne des droits de l'homme ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a admis le bien-fondé d'une requête individuelle pour violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950'), ou de ses protocoles et que réparation ne peut être obtenue que par la voie de la révision. 2 Si le Tribunal fédéral constate qu'une révision s'impose mais qu'elle est de la compétence d'une autorité inférieure, il renvoie l'affaire à cette dernière pour qu'elle mette en œuvre la procédure de révision. 3 L'autorité cantonale est tenue d'entrer en matière sur la demande de révision même si le droit cantonal ne prévoit pas ce motif de révision. Art. 141, 1er al, let. c (nouvelle) 1 La demande de révision doit être présentée au Tribunal fédéral, sous peine de déchéance: c. Pour les cas prévus à l'article 139a, au plus tard 90 jours après que l'Office fédéral de la justice a notifié aux parties la décision des autorités européennes. Art. 149 Les frais judiciaires et les dépens sont déterminés par les prescriptions ci-après, les dispositions contraires de la loi fédérale sur la procédure pénale<sup>2</sup>) étant cependant applicables dans les causes pénales. » RS 0.101 2> RS 312.0 An. 150, 1er al. 1 Quiconque saisit le Tribunal fédéral est tenu, par ordre du président, de fournir des sûretés en garantie des frais judiciaires présumés (art. 153 et 153a). Lorsque des motifs particuliers justifient une exception, le tribunal peut renoncer entièrement ou partiellement à exiger la constitution de sûretés. 566

Organisation judiciaire Art. 153 Frais judiciaires 1 Les frais judiciaires à la charge des parties comprennent l'émolu- a. En général ment judiciaire, les dépenses consenties pour des traductions dans une langue ou issues d'une langue qui ne figure pas au nombre des langues nationales, pour des expertises, des indemnités de témoins et la détention

préventive. 2 Lorsqu'une affaire est liquidée par un désistement ou une transaction, le tribunal peut renoncer à percevoir tout ou partie des frais. Art. 153a (nouveau) t>.  
Emolument 1 L'émolument judiciaire est fixé en fonction de la valeur litigieuse, judiciaire ^ l'ampjeur et je la difficulté du procès, de la façon de procéder des parties, ainsi que de leur situation financière. 2 II oscille: a. Entre 1000 et 100 000 francs dans les contestations dont le tribunal connaît en instance unique; b. Entre 200 et 5000 francs pour les recours de droit public et de droit administratif portant sur des affaires non pécuniaires; c. Entre 200 et 50 000 francs dans les autres contestations. 3 Lorsque des circonstances particulières le justifient, le tribunal peut majorer ces montants jusqu'au double. Art. 154, 2e al. 2 Lorsqu'il n'y a ni affaire civile ni intérêt pécuniaire, il peut aussi être fait abstraction, pour des motifs particuliers et à titre exception- nel, de l'émolument judiciaire et des dépens dans d'autres contesta- tions de droit public. An. 156, 4e al. Abrogé II Les abrogations et les modifications d'autres actes législatifs figurent en annexe et font partie intégrante de la présente loi. 567

Organisation judiciaire III Dispositions finales 1. Dispositions d'exécution 1 Les cantons édictent, dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions d'exécution relatives à la compétence, à l'organisa- tion et à la procédure des dernières instances cantonales au sens de l'article 98a. 2 Jusqu'à l'adoption de leur législation d'exécution, les cantons peuvent au besoin édicter des dispositions provisoirement par voie d'actes législatifs non sujets au référendum. 3 Le Conseil fédéral édicté, dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions d'exécution relatives: a. A l'organisation et à la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage au sens des articles lia à 71c de la loi fédérale sur la procédure administrative "; b. Au pouvoir de statuer dans les cas où l'action de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances statuant en instance unique était recevable sous l'empire de l'ancien droit mais ne l'est plus conformément aux articles 116 et 130 de la présente loi. Le pouvoir de statuer doit être transféré à une autorité fédérale compétente selon la matière traitée dont les décisions peuvent directement ou indirectement être déférées au Tribunal fédéral ou au Tribunal fédéral des assurances. Des commissions fédérales de recours ou d'arbitrage compétentes selon la matière traitée doivent être désignées comme autorités dont les décisions peuvent directement être déférées à l'un des tribunaux fédéraux. Sont réservées les dispositions d'autres lois fédérales qui transfèrent le pouvoir de statuer à une autorité cantonale. 2. Abrogation de dispositions contraires 1 Les dispositions de droit fédéral et cantonal contraires à la présente loi sont abrogées dès son entrée en vigueur. 2 Font exception les dispositions contraires relatives à la compétence, à l'organisa- tion et à la procédure des dernières instances cantonales ainsi qu'à la recevabilité de l'action de droit administratif; elles restent en vigueur jusqu'à ce que les cantons et le Conseil fédéral aient édicté les dispositions d'exécution de la présente loi. ? Le Conseil fédéral peut adapter la rédaction des dispositions de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux contraires à la présente loi mais qui n'ont subi aucune modification formelle dans le cadre de la présente révision. >) RS 172.021 568

Organisation judiciaire 3. Dispositions transitoires 1 La présente loi s'applique aux procédures introduites devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances après son entrée en vigueur. Cependant, elle ne s'applique aux procédures de recours que si la décision attaquée a également été rendue après son entrée en vigueur. 2 Au surplus, les articles 15, 36a et b, 150, 153 et 153« de la présente loi s'appliquent à toutes les procédures

pendantes devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances lors de son entrée en vigueur. 3 Les cantons et le Conseil fédéral édictent des dispositions transitoires concernant leurs dispositions d'exécution. 4. Référendum et entrée en vigueur 1 La présente loi est sujette au référendum facultatif. 2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. 3 II ajourne l'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi relatives à l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage ainsi qu'à la recevabilité de l'action de droit administratif jusqu'à ce qu'il ait édicté les dispositions d'exécution correspondantes. 34387 569

Organisation judiciaire Annexe Abrogation et modification d'autres actes législatifs 1. Loi sur la responsabilité<sup>1</sup> Art. 10 1 L'autorité compétente statue sur les réclamations de la Confédération qui sont contestées ou sur celles qui sont dirigées contre elle. La procédure de recours est régie par les dispositions générales sur l'organisation judiciaire. 2 Le Tribunal fédéral statue en instance unique au sens des articles 116 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>2</sup> sur les demandes contestées de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation morale résultant de l'activité officielle des personnes énumérées à l'article premier, 1er alinéa, lettres a à c. La Confédération peut être actionnée devant le Tribunal fédéral si l'autorité compétente a laissé s'écouler trois mois à compter du jour de la réclamation sans la contester ou sans prendre position. Art. 19, 3e al. (nouveau) 3 L'institution statue sur les réclamations contestées de tiers ou de la Confédération qui sont dirigées contre elle ainsi que sur les réclamations de l'institution dirigées contre les organes ou les employés fautifs. Sa décision peut faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. La procédure de recours est régie par la loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>2</sup><sup>1</sup> Art. 20, 3e al. 3 Si, dans les cas visés à l'article 10, 2e alinéa, la Confédération conteste la demande ou si elle ne prend pas position dans les trois mois, le lésé doit introduire action dans un nouveau délai de six mois sous peine de péremption. 2. Loi sur l'organisation de l'administration<sup>3</sup>) Art. 42, al. Ibis (nouveau) Ibls Elles passent de plein droit au département compétent en la matière s'il s'agit de décisions qui, selon la loi fédérale d'organisation judiciaire <sup>2</sup> peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral; le recours de droit administratif dirigé contre des décisions du Conseil fédéral au sens de l'article 98, lettre a, de la loi fédérale d'organisation judiciaire est réservé. ') RS 170.32 2> RS 173.110; RO ... 3> RS 172.010 570

Organisation judiciaire 3. Loi fédérale sur la procédure administrative<sup>1</sup> Art. 11, note marginale C. Représentation et assistance I. En général H. Représentation obligatoire Art. lia (nouveau) 1 Si plus de 20 personnes présentent des requêtes collectives ou individuelles pour défendre les mêmes intérêts, l'autorité peut exiger d'elles qu'elles choisissent, pour la procédure, un ou plusieurs représentants. . 2 Si elles ne donnent pas suite à cette exigence dans un délai suffisant à cet effet, l'autorité leur désigne un ou plusieurs représentants. 3 Les dispositions relatives aux dépens alloués dans la procédure de recours s'appliquent par analogie aux frais de représentation. La partie contre laquelle les requêtes sont dirigées doit, sur injonction de l'autorité, faire l'avance des frais afférents à la représentation officielle. Art. 22a (nouveau) nia. Fériés Les délais fixés en jours par la loi ou par l'autorité ne courent pas: a. Du 7e jour avant Pâques au 7e jour après Pâques inclusivement; b. Du 15 juillet au 15 août inclusivement; c. Du 18 décembre au 1er janvier inclusivement. II. Audition <sup>Î</sup> réalable . En général 2. Procédure spéciale Art. 30, note marginale Art. 30a (nouveau) 1 S'il est vraisemblable que de nombreuses personnes seront touchées par une décision ou si l'identification de toutes les parties exige des efforts

disproportionnés et occasionne des frais excessifs, l'autorité, avant de prendre celle-ci, peut publier la requête ou le projet de décision, sans motivation, dans une feuille officielle et mettre simultanément à l'enquête publique la requête ou le projet de décision dûment motivés en indiquant le lieu où ils peuvent être consultés. »> RS 172.021 571

Organisation judiciaire 2 Elle entend les parties en leur impartissant un délai suffisant pour formuler des objections. 3 Dans sa publication, l'autorité attire l'attention des parties sur leur obligation éventuelle de choisir un ou plusieurs représentants et de supporter les frais de procédure ainsi que les dépens. Art. 36, let. c et d (nouvelle) L'autorité peut notifier ses décisions par publication dans une feuille officielle lorsque: c. L'affaire met en cause un grand nombre de parties; d. L'identification de toutes les parties exigerait des efforts disproportionnés et occasionnerait des frais excessifs. An. 46, let. f (nouvelle) Le recours n'est pas recevable contre: f. Les décisions incidentes relatives à la fixation d'un délai pour choisir un ou plusieurs représentants et à la désignation d'un ou plusieurs représentants. Art. 66, 1er al. 1 L'autorité de recours procède, d'office ou à la demande d'une partie, à la révision de sa décision: a. Lorsqu'un crime ou un délit l'a influencée; b. Lorsque la Cour européenne des droits de l'homme ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a admis le bien-fondé d'une requête individuelle pour violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), du 4 novembre 1950<sup>^</sup>, ou de ses protocoles, et que réparation ne peut être obtenue que par la voie de la révision. Chapitre IV: Autorités spéciales Art. 71a (nouveau) A. com- 1 Si d'autres lois fédérales le prévoient, les commissions d'arbitrage «déraîes de statuent comme autorités de première instance et les commissions recours et fédérales de recours comme autorités de recours. d arbitrage et CrocTdireCe 2 ^ présente loi règle la procédure applicable devant ces com- missions. Les articles 2 et 3 sont réservés. ') RS 0.101 572

Organisation judiciaire 3 Dans la mesure où les commissions statuent comme commissions d'arbitrage, le Conseil fédéral peut au besoin édicter d'autres dispositions. Art. 71b (nouveau) n. Organisa- 1 Les commissions se composent de sept juges à moins que le droit L°Composition fédéral n'en prescrive un plus grand nombre. e t nomination i ,-,,, - s . . . , . . . , - \* z Elles siègent a cinq juges lorsqu'elles sont appelées a statuer sur des causes qui soulèvent des questions de principe et à trois juges dans les autres cas; le droit fédéral peut prévoir un juge unique, en particulier lorsqu'il s'agit de statuer sur des recours manifestement irrecevables, manifestement mal ou bien fondés ou sur des recours contre des décisions relatives à des prétentions pécuniaires dont la valeur litigieuse est minime. 3 Le Conseil fédéral nomme les présidents, les vice-présidents et les autres juges. Il veille à ce que les minorités linguistiques et les différentes régions du pays soient équitablement représentées. Il pourvoit à ce que les milieux intéressés soient équitablement re- présentés au sein des commissions compétentes pour une matière déterminée. 4 II peut désigner un président commun à plusieurs commissions et, si la charge de travail l'exige, nommer des juges exerçant leurs fonctions à plein temps. 5 Un secrétariat est institué pour chaque commission ou pour plusieurs d'entre elles, d'entente avec leur président. Art. 71c (nouveau) i. indépen- : Dans l'exercice de leur activité, les juges sont indépendants et ne dance sont soumis qu'à la loi. 2 Les juges ne peuvent faire partie de l'administration fédérale. 3 Au surplus, le statut des juges exerçant leurs fonctions à temps partiel est régi par le droit fédéral applicable aux membres des commissions extraparlimentaires. 4 La législation fédérale sur le statut des fonctionnaires s'applique au statut des juges exerçant leurs fonctions à plein temps, dans la mesure où son application n'est pas de nature à

compromettre l'indépendance de ceux-ci; le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires. Il peut en outre unifier la durée des fonctions et la limite d'âge fixées pour les juges exerçant leurs fonctions à plein temps et pour ceux qui exercent leurs fonctions à temps partiel. 5 Le personnel des secrétariats des commissions de recours est subordonné, pour son activité, aux présidents des commissions. 38 Feuille fédérale. 143' année. Vol. II 573

Organisation judiciaire 6 Le Conseil fédéral exerce la surveillance administrative sur la gestion des commissions; celles-ci lui adressent chaque année un rapport sur leur gestion à l'attention de l'Assemblée fédérale. 3. Exceptions Art. 71d (nouveau) Les articles 11b et 71c ne sont pas applicables aux commissions suivantes, dont l'organisation se détermine uniquement selon le droit fédéral applicable dans le cas d'espèce: a. Les commissions d'arbitrage en matière de perception de droits d'auteurs; b. Les commissions de recours en matière de visites sanitaires militaires et les commissions d'estimation de l'administration militaire; c. Les commissions d'estimation en matière d'expropriation; d. La commission d'estimation et la commission de recours pour l'amélioration de la plaine de la Linth; e. L'autorité indépendante d'examen de plaintes en matière de radio et télévision; f. Le tribunal arbitral de la Commission AVS/AI; g. L'autorité de recours en matière de frais d'administration de l'assurance-chômage; h. Les commissions de recours en matière de commerce de fromage et les commissions régionales de recours en matière de contingentement des livraisons de lait. Art. 72, note marginale B. Conseil fédéral I. Comme autorité de recours 1. Recevabilité du recours a. En général b. Décisions et actes législatifs des cantons An. 73, note marginale Art. 74, note marginale 1. Irrecevabilité du recours 574

Organisation judiciaire Art. 75, note marginale 3. Instruction du recours Art. 76 4.

Récusation I Le membre du Conseil fédéral dont le département a pris la décision attaquée se récuse lorsque le Conseil fédéral statue. 2 Son département peut participer au même titre qu'un recourant à la procédure devant le Conseil fédéral et peut en outre prendre part à la procédure de consultation prévue à l'article 54 de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration I\ 3 Si de nouveaux éléments de fait ou de droit sont invoqués lors de la procédure de consultation, le recourant, d'éventuelles parties adverses ou d'autres intéressés doivent être invités à se prononcer à leur sujet. 5. Dispositions complémentaires de procédure II. Comme juridiction unique ou de première instance C. Assemblée fédérale Art. 77, note marginale Art. 78, note marginale Art. 79, note marginale 4. Statut des fonctionnaires<sup>2)</sup> Art. 33 Sont autorités disciplinaires: a. Le Conseil fédéral et les autorités désignées par lui qui lui sont subordonnées, pour leurs fonctionnaires; b. Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances pour leurs fonctionnaires; c. Les autorités de recours énumérées à l'article 58 de la présente loi. !> RS 172.010 2> RS 172.221.10 575

Organisation judiciaire Chapitre VII: Recours Art. 58 1 En cas de litige avec une institution de prévoyance, les voies de recours sont régies par l'article 73 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité<sup>1</sup>. 2 Les autorités de recours compétentes pour statuer sur d'autres réclamations pécuniaires découlant des rapports de service, sur des réclamations non pécuniaires et sur des mesures disciplinaires sont: a. Les départements, la Chancellerie fédérale, la Direction générale des douanes et les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération pour les décisions prises en première instance par des autorités qui leur sont subordonnées; b. Dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert: 1. Le Tribunal fédéral pour les décisions du Conseil fédéral prises en première instance et les

décisions du Tribunal fédéral des assurances dans les affaires se rapportant à son personnel; 2. Le Tribunal fédéral des assurances pour les décisions du Tribunal fédéral et les décisions sur recours de sa commission de recours en matière de personnel dans les affaires se rapportant à son personnel; 3. La commission de recours en matière de personnel fédéral pour les décisions prises en première instance ou sur recours par les départements, la Chancellerie fédérale, la Direction générale des douanes et les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération; c. Dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert: 1. Le département compétent pour les décisions prises en première instance ou sur recours par la Direction générale des douanes et les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération; 2. Le Conseil fédéral pour les décisions prises en première instance par les départements et la Chancellerie fédérale; d. Le Tribunal fédéral pour les décisions de la commission de recours en matière de personnel fédéral. Art. 59 1 Si, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert, les décisions prises sur recours par les départements et la Chancellerie fédérale sont définitives. ) RS 831.40 576

Organisation judiciaire 2 Les décisions prises en première instance ou sur recours par les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération sont définitives, pour autant que le Conseil fédéral le prescrive dans les règlements des fonctionnaires<sup>1</sup> et dans le règlement des employés<sup>2</sup>; s'il prescrit que les décisions prises sur recours sont définitives, il peut prévoir deux instances de recours au sein des établissements ou entreprises. Art. 60 1 Les commissions disciplinaires donnent, à la demande des recourants<sup>3</sup> leur avis sur les recours dirigés contre des mesures disciplinaires qui ne peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, à l'exception du blâme et de l'amende jusqu'à 20 francs. 2 Le Conseil fédéral règle l'organisation et la procédure des commissions disciplinaires. Art. 61 Abrogé 5. Arrêté fédéral du 19 décembre 19693) concernant le nombre des greffiers et des secrétaires du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances Abrogé 6. Arrêté fédéral du 19 décembre 19244) sur les fonctions arbitrales des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances Abrogé 7. Loi fédérale du 4 octobre 19855) sur le bail à ferme agricole Art. 51 Recours devant la commission de recours DFEP Les décisions de dernière instance cantonale peuvent être déferées à la commission de recours DFEP qui statue définitivement. »> RS 172.221.101/.102/.103

4> RS 3 577 2> RS 172.221.104

5> RS 221.213.2 3> RO 1970 133, 1980 274, 1981 226 577

Organisation judiciaire 8. Loi fédérale du 26 septembre 1890<sup>6</sup> concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance et des mentions de récompenses industrielles Art. 16bis, 2e et 3e al. (nouveau) 2 Les décisions de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle en matière de marque ainsi que celles du Département fédéral de justice et police sur la radiation d'office d'une marque peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de recours en matière de propriété intellectuelle. 3 Les mêmes voies de recours sont ouvertes contre les décisions de l'Office fédéral du registre du commerce relatives à l'inadmissibilité d'une raison de commerce et du nom d'une association ou d'une fondation. 9. Loi fédérale du 30 mars 19002) sur les dessins et modèles industriels Art. 17bis Les décisions de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle en matière de dessins et modèles peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de

recours en matière de propriété intellectuelle. 10. Loi fédérale du 25 juin 1954) sur les brevets d'invention D. Voies de recours Art. 59c Les décisions de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle en matière de brevets peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de recours en matière de propriété intellectuelle (commission de recours). > RS 232.11 2> RS 232.12 3> RS 232.14 Art. 87, 5e al. 5 Le requérant peut former opposition devant l'examineur contre la décision de celui-ci prononçant que la demande est soumise à l'examen préalable ou qu'elle ne l'est pas; le recours devant la commission de recours est ouvert contre la décision sur opposition. Art. 88, 2e al., 89, 3e al, 90, 4e al, et 91 à 94 Abrogés 578

Organisation judiciaire Art. 106 F. voies de 1 Les décisions des examinateurs et des divisions d'opposition ["instance de peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de recours. 2 Les décisions de la commission de recours en matière de propriété intellectuelle prises dans le cadre de l'examen préalable officiel sont définitives. recours Art. 106a, 1er al, phrase introductive 1 A qualité pour recourir devant la commission de recours: 11. Loi fédérale du 20 mars 1975 ^ sur la protection des obtentions végétales Art. 25 Autorité de recours 1 Les décisions du bureau peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de recours en matière de propriété intellectuelle. 2 Celle-ci statue définitivement sur l'admissibilité d'une variété à la protection selon l'article 5. 12. Loi fédérale du 20 décembre 1982) sur les cartels et organisations analogues Art. 38, 1er al. 1 Le recours devant la commission de recours DFEP et, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral sont ouverts: a. Contre des décisions du Département fédéral de l'économie publique, au sens de l'article 37, dans les 30 jours; b. Contre des décisions de la commission des cartels, au sens de l'article 35, 3e alinéa, dans les 30 jours; c. Contre des décisions de la commission des cartels, au sens de l'article 31, 3e alinéa, dans les 10 jours. 13. Loi fédérale de procédure civile fédérale3' Art. 69, 1er al. 1 Le tribunal statue d'office sur les frais du procès, conformément aux articles 153, 153a, 156 et 159 de la loi fédérale d'organisation judiciaire4'. ) RS 232.16 2> RS 251 3> RS 273 4> RS 173.110; RO ... 579

Organisation judiciaire 14. Loi fédérale du 20 novembre 1850 ^ touchant la juridiction pour les actions civiles, intentées par la Confédération ou contre celle-ci Abrogée 15. Loi fédérale sur la procédure pénale2) An. 16, 1er et 2e al 1 Le procureur général peut se faire remplacer par ses représentants ordinaires ou par ses adjoints. Dans les procédures ouvertes en vertu de la loi fédérale sur le droit pénal administratif3', il est autorisé à se faire représenter par des mandataires spéciaux devant les tribunaux fédéraux et cantonaux. 2 Le Conseil fédéral désigne un représentant permanent du procureur général pour chaque région linguistique; le procureur général peut charger ce représentant de le remplacer aux débats ou déjà dans l'instruction préparatoire. La durée des fonctions est de quatre ans. An. 47, 1" al. 1 L'inculpé détenu est amené sans délai à l'autorité qui a décerné le mandat d'arrêt et, s'il y a enquête de la police judiciaire, auprès du juge cantonal compétent pour examiner le bien-fondé de l'arrestation ou auprès du juge d'instruction fédéral; il est interrogé sur les faits qui ont provoqué l'arrestation au plus tard le premier jour ouvrable qui suit celui où il a été amené. Si l'arrestation est maintenue, les raisons de ce maintien lui sont communiquées. Art. 66iuir">uies (nouveau) 1 Le juge d'instruction communique à la personne touchée, dans les 30 jours qui suivent la clôture de la procédure, les motifs, le mode et la durée de la surveillance effectuée. 2 II ne peut renoncer à cette communication que si des intérêts publics importants, en particulier la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération,

exigent le maintien du secret. Il requiert à cet effet l'approbation du président de la Chambre d'accusation. 3 Lorsque, suite à une requête, le juge d'instruction refuse d'indiquer au requérant s'il a été mis sous surveillance ou non, celui-ci peut interjeter recours auprès du président de la Chambre d'accusation dans les dix jours. An. 72, 3e al. 3 Les articles 66 à 66quinquies sont applicables par analogie. ') RS 3 637 2> RS 312.0 3> RS 313.0 580

Organisation judiciaire Art. 73, 2e al. (nouveau) 2 La décision de confiscation peut faire l'objet d'un recours devant la Chambre d'accusation dans les dix jours. An. 229, ch. 4 (nouveau) La révision d'un jugement exécutoire rendu par les Assises fédérales, par la Chambre criminelle ou par la Cour pénale fédérale peut être demandée: 4. Lorsque la Cour européenne des droits de l'homme ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a admis le bien-fondé d'une requête individuelle pour violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 ^ ou de ses protocoles, et que réparation ne peut être obtenue que par la voie de la révision; dans ce cas, la demande de révision doit être introduite dans les 90 jours à compter de la notification de la décision des autorités européennes par l'Office fédéral de la justice. Art. 245 Sauf dispositions contraires de la présente loi, les frais et les dépens se déterminent selon les articles 146 à 161 de la loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>2</sup>. An. 246 Abrogé An. 271, 2e et 4e al. 2 Lorsque la valeur litigieuse de la prétention civile n'atteint pas le montant exigé par les dispositions applicables au recours en réforme en matière civile et qu'en vertu de la procédure civile, un recours en réforme sans égard à la valeur litigieuse n'est pas possible, un pourvoi en nullité quant aux conclusions civiles n'est recevable que si la Cour de cassation est saisie en même temps de l'action pénale. 4 Les dispositions sur le recours joint sont applicables par analogie. An. 275bis La procédure simplifiée selon l'article 36<sup>u</sup> de la loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>2</sup> est réservée. !> RS 0.101 2> RS 173.110; RO . . . 581

Organisation judiciaire Art. 276, 1er al. 1 Si la Cour de cassation ordonne un échange d'écritures, elle communique le mémoire aux intéressés et leur impartit un délai pour présenter leurs observations par écrit. Art. 278bis (nouveau) La révision et l'interprétation d'arrêts de la Cour de cassation sont régies par les articles 136 à 145 de la loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>1</sup> 16. Procédure pénale militaire<sup>2</sup> Art. 72a Communication (nouveau) 1 Dans les 30 jours qui suivent la clôture de la procédure, le juge d'instruction communique à la personne concernée les motifs, le mode et la durée de la surveillance effectuée. 2 II n'est possible de renoncer à cette communication qu'avec l'accord du président de la Cour de cassation militaire, lorsque des intérêts publics importants, en particulier la sécurité de la Confédération ou de l'armée, exigent le maintien du secret. 3 Lorsque, suite à une requête, le juge d'instruction refuse d'indiquer au requérant s'il a été mis sous surveillance ou non, celui-ci peut interjeter recours dans les dix jours auprès du président de la Cour de cassation militaire. Art. 73, 2e al. 2 Les articles 70 à 72« sont applicables par analogie. Art. 200, 1er al., let. f (nouvelle) 1 La révision d'une ordonnance de condamnation ou d'un jugement exécutoire peut être demandée lorsque: f. La Cour européenne des droits de l'homme ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a admis le bien-fondé d'une requête individuelle pour violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950<sup>3</sup> ou de ses protocoles, et que réparation ne peut être obtenue que par la voie de la révision; dans ce cas, la demande de révision doit être introduite dans les 90 jours à compter de la notification de la décision des autorités européennes par l'Office fédéral de la justice. ') RS

173.110; RO . . . 2> RS 322.1 3) RS 0.101 582

Organisation judiciaire 17. Loi fédérale du 19 avril 1978 ^ sur la formation professionnelle Art. 68, lei. e, d et e Les autorités de recours sont: c. La commission de recours DFEP pour: - les décisions de l'office fédéral, y compris celles qu'il prend sur recours; - les décisions prises en première instance par le département, dans la mesure où elles peuvent faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral; - les décisions prises sur recours par une autorité cantonale au sujet de l'admission aux cours et au sujet d'examens; d. Le Conseil fédéral pour d'autres décisions prises sur recours par une autorité cantonale et pour les décisions prises en première instance par le département, dans la mesure où elles ne peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral; e. Le Tribunal fédéral pour les décisions prises par la commission de recours DFEP et pour celles que prend sur recours une autorité cantonale, dans la mesure où elles peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. 18. Loi fédérale du 28 septembre 1962 2> sur le cinéma Art. 17, 2e al. 2 Les dispositions relatives à la juridiction administrative du Tribunal fédéral s'appliquent à la procédure de recours. Les associations cinématographiques professionnelles ont qualité pour recourir. Art. 20, 2e al. 2 Les décisions des autorités cantonales de dernière instance peuvent être déférées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Les dispositions relatives à la juridiction administrative du Tribunal fédéral s'appliquent à la procédure de recours. Les associations cinématographiques professionnelles ont qualité pour recourir. 19. Loi fédérale du 9 mars 1978\* sur la protection des animaux Art. 26, 1er al. 1 Les décisions de l'Office vétérinaire fédéral peuvent être déférées à la commission de recours DFEP. ') RS 412.10 2> RS 443.1 3> RS 455 583

Organisation judiciaire 20. Organisation militaire<sup>1</sup> Art. 28 L'Assemblée fédérale fixe la compétence et la procédure pour les litiges concernant les prétentions de la Confédération ou dirigées contre elle. 21. Arrêté fédéral du 30 mars 1949) concernant l'administration de l'armée Art. 105 Abrogé Art. 106 La Direction de l'administration militaire fédérale statue en première instance sur les prétentions résultant d'un accident. Art. 123, 2e al. 2 La Direction de l'administration militaire fédérale connaît en première instance du recours contre l'auteur de dommages corporels ou matériels causés à des tiers. Art. 124 Les décisions des services du Département militaire fédéral peuvent être déférées à la commission de recours DMF, quelle que soit la valeur litigieuse. Art. 125, 2' al. 2 Sont exceptés les litiges dont le règlement définitif est soumis par la loi à une autre procédure. Sont réservées notamment les dispositions fixant la compétence de statuer sur des prétentions concernant l'assurance militaire et sur des demandes en responsabilité fondées sur des lois spéciales. Art. 128, 1er al. 1 Les décisions de première instance peuvent être déférées à la commission de recours DMF. ') RS 510.10 2) RS 51030 584

Organisation judiciaire 22. Loi sur la protection civile, du 23 mars 1962\* Art. 79 3. Procédure 1 Les cantons désignent l'autorité compétente pour traiter les demandes en dommages-intérêts et les actions récursoires. 2 Si une entente n'est pas possible, l'autorité cantonale statue en première instance; la décision, sans égard à la valeur litigieuse, peut faire l'objet d'un recours devant la Commission fédérale de recours en matière de protection civile et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. 3 Demeure réservée l'action de droit administratif selon l'article 116, lettres a et b, de la loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>2</sup>. Art. 83 1 L'Office fédéral de la protection civile statue sur les prétentions de nature pécuniaire de la Confédération ou sur celles qui sont dirigées

contre elle lorsqu'elles sont fondées sur la présente loi et ne concernent pas la responsabilité pour des dommages. 2 Les décisions de l'Office fédéral de la protection civile peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission fédérale de recours en matière de protection civile et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. 23. Loi sur les abris, du 4 octobre 1963) Art. 14, note marginale et 3e al. (nouveau) 9. Recours 3 Le recours est régi par l'article 15, 3e alinéa, si des propriétaires décisions de contestent dans la même procédure leur obligation de construire et nature non cene de verser des contributions de remplacement. pécuniaire • r Art. 15 10. Recours 1 L'autorité compétente d'après le droit cantonal statue sur les ptÉVènò? prétentions de nature pécuniaire du canton ou de la commune ou pécuniaires sur celles qui sont dirigées contre eux, lorsqu'elles sont fondées sur la présente loi. 2 L'Office fédéral de la protection civile statue sur les prétentions de nature pécuniaire de la Confédération ou sur celles qui sont dirigées contre elle, lorsqu'elles sont fondées sur la présente loi. ') RS 520.1 2> RS 173.110; RO . . . 3> RS 520.2 585

Organisation judiciaire 3 Les décisions de l'autorité cantonale compétente et celles de l'Office fédéral de la protection civile peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de recours en matière de protection civile et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. 24. Loi fédérale du 8 octobre 1982 ^ sur l'approvisionnement économique du pays Art. 38, let. b, c et d Sont autorités de recours: b. La commission de recours DFEP, contre les décisions rendues en première instance ou sur recours par l'office fédéral ainsi que contre les décisions rendues en dernière instance cantonale; c. Le Tribunal fédéral, contre les décisions de la commission de recours DFEP, dans la mesure où le recours de droit administratif est ouvert; dans les cas visés aux articles 23 à 28, les décisions de la commission de recours DFEP sont définitives. d. Abrogée Art. 39 Litiges en matière de réserves obligatoires La commission de recours DFEP statue comme commission d'arbitrage sur les litiges opposant: a. Les parties aux contrats de stockage obligatoire; b. Les propriétaires de réserves obligatoires à des organisations de proprié- taires de réserves obligatoires; c. La Confédération à des organisations de propriétaires de réserves obliga- toires. 25. Loi fédérale sur les douanes2' Art. 109, 1er al, let. c, ch. 4 (nouveau) 1 Sont autorités de recours: c. La commission de recours en matière de douane pour les décisions de première instance ou les décisions sur recours de la Direction générale des douanes concernant: 4. Les redevances sur le trafic des poids lourds et pour l'utilisation des routes nationales; D RS 531 2> RS 631.0 586

Organisation judiciaire 26. Loi fédérale du 27 juin 1973 ^ sur les droits de timbre Art. 39a Commission de recours (nouveau) Les décisions sur réclamation prises par l'Administration fédérale des contribu- tions peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission fédérale de recours en matière de contributions, dans les 30 jours à compter de leur notification, conformément aux articles 44 et suivants de la loi fédérale sur la procédure administrative2'. Font exception les décisions sur réclamation concernant le sursis à la perception et la remise du droit. Art. 40 Tribunal fédéral 1 Les décisions prises par la commission de recours peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours à compter de leur notification, conformément à la loi fédérale d'organisation judiciaire3' (art. 97 ss). 2 L'Administration fédérale des contributions a également qualité pour recourir. Art. 43, 3e, 4e et 5e al. (nouveaux) 3 Les demandes de sûretés de l'Administration fédérale des contributions peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission fédérale de recours en matière de contributions, dans les 30 jours à compter de

leur notification, conformément aux articles 44 et suivants de la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>2</sup>. Le recours ne suspend pas l'exécution des demandes. 4 Les décisions prises par la commission de recours peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, dans les 30 jours à compter de leur notification, conformément à la loi fédérale d'organisation judiciaire<sup>3</sup> (art. 97 ss). Le recours ne suspend pas l'exécution des demandes. 5 L'administration fédérale des contributions a également qualité pour recourir. 27. Arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1941<sup>4</sup> instituant un impôt sur le chiffre d'affaires Art. 6, 3e al., ainsi que 4e et 5e al. (nouveaux) 3 Les décisions sur réclamation prises par l'Administration fédérale des contributions peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission fédérale de recours en matière de contributions, dans les 30 jours à compter de leur notification, conformément aux articles

#### **E. 44**

Loi fédérale du 25 juin 1976<sup>2</sup>) encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne Art. 11 Les décisions de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail 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**

Loi sur l'agriculture<sup>3\*</sup> Art. 107 A. Voies de recours 1 Les décisions prises en première instance ou sur recours par les offices fédéraux en application 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 Les décisions prises en première instance par le Département fédéral de l'économie publique en application de la présente loi 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. ") RS 901.1 2> RS 901.2 3> RS 910.1 595

Organisation judiciaire

#### **E. 46**

Loi fédérale du 14 décembre 1979 n instituant des contributions à l'exploitation agricole dans des conditions difficiles Art. 10 Voies de recours Les décisions cantonales de dernière 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.

#### **E. 47**

Loi fédérale du 23 mars 1962<sup>2</sup>' sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes Art. 49, 5e 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. 48**

Loi du 20 mars 1959<sup>3</sup>) sur le blé Art. 6, 2e al, deuxième phrase 2... Si le principe même de la peine conventionnelle ou le montant requis est contesté, l'administration soumet la cause à la commission de recours DFEP qui statue comme commission d'arbitrage. Art. 59, 3e, 4e et

5e al. 3 Les décisions 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. 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. Art. 60 Contestations relatives aux contrats de stockage La commission de recours DFEP statuant comme commission d'arbitrage connaît des contestations auxquelles donnent lieu les contrats de stockage mentionnés à l'article 5. ') RS 910.2 2> RS 914.1 3> RS 916.111.0 596 Organisation judiciaire

#### **E. 49**

Arrêté fédéral du 5 octobre 1984) concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères Art. 20, 1er et 3e al. 1 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. 3 Dans les cas où le droit de la société coopérative prévoit le recours au juge, la commission de recours DFEP statue comme commission d'arbitrage. Sa décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

#### **E. 50**

Arrêté du 23 juin 1989) sur le sucre Art. 17, 3e al. 3 Les décisions prises en première instance ou sur recours par 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. 51. Arrêté fédéral du 22 juin 1979) instituant des mesures en faveur de la viticulture Titre précédant l'article 15 Section 5: Protection juridique et dispositions pénales Art. 15 Protection juridique 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. An. 15a (nouveau) Article 15 actuel ') RS 916.112.218 2> RS 916.114.1 3) RS 916.140.1 597

Organisation judiciaire 52. Loi du 15 juin 1962 ^ sur la vente de bestiaux Art. 13a (nouveau) Voies de Les autorités de recours sont: recours a L>offjce fédéral de l'agriculture pour les décisions des organi- sations 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'autorité 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. 53. 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. 2bis Voies de recours (nouveau) 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. 54. Arrêté du 29 septembre 1953) sur le statut du lait Art. 17, 3e al. 3... Dans les cas où ces prescriptions prévoient le recours devant le juge, ce recours est remplacé, pour ce qui concerne la BUTYRA, par un recours devant la commission de recours DFEP et, en dernière instance, par le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Art. 37, 1er al 1 Les décisions prises en première

instance ou sur recours par 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. ') RS 916.301 2> RS 916313 3) RS 916350 598

Organisation judiciaire 55. Arrêté sur l'économie laitière 1988° Art. 28, 1er al. 1 L'Office fédéral exige la restitution des avantages pécuniaires illicitement acquis. Ses décisions 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. 30 Généralités Les décisions sur recours que prend l'Office fédéral ainsi que les décisions prises par l'autorité cantonale en dernière 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. Art. 31 Contingement laitier 1 Les décisions qui ont trait au contingentement laitier peuvent être déférées à une commission de recours spéciale dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives. 2 Sur proposition des cantons intéressés, le Conseil fédéral nomme, pour chaque section de l'Union centrale, au moins une commission de recours. Chacune d'elles se compose de trois à cinq membres, qui doivent être indépendants de la section intéressée. La commission de recours statue également sur les recours formés par des producteurs de son rayon, qui ne sont pas affiliés à cette section. 56. Loi du 1er juillet 19662) sur les épizooties Art. 46, 1er 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. 57. Arrêté fédéral du 18 mars 19713) sur le contrôle officiel de la qualité dans l'industrie horlogère suisse Abrogé^ ') RS 916.350.1 2> RS 916.40 3> RS 934.11 4> Cet arrêté est en vigueur jusqu'au 31 décembre 1991. Sa prolongation n'est pas envisagée. 599

Organisation judiciaire 58. Loi fédérale du 18 mars 19711' 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. 59. Arrêté fédéral du 23 juin 19482) sur l'organisation du Fonds de solidarité de la broderie suisse au métier à navette Art. 7, 2e à 4e al. 2 Les décisions prises, 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 60. Loi fédérale du 1er juillet 19663) sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature Art. 14 Voies de recours 1 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. 61. Loi fédérale du 25 mars 19774) sur les substances explosives Art. 36, 1" 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. ') RS 934.22 2) RS 934.23 3> RS 935.12 4> RS 941.41 600

Organisation judiciaire 62. Loi fédérale du 20 décembre 1985 ^ concernant la surveillance des prix Art. 20 Recours Les décisions prises par le Surveillant des prix peuvent être déférées à la commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière peuvent, en dernière instance, faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. 63. Loi fédérale du 26 septembre 19582) 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. 64. Loi fédérale du 25 juin 1982 3' sur les mesures économiques extérieures Art. 6, 2e et 3e al. (nouveau) 2 A moins que le droit fédéral n'en dispose autrement, les décisions des organisa- tions et institutions chargées de l'exécution de la présente loi peuvent être déférées à la commission de recours DFEP. 3 Les décisions prises en première instance ou sur recours par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures 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. 65. Arrêté fédéral du 6 octobre 19784) instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée Art. 12 1 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. !) RS 942.20 2> RS 946.11 3> RS 946.201 ") RS 951.93 601

Organisation judiciaire 2 Les décisions prises 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. 66. Loi du 23 juin 1978 ^ sur la surveillance des assurances Art. 45a Commission de recours (nouveau) 1 La commission de recours en matière de surveillance des assurances privées 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, 1er et 2e al. Procédure 1 et 2 Abrogés 67. Loi fédérale du 25 juin 19302) sur la garantie des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurance sur la vie Art. 40 Abrogé 68. Loi fédérale du 20 mars 19703' sur la garantie contre les risques de l'investissement Art. 24 Droit de 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. recours 34387 D RS 961.01 2> RS 961.03 3) RS 977.0 602

Arrêté fédéral Projet concernant l'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral Modification du L'Assemblée federate de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 18 mars 1991), arrête: I L'arrêté fédéral du 23 mars 19842) concernant l'augmentation temporaire du nombre des juges

suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral est modifié comme il suit: Art. 4, 3e al. 3 La validité du présent arrêté est prolongée jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire 3\ II 1 Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif. 2 II entre en vigueur le 1er janvier 1992. 34387 ') FF 1991 II 461 2> RS 173.110.1 3> RS 173.110; RO . . . 603

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire et de l'arrêté fédéral concernant l'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral du 18 mars 1991 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1991 Année Anno Band 2 Volume Volume Heft 20 Cahier Numero Geschäftsnummer 91.025 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 28.05.1991 Date Data Seite 461-603 Page Pagina Ref. No 10 106 572 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.