

*L'exposé oral fait foi,
Embargo: mardi 18 janvier 2000, 09'00 heures*

Votation sur l'arrêté fédéral du 8 octobre 1999 relatif à la réforme de la justice

**Exposé de Madame la Conseillère fédérale
Ruth Metzler-Arnold**

Conférence de presse du 18 janvier 2000

Introduction

La Tour des prisons dans laquelle nous nous trouvons ne semble pas être de prime abord un lieu propice pour parler d'une réforme de la justice qui est orientée vers le futur. Il n'empêche qu'il existe des points de rattachement. D'une part cette tour héberge actuellement une exposition sur le Tribunal fédéral. D'autre part, la Tour des prisons était autrefois, comme son nom l'indique, un lieu d'incarcération. Tout comme la célèbre fontaine de la justice, cette tour rappelle une fonction importante des tribunaux.

Exprimée simplement, la tâche de la justice est de statuer sur des cas litigieux et ainsi de contribuer à la mise en œuvre du droit et à la réalisation de l'équité. Les tribunaux donnent aux conflits des solutions impératives. Ils veillent à ce que les violations du droit soient sanctionnées avec les peines prévues par la loi. La justice permet ainsi à la société de vivre en commun de manière pacifique et ordonnée. Cela vaut en principe pour tous les tribunaux. Le Tribunal fédéral a encore des fonctions supplémentaires: il doit avant tout trancher des questions importantes et par là développer le droit ainsi que veiller à l'application uniforme du droit fédéral.

Le renforcement de la justice — avant tout de nos tribunaux suprêmes — est l'objectif central de la réforme de la justice sur laquelle le peuple et les cantons voteront le 12 mars. Certes la réforme de la justice n'est plus très spectaculaire après que le parlement a biffé du projet le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales. Même sans ce point, elle contient néanmoins des innovations importantes qui justifient à elles seules une réforme.

Motifs et objectifs de la réforme de la justice

Quels sont les défauts de notre système judiciaire ? Et quels sont par conséquent les objectifs de la réforme de la justice ?

La nécessité d'une réforme repose principalement sur trois motifs:

1. D'abord, la **protection juridictionnelle est lacunaire et trop compliquée.**

A la différence de la plupart des autres Etats européens, la Suisse ne garantit pas un accès général à un tribunal. Bien des litiges administratifs sont encore tranchés par des autorités administratives. En outre, au niveau fédéral, le système des voies de droit est très complexe. La personne qui veut aller devant le Tribunal fédéral doit aujourd'hui déterminer la bonne voie de droit parmi au moins huit. Parfois, elle doit même déposer dans la même affaire deux types de recours.

La réforme de la justice vise à garantir que dans tous les domaines la protection juridictionnelle sera assurée de manière qualifiée, rapide et simple.

2. Un deuxième motif de réforme est la **surcharge chronique de nos tribunaux suprêmes.**

Rien que dans les dix dernières années, la charge de travail du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances a augmenté de près de 45%. Le nombre de juges ordinaires et de juges suppléants est en revanche resté stable. Une inversion de cette tendance n'est pas en vue. La surcharge met sérieusement en question le bon fonctionnement de nos tribunaux suprêmes. Elle risque d'entraîner une diminution de la qualité des jugements ou l'accumulation de retards.

Un but important de la réforme de la justice est dès lors de *décharger le Tribunal fédéral.*

3. Un troisième motif de réforme est le **morcellement du droit de la procédure pénale et de la procédure civile.**

Chaque canton possède sa propre législation de procédure pénale et civile. S'y ajoutent encore la législation fédérale correspondante ainsi que de nombreuses règles non écrites et dispositions de traités internationaux. La multitude de dispositions procédurales crée une grande insécurité juridique. Elle empêche une lutte efficace contre le crime. Elle entraîne également des inégalités de traitement en raison des différences entre les réglementations cantonales.

La réforme de la justice crée les bases constitutionnelles pour régler de manière *uniforme la procédure civile et la procédure pénale* pour toute la Suisse. Cela concerne particulièrement les cantons. C'est pourquoi je me réjouis qu'à la suite de mon exposé Madame la conseillère d'Etat Dusong vous parlera de cette question.

Je souhaite maintenant vous expliquer brièvement comment les deux premiers objectifs de la réforme seront atteints.

Les principales innovations

Droit fondamental à une décision judiciaire

Afin d'améliorer la protection juridique, un *droit général d'accéder à un juge* est inscrit dans la partie de la Constitution consacrée aux droits fondamentaux. Cela signifie que les citoyennes et les citoyens se voient conférer le droit de soumettre en principe toute contestation juridique à un *tribunal*. Une décision définitive rendue par une autorité administrative ou un gouvernement ne sera donc plus conforme à la Constitution. En raison de leur indépendance spécifique, les tribunaux sont les organes les mieux adaptés pour rendre des jugements.

Simplification de la protection juridictionnelle

Par ailleurs, la réforme de la justice permettra au législateur de *simplifier* le système actuel fort compliqué des voies de droit. Cela sera réalisé par l'instauration du recours unifié au niveau de la loi. Les justiciables pourront ainsi plus facilement obtenir le respect de leurs droits.

Mesures destinées à décharger le Tribunal fédéral

Comme je l'ai mentionné au début, il est urgent de décharger le Tribunal fédéral. La réforme de la justice tient compte de cet objectif en instaurant des tribunaux inférieurs qui, dans tous les domaines, statueront sur les affaires susceptibles d'être déferées au Tribunal fédéral.

Ces "*instances précédentes*" déchargent le Tribunal fédéral d'un double point de vue. D'abord, elles exercent une *fonction de filtre* dans la mesure où leurs jugements closent dans bien des cas la procédure. Un jugement d'un tribunal est en principe mieux accepté qu'une décision d'une autorité administrative. Même si l'une des parties recourt devant le Tribunal fédéral, celui-ci pourra se limiter à contrôler l'application du droit. Il pourra renoncer à établir lui-même les faits puisque l'état de fait a déjà été éclairci par une instance judiciaire préalable. Cette mesure décharge considérablement le Tribunal fédéral.

En raison de l'exigence d'instances judiciaires précédant le Tribunal fédéral, la Confédération devra instituer un *tribunal pénal fédéral inférieur*. Celui-ci sera compétent pour juger en première instance des affaires pénales qui relèvent de la juridiction fédérale. Les affaires pénales telles que celle appelée "Nyffenegger" ne seront donc dorénavant plus jugées directement par le Tribunal fédéral mais par ce nouveau tribunal pénal fédéral de première instance. L'affaire "Nyffenegger" montre clairement combien la mise en place d'instances précédentes décharge le Tribunal fédéral. Selon une estimation du Tribunal

fédéral, la charge provoquée par ce seul procès direct équivaut dans l'ensemble à une année complète de travail pour un juge fédéral.

La Confédération devra par ailleurs instaurer des autorités judiciaires pour statuer sur les recours contre les décisions de l'administration fédérale. Les commissions fédérales de recours ne couvrent pas l'ensemble des domaines. Les cas où des décisions de départements peuvent être attaquées directement devant le Tribunal fédéral donnent à celui-ci beaucoup de travail à cause du plein contrôle des faits. Souvent il s'agit de matières techniquement complexes. Un exemple frappant est le cas de la concession-cadre relative au développement de l'aéroport de Zurich (ATF 124 II 293 ss). Le jugement rendu par le Tribunal fédéral sur cette affaire et publié dans le recueil officiel comporte 64 pages.

La Constitution ne détermine pas comment cette juridiction administrative fédérale devra être *organisée*. Il appartiendra à la législation de régler cette question. Pour le moment, les options principales sont la création d'un Tribunal administratif fédéral centralisé ou d'un petit nombre de tribunaux spécialisés décentralisés. Ils remplaceront les nombreuses commissions fédérales de recours. Cette restructuration permettra non seulement une allocation plus efficace des moyens mais aussi une professionnalisation.

Les cantons devront de leur côté avoir des autorités judiciaires pour trancher les contestations dans tous les domaines du droit qu'ils appliquent. Cette obligation n'aura des conséquences *nouvelles* qu'en matière de droit administratif *cantonal*. Il y a en effet là encore des cas dans lesquels le Tribunal fédéral statue comme première instance *judiciaire*.

Absence d'alternative

La seule alternative à ces mesures visant à décharger le Tribunal fédéral serait d'augmenter le nombre de juges à Lausanne. Le Tribunal fédéral atteindrait toutefois alors une taille critique. Il s'agirait là d'un développement erroné du point de vue de la politique juridique. En octroyant au Tribunal fédéral un poids excessif, on dévaluerait inmanquablement les instances précédentes. Or ce sont les précisément les instances inférieures qui ont une importance déterminante pour la bonne réputation de notre justice. Ce sont en effet avec ces instances que les citoyennes et citoyens risquent d'avoir le plus de contacts.

Aperçu de la mise en œuvre au niveau législatif

Le Conseil fédéral entend mettre rapidement en œuvre la réforme de la justice au niveau législatif. S'agissant de la position et des compétences du Tribunal fédéral, le message sera présenté en automne 2000. Simultanément, le Conseil fédéral entend soumettre au parlement aussi les bases légales nécessaires pour instaurer les instances fédérales mentionnées qui précéderont le Tribunal fédéral.

Dans le domaine du droit procédural également, les travaux législatifs préparatoires sont en cours. S'agissant de *l'unification de la procédure civile*, le DFJP a institué une commission d'experts. Elle présentera d'ici à l'été 2001 un projet de code fédéral de procédure civile. En ce qui concerne *l'unification de la procédure pénale*, la commission d'expert du DFJP a présenté déjà en décembre 1997 un rapport conceptuel ("De 29 à l'unité"). D'ici à la fin 2000, un expert externe – le professeur Niklaus Schmid de l'université de Zurich – aura rédigé un projet de code fédéral de procédure pénale.

Conclusion

J'en viens à la conclusion. La justice doit actuellement faire face à des contraintes particulières. D'un côté, les citoyennes et les citoyens tendent à faire de plus en plus appel aux tribunaux. De l'autre côté, les moyens restreints des budgets publics imposent un cadre bien délimité. En améliorant la protection juridictionnelle, en unifiant le droit de procédure et en répartissant mieux le travail entre les instances la réforme de la justice réduit ces contraintes. En même temps, elle renforce la sécurité juridique et, de ce fait, contribue à affermir la place économique suisse. Finalement, la réforme de la justice constitue une pièce importante dans la stratégie poursuivie pour améliorer la sécurité intérieure. Pour ces motifs, elle mérite d'être clairement approuvée par le peuple et les cantons.