

Service juridique et législatif
Département des institutions et de la
sécurité
A l'att. de M. Raphaël Eggs
Place du Château 1
1014 Lausanne

Lausanne, le 19 janvier 2016

U:\1p\politique_economique\consultations\2015\POL1548_loi_federale_tribun
al\POL1548_reponse_consultation.docx LMA/jek

Modification de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral

Mesdames, Messieurs,

Nous avons bien reçu votre courrier daté du 1^{er} décembre 2015, relatif au projet mentionné sous rubrique, et vous remercions de nous consulter à ce propos.

Contexte général

Selon l'art. 188 de la Constitution fédérale (Cst.), le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération. Il a pour fonction de trancher les litiges au plus haut niveau. Il devrait donc, dans un certain idéal, être compétent pour toutes les causes litigieuses. Or, tel n'est pas le cas puisque certaines causes ne peuvent pas être portées jusqu'au Tribunal fédéral. Par exemple, les décisions du Tribunal administratif fédéral dans le domaine de l'assistance administrative internationale ou de l'asile ne peuvent en principe pas être attaquées devant le Tribunal fédéral ; même la voie du recours constitutionnel subsidiaire n'est pas ouverte, car celui-ci ne peut être formé que contre des décisions d'autorités cantonales. Ses décisions en matière d'asile ne peuvent être portées devant le Tribunal fédéral que si la personne concernée est visée par une demande d'extradition de l'Etat dont elle cherche à se protéger. De même en matière d'assistance administrative internationale, un recours au Tribunal fédéral n'est possible que si une question de principe est posée ou s'il s'agit d'un cas particulièrement important.

Les enjeux du projet

1) L'avant projet, qui est ici soumis en consultation, vise à généraliser la règle de l'art. 84a LTF selon laquelle dans les cas où le recours ordinaire n'est pas possible (par exemple l'asile, ou parce que la valeur litigieuse n'est pas suffisante), il serait possible de saisir le Tribunal fédéral dès lors qu'une question juridique de principe se pose ou qu'il s'agit, pour d'autres motifs, d'un cas particulièrement important.

Ainsi en droit civil par exemple, on permettra au Tribunal fédéral de connaître des affaires dans lesquelles la valeur litigieuse minimale n'est pas atteinte. En droit pénal, l'ouverture concernera les condamnations pour contraventions assorties d'une amende inférieure ou égale à 5'000.- CHF, ainsi que les décisions des cours des plaintes du Tribunal pénal fédéral et des autorités de recours cantonales qui ne portent ni sur des mesures de contraintes, ni sur des ordonnances de classement.

En droit public, il s'agira des domaines dans lesquelles le recours est en principe irrecevable. L'accès au Tribunal fédéral en matière de mesures provisionnelles dépendra aussi à l'avenir de l'existence d'un cas particulièrement important ou d'une question juridique de principe, mais les motifs de recours ne seront plus limités, contrairement au droit actuel.

2) Afin d'éviter que la modification des règles d'accès proposées ne surcharge le Tribunal fédéral, un certain nombre d'affaires, les moins importantes au regard de l'uniformité du droit, notamment des cas mineurs, ne pourront pas faire l'objet de recours au Tribunal fédéral. L'avant-projet prévoit donc des allègements dans certains domaines du droit pénal et du droit public.

En soi, la liste d'exception pour les affaires les moins importantes, sous réserve d'une question particulièrement importante, paraît opportune pour limiter la surcharge du Tribunal fédéral.

3) Suite à une extension du droit de recours en 2011 pour les plaignants, le Conseil fédéral propose désormais que la plaignante puisse recourir dans deux cas de figure : si elle est une victime au sens de la LAVI, il suffira que la décision attaquée puisse avoir des effets sur le jugement de ses prétentions civiles. Si elle n'est pas une victime, elle ne pourra faire recours que si la plainte pénale ou son action civile a été jugée matériellement. En d'autres termes, elle n'aura pas de droit de recours tant qu'il n'y a pas eu ouverture ou classement d'une procédure pénale ou tant qu'une instance inférieure ne sera pas entrée en matière sur le recours.

La CVCI ne s'oppose pas à cette modification qui définit plus clairement et plus restrictivement le droit de recours des plaignants actuellement très élargi.

4) Actuellement le recours constitutionnel a une fonction supplétive. Il permet de contester les décisions de l'instance cantonale supérieure pour violation des droits constitutionnels lorsque le recours ordinaire au Tribunal fédéral n'est pas recevable. L'avant-projet prévoit le remplacement du recours supplétif pour violation des droits constitutionnels par un recours dans les domaines où le recours ordinaire est exclu, lorsque la contestation soulève une question juridique de principe ou porte pour d'autres motifs sur un cas particulièrement important.

La CVCI regrette que dorénavant, au lieu d'un recours subsidiaire fondé sur les droits constitutionnels, on introduise un recours généralisé pour tous les cas où se pose une question juridique de principe ou sur un cas particulièrement important. En effet, la détermination sur cette question qui se posera préalablement au Tribunal fédéral risque d'être floue, laissant une grande appréciation au Tribunal fédéral alors que la violation des droits constitutionnels est plus claire et surtout, fondée sur une jurisprudence déjà bien établie. L'introduction de cette notion de « question juridique de principe et de cas particulièrement important » n'apporte aucune amélioration. C'est une notion vague qui nécessitera une nouvelle jurisprudence complexe et vraisemblablement peu claire.

En conséquence, la CVCI n'est pas favorable au remplacement du recours subsidiaire fondé sur les droits constitutionnels par un recours généralisé « lorsque la contestation soulève une question juridique de principe ou porte sur un cas particulièrement important ».

5) Actuellement, le nombre d'affaires est très élevé dans les domaines de l'asile et des étrangers, mais le recours au Tribunal fédéral contre des décisions afférentes au Tribunal fédéral est très limité, même s'il pose une question juridique de principe. L'avant-projet permet au Tribunal fédéral de se prononcer sur des questions juridiques de principe dans les cas où en droit actuel le Tribunal administratif fédéral statue définitivement. Il y a donc une extension du recours au Tribunal fédéral dans ce domaine.

Le grand afflux de réfugiés lié au contexte économique et politiques des pays étrangers oblige la Suisse à trouver des solutions lui permettant de gérer la situation, tout en garantissant un accueil fondé sur des principes respectueux de notre Constitution et du droit international. Une bonne gestion passe par une accélération des procédures pour que les personnes qui n'ont pas droit à l'asile soient renvoyées le plus rapidement possible, sans faire durer excessivement la longueur des procédures. A cet égard, la proposition de modification n'est pas soutenable et va précisément dans le sens contraire, puisqu'elle prévoit une instance supplémentaire. A notre sens, ce recours à la Cour suprême qui chargera le Tribunal fédéral et qui allongera la procédure de recours en matière d'asile est une régression dans la volonté politique souvent exprimée d'accélérer les procédures. La CVCI y est clairement opposée.

6) Actuellement, les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent être portés devant le Tribunal fédéral. Il n'existe pas non plus de recours direct au Tribunal fédéral contre ces actes. Exceptionnellement, certaines décisions du Conseil fédéral ou des organes de l'Assemblée fédérale peuvent néanmoins être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral (décisions relatives aux rapports de travail du personnel de la Confédération et révocation des membres des unités de l'Administration fédérale décentralisées). Dans une motion de 2011, la Commission des institutions politiques du Conseil national regrette que les justiciables ne soient pas suffisamment protégés contre les décisions et les ordonnances du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale qui se fondent directement sur la Constitution.

De nouvelles règles sont établies pour que les décisions de première instance de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral puissent être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral puis devant le Tribunal fédéral, dans la mesure où la compétence de ces derniers n'est pas limitée par la liste d'exceptions de l'art. 32 LTAF (droit de vote des citoyens, salaires de la Confédération...) ou des art. 83 et 84a LTF (par exemple entrée en Suisse, marchés publics en dessous d'un certain seuil...).

Ces modifications clarifient les voies de recours contre les décisions du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, sans étendre les possibilités actuelles de recours. Dès lors que la modification n'accorde pas davantage de voies judiciaires susceptibles de prolonger les procédures, la CVCI y adhère sans remarque particulière.

7) Actuellement, dans un recours au Tribunal administratif fédéral, on peut invoquer l'inopportunité. Dans son avant-projet, le Conseil fédéral a choisi de limiter de manière générale le pouvoir d'examen du Tribunal administratif fédéral, en excluant le pouvoir d'examen de l'opportunité. Il fixe le principe de la limitation du pouvoir d'examen au contrôle du droit et des faits. La loi peut alors toujours permettre un contrôle de l'opportunité dans des domaines particuliers.

La limitation du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral administratif se justifie, dans la mesure où la remise en cause des décisions des autorités administratives dispose d'une large mesure d'appréciation, ainsi que d'une connaissance plus proche des dossiers, qu'il n'est pas forcément bon de remettre largement en cause devant le Tribunal fédéral. Le fait que les lois puissent individuellement prévoir ce pouvoir d'appréciation justifie que dans son principe, le Tribunal fédéral n'ait pas à revoir l'opportunité des décisions inférieures. La CVCI est donc favorable à cette modification.

8) De manière générale, en vertu du principe de la double instance prévu par la LTF, les cantons doivent désigner un tribunal supérieur comme autorité de recours. Or, de nouvelles exceptions ont été ajoutées à ce principe, ce qui surcharge actuellement le Tribunal fédéral qui fonctionne alors comme première instance de recours. L'avant-projet prévoit donc que ces décisions devront être d'abord portées devant un tribunal cantonal.

Cette modification qui vise à décharger le Tribunal fédéral et obliger plus généralement la double instance avant d'atteindre le Tribunal fédéral améliorera sans doute l'efficacité du Tribunal fédéral dont les décisions auront déjà pu faire l'objet d'un recours. La CVCI est donc favorable à cette modification.

9) L'avant-projet rectifie également un point en matière de recours au Tribunal fédéral en matière d'assurances sociales. Actuellement, dans la plupart des branches des assurances sociales, c'est la règle générale qui s'applique : le recours ne peut porter sur la constatation des faits que si ceux-ci ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Une exception qui ne se justifie plus aujourd'hui est prévue pour les prestations en espèces de l'assurance-accident et militaire. L'avant-projet supprime ces exceptions.

10) D'autres légères modifications liées à la manière de calculer la durée des mandats des juges fédéraux ainsi que sur la création d'une commission interne pour le personnel du Tribunal fédéral sont introduites.

Ces modifications ne touchent que le fonctionnement interne du Tribunal fédéral et n'appellent aucune remarque particulière de la part de la CVCI.

Conclusions

L'ouverture générale de la voie de recours au Tribunal fédéral consacrée dans ce projet est extrêmement délicate. Elle risque en effet d'entraîner un surcroît d'affaires devant le Tribunal fédéral, dû à l'ouverture de la voie de recours pour toutes les questions juridiques de principe et tous les autres cas d'une importance particulière.

Certes, il ressort du projet que ce surcroît pourrait être compensé par des mesures visant à réduire sa charge et par l'abolition du recours constitutionnel subsidiaire. Cependant, la notion de "question juridique particulièrement importante et de cas d'importance particulière" risque d'être difficile à définir.

De manière plus particulière, la CVCI n'est pas favorable à l'extension du recours au Tribunal fédéral sur les questions d'asile. Dans un contexte où l'accélération des procédures doit être assurée pour garantir une maîtrise de la situation politique en matière d'asile, cette extension des droits de recours, nous paraît insoutenable. Nous prônons au contraire toute mesure visant à accélérer les procédures, plutôt que les rallonger.

Pour toutes ces raisons, la CVCI est extrêmement réservée sur ce projet dont la tendance n'est pas d'alléger les procédures et le travail du Tribunal fédéral. L'adjonction de voie supplémentaire au Tribunal fédéral en matière d'asile constitue un alourdissement procédural où précisément une accélération s'impose pour une meilleure maîtrise de la politique d'asile.

Tout en vous remerciant de l'intérêt que vous porterez à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE



Julien Guex
Sous-directeur



Lydia Masméjan
Responsable fiscalité