

Dossier pour les médias

RÉFORME DE LA JUSTICE

Ce qu'elle veut et ce qu'elle apporte

OFFICE FEDERAL DE LA JUSTICE
DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

8 OCTOBRE 1999

TABLES DES MATIERES

	Aperçu de la réforme de la justice	2
I.	Situation actuelle	3
II.	Les innovations en détail	3
	1. Unification de la procédure civile	3
	2. Unification de la procédure pénale	4
	3. Amélioration de la protection juridique	5
	4. Décharger le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances	6
III.	Points controversés	10
	1. Limitation de l'accès au Tribunal fédéral	10
	2. Extension de la juridiction constitutionnelle aux lois fédérales	10

Aperçu de la réforme de la justice

La réforme de la justice innove essentiellement sur les points suivants:

1. Base constitutionnelle pour l'unification du droit de procédure civile et pénale

Actuellement il existe dans la petite Suisse 27 codes de procédure civile et 29 codes de procédure pénale. La situation juridique est donc fort complexe et ne correspond plus aux besoins actuels. S'agissant de la procédure pénale, cela rend plus difficile la lutte contre le crime. En procédure civile, les différences entre les législations procédurales cantonales peuvent conduire à un traitement inéquitable. Cette situation juridique insatisfaisante ne peut pas être corrigée sans une révision de la Constitution (à savoir une modification de la répartition constitutionnelle des compétences).

La réforme de la justice fournit la base constitutionnelle nécessaire pour unifier la procédure civile et la procédure pénale dans toute la Suisse.

2 La protection juridique doit être qualifiée, rapide et simple

Actuellement, il n'est pas possible dans tous les domaines d'accéder à un tribunal indépendant. Or seul un tribunal indépendant et impartial peut être un véritable modérateur dans un conflit. Au niveau fédéral, il existe en outre une multitude de voies de droit différentes.

La réforme de la justice confère aux citoyennes et aux citoyens un droit constitutionnel à ce que leur cause puisse en principe être jugée par un tribunal indépendant (garantie de l'accès au juge). La réforme de la justice donne en outre la possibilité de simplifier les voies de droit.

3. Sauvetage du Tribunal fédéral avant son "effondrement"

Actuellement, le Tribunal fédéral à Lausanne et le Tribunal fédéral des assurances à Lucerne sont surchargés et deviennent presque des "fabriques de jugements". Les juges risquent de ne plus pouvoir examiner soigneusement chaque cas, ou de prendre beaucoup de temps avant de rendre le jugement. Cela met en péril la protection juridique.

La réforme de la justice prescrit que dans tous les domaines les affaires doivent avoir été jugées par une instance judiciaire avant de pouvoir être déférées au Tribunal fédéral; elle supprime aussi la plupart des cas dans lesquels le Tribunal fédéral est tenu actuellement de trancher des litiges en tant qu'instance unique, car il s'agit là de tâches incompatibles avec son rôle de cour suprême. Grâce à ces mesures il est possible de renoncer à des restrictions sévères de l'accès au Tribunal fédéral et de garantir que celui-ci pourra exercer efficacement ses tâches importantes de cour suprême du pays (octroi de la protection juridique, surveillance de l'application uniforme du droit, développement du droit).

I. Situation actuelle

La Constitution fédérale est le fondement de notre ordre juridique. Au seuil du troisième millénaire il convient de renouveler ce fondement afin qu'il fournisse une base solide pour les défis futurs.

Le renouvellement de la Constitution est un processus ouvert. Dans un premier temps, la Constitution a été actualisée et modernisée sans changements matériels importants (*mise à jour*). Le résultat de cette première étape est la nouvelle Constitution fédérale que le peuple et les cantons ont acceptée le 18 avril 1999.

Le Conseil fédéral et le parlement ont annoncé d'autres mesures de réforme qui apporteront les changements *matériels* nécessaires.

Cette promesse est maintenant tenue. La réforme de la justice est le premier paquet constitutionnel qui propose de telles innovations matérielles.

En tant que révision constitutionnelle la réforme de la justice est soumise au référendum obligatoire. La *votation* aura lieu en l'an 2000.

II. Les innovations en détail

1. Unification de la procédure civile

1.1 *Défauts de la situation juridique actuelle*

"Il ne suffit pas d'avoir raison, il faut aussi avoir gain de cause." A cette fin, il est nécessaire de connaître en détail et de respecter le *droit de procédure*, c'est-à-dire les règles relatives à la compétence des autorités et au déroulement de la procédure judiciaire. Cela est difficile pour les particuliers et parfois même pour les avocats.

Il règne en effet un *morcellement du droit de procédure* qui rend très difficile le survol de celui-ci. Actuellement, chaque canton possède sa propre procédure civile. Il en résulte 27 législations de procédure civile (26 codes cantonaux de procédure civile et une loi fédérale de procédure civile). Il s'y ajoute encore diverses règles de procédure en droit fédéral ou dans des traités internationaux ainsi que des règles non écrites qui ont été développées par le Tribunal fédéral. A l'heure actuelle, vu la tendance à des espaces économiques plus grands, il n'est guère adéquat que la petite Suisse soit encore dotée de 27 législations de procédure civile.

Le morcellement du droit de procédure entraîne une grande *insécurité juridique* et rend difficile la mise en œuvre de prétentions civiles. Le danger est grand de se perdre dans la jungle des normes de procédure et de commettre un vice de procédure qui fera peut-être perdre le procès. Lorsque par exemple un homme d'affaires genevois doit déposer une action civile contre un client habitant à Zurich, il est exposé au risque de perdre son procès par méconnaissance du droit de procédure zurichois — ou alors il lui faut prendre un avocat, de préférence un avocat domicilié à Zurich.

Les divers codes de procédure cantonaux peuvent créer une *inégalité de traitement* dans la mise en œuvre judiciaire de prétentions civiles. C'est ainsi par exemple qu'à

Bâle-Ville une demande d'admission de preuve n'est plus admise si elle n'a pas été déposée avec les premières écritures alors que dans d'autres cantons il reste possible de corriger ultérieurement cette erreur. Si cette preuve est décisive pour le gain de la cause la personne concernée perdra à coup sûr son procès à Bâle-Ville alors qu'elle l'aurait gagnée dans un autre canton. Les fêtes judiciaires sont également réglées de manière diverse. Il en découle que pour le même acte de procédure le temps à disposition peut être plus long dans un canton que dans un autre.

1.2 Améliorations apportées par la réforme de la justice

La réforme de la justice donne à la Confédération la compétence d'unifier la procédure civile pour toute la Suisse. Il n'y aura plus 27 codes de procédure civile mais une seule procédure civile fédérale. On saura à nouveau quel est le droit applicable. Les personnes tenues de faire valoir leurs prétentions en justice seront traitées par les tribunaux civils selon les mêmes règles dans toute la Suisse. La société mobile actuelle, pour laquelle des relations commerciales au-delà des frontières cantonales est une évidence, a tout intérêt à une procédure civile unique.

Les cantons demeureront en principe compétents pour régler l'*organisation* des tribunaux civils.

2. Unification de la procédure pénale

2.1 Défauts de la situation juridique actuelle

Il existe actuellement 29 codes de procédure pénale (26 codes cantonaux et 3 législations fédérales). Il s'y ajoute encore diverses règles de procédure qui découlent de la Convention européenne des droits de l'Homme ou qui ont été développées par le Tribunal fédéral. Ce morcellement du droit crée une grande *insécurité juridique*.

Avant tout, ce morcellement empêche une *lutte efficace contre la criminalité*. La criminalité ne s'arrête pas aux frontières de la Suisse et encore moins aux frontières cantonales. La criminalité organisée ainsi que les formes complexes de la criminalité économique ont pris des proportions menaçantes. Cette menace appelle une réaction au niveau procédural. La lutte contre la criminalité est considérablement désavantagée par la diversité des règles de procédure entre les cantons. Souvent, un temps précieux est perdu à déterminer le canton compétent. Les mesures d'instructions dans d'autres cantons ne peuvent pas toujours être accomplies de manière suffisamment rapide et simple car il faut respecter des exigences de forme et d'entraide judiciaire. Le morcellement du droit de la procédure pénale accroît par ailleurs le danger pour les autorités de commettre des erreurs de procédure. La défense peut alors faire valoir ces vices de procédure et ainsi, suivant les circonstances, empêcher ou retarder le jugement de l'affaire.

Le droit supérieur — en particulier la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence constitutionnelle du Tribunal fédéral — pose régulièrement de nouvelles exigences pour rendre la procédure pénale conforme aux préceptes d'un Etat de droit. C'est ainsi par exemple que l'accusé doit être confronté aux témoins à charge, faute de quoi leurs témoignages ne pourront pas être utilisés. Les cantons

doivent dès lors consacrer passablement de travail et d'argent pour adapter leur législation procédurale aux *exigences du droit supérieur*.

C'est pourquoi plusieurs cantons ont déposé des *initiatives cantonales* pour réclamer une unification de la procédure pénale.

2.2 Améliorations apportées par la réforme de la justice

La réforme de la justice donne à la Confédération la compétence d'unifier la procédure pénale pour toute la Suisse. Sur cette base constitutionnelle un code fédéral de procédure pénale sera créé selon la devise "De 29 faisons 1". Ce code fédéral permettra d'agir de manière rapide et simple au-delà des frontières cantonales. Il apporte ainsi une contribution indispensable pour rendre plus efficace la lutte contre le crime. (Il est clair que d'autres mesures sont aussi nécessaires, notamment dans le domaine de la police et de la formation des autorités de poursuite pénale.)

En cas de nouvelles exigences découlant du droit supérieur il ne sera plus nécessaire de modifier avec peine 29 législations procédurales; la révision d'une seule loi suffira.

Les cantons demeureront en principe compétents pour régler l'*organisation* des autorités de poursuite pénale et des tribunaux, sous réserve que certaines mesures unificatrices n'apparaissent nécessaires.

3. Amélioration de la protection juridique

3.1 Défauts de la situation juridique actuelle

La Suisse est un Etat de droit. Un tel Etat ne saurait se borner à accorder des droits aux citoyennes et aux citoyens. Il doit aussi mettre à leur disposition des institutions étatiques chargées d'assurer leur protection juridique afin qu'ils puissent faire valoir leurs droits de manière efficace. Notre système actuel de protection juridique comporte toutefois des lacunes.

C'est ainsi que la Constitution fédérale — contrairement aux constitutions de la plupart des autres Etats européens — *ne garantit pas l'accès à un juge* dans tous les domaines. Cette absence de garantie n'est pas conforme aux exigences de protection juridique d'un Etat de droit, selon lesquelles la protection juridique doit être assurée par un tribunal indépendant (et non pas par une autorité administrative).

Une protection juridique par un tribunal fait actuellement défaut en particulier dans tous les cas où le Conseil fédéral ou un département décide de manière définitive. Par exemple, les citoyennes et les citoyens ne peuvent faire appel à *aucun* tribunal s'ils considèrent que leur liberté de vote est violée dans le cadre d'une *votation fédérale*. Lorsque au niveau cantonal il appartient à une autorité administrative, au gouvernement ou au parlement de décider de manière définitive, il reste possible de déposer un recours de droit public au Tribunal fédéral. Cette voie de droit ne permet toutefois pas un contrôle judiciaire complet des faits et de l'application du droit.

Ce ne sont pas seulement les lacunes du système judiciaire qui nuisent à une bonne protection juridique mais également son excessive *complexité*. Cette constatation

vaut notamment pour le l'organisation des recours au Tribunal fédéral. Ce système est marqué par une pluralité de voies de recours, entraînant de sérieuses difficultés de délimitation et obligeant parfois à déposer simultanément plusieurs recours.

3.2 Améliorations apportées par la réforme de la justice

La réforme de la justice comble les lacunes mentionnées.

C'est ainsi qu'elle accorde une *garantie générale de l'accès au juge*. Elle donne aux citoyennes et aux citoyens un droit constitutionnel à ce que leur cause soit jugée par un tribunal indépendant. Ce tribunal n'est pas nécessairement le Tribunal fédéral. Il peut s'agir aussi d'un tribunal cantonal ou d'un tribunal fédéral inférieur. Des exceptions légales ne sont admissibles que pour des cas exceptionnels motivés de manière spécifique, par exemple pour de véritables actes de gouvernement.

Le recours au Tribunal fédéral qui est actuellement ouvert pour des affaires relatives à des votations ou des élections cantonales (et communales) sera étendu aux votations et élections fédérales. La protection juridique sera donc dorénavant assurée également par un tribunal dans le domaine important des droits politiques de la Confédération.

La concentration de la protection juridique auprès des *tribunaux* décharge simultanément les autorités politiques qui sont actuellement compétentes pour statuer sur certains litiges. En les déchargeant de leurs fonctions jurisprudentielles, on leur permet de se consacrer davantage à leurs tâches véritables.

Dans la mesure où la réforme de la justice s'abstient de prescrire au niveau constitutionnel des voies de droit spécifiques, elle ouvre la porte à une simplification du système de recours. Cela permet aux justiciables d'exercer plus facilement leurs droits procéduraux. Cela décharge aussi le Tribunal fédéral, car celui-ci ne doit plus trancher des problèmes complexes de délimitation.

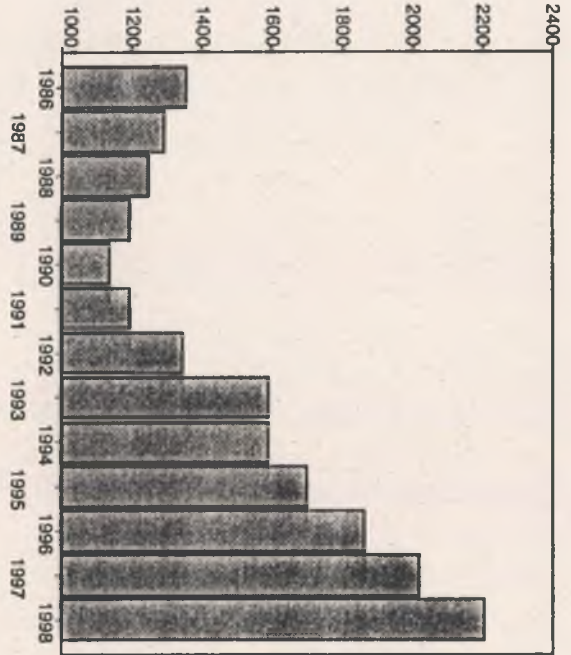
4. Décharger le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances

4.1 Défauts de la situation juridique actuelle

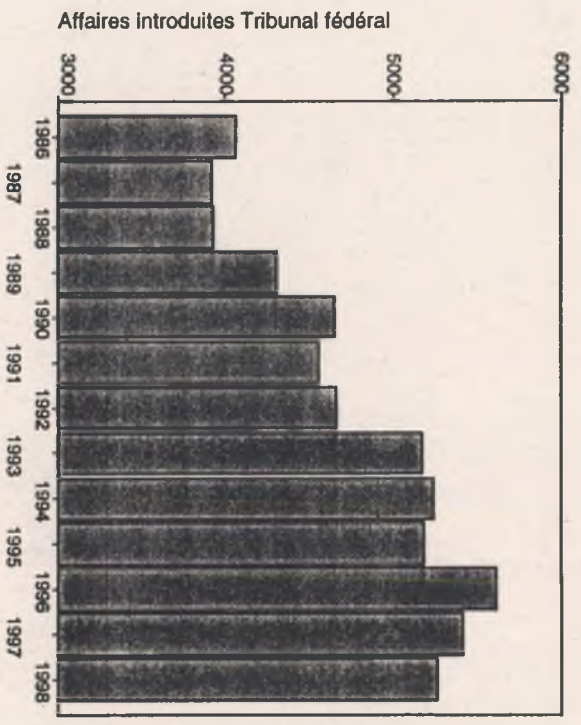
Le Tribunal fédéral à Lausanne et le Tribunal fédéral des assurances sont surchargés depuis des années. Cette situation a plusieurs causes.

En premier lieu, on constate une *augmentation* significative des recours. En 1998, 5263 nouvelles affaires ont été déférées au Tribunal fédéral, 2205 au Tribunal fédéral des assurances. Par rapport à 1986, cela correspond à une augmentation de presque 30 pour-cent pour le Tribunal fédéral et de plus de 60 pour-cent pour le Tribunal fédéral des assurances.

Affaires introduites Tribunal fédéral des assurances

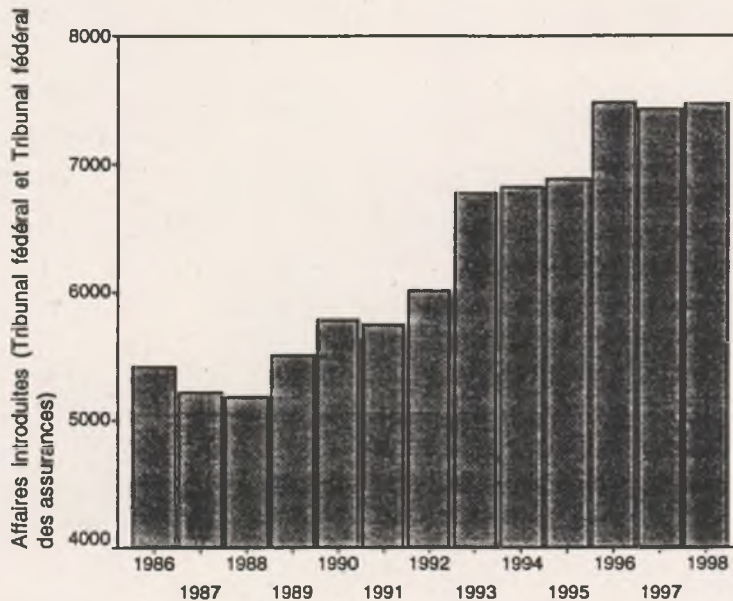


Evolution des affaires introduites de 1986 à 1998 (Tribunal fédéral)



Evolution des affaires introduites de 1986 à 1998 (Tribunal fédéral des assurances)

Evolution des affaires introduites de 1986 à 1998 (Tribunal fédéral et Tribunal fédéral des assurances)



Le nombre élevé d'affaires menace de dépasser les capacités des 30 membres et 30 juges suppléants au Tribunal fédéral ainsi que des 9 membres et 9 juges suppléants au Tribunal fédéral des assurances. Les collaborateurs juridiques peuvent certes accomplir certains travaux de préparation et de rédaction, ils ne sauraient pourtant assumer la responsabilité des jugements.

Une autre cause de la surcharge découle de *tâches inappropriées*. Le Tribunal fédéral est actuellement chargé de tâches qui sont incompatibles avec sa fonction spécifique de cour suprême. C'est ainsi qu'il doit statuer dans un nombre non négligeable d'affaires comme *première* et dernière instance. Les procédures de première instance sont particulièrement exigeantes, car l'ensemble de l'état de fait doit être éclairci; cette instruction doit même — en tout cas en procédure pénale — se dérouler en détail lors d'une séance publique. L'affaire "Nyffenegger" constitue un exemple d'une telle procédure de première instance devant le Tribunal fédéral.

Dans d'autres cas, le Tribunal fédéral n'est certes pas la première instance mais la première instance *judiciaire*. C'est par exemple le cas lorsque des décisions de parlements ou de gouvernements cantonaux peuvent être attaquées directement par la voie du recours de droit public. Au niveau fédéral, il existe également certains domaines dans lesquels des décisions d'autorités administratives (les départements) peuvent être attaquées directement devant le Tribunal fédéral, par exemple en matière de responsabilité étatique. Enfin, il existe en matière pénale des cas dans lesquels la chambre d'accusation du Tribunal fédéral doit statuer sur des recours contre des actes d'autorités fédérales (procureur fédéral, juge d'instruction, autorité administrative). Ce n'est pourtant pas le rôle d'une cour suprême de statuer comme première instance judiciaire.

Une surcharge permanente des tribunaux conduit soit à une *diminution de la qualité* des jugements soit à des *retards dans la gestion des affaires*, dans le pire des cas

aux deux. La protection juridique est réduite, car les procédures durent plus longtemps et les juges fédéraux surchargés risquent d'examiner les dossiers avec moins de soin. La surcharge met aussi en danger l'impartialité des tribunaux, car un juge surchargé pourrait tendre à suivre trop vite l'opinion plausible d'une des parties ou l'argumentation de l'instance inférieure simplement parce qu'il lui manque du temps pour faire lui-même des recherches juridiques compliquées.

Du fait que le Tribunal fédéral est la cour suprême de la Suisse, sa surcharge a des effets particulièrement graves, car elle met en danger non seulement sa tâche de protection juridique mais aussi d'autres tâches typiques d'une cour suprême, telles que le développement du droit ou la surveillance de l'application uniforme du droit fédéral par les cantons.

4.2 Améliorations apportées par la réforme de la justice

La réforme de la justice prévoit les mesures suivantes pour décharger le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances :

1. Réglementation appropriée de l'accès: S'agissant de la réglementation de l'accès au Tribunal fédéral, le parlement en est pour l'essentiel resté à la situation actuelle (contrairement à la proposition du Conseil fédéral, cf. chiffre III.1)

Le législateur peut — tout comme aujourd'hui — fixer des *valeurs litigieuses minimales* — et pas seulement pour les contestations de droit civil. La réforme de la justice garantit toutefois l'accès au Tribunal fédéral pour les questions juridiques de principe même en deçà de la valeur litigieuse minimale. Le Tribunal fédéral peut ainsi trancher des questions qui concernent beaucoup de citoyennes et citoyens même si, dans les cas d'espèce, elles ne dépassent quasiment jamais la valeur litigieuse minimale (par exemple les charges en droit du bail à loyer ou les indemnités pour heures supplémentaires en droit du travail).

Le législateur reçoit par ailleurs la compétence d'exclure certains *domaines* complètement de l'accès au Tribunal fédéral. On pense en premier lieu aux domaines qui, déjà actuellement, sont retirés de la compétence du Tribunal fédéral comme le droit d'asile ou de larges aspects du droit de la police des étrangers.

En outre, le Tribunal fédéral devra pouvoir liquider des recours manifestement infondés dans une *procédure simplifiée*. Il appartiendra au législateur de concrétiser cette procédure. On songe notamment à admettre une brève explication sans exiger une motivation détaillée du jugement.

2. Instances inférieures: Dans tous les domaines, des instances judiciaires devront trancher les affaires avant qu'elles ne soient déférées au Tribunal fédéral. Fondamentalement, plus un seul cas ne sera soumis au Tribunal fédéral sans avoir été jugé au préalable par un tribunal inférieur. Il est prévu d'instaurer au niveau fédéral un tribunal pénal de première instance ainsi que une ou plusieurs autorités judiciaires (par exemple un tribunal administratif fédéral) pour les litiges qui concernent le domaine de compétence de l'administration fédérale. Au niveau cantonal, il faudra prévoir dans tous les domaines la possibilité d'en appeler à un tribunal, donc dorénavant aussi en matière de droit public cantonal. Les cantons pourront instaurer des instances judiciaires communes.

En prescrivant des instances judiciaires avant le Tribunal fédéral dans tous les domaines la réforme de la justice décharge ce tribunal d'un double point de vue. D'abord, les instances judiciaires précédentes ont une fonction de filtre. Le jugement d'un tribunal indépendant — même s'il s'agit d'une instance inférieure — est en règle générale mieux accepté par les parties que la décision d'une instance de recours interne à l'administration. C'est pourquoi l'on peut escompter que moins d'affaires feront l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. De l'autre côté, le Tribunal fédéral pourra se limiter en principe à contrôler l'application du droit, car l'état de fait aura déjà été contrôlé par un tribunal.

3. Réduction des procès directs: Les cas dans lesquels il est possible ou obligatoire d'agir directement devant le Tribunal fédéral doivent être supprimés à quelques rares exceptions près (litiges entre la Confédération et les cantons ou entre cantons). Les procès de première instance qui prennent tellement de temps vont donc disparaître. L'Etat de droit y gagnera aussi, car une double instance existera même dans ces cas.

III. Points controversés

Dans son message relatif à la réforme de la justice (FF 1997 I 495 ss), le Conseil fédéral avait proposé deux mesures de réforme qui ont été très controversées au parlement.

1. Limitation de l'accès au Tribunal fédéral

Un des buts de la réforme de la justice est d'assurer le bon fonctionnement du Tribunal fédéral. A cette fin le Conseil fédéral a proposé une base constitutionnelle pour limiter l'accès au Tribunal fédéral. Le législateur aurait ainsi été habilité à limiter l'accès au Tribunal fédéral sauf pour les cas qui soulèvent une question juridique de principe et des cas dont l'issue aurait de graves conséquences pour une partie. Cette proposition essayait à la fois de tenir compte des besoins justifiés de protection juridique et de permettre de décharger efficacement le Tribunal fédéral.

Ces limites à l'accès au Tribunal fédéral se sont toutefois heurtées à une forte opposition au Conseil national. Les *Chambres fédérales* se sont dès lors mises d'accord sur une solution qui ne laisse qu'une marge de manœuvre très restreinte pour de nouvelles limitations au niveau de la loi.

2. Extension de la juridiction constitutionnelle aux lois fédérales

Actuellement, les citoyennes et citoyens peuvent se plaindre auprès du Tribunal fédéral lorsque leurs droits fondamentaux sont violés par une loi *cantonale*, mais pas en revanche lorsque la violation repose sur une loi *fédérale*. Par exemple, si une loi cantonale prévoit une imposition fiscale contraire à l'égalité en droit, il est possible de recourir devant le Tribunal fédéral. Il n'existe en revanche pas de voie de droit si la même violation est commise par le législateur fédéral. Il y a donc une lacune en matière de protection juridique.

Le *Conseil fédéral* voulait combler cette lacune. Il proposa donc dans son message relatif à la réforme de la justice d'étendre la juridiction constitutionnelle aux lois fédérales.

Le modèle prévu était modéré, car il devait tenir compte de la démocratie référendaire suisse. Selon ce modèle, les lois fédérales auraient pu être contrôlées uniquement à l'occasion d'un acte d'application et seulement par le Tribunal fédéral. Les citoyennes et les citoyens auraient pu faire valoir que la loi fédérale appliquée viole leurs droits fondamentaux ou une disposition directement applicable du droit international. Dans l'exemple mentionné plus haut, la personne concernée aurait pu attaquer la décision d'imposition au motif qu'elle repose sur une loi fédérale qui viole l'égalité en droit. Les cantons auraient par ailleurs été habilités à faire valoir qu'une loi fédérale viole leurs compétences garanties par la Constitution fédérale.

L'extension de la juridiction constitutionnelle aux lois fédérales a fait l'objet d'une grande controverse au *parlement*. Elle trouva néanmoins une majorité dans les deux Chambres. Lors de la procédure d'élimination des divergences, les Chambres sont pourtant revenues en arrière et ont renoncé à étendre la juridiction constitutionnelle aux lois fédérales.