

Message

concernant la revision de la loi fédérale
d'organisation judiciaire

du 29 mai 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un message à l'appui d'un projet modifiant la loi fédérale d'organisation judiciaire, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | |
|--------|--------|--|
| 1969 M | 10010 | Meilleure protection des droits constitutionnels du citoyen (N 24.9.69, Cadruvi; E 11.12.69) |
| 1969 P | 10122 | Assouplissement des conditions du recours de droit public (N 24.9.69, Bachmann) |
| 1969 P | 10123 | Revision de la loi d'organisation judiciaire (N 24.9.69, Caroni) |
| 1974 P | 11256 | Juridiction administrative (N 19.3.74, Schürmann) |
| 1976 P | 75.510 | Débats judiciaires. Publicité (N 4.3.76, Ueltschi). Classement de la lettre c |
| 1977 M | 76.467 | Procédure de recours devant le Conseil fédéral (N 23.6.77, Commission de gestion du Conseil national; E 28.9.77) |
| 1978 P | 77.424 | Loi sur les cartels (N 18.1.78, Alder). Classement du point 1 |
| 1979 P | 78.539 | Procédure administrative. Interruption des délais (N 20.3.79, Meier Josi) |
| 1980 P | 79.497 | Cour européenne de justice. Exécution des décisions (N 6.3.80, Reiniger) |

- 1981 M 81.315 Tribunaux fédéraux. Décharge (N 4.3.81, Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales; E 17.6.81)
- 1981 P 81.325 Recours des cantons au Tribunal fédéral (N 19.6.81, Grobet)
- 1983 P 83.307 Loi sur l'organisation. Revision (N 24.6.83, Bratschi)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

29 mai 1985 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances sont surchargés depuis des années. Ils ne parviennent plus, par leurs propres moyens, à faire diminuer la masse des dossiers en souffrance. Les procédures traînent en longueur et l'on ne peut ainsi plus garantir au justiciable que le tribunal se prononcera sur son litige dans un délai raisonnable.

Afin de remédier à cette surcharge aiguë, le Parlement a pris à plusieurs reprises des mesures urgentes. Elles consistaient essentiellement en un renforcement des effectifs des deux tribunaux fédéraux. Les dernières de ces mesures remontent à 1984 quand le Parlement a augmenté de 15 le nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral et de six celui des rédacteurs d'arrêts; ces mesures sont toutes deux limitées à fin 1988. A court terme, elles apportent le soulagement nécessaire. Mais si elles se répètent à intervalles réguliers, elles mènent à un accroissement sans limites du personnel des tribunaux fédéraux.

D'autres mesures s'imposent en matière de procédure et d'organisation tant pour éviter un tel accroissement que pour décharger les tribunaux à long terme. Elles devraient d'une part permettre aux tribunaux fédéraux de réduire la longueur de leurs procédures à une durée acceptable. D'autre part, elles devraient redonner à ces tribunaux la possibilité de se consacrer non seulement à la protection judiciaire du citoyen, mais également à d'autres de leurs tâches premières, à savoir l'application correcte et uniforme du droit ainsi que son évolution sur des points importants. Dans l'ensemble, les mesures d'allègement permettront de garantir la qualité de la jurisprudence et d'axer la juridiction de nos cours suprêmes sur leurs tâches essentielles. Il va sans dire que ces

mesures ne sauraient porter atteinte aux garanties constitutionnelles en matière de procédure accordées au citoyen.

Parmi les mesures d'allégement, la procédure d'admission introduite pour les deux tribunaux fédéraux joue un rôle primordial. En principe, un justiciable ne pourra plus désormais en appeler à l'un de ces tribunaux que si sa cause est importante. Il va sans dire que la procédure d'admission n'est applicable que si la décision attaquée a été prise par une autorité judiciaire. Il convient dès lors de développer la juridiction administrative du degré inférieur tant fédérale que cantonale.

D'autres mesures limitent également l'accès à nos cours suprêmes ou le rendent plus difficile; il s'agit de l'augmentation et de l'extension des valeurs litigieuses en matière civile, de la forte limitation apportée au champ d'application de l'action de droit administratif et de l'épuisement obligatoire des moyens de droit cantonal pour le recours de droit public. Mentionnons en outre la majoration des émoluments judiciaires du Tribunal fédéral et l'introduction, pour le Tribunal fédéral des assurances, de la même réglementation concernant les frais.

D'autres mesures tendent par contre à simplifier la procédure de décision des tribunaux fédéraux. La composition de trois juges est ainsi généralisée et la procédure simplifiée (sans délibération publique) est étendue à toutes les sections du Tribunal fédéral. On limite les débats dans le recours en réforme civil, le contrôle de l'opportunité ainsi que les débats dans le recours de droit administratif. En outre, sur trois points, la réglementation valable pour le Tribunal fédéral sera étendue au Tribunal fédéral des assurances. Celui-ci sera lié par la constatation des faits et par les

conclusions des parties et dispensé du contrôle de l'opportunité.

Le Conseil fédéral examine également, dans son message, des solutions de rechange à son plan de décharge. Ces solutions ont comme point commun qu'elles renoncent toutes à introduire une procédure d'admission et qu'elles ne prévoient que peu ou rien de mesures d'allègement en matière d'organisation et de procédure. On étudie les effets du projet du Conseil fédéral et de ces solutions de rechange sur la qualité de la jurisprudence, ainsi que leurs conséquences financières et sur le plan du personnel.

Le Conseil fédéral profite enfin de l'occasion pour proposer la modification de diverses lois fédérales de procédure par souci de conformité à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral dont il a déjà été question est une mesure de transition. Elle est destinée à être remplacée, à la fin de 1988, par les mesures d'allègement apportées par le présent projet. Cela signifie que le projet doit être traité et adopté d'ici la fin de la législature en cours.

Message

- 1 Partie générale
- 11 Situation initiale
- 111 Rétrospective
- 111.1 Revision de l'organisation judiciaire de 1969

L'actuelle loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110) date de 1943. Elle n'a subi dans l'ensemble que des modifications ponctuelles jusqu'en 1969, date qui marque un tournant pour la justice fédérale, puisqu'on aborda alors de manière systématique les points suivants:

D'une part, la procédure administrative fédérale fit, pour la première fois, l'objet d'une réglementation approfondie englobant la procédure non contentieuse (procédure de décision) et la procédure contentieuse (procédure de recours) devant les autorités administratives de la Confédération (loi fédérale sur la procédure administrative; RS 172.021). D'autre part, la juridiction administrative du Tribunal fédéral fut étendue. Jusque là, la voie judiciaire était réservée à un cercle déterminé d'affaires traitées par l'administration fédérale, en particulier en matière d'impôts fédéraux, affaires énumérées exhaustivement. Le nouveau droit inverse cette règle et soumet en principe toutes ces affaires au recours de droit administratif (clause générale), les exceptions devant être énumérées exhaustivement (art. 97 ss OJ; FF 1965 II 1301 ss; Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., Berne 1983, p. 14 ss).

111.2 Augmentation du volume de travail du Tribunal fédéral

Le volume de travail du Tribunal fédéral, notamment en matière de droit public et de droit administratif, s'est accru considérablement depuis 1969. Le nombre des nouvelles affaires a augmenté de 127 pour cent entre 1969 et 1983 (entrées 1969 = 1629; 1983 = 3710). Durant cette période, c'est le nombre des litiges en matière de droit public qui s'est le plus fortement accru (entrées 1969 = 684; 1983 = 1688).

L'accroissement du personnel ainsi que des mesures d'organisation et de procédure ont fait passer le nombre des affaires liquidées par le Tribunal fédéral de 1705 en 1969 à 3810 en 1983, ce qui représente une augmentation d'environ 123 pour cent. Alors qu'en 1969, chaque juge traitait en moyenne 66 affaires, il en liquidait annuellement 127 en 1983. Malgré cette amélioration, les retards n'ont cessé de s'accumuler, l'augmentation des affaires nouvelles réduisant pour ainsi dire à néant les effets des mesures destinées à décharger le Tribunal fédéral.

A la fin de l'année 1983, le Tribunal fédéral dut reporter l'examen de 1662 causes à 1984. 700 d'entre elles, introduites ou suspendues durant les trois derniers mois de 1983, peuvent être considérées comme des reports "normaux". Les 900 affaires restantes sont par contre des dossiers véritablement en souffrance, essentiellement auprès des cours de droit public du Tribunal fédéral. Sont en souffrance les affaires qui, bien qu'en état d'être jugées, n'ont pas encore pu être liquidées par suite de la surcharge du tribunal (Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1983, p. 398, ch. IV; FF 1983 IV 487 s., ch. 111).

En 1970, la durée moyenne des procédures s'élevait, en matière de droit public, à 121 jours et, en matière de droit administratif, à 143 jours; en 1983, ces mêmes durées atteignent respectivement 204 et 303 jours. A noter que le temps

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

111.3 Augmentation du volume de travail du Tribunal fédéral des assurances

La charge du Tribunal fédéral des assurances a subi, jusqu'en 1982, une évolution comparable à celle du Tribunal fédéral. Durant les premières années ayant suivi 1969, le volume de travail du Tribunal fédéral des assurances ne s'est pratiquement pas modifié. Mais depuis 1975, il s'est accru considérablement. Alors qu'on enregistrerait, entre 1970 et 1972, 683 entrées en moyenne, on en comptait 1540 par année entre 1980 et 1982. En une décennie, l'augmentation des nouvelles affaires se chiffre donc à 125 pour cent.

Force est pourtant de constater que le nombre des nouvelles affaires qui était de 1429 en 1982 est descendu à 1350 (-79) en 1983. Ce sont principalement les recours en matière d'assurance-invalidité qui ont diminué (-115).

En 1983, 1621 affaires furent liquidées. 966 recours étaient encore pendants à la fin de l'année, alors qu'ils se chiffraient à 1237 le 31 décembre 1982. Le nombre des dossiers à reporter à 1984 put ainsi être réduit de 271 (Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1983, p. 423; FF 1984 IV 489, ch. 12).

La durée moyenne de la procédure, qui s'élevait en 1970 à 4,7 mois, a atteint, en 1983, 9,5 mois (Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1970, p. 254, let. C, et en 1983, p. 430, let. C/1).

Pour l'année 1984, on peut dégager l'image suivante (Rapports du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sur leur gestion en 1984, p. 376 s., 391 ss, 399 et 406 s.):

112.1 Tribunal fédéral

Durant cette année, le Tribunal fédéral enregistra 3997 entrées, soit 287 de plus qu'en 1983. Le nombre des nouvelles affaires s'est ainsi accru de 7,7 pour cent par rapport à l'année précédente. La tendance à l'augmentation du nombre de dossiers, existant depuis plusieurs années, persiste. Alors que cette tendance s'était fait particulièrement sentir jusqu'à présent pour le recours de droit public, ce sont les contestations en matière de droit administratif qui furent les premières touchées en 1984; les recours de droit administratif ont en effet augmenté de 23,5 pour cent.

Grâce au nombre de jugements rendus (4015), le tribunal parvint à peu près à compenser l'abondance des nouveaux dossiers. Toutefois, cette même abondance ne lui permit pas de réduire sensiblement le nombre des cas en suspens avec son effectif ordinaire. Cette tâche incombe aux 15 juges suppléants extraordinaires qui exercent leurs fonctions depuis la mi-juillet 1984 et sont nommés jusqu'à fin 1988. A la fin décembre 1984, ces suppléants avaient liquidé 108 des dossiers qui leur avaient été attribués.

Le tribunal dut reporter l'examen de 1644 dossiers (1662 l'année précédente) à 1985. Ces affaires en suspens étant toujours manifestement trop nombreuses, on ne saurait donc escompter que la durée moyenne de la procédure diminue. Pour les contestations relevant du droit public, elle atteint 173 jours en 1984, durée à laquelle s'ajoute le temps nécessaire à la rédaction des arrêts (33 jours en moyenne en 1984). La situation est encore pire en matière de droit

administratif: la durée moyenne de la procédure atteint 317 jours et celle de rédaction des arrêts, 36 jours.

112.2 Tribunal fédéral des assurances

Les nouvelles contestations portées devant le Tribunal fédéral des assurances ont atteint leur record en 1980 et 1981 et se chiffraient alors à 1600. Depuis lors, leur nombre est en diminution et il se stabilisa, en 1984, à 1251. Le tribunal liquida 1350 affaires. Le nombre des recours pendants a été ainsi réduit et s'élevait, à la fin de 1984, à 867.

On ne peut que se réjouir de la diminution du nombre des dossiers en souffrance. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la durée moyenne de la procédure, qui s'élevait en 1973 à moins de cinq mois, atteint actuellement encore environ neuf mois. Lorsque les affaires sont complexes, les parties doivent parfois attendre deux ans, voire plus, le jugement mettant fin à la procédure. C'est en particulier en matière de sécurité sociale que la rapidité de la procédure fait défaut. Aux yeux des justiciables, cette lenteur est inconcevable et indigne d'un Etat de droit.

En outre, il faut tenir compte du fait que les chiffres concernant 1984 ne permettent aucunement de juger correctement de la situation du Tribunal fédéral des assurances, ne serait-ce qu'à moyen terme; aussi l'évolution future du volume de travail du tribunal doit-elle être examinée dans un contexte plus vaste.

Il y a d'abord lieu de constater que la diminution du nombre des nouveaux dossiers ne va pas de pair avec un allégement comparable de la tâche du tribunal: En effet, si le nombre des cas simples a diminué dans une mesure considérable, le degré de complexité des autres litiges n'a cessé d'augmenter.

On attend, dans un proche avenir, la deuxième révision de la loi sur l'assurance-invalidité qui devrait instaurer quatre échelons (au lieu des deux existant actuellement) pour l'évaluation des rentes invalidité (FF 1985 I 37 ss, ch. 21). Cela entraînera probablement une augmentation sensible du nombre des demandes de rente et par là même, des recours y relatifs au Tribunal fédéral des assurances, car les nombreux assurés auxquels des prestations ont été refusées, faute d'un degré suffisant d'invalidité, en appelleront en dernier ressort au tribunal.

Les révisions énumérées ci-après et relatives à certaines matières particulières des assurances sociales sont entrées en vigueur le 1er janvier 1984:

- La loi fédérale sur l'assurance-accidents (RS 832.20) qui accroît de deux tiers le nombre des entreprises soumises à l'assurance, d'un tiers le nombre des assurés et qui étend considérablement le nombre des assureurs; les occasions de conflit, et partant le volume des litiges, se multiplieront.
- La loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0) qui introduit, outre divers nouveaux genres de prestations, de nombreuses modifications fondamentales nécessitant la création d'une nouvelle jurisprudence.

Ces deux nouvelles lois n'ont jusqu'ici pas encore été la source d'une augmentation importante du nombre des recours devant le Tribunal fédéral des assurances. Celui-ci a néanmoins ressenti une surcharge suite aux nouvelles questions de droit aussi délicates qu'importantes qu'il a été appelé à trancher dans le domaine de l'assurance-chômage.

Il convient enfin de rappeler que la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40), entrée en vigueur le 1er janvier 1985, ouvre des

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

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

113 Genèse de la revision

113.1 Interventions parlementaires

Les préliminaires parlementaires de la revision (motions et postulats) sont mentionnés dans l'introduction au présent message.

113.2 Travaux préparatoires de l'administration

113.2.1 La commission d'experts Marti

Dans les années 1969 à 1971, une commission d'experts, placée sous la présidence du professeur Hans Marti de Berne, a préparé une revision partielle de l'OJ. Le but premier était d'assouplir et d'élargir les conditions du recours de droit public (motion Cadruvi, postulats Bachmann et Caroni; cf. Introduction). Il n'a cependant pas été donné suite à ces propositions, et ce pour deux raisons: d'une part le Tribunal fédéral, assouplissant les exigences de forme du recours de

droit public, a pris en considération les souhaits émis dans les interventions parlementaires. D'un autre côté, la charge du Tribunal fédéral commençant, dans les années septante, à s'alourdir considérablement, il se révéla judicieux de remédier avant tout à cette situation.

Comme un important surcroît de travail menaçait alors nos cours suprêmes, on renonça à accorder la priorité à une extension de la protection juridique, et on mit désormais l'accent sur un allègement de la tâche de ces tribunaux. Ces propositions ont également trouvé leur écho dans les discussions auxquelles la journée suisse des juristes a donné lieu en 1975, à Montreux (Revue de droit suisse, 1975 II 428 ss).

113.22 La commission d'étude Cavin

Inquiété par cette situation, le Département fédéral de justice et police institua, en 1975, une commission d'étude placée sous la présidence de Pierre Cavin, alors président du Tribunal fédéral.¹⁾

La commission d'étude était chargée d'élaborer un plan de réforme de l'organisation judiciaire à moyen et long terme. Cette réorganisation devait être axée sur la juridiction de droit public et de droit administratif et permettre de décharger les tribunaux fédéraux sans pour autant avoir à en augmenter les effectifs.

1) La commission était composée de Messieurs André Grisel, président du Tribunal fédéral, Theodor Bratschi, juge fédéral (Tribunal fédéral des assurances), Fritz Gygi, professeur (université de Berné), Hans-Peter Moser, président du tribunal administratif (Zurich), Joseph Voyame, directeur de l'Office fédéral de la justice et Alfred Muff, directeur-suppléant de cet office.

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

113.23 La commission d'experts Dubs

Au début de l'année 1978, le Département fédéral de justice et police, avec l'assentiment du Conseil fédéral, a désigné une commission d'experts, placée sous la présidence du juge fédéral Hans Dubs (décision du Conseil fédéral du 15 mars 1978). Elle fut constituée de manière à garantir une juste représentation des milieux directement intéressés (notamment des tribunaux fédéraux et cantonaux, de l'adminis-

tration fédérale, du barreau et des milieux scientifiques).2)

Dans la suite du présent message, on mentionnera la commission d'experts Dubs sous l'appellation "commission d'experts".

La commission d'experts put commencer ses travaux au mois de mars 1978. Elle tint 14 séances plénières (dont huit de deux jours) et chargea des sous-commissions d'étudier différents thèmes. Les sous-commissions tinrent 14 séances.

La commission d'experts était chargée d'examiner à son tour et d'un oeil critique l'avant-projet élaboré par la commission d'étude Cavin. La charge accablant les tribunaux fédéraux ne cessant d'augmenter, les experts durent concentrer leurs efforts sur la recherche de mesures propres à alléger la tâche de nos cours suprêmes de manière efficace et du-

2) La commission était composée comme il suit:

MM.

- Theodor Bratschi, juge fédéral, Tribunal fédéral des assurances, Lucerne
- Francis Cagianut, professeur, président du tribunal administratif, Saint-Gall
- Matthias Cavelti, conseiller aux Etats, avocat, Coire
- Hans Dressler, président de la cour d'appel, juge suppléant au Tribunal fédéral, Bâle
- Rolando Forni, juge fédéral, Lausanne
- André Grisel, ancien président du Tribunal fédéral, Lausanne
- Charles Guggenheim, président du tribunal cantonal, Fribourg
- Fritz Gygi, professeur, Berne
- Kurt Hauri, directeur-suppléant de l'administration fédérale des finances, Berne
- Charles-André Junod, professeur, avocat, Genève
- Adolf Lûchinger, juge fédéral, Lausanne
- Hans Marti, professeur, avocat-notaire, Berne
- Pierre Moor, professeur, Lausanne
- Hans-Peter Moser, président du tribunal administratif, Zurich
- Alfred Muff, directeur-suppléant de l'Office fédéral de la justice, Berne
- Peter Müller, juge fédéral, Lausanne
- Jean-François Poudret, professeur, avocat, Lausanne.

nable. La commission d'experts dut en outre examiner dans quels domaines il lui paraissait indiqué d'améliorer la protection juridique des justiciables. Enfin, la commission profita de l'occasion pour remanier l'OJ d'un point de vue rédactionnel et systématique.

En février 1982, la commission d'experts déposa son avant-projet de révision de l'OJ ainsi que le rapport y relatif.³⁾ Conformément au mandat reçu, elle mit l'accent sur des modifications destinées à contribuer, ne fût-ce qu'indirectement, à la décharge des tribunaux fédéraux.

S'agissant de la juridiction administrative dans le domaine du droit administratif fédéral, on propose d'augmenter le nombre des autorités inférieures au Tribunal fédéral, indépendantes de l'administration (commissions fédérales de recours, autorités inférieures indépendantes de l'administration, obligatoires au niveau cantonal; Rapport de la commission d'experts, p. 9 ss, 14 ss). Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, lorsqu'il revoit les décisions émanant de ces autorités inférieures sous l'angle du droit administratif, se limiterait en principe aux seuls points de droit, à l'exclusion des constatations de fait et des questions d'opportunité (art. 117 et 118 avant-projet, ci-après AP).

Dans ce contexte et par voie de conséquence, le Tribunal fédéral des assurances n'aurait plus à revoir les constatations de fait ni les questions d'opportunité dans les litiges portant sur des prestations d'assurance sociale. En effet, il existe déjà des tribunaux cantonaux d'assurances statuant comme autorités inférieures, indépendantes de l'administration. En outre, à l'instar du Tribunal fédéral, ce tribunal serait aussi lié à l'avenir par les conclusions des parties (art. 127, 1er al., AP) et serait en principe tenu de mettre les frais à la charge de la partie qui succombe, ce qui

3) L'avant-projet et le rapport de la commission d'experts peuvent être obtenus auprès de l'Office fédéral de la justice.

n'était pas le cas jusqu'alors dans les litiges relatifs aux prestations d'assurance (art. 62, 1er al., AP).

S'agissant du recours de droit public, on a étendu l'exigence de l'épuisement des moyens de droit cantonal (art. 134 AP).

L'action de droit administratif, dont le Tribunal fédéral, dans un procès direct, connaît en instance unique, cède le pas, dans une large mesure, au recours de droit administratif (art. 110 AP).

Dans le domaine de l'administration de la justice civile, la valeur litigieuse est augmentée pour les litiges déférés au Tribunal fédéral par la voie du recours en réforme et de l'action de droit civil et elle est introduite pour les affaires civiles pécuniaires (art. 68, 1er al., 71, 1er al., et 73, AP); en outre, les débats n'ont plus lieu de droit (art. 90, 1er al., AP).

La procédure simplifiée, sans échange d'écritures ni délibération publique, devient la règle générale pour les cas que l'on peut liquider sans autre forme de procès (art. 53, 1er al., AP). La procédure est en outre allégée, en ce sens que la décision peut être motivée par un simple renvoi aux considérants de l'autorité inférieure ou au mémoire d'une autorité (art. 53, 2e al., AP) et les cas où le recourant procède de façon téméraire, dilatoire ou de quelque autre manière abusive sont écartés (art. 54 AP).

La possibilité de siéger à trois juges devient la règle générale. La composition de cinq ou de sept juges passe à l'arrière-plan (art. 25, 1er al., AP).

Le monopole de l'avocat, actuellement prescrit pour les affaires civiles et pénales, est étendu à toutes les procédures (art. 39, 1er al., AP).

Les effectifs du service de documentation, du service juridique et de la chancellerie seront étoffés (Rapport de la com-

mission d'experts, p. 34). A la différence des mesures précitées, ce renforcement ne saurait être réalisé sans incidence sur le plan du personnel (greffiers, collaborateurs scientifiques et personnel d'administration) et du budget.

La commission d'experts proposa en outre une série de mesures qui, sans décharger les tribunaux, se justifient pour d'autres motifs, par exemple pour combler les lacunes du droit en vigueur (Rapport de la commission d'experts, p. 83, ch. 52).

Le 23 février 1983, le Conseil fédéral autorisa le Département fédéral de justice et police à entamer la procédure de consultation au sujet de l'avant-projet de la commission d'experts et des propositions complémentaires faites par le Département fédéral de justice et police. Les cantons, les tribunaux fédéraux, les partis politiques et les organismes intéressés furent ainsi invités à se prononcer.

113.24 Propositions complémentaires du Département fédéral de justice et police

Le Département fédéral de justice et police mit en discussion des mesures complémentaires d'allégement. Il s'agissait d'une part de la procédure dite d'admission et d'autre part de la création de nouvelles commissions fédérales de recours en matière administrative.

La procédure d'admission vise à réduire le flot des litiges susceptibles d'être portés devant les tribunaux fédéraux. Le tribunal n'aura à examiner le fond d'un litige que si l'un des critères d'admission prescrits est rempli. Tel est le cas, selon l'avant-projet du département, si la décision rendue par la juridiction inférieure a été prise en violation de prescriptions essentielles du droit fédéral relatives à la procédure ou si elle soulève une question de droit d'une portée de principe dont le tribunal n'a pas encore eu à connaître ou que la juridiction inférieure a tranchée en s'écartant de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

La procédure d'admission ne s'applique qu'aux recours dirigés contre les décisions d'autorités judiciaires. S'agissant de la juridiction administrative, la commission d'experts avait déjà recommandé l'institution d'autorités judiciaires indépendantes au niveau cantonal et fédéral. Ces autorités, compétentes de manière générale en matière de droit administratif fédéral à l'échelon cantonal, sont spécialisées dans des domaines déterminés à l'échelon fédéral (nouvelles commissions de recours en matière de culture, de formation, de personnel fédéral et de retrait de permis de conduire). Il s'agissait en outre, selon la proposition du département, d'instaurer également des commissions fédérales de recours en matière de droit administratif économique (y compris dans le domaine du contingentement) et d'impôts fédéraux indirects.

En outre, le département profita de l'occasion pour soumettre également à la procédure de consultation des propositions qui avaient été élaborées par un groupe de travail chargé d'examiner le postulat Reiniger (1980 P 79.497, Conseil national). Ce postulat invite le Conseil fédéral à étudier s'il n'y aurait pas lieu de procéder à une modification des lois fédérales de procédure (organisation judiciaire fédérale, procédure pénale fédérale et procédure administrative), afin de permettre la révision des arrêts rendus par le Tribunal fédéral, lorsque ceux-ci ont été jugés contraires à la Convention des droits de l'homme par la Cour européenne de justice ou par le Comité des Ministres. Le postulat demandait également d'examiner s'il ne faudrait pas prévoir des motifs de révision analogues pour les jugements cantonaux.

114

Mesures urgentes

Durant les travaux préparatoires pour la réforme de l'organisation judiciaire, le volume de travail des deux tribunaux fédéraux a peu à peu atteint des proportions insoutenables. Des mesures permettant de remédier, à bref délai, à cette surcharge aiguë s'imposèrent. Le Conseil fédéral proposa donc

au Parlement, dans différents messages, des mesures urgentes destinées à décharger la juridiction fédérale.

114.1 Message du 12 avril 1978
(FF 1978 I 1245 ss)

Par ce message, le Conseil fédéral a proposé au Parlement diverses modifications issues des travaux de la commission d'étude Cavin et prêtes à être appliquées (cf. ch. 113.22 ci-dessus). La modification correspondante de l'OJ (RO 1979 42) entra en vigueur le 1er février 1979 et consistait:

- à transformer la cour de droit public et de droit administratif du Tribunal fédéral en deux cours de droit public (art. 12, 1er al., let. a, OJ);
- à composer celles-ci de trois juges pour les affaires de routine également en matière de juridiction de droit public, même si elles ne relèvent pas de la procédure sommaire (art. 15, 2e et 3e al., OJ);
- à permettre la procédure sommaire pour les arrêts donnant gain de cause au recourant en matière de droit public et de droit administratif (art. 92, 2e al., et 109, 2e al., OJ);
- à élire deux juges fédéraux supplémentaires dans les limites du nombre légal maximum, ce qui porte depuis lors à 30 le nombre de juges du Tribunal fédéral (art. 1er, 1er al., OJ);
- à porter de 24 à 28 le nombre maximum des greffiers et des secrétaires du Tribunal fédéral (RO 1979 228).

L'Assemblée fédérale a écarté une proposition du Conseil fédéral visant, dans ce contexte, à décharger le Tribunal fédéral des assurances de l'obligation d'examiner aussi les questions d'opportunité et de fait (art. 132, let. a et b, OJ; FF 1978 I 1252 ss; BO N 1978 809 ss, 1236 et 1237; E 1978 425 ss, 495).

114.2 Message du 26 novembre 1979
(FF 1980 I 161 ss)

Se fondant sur ce message, le Parlement a fait passer de 13 à 23 le nombre légal maximum de rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral des assurances (arrêté du 21 mars 1980; RO 1980 274). Le 1er janvier 1978 déjà, le nombre des juges suppléants avait été porté de sept à neuf (BO N 1977 1763 s.). Le 11 juin 1980, le Parlement a en outre élu deux juges supplémentaires, exerçant leurs fonctions à plein temps, et a porté ainsi leur nombre à neuf (BO N 1980 847 s.).

114.3 Message du 17 septembre 1980
(FF 1980 III 773 ss)

Vu la surcharge croissante du Tribunal fédéral, il fallut à nouveau augmenter le nombre des rédacteurs d'arrêts et le porter de 28 à 40 (RO 1981 226).

114.4 Message du 19 octobre 1983
(FF 1983 IV 485 ss)

Trois ans plus tard, il se révéla à nouveau nécessaire de prendre des mesures d'urgence afin de décharger la juridiction fédérale. Celles-ci devaient donner au Tribunal fédéral les moyens de ramener les retards accumulés à un niveau acceptable, en attendant l'entrée en vigueur et les effets de l'OJ révisée.

Ces mesures transitoires portaient essentiellement sur le renforcement de l'effectif du Tribunal fédéral, en premier lieu l'élection de 15 juges suppléants qui exerceront une fonction temporaire, à savoir jusqu'à fin 1988. En outre, la faculté a été accordée au Parlement d'élire à l'avenir des juges fédéraux sortants, en qualité de juges suppléants temporaires, lesquels ne seront pas imputés sur le nombre maximum fixé par la loi. Quant aux autres mesures, elles ré-

sultaient, en ce qui concerne le Tribunal fédéral, de l'augmentation précitée du nombre des juges: indépendamment du fait que le nombre des rédacteurs d'arrêts dut provisoirement être porté de 40 à 46, l'effectif de la chancellerie dut être accru. Enfin, il se révéla indispensable de relever les indemnités journalières allouées aux suppléants en raison de la plus lourde responsabilité qu'ils auront à assumer. Cette dernière mesure entrerait dans la compétence du Conseil fédéral.

La réglementation concernant le recours aux juges fédéraux sortants et l'augmentation des indemnités journalières attribuées aux suppléants devait en outre être également applicable au Tribunal fédéral des assurances.

Le Parlement a approuvé, dans les limites de sa compétence, les mesures précitées lors de sa session de printemps 1984; elles sont entrées en vigueur le 15 juillet 1984 (RO 1984 748).

12 La surcharge, problème principal de la juridiction fédérale

121 Signes de la surcharge

L'organisation judiciaire souffre actuellement avant tout de surcharge chronique. Un tribunal est surchargé lorsque le flot de causes dont il est saisi l'empêche de bien juger dans des délais raisonnables. Cela se manifeste par des signes extérieurs: les affaires introduites sont plus nombreuses que celles qui sont liquidées, l'arriéré grossit et la durée entre l'introduction d'une affaire et le prononcé de l'arrêt (durée de la procédure) ne cesse d'augmenter (Grisel André, La surcharge des Cours suprêmes et les moyens d'y remédier, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinverwaltungen, 1978, p. 374).

Le Tribunal fédéral donne, depuis longtemps déjà, des signes manifestes de surcharge (cf. ch. 111.2 et 112.1 ci-dessus). Le Tribunal fédéral des assurances s'est, quant à lui, trouvé quelque peu soulagé ces derniers temps. De l'avis des spécialistes, il ne s'agirait cependant que d'un répit passager; en effet, avec l'entrée en vigueur des nouvelles lois en matière de sécurité sociale, la charge de ce tribunal ne peut, à moyen ou long terme, aller qu'en s'alourdissant à nouveau (cf. ch. 112.2 ci-dessus). En outre, la durée moyenne des procédures devant ce tribunal est manifestement trop longue. Vu sous cet angle, le Tribunal fédéral des assurances est lui aussi surchargé.

122

Causes de la surcharge

Différentes causes sont à l'origine de la surcharge de la juridiction fédérale. Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé à ce sujet lors d'anciens messages (FF 1978 I 1248, ch. 2; FF 1980 I 164, ch. 13; FF 1983 IV 488, ch. 113). Ces causes ont trait d'une part à la législation elle-même et à la jurisprudence et d'autre part à l'évolution de la société et de la situation économique (voir aussi Schibli Peter, Die Möglichkeit der Einführung einer Zulassungsbeschränkung am schweizerischen Bundesgericht nach dem Muster des amerikanischen Certiorari-Verfahrens, thèse Berne 1984, p. 170 ss).

Examinons d'abord les causes liées à la législation et à la jurisprudence: récemment, l'accès à nos cours suprêmes fut progressivement facilité. Le système de la clause dite générale fut introduit pour la juridiction administrative du Tribunal fédéral (cf. ch. 111.1 ci-dessus). Les décisions se fondant sur le droit administratif fédéral peuvent en principe faire l'objet d'un recours de droit administratif devant l'un de nos deux tribunaux fédéraux, à moins que le droit fédéral ne prévienne une exception (art. 97 ss OJ). Pratiquement, cela signifie que plus la Confédération étend son activité (administration restrictive et administration de promotion), plus le volume de travail des tribunaux fédéraux s'accroît.

En d'autres termes: l'entrée en vigueur de chaque nouvelle loi contribue à alourdir la charge du Tribunal fédéral ou du Tribunal fédéral des assurances. De son côté, la jurisprudence des cours suprêmes n'est pas non plus étrangère à cette évolution. Le Tribunal fédéral par exemple, suivant certaines interventions parlementaires, a élargi la qualité pour agir dans le recours de droit public (ch. 113.1 ci-dessus). S'il est évident, pour éviter tout malentendu, qu'il ne s'agit pas ici de critiquer cette jurisprudence, on se doit néanmoins de ne pas exclure d'emblée que le Tribunal fédéral puisse, dans une certaine mesure, influencer par sa jurisprudence sur son propre volume de travail.

Parmi les causes de surcharge liées à l'évolution de la société et de la situation économique, mentionnons d'abord l'accroissement de la population résidant en Suisse. Toutefois, ce ne saurait en être la cause unique car depuis bien des années le nombre d'habitants est resté stagnant (Annuaire statistique de la Suisse 1984, p. 57). Par contre, le volume de travail accablant les tribunaux fédéraux n'a quant à lui cessé d'augmenter. Aussi faut-il chercher encore d'autres motifs à cette augmentation.

L'élévation du niveau de vie ainsi que les moyens techniques actuellement à disposition ne sont pas à négliger. La masse des véhicules à moteur ainsi que la densité de la circulation routière par exemple, ne vont pas sans conséquences; des accidents sont souvent à l'origine de litiges soulevant des questions juridiques délicates. Nécessitant souvent de longues procédures, ces litiges ne contribuent pas à la décharge des tribunaux.

Mentionnons enfin un état de fait qui, bien que moins manifeste que les causes évoquées auparavant, joue un rôle indéniable. Il s'agit du changement d'attitude du citoyen à l'égard des pouvoirs publics. Ces derniers, s'ils interviennent plus souvent en faveur du bien-être des citoyens, exercent également une emprise plus forte qu'autrefois dans bien des domaines. Cette évolution ne manque pas de multi-

plier les conflits entre citoyens et Etat. Elle trouve cependant sa contrepartie naturelle dans l'extension de la protection juridique. Conscient de ses moyens de défense contre l'Etat, le justiciable en use seul, ou assisté par exemple d'un avocat, pour sauvegarder ses intérêts. Cet état de choses doit avoir également contribué à encombrer les tribunaux fédéraux en matière de droit public et de droit administratif.

Il convient de mentionner, comme corollaire inquiétant de cette attitude, une forte augmentation des litiges introduits de manière procédurière ou autrement abusive.

Un nombre croissant de justiciables submerge littéralement le tribunal de procédures de pure chicane ou de caractère dilatoire. Ces recourants multiplient les démarches dans l'espoir non seulement d'entraver ou de retarder le cours normal d'une procédure, mais encore de paralyser la bonne marche de la justice elle-même. L'obligation pour le tribunal de s'occuper dans une mesure sans cesse accrue de telles affaires, qui réclament beaucoup de travail, entraîne pour le contribuable une charge supplémentaire que rien ne justifie. Elle impose de surcroît aux justiciables, qui usent de leur droit conformément à la volonté du législateur, une attente de plus en plus longue avant qu'il soit statué sur leur cas. Il est dès lors urgent que le législateur fasse obstacle à l'abus de droit dans le cadre de la procédure: il convient de prévoir dans la loi fédérale sur l'organisation judiciaire une disposition permettant au juge de parer à de tels procédés, en écartant d'office les procédures abusives.

(Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1979, p. 316).

123

Effets de la surcharge

Le Conseil fédéral a déjà mis en évidence lors d'anciens messages, les effets de la surcharge des tribunaux fédéraux (FF 1978 I 1248, ch. 2; FF 1980 I 163, ch. 2 et III 775, ch. 1; FF 1983 IV 488, ch. 112). Celle-ci risque de nuire à la pro-

tection juridique du citoyen, ainsi qu'à la sécurité et à l'unité du droit.

La protection juridique est menacée par le fait que les tribunaux fédéraux ne sont visiblement plus en mesure de trancher un litige dans un délai raisonnable. La constitution fédérale (art. 4) de même que la Convention européenne des droits de l'homme (art. 6, § 1; RS O.101) confèrent pourtant à tout justiciable un droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable. Ce droit est violé, par exemple, lorsqu'un recours de droit administratif n'est liquidé que trois ans et demi après avoir été déposé, sans que des motifs pertinents justifient une procédure aussi longue. Or, la surcharge du tribunal, à elle seule, ne saurait constituer un tel motif (arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, du 13 juillet 1983, dans la cause Zimmermann et Steiner contre Confédération suisse; Revue suisse de jurisprudence, 1983, p. 327 s.; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 47.150 C; Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 1983, p. 482).

La précipitation dans laquelle les juges doivent travailler nuit inévitablement à leur sérénité, leur pondération et leur logique. Aussi la qualité de la jurisprudence s'en trouve-t-elle également affectée. La jurisprudence du tribunal suprême exige du juge une étude très approfondie des affaires qui lui sont attribuées pour rapport et de celles qui ont été instruites par les autres membres de la cour. Malgré tous les efforts consentis, il est extrêmement difficile, sous la pression perpétuelle du flot de dossiers à liquider, d'examiner chacun d'entre eux avec la diligence requise; un tel climat favorise en effet une approche ponctuelle, centrée sur chaque cas particulier au détriment du contexte général.

Cette situation risque en outre de donner un poids excessif au rapporteur qui se trouve ainsi dans une position semblable à celle de juge unique. Cela paraît difficilement compatible avec le système légal préconisant une décision collégiale.

Ces conséquences fâcheuses font finalement de la surcharge de nos cours suprêmes une question mettant en cause l'intérêt supérieur de la Confédération. Il s'agit de savoir si les tribunaux fédéraux sont encore en mesure d'assumer leur tâche constitutionnelle et de garantir tant l'unité et la sécurité du droit que son évolution. Au vu de ce qui précède, on ne saurait répondre sans réserve par l'affirmative à cette question.

13 Priorité donnée à la décharge de la juridiction fédérale

131 Revision partielle axée sur la décharge

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

La commission d'experts avait certes élaboré un avant-projet en vue d'une révision totale et avait remanié considérablement la loi, du moins du point de vue rédactionnel et systématique. Quant au fond, toutefois, il s'agissait d'une révision partielle. Dans l'ensemble, le droit actuel ne faisait pas l'objet de modifications importantes sur le plan matériel, les innovations proposées ne touchant que des domaines restreints (certaines mesures d'allégement pour les tribunaux fédéraux et amélioration de certains aspects de la protection juridique). Il en va de même pour les propositions complémentaires du Département fédéral de justice et police (procédure d'admission, création de nouvelles commissions fédérales de recours en matière administrative, postulat Reiniger).

Les résultats de la procédure de consultation révèlent qu'une révision totale du point de vue formel serait une entreprise ardue et de longue haleine. Elle bouleverserait tout le programme de révision. Il est en effet prévu que cette révision entre au plus tard en vigueur au début de 1988, puisque les mesures provisoires appliquées actuellement et destinées à décharger le Tribunal fédéral (augmentation du nombre des suppléants) sont limitées à fin 1988. Les nouvelles mesures d'allégement doivent être introduites avant cette échéance car elles ne déploieront tous leurs effets qu'après un certain temps nécessaire à leur mise en place.

La brièveté des délais a contraint les experts à concentrer leurs efforts sur l'objectif central de cette révision, à savoir la décharge des cours suprêmes. Ce but pouvant être atteint par une révision partielle, il n'est pas nécessaire de procéder à une révision totale. Un remaniement de la loi d'un point de vue rédactionnel et systématique irait même à fin contraire et risquerait d'alourdir encore la charge des tribunaux.

Cette revision partielle, axée sur la recherche de mesures propres à décharger les tribunaux fédéraux, fournit en outre l'occasion de concrétiser plusieurs propositions de revision émises lors d'interventions parlementaires et concernant tant la procédure administrative que la procédure en général (cf. Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1984, p. 186, ch. 2a, et p. 193 en haut; ch. 113.1 ci-dessus et ch. 3 ci-après).

Il s'agit en premier lieu du postulat Reiniger relatif à l'exécution interne des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (1980 P 79.497, BO N 1980 109). Les modifications proposées concernent, outre d'autres lois fédérales de procédure, la loi d'organisation judiciaire elle-même; aussi se justifie-t-il de tenir compte de ce postulat dans la revision de l'OJ, même s'il ne vise pas à décharger les tribunaux (cf. ch. 41 ci-après).

Il en va de même pour les lois fédérales sur la procédure pénale et sur la procédure pénale militaire qui doivent être adaptées, sur d'autres points, à la Convention européenne des droits de l'homme (cf. ch. 42 ci-après).

2 Moyens et voie à suivre pour décharger les tribunaux

Il convient d'examiner maintenant comment on peut décharger les tribunaux fédéraux sans pour autant continuer à augmenter le nombre des juges. Le Conseil fédéral ne peut, dans ce domaine, fournir de recette miracle. Seul un éventail de mesures ponctuelles peut remédier à cette situation.

Le Conseil fédéral a d'abord examiné dans quelle mesure il est possible, sans porter d'atteinte sensible à la protection judiciaire des justiciables, de resserrer encore les limites existantes ou, le cas échéant, d'en créer de nouvelles desti-

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

L'expérience nous apprend que l'afflux des recours auprès de la dernière instance dépend également de l'organisation de la procédure antérieure et des moyens de droit dont disposent les parties avant d'avoir à déférer leur litige aux tribunaux fédéraux. Les différentes autorités de recours, si ce sont des autorités judiciaires, exercent un effet de "filtrage"; elles captent une partie des litiges qui, sans elles, auraient été portés devant les tribunaux fédéraux. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il, en matière de procédure administrative fédérale, de développer les autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux. A l'échelon fédéral, il conviendrait de créer de nouvelles commissions de recours, compétentes dans des domaines déterminés; les cantons, pour leur part, devraient désigner, comme juridictions de dernière instance cantonale, des tribunaux ou des commissions de recours pour tous les litiges susceptibles d'être directement déférés au Tribunal fédéral par un recours de droit administratif (cf. ch. 22 ci-après).

Le Conseil fédéral propose enfin de simplifier, là où cela se justifie, la procédure de décision. Dans ce contexte, il s'agirait par exemple d'étendre la procédure simplifiée (cf. ch. 23 ci-après).

Ce plan de déchargé des tribunaux, axé sur la procédure et la restructuration de l'organisation judiciaire, doit être renforcé par l'adoption de mesures en matière de personnel (cf. ch. 24 ci-après). Celles-ci tendent surtout à étoffer le personnel scientifique et administratif (rédacteurs d'arrêts, service de documentation, service de chancellerie) des tribunaux fédéraux.

21 Aggravation et limitation des conditions d'accès
aux tribunaux fédéraux

211 Introduction de la procédure d'admission

La procédure d'admission (appelée aussi procédure d'autorisation ou de sélection) n'existe pas dans le droit en vigueur, contrairement aux autres restrictions posées à l'accès à nos cours suprêmes. Les valeurs litigieuses en matière civile, par exemple, font déjà partie intégrante du droit actuel.

211.1 Réglementations à l'étranger

Dans certains pays, le flot des recours dont sont saisies les cours suprêmes est endigué, en partie, par un système de sélection. Ces tribunaux sont autorisés à n'entrer en matière que sur des litiges qui, selon leur libre appréciation ou selon les critères définis par la loi, leur semblent importants; tous les autres recours sont rejetés en étant assortis d'une motivation très sommaire, voire sans aucune motivation. On parle de "procédure d'admission" si les cours suprêmes se prononcent elles-mêmes sur l'importance et donc sur l'admission de la cause. Si par contre ce sont les instances inférieures à ces tribunaux qui se prononcent, il s'agit d'autoriser l'accès aux cours suprêmes et on parle alors de "procédure d'autorisation".

On peut retenir parmi les critères de sélection:

- les questions de principe soulevées par le litige à trancher;
- une divergence entre la décision attaquée et la jurisprudence de la cour suprême;
- l'intérêt du sort de la cause pour les parties; la gravité du tort causé;
- un vice de procédure décisif.

L'énoncé et l'application de ces critères de sélection varient selon les pays (Rapport de la commission d'experts, p. 27 ss):

La Cour suprême des Etats-Unis statue selon sa propre appréciation, sans s'en tenir à des règles strictes de sélection ("special and important reasons"), en rendant un "writ of certiorari". Les décisions déclarant le recours recevable ou irrecevable ne sont, en général, pas motivées (ou contiennent tout au plus des explications très brèves de nature formelle). La Cour ne retient que 10 à 15 pour cent des recours dont elle est saisie (cf. Haller Walter, *Supreme Court und Politik in den USA*, Berne 1972, p. 105 ss).

En République fédérale d'Allemagne, le Tribunal constitutionnel suprême connaît, selon le paragraphe 93a de la loi y afférente, la procédure d'admission suivante (Traduction tirée de la Loi sur la Cour constitutionnelle fédérale, in: *Documentation sur la politique et la société dans la République fédérale d'Allemagne*, Cologne 1982):

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

5. Les décisions de la commission ou de la chambre sont prises sans procédure orale et ne doivent pas être justifiées. La décision par laquelle l'acceptation du recours en matière constitutionnelle est rejetée est communiquée au plaignant par la commission ou par le Président de la chambre, en mentionnant le point de vue juridique déterminant pour le refus, conformément à l'alinéa 3 ou à l'alinéa 4 du présent article."

Les autres cours suprêmes allemandes appliquent elles aussi des critères de sélection par le biais d'une procédure d'autorisation. C'est le cas du "Bundesfinanzhof", du "Bundesverwaltungsgericht" et du "Bundesgerichtshof" quand il statue en matière civile et pénale.

La Cour suprême administrative de Suède se prononce selon les critères limitatifs suivants (Rapport de la commission d'experts, p. 28):

Le recours est recevable,

1. lorsqu'il importe pour l'application du droit que le problème juridique à trancher soit examiné par la Cour suprême administrative,
2. lorsque des motifs particuliers parlent en faveur d'un tel examen, notamment lorsqu'il y a motif de révision ou que la décision du tribunal repose manifestement sur une inadvertance ou une erreur grossières.

211.2 Position de la commission d'experts

La commission d'experts a soigneusement examiné la procédure d'admission (procédure d'autorisation; Rapport de la commission d'experts, p. 26 ss). Elle s'est finalement déclarée opposée à une telle procédure, et ce pour les raisons suivantes:

- La procédure d'admission est étrangère à la tradition juridique helvétique. Une telle rupture d'avec la conception traditionnelle du recours devant le Tribunal fédéral ne s'impose pas à l'heure actuelle.
- Il paraît douteux que cette procédure soit compatible, en ce qui concerne le recours de droit public, avec l'article 113, chiffre 3, cst.
- Si la procédure d'admission n'avait pour conséquence que de permettre au tribunal de rejeter les cas de peu d'importance, elle n'apporterait aucun véritable allègement; en effet, ce ne sont pas des cas de ce genre qui surchargent notablement nos tribunaux fédéraux.

211.3 Avant-projet du Département fédéral de justice et police

Malgré les réticences suscitées au sein de la commission d'experts, le Département fédéral de justice et police, avec l'assentiment du Conseil fédéral, a repris cette procédure d'admission; il profita de l'ouverture, en 1983, de la procédure de consultation sur l'avant-projet de la commission d'experts pour soumettre également la procédure d'admission aux milieux intéressés. Le département estima judicieux d'organiser la procédure de consultation, en ce qui concerne les mesures d'allègement, de la manière la plus large possible. Les points essentiels de la proposition du département sont les suivants (avant-projet DFJP, nov. 1982):

- Deux variantes furent élaborées. Alors que dans la variante 1, la juridiction inférieure statue sur l'admission en première instance (mais non en instance unique), dans la variante 2, les tribunaux fédéraux se prononcent en instance unique. La première variante est en fait une procédure d'autorisation, tandis que la deuxième se rapproche de la procédure d'admission.

- Chacune de ces deux variantes ne s'applique qu'aux recours ordinaires, notamment au recours en réforme civil et au recours de droit administratif; les moyens de recours extraordinaires, tel le recours de droit public, sont exclus de cette procédure.
- La procédure d'admission ne s'applique qu'aux recours dirigés contre les décisions d'autorités judiciaires, fédérales ou cantonales.
- Seules des questions de droit d'une portée de principe seront admises auprès des tribunaux fédéraux.

211.4 Résultat de la procédure de consultation

La procédure d'admission a rencontré une forte opposition lors de la procédure de consultation. Ses adversaires estiment qu'elle est incompatible avec la tradition juridique du pays. Le juge, en statuant sur l'admission, bénéficierait d'une liberté d'appréciation excessive. En outre, l'examen de la demande d'admission occasionnerait un travail considérable qu'il serait préférable de consacrer à la décision sur le fond.

Toutefois, plusieurs participants, parmi lesquels les deux tribunaux fédéraux, s'expriment en faveur de l'introduction de la procédure d'admission. Certains vont jusqu'à exiger que soient soumis à cette procédure non seulement les recours ordinaires, mais également les recours de droit public; en effet, c'est précisément dans ce domaine que le Tribunal fédéral est le plus surchargé.

D'autres participants seraient également favorables à l'introduction de la procédure d'admission, mais seulement s'il se révélait impossible de remédier, par d'autres moyens, à la surcharge des tribunaux fédéraux. La plupart d'entre eux sont d'avis que d'autres solutions peuvent être trouvées actuellement et qu'une mesure aussi radicale ne s'impose pas.

Malgré cette opposition, le Conseil fédéral a décidé de soumettre la procédure d'admission au Parlement, et ce pour les raisons suivantes:

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

s'organiser de telle manière qu'ils puissent liquider les dossiers qui leur échoient.

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

Le Conseil fédéral se distance, sur divers points fondamentaux, de l'avant-projet de novembre 1982 qui fut soumis à la procédure de consultation. D'une part, il prend ainsi en considération les résultats de la procédure de consultation; il profite d'autre part des conclusions auxquelles a abouti l'Office fédéral de la justice en examinant le problème sous l'angle constitutionnel (cf. ch. 211.7 ci-après). La proposition du Conseil fédéral présente les caractéristiques suivantes (art. 36a, 36b, 36c projet OJ):

- Les conditions d'admission sont conçues plus largement que dans l'avant-projet DFJP de novembre 1982. Le projet du Conseil fédéral prévoit en effet qu'une cause est importante et est donc admise et examinée au fond par le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances, si:
 - a. Elle soulève une question de droit dont le tribunal n'a pas encore eu à connaître ou qui mérite un nouvel examen;
 - b. La décision attaquée s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral;
 - c. La violation de droits constitutionnels ou de prescriptions essentielles de procédure est invoquée à l'appui d'un recours de droit administratif ou d'un recours de droit public, à condition que le recourant n'ait pas pu faire valoir ce grief dans la procédure devant l'autorité qui a pris la décision attaquée ou que cette autorité ne l'ait pas examiné;
 - d. Les parties et les intéressés pouvaient subir un grave préjudice au cas où le Tribunal fédéral ne se prononcerait pas.

- Le tribunal fédéral saisi se prononce lui-même sur l'admission. La juridiction inférieure n'a ainsi rien à voir avec cette décision. Vu sous cet angle, on ne peut parler, pour la proposition du Conseil fédéral, d'une procédure d'auto-risation proprement dite; c'est bien plutôt d'une procédure d'admission qu'il s'agit.

- Concernant la composition et la procédure du tribunal, il convient de faire les remarques suivantes. La composition du tribunal fait l'objet d'une disposition générale (art. 15 projet OJ). En principe, le tribunal se prononce sur l'admission à trois juges, ce quorum pouvant être porté à cinq ou sept pour des cas exceptionnels. Avec une composition de trois juges, il convient d'appliquer la procédure simplifiée quand la section compétente décide à l'unanimité de ne pas examiner le fond d'un recours faute d'importance de la cause et refuse, par conséquent, l'admission du litige. Pourtant, procédure d'admission et procédure simplifiée ne se recouvrent pas; l'application de la procédure simplifiée étant généralisée, la procédure d'admission n'en est, en définitive, qu'un nouveau cas particulier (cf. ch. 232 ci-après).

- Sont soumis à la procédure d'admission: les recours en réforme, les recours en nullité civils, les pourvois en nullité en matière pénale, les recours de droit administratif et les recours de droit public. Dans l'avant-projet DFJP de novembre 1982, les recours de droit public étaient exemptés de cette procédure. C'est pourtant dans ce domaine que le Tribunal fédéral est de loin le plus surchargé. En effet, en 1984, 1663 entrées sur 3997 étaient des recours de droit public pour violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84, 1er al., let. a, OJ; Rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1984, p. 394). Il est dès lors indispensable de réduire le nombre des recours de droit public déposés auprès du Tribunal fédéral et de décharger ce dernier, par le biais de la procédure d'admission, des cas sans importance. La procédure d'admission doit en particulier permettre de trancher par cette voie une partie des recours formés pour arbitraire (art. 4 cst.) relatifs au droit cantonal. Si les recours de droit public n'étaient pas soumis à cette procédure, on risquerait en outre de voir de nombreux recourants choisir précisément cette voie de droit dans le seul et unique but d'éluider les règles de la procédure d'admission prescrites pour les autres moyens de droit (voir Dubs Hans, Beschränkungen der Rechtsmittel,

in: Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, p. 683). L'afflux des recours de droit public ne cesserait ainsi d'augmenter et réduirait à néant l'allégement des autres voies de droit obtenu grâce à la procédure d'admission. Le Tribunal fédéral ne s'en trouverait dès lors pas sensiblement déchargé.

Voilà pourquoi le Conseil fédéral soumet également le recours de droit public à la procédure d'admission. Il va sans dire que, ce faisant, il veille à respecter les limites que pose la constitution fédérale à cette procédure (cf. ch. 211.7 ci-après).

Par contre, les autres moyens de droit à disposition du justiciable pour accéder aux tribunaux fédéraux ne sont pas soumis à la procédure d'admission. Il s'agit du recours en matière de poursuite pour dettes et de faillite, de la revision et de l'interprétation (art. 78 ss et 136 ss OJ). Le recours en matière de poursuite pour dettes et de faillite n'est, quant à lui, pas soumis à la procédure d'admission car le Tribunal fédéral occupe ici une position particulière. En effet, contrairement aux autres domaines du droit où il ne s'occupe que des recours et des actions qui lui sont adressés, le Tribunal fédéral exerce la haute surveillance en matière de poursuite et de faillite (art. 15 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite; RS 281.1). Il ne serait guère en mesure d'exercer cette surveillance si des cas d'espèce étaient soustraits à ce contrôle, à la faveur de la procédure d'admission.

De même, les procès directs ne sont pas soumis à la procédure d'admission. Il s'agit des actions de droit civil, des réclamations de droit public et des actions de droit administratif (art. 41 s., 83 et 116 OJ avec les modifications apportées par le projet).

- La procédure d'admission ne s'applique qu'aux recours dirigés contre les décisions d'autorités judiciaires. Il y a deux raisons principales à cela. D'abord, la Convention eu-

ropéenne des droits de l'homme confère à tout citoyen et dans des cas déterminés, un droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant; cela vaut notamment pour les contestations de caractère civil et pour les accusations en matière pénale (art. 6, § 1, de la Convention; RS O.101). Dans des cas de ce genre, le Tribunal fédéral ne saurait rejeter un recours et ne pas entrer en matière sur le fond du litige sans que la garantie exprimée dans la Convention ne soit assurée; il faut pour cela que la juridiction inférieure ayant rendu la décision soit une autorité judiciaire. De plus, le Conseil fédéral estime qu'il se justifie, pour des motifs ayant trait au droit public, d'assurer au justiciable un jugement par une autorité judiciaire également dans les autres cas. L'accès à une instance judiciaire resterait ainsi garanti nonobstant la procédure d'admission.

- Si l'on veut que la procédure d'admission soit la plus efficace possible et décharge ainsi notablement nos tribunaux fédéraux, il faut que si possible toutes les décisions portées devant ces tribunaux émanent d'autorités judiciaires. Il faut donc logiquement veiller à ce que de telles autorités soient développées, en particulier pour la juridiction administrative fédérale. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il la création de nouvelles commissions de recours spéciales à l'échelon fédéral. Les cantons, pour leur part, seraient tenus d'instituer des autorités de recours indépendantes de l'administration chargées de connaître des litiges susceptibles d'être déférés, en dernière instance, à l'un de nos tribunaux fédéraux par un recours de droit administratif (cf. ch. 224 ci-après).

211.7 Constitutionnalité de la procédure d'admission

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

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

211.71 Recours en réforme, recours en nullité civil, pourvoi en nullité en matière pénale, recours de droit administratif

Le législateur peut-il restreindre l'accès aux tribunaux fédéraux par une procédure d'admission, et si oui, dans quelle mesure? Dans la constitution fédérale, il n'existe pas, à ce sujet, de réglementation uniforme pour toutes les voies de recours. Il convient de distinguer d'une part le recours en réforme, le pourvoi en nullité en matière pénale et le recours de droit administratif, et d'autre part le recours de droit public. (L'Office fédéral de la justice n'a pas eu l'occasion de se prononcer, dans son avis de droit, sur le recours en nullité civil car ce moyen de droit n'a été soumis qu'ultérieurement à la procédure d'admission. Ce qui sera dit ci-après pour le recours en réforme devrait être cependant applicable par analogie au recours en nullité).

Pour ce qui est du recours en réforme, on peut faire le raisonnement suivant. L'article 114 cst. laisse le législateur libre de choisir les affaires qu'il veut placer dans la compétence du Tribunal fédéral afin que ce dernier puisse assurer l'application uniforme du droit civil fédéral (art. 64 cst.). Du point de vue du droit constitutionnel, le législateur n'est donc aucunement tenu d'ouvrir une voie de droit contre les décisions des tribunaux cantonaux. Diverses restrictions existent déjà actuellement pour le recours en réforme:

En effet, ce recours est exclu de manière générale contre toutes les décisions prises en instance unique par des tribunaux cantonaux inférieurs (art. 48, 2e al., let. b, OJ). Dans les affaires civiles de la juridiction non contentieuse, le

recours en réforme, n'est recevable que dans les cas énumérés à l'article 44 OJ. L'accès au Tribunal fédéral est également restreint par le fait que le tribunal examine le fond du litige des seules questions de droit soulevées, et non des questions de fait (art. 43 OJ). La dernière barrière, enfin, est la valeur litigieuse qui exclut par principe du recours en réforme toutes les contestations civiles de nature pécuniaire qui n'atteignent pas la valeur de 8000 ou de 30'000 francs exigée dans le projet (art. 46 OJ avec les modifications apportées par le projet).

Si le législateur peut exclure purement et simplement certaines causes du recours en réforme, on ne voit pas pourquoi on lui interdirait de n'accepter que celles qui répondent à certains critères préétablis. La procédure d'admission fixant précisément de tels critères, on ne saurait lui reprocher sa non-conformité à l'article 114 cst.

Le pourvoi en nullité en matière pénale se fonde lui aussi sur l'article 114 cst. Cet article est également applicable au contrôle du droit pénal fédéral (art. 64 cst.). Il n'est dès lors pas interdit au législateur de n'accepter que les pourvois en nullité qui répondent à certains critères fixés par la procédure d'admission.

Pour le recours de droit administratif, il convient d'examiner l'article 103, 3e alinéa, et l'article 114bis, 1er alinéa, cst. Aux termes de ces dispositions, le législateur désigne les causes pouvant être déférées au Tribunal fédéral ou à la "cour administrative fédérale". Ce faisant, il a le libre choix de la forme (méthode énumérative ou clause générale assortie d'exceptions); il en va de même pour les conditions purement formelles des recours (par exemple la qualité pour recourir ou les motifs de recours invocables). L'OJ en vigueur va plus loin et limite la compétence de la juridiction administrative selon les domaines et selon les autorités dont les décisions peuvent être attaquées. Rien ne s'oppose à une restriction supplémentaire fondée sur "l'importance" du li-

tige et appliquée de cas en cas par le truchement de la procédure d'admission. Il va sans dire que les critères régissant ces restrictions doivent être justifiables du point de vue du droit constitutionnel.

Dans les cas où le Tribunal fédéral se borne, dans un recours de droit administratif, à revoir l'application du droit administratif fédéral, l'accès à l'instance judiciaire, tel qu'il est prévu à l'article 113, 1er alinéa, chiffre 3, cst. pour le recours de droit public, n'est pas garanti. Il en va autrement si le recours de droit administratif assume également la fonction de recours de droit public ("Einheitsbeschwerde"), à savoir si le recourant reproche à une décision cantonale, prise en application du droit administratif fédéral, de violer les droits constitutionnels des citoyens. Dans ce cas, l'accès à l'instance judiciaire doit être respecté. Il en sera question avec le recours de droit public.

Il s'ensuit que le législateur fédéral peut poser, pour les moyens de recours précités, des restrictions à l'accès aux tribunaux fédéraux. Sont admises les restrictions:

- selon les autorités dont les décisions peuvent être attaquées,
- selon les domaines,
- selon la qualité pour recourir,
- selon le pouvoir de cognition du tribunal (limitation des motifs invocables),
- selon la valeur litigieuse,
- selon l'objet du litige.

Si le législateur peut restreindre de cette manière l'accès aux cours suprêmes, voire l'interdire purement et simplement pour certains litiges, il peut également, et sans enfreindre les articles 103 et 106 ss cst., introduire une nouvelle restriction fondée sur l'importance du cas d'espèce.

S'agissant des moyens de droit précités, nous examinerons ci-après si d'autres dispositions constitutionnelles s'oppo-

sent à une telle restriction ou posent des exigences auxquelles doit satisfaire la procédure d'admission.

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

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

En résumé, on peut donc confirmer que la procédure d'admission appliquée à des moyens de recours ordinaires (recours en réforme, pourvoi en nullité en matière pénale, recours de droit administratif) est bien conforme à la constitution fédérale.

211.72 Recours de droit public

La constitution fédérale définit différemment le rôle du législateur pour le recours de droit public que pour les recours précités. L'article 113 prévoit, dans son alinéa premier, que "Le Tribunal fédéral connaît ... des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités". Contrairement aux articles 114 et 114bis, 1er alinéa, où la constitution charge le législateur de déterminer les cas susceptibles de faire l'objet d'un recours en réforme, d'un pourvoi en nullité en matière pénale ou d'un recours de droit administratif, l'article 113 cst. passe sous silence le rôle du législateur. Cette différence justifie que l'on examine séparément, pour le recours de droit public, la compatibilité de la procédure d'admission avec la constitution fédérale.

211.721 Contenu de la garantie de l'article 113 cst.

Aujourd'hui, tout le monde s'accorde pour dire que l'article 113 cst. garantit l'accès au Tribunal fédéral quand il s'agit de protéger les droits constitutionnels des citoyens (Kälin Walter, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, Berne 1984, p. 30 s.). Seules en sont exclues les réclamations dites administratives qui ne sont pas du ressort du Tribunal fédéral mais du Conseil fédéral et qui peuvent faire l'objet d'un recours devant l'Assemblée fédérale (art. 113, 2e al., 102, ch. 2, et 85, ch. 12, cst.; art. 79, 1er al., PA); ces contestations n'occupent plus une place importante actuelle-

ment. Il convient d'examiner si et dans quelle mesure il est possible de restreindre l'accès au Tribunal fédéral, sans pour autant permettre, par le biais de réclamations administratives, de porter les litiges devant le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale.

La lettre de la loi, la genèse et la doctrine révèlent que l'article 113 cst. garantit aussi bien l'accès à une instance judiciaire qu'à une autorité fédérale. Par accès à une autorité fédérale, on entend le droit du justiciable à ce que sa cause soit jugée par une instance fédérale, à savoir pratiquement toujours par le Tribunal fédéral. L'accès à une instance judiciaire garantit au justiciable un jugement par une autorité judiciaire qui examine la compatibilité de l'activité cantonale avec les droits constitutionnels des citoyens.

La question de savoir si la procédure d'admission est conforme à la constitution dépend de manière déterminante de la latitude que la constitution laisse encore au législateur. On pose ainsi la question de l'étendue et des limites de la garantie de l'accès à une instance judiciaire ou à une autorité fédérale.

211.722 Limites de la garantie prévue à l'article 113 cst.

L'accès au tribunal constitutionnel n'a jamais été totalement libre. Le législateur et surtout la jurisprudence du Tribunal fédéral y ont posé d'importantes barrières de droit matériel et de procédure.

On peut citer les restrictions procédurales suivantes:

- Le délai de recours (art. 89 OJ et les restrictions apportées par la jurisprudence, notamment en limitant dans le temps les possibilités de faire recours (délai de péremption) ou en excluant les recours qui ne sont dirigés que contre des actes d'exécution).

- Pour ce qui est de la qualité pour recourir (art. 88 OJ), il faut notamment relever la restriction apportée au recours contre un acte législatif accordant un privilège à un tiers (cf. ATF 109 Ia 252 ss), les limites visant à empêcher que le recours ne soit ouvert à tout un chacun (tant les intérêts de pur fait que les intérêts publics généraux ne suffisent pas à motiver un recours de droit public; ATF 108 Ia 283) et l'exclusion des recours intentés par des autorités (notamment ATF 108 Ia 284).
- L'application de la procédure sommaire aux recours manifestement bien ou mal fondés (art. 92 OJ).
- Les restrictions ayant trait à l'objet du litige, le fait, pour le Tribunal fédéral, d'être lié par les conclusions du recourant et de ne statuer que sur les griefs par lui invoqués, le pur effet cassatoire du recours de droit public et la subsidiarité de cette voie de droit par rapport aux moyens de droit cantonaux et aux autres moyens fédéraux (art. 84, 2^e al., et 86 OJ).

Ce sont toutefois les restrictions que s'impose le Tribunal fédéral lorsqu'il examine si, matériellement, il y a eu violation de la constitution qui sont les plus importantes:

- Le Tribunal fédéral a introduit un large éventail de restrictions à son pouvoir de cognition, notamment lors de l'examen des faits, en cas d'atteinte légère aux droits fondamentaux ou lors de l'interprétation des constitutions cantonales. Il a en outre posé d'autres limites en donnant la préférence à une interprétation des actes législatifs cantonaux qui soit conciliable avec la constitution et en faisant preuve d'une retenue particulière lorsque la cause, de par sa nature ("causes politiques", circonstances typiquement locales ou personnelles, causes faisant largement appel au pouvoir d'appréciation, questions techniques) se prête difficilement à un examen judiciaire.

- Le Tribunal fédéral a ensuite défini assez librement la notion de droit constitutionnel du citoyen. Il a inféré assez tôt des droits constitutionnels de certains principes judiciaires (art. 58, 59 cst. et les garanties découlant de l'art 4 cst.) ainsi que de certaines règles de compétence (art. 61, 43, 4e al., 60, 46, 2e al., et art. 2 des dispositions transitoires cst.). Il a également reconnu d'importants droits constitutionnels non écrits (liberté personnelle, liberté d'expression). Parallèlement, il a toutefois aussi posé des limites (rejet de droits individuels positifs; pour le droit à l'information, voir ATF 107 Ia 307 ss) ou a refusé de reconnaître certains droits constitutionnels non écrits (pas de liberté de manifestation reconnue en dehors des libertés d'expression et de réunion, ATF 100 Ia 398 ss).

De ces diverses restrictions se dégagent certaines tendances, à savoir:

- Certaines restrictions plutôt formelles visent à l'économie de la procédure.
- D'autres sont destinées à assurer la fonction première du droit constitutionnel (p. ex. à éviter que le Tribunal fédéral ne devienne une instance d'appel ordinaire ou qu'il ne soit appelé à trancher des litiges qui pourraient relever d'autres instances mieux à même de juger en la matière).
- Il convient finalement de distinguer les violations de la constitution des simples violations de la loi. On ne saurait désormais invoquer la violation de droits constitutionnels si l'atteinte en question n'atteint pas un certain seuil.

Le législateur et surtout le Tribunal fédéral se sont accordés une grande liberté d'action dans l'aménagement de la protection juridique fondée sur la constitution. Alors que le

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

Cette liberté d'action résulte d'une part des compétences en matière d'organisation et de procédure et d'autre part de la notion relativement vague de "violation de droits constitutionnels des citoyens" (art. 113, 1er al., ch. 3, cst.). Il s'agit de distinguer clairement les droits constitutionnels des droits "ordinaires" afin de pouvoir se consacrer particulièrement aux premiers et de laisser de côté les autres questions dont l'importance ne sera plus de "rang constitutionnel".

Il n'appartient pas au législateur fédéral d'exclure de la juridiction constitutionnelle certains droits fondamentaux reconnus par le Tribunal fédéral ou de remettre en question de toute autre manière la fonction de la juridiction constitutionnelle. Mais il peut, dans ces limites, profiter de la même liberté d'action que le Tribunal fédéral.

Tant que la réglementation de la procédure d'admission respecte les exigences posées aujourd'hui déjà par le droit matériel et le droit de procédure, sa constitutionnalité ne peut être contestée. Peu importe les mesures choisies pour rationaliser la procédure ou pour distinguer les droits constitutionnels des autres droits; tout dépend des effets de ces mesures. Toutefois, si la procédure d'admission devait mener à une sélection qui outrepasserait nettement les limites actuelles et ne pourrait ainsi plus assurer de manière suffisamment efficace la protection des droits constitutionnels, elle compromettrait l'accès à une instance judiciaire ou à une autorité fédérale garanti par l'article 113 cst. Il s'agit donc d'examiner les effets de la réglementation proposée. C'est l'étendue des restrictions qui est déterminante

pour juger de la constitutionnalité (voir, pour une critique de ce système: Auer Andreas, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1983, p. 239, et Schibli Peter, Die Möglichkeit der Einführung einer Zulassungsbeschränkung am schweizerischen Bundesgericht nach dem Muster des amerikanischen Certiorari-Verfahrens, thèse Berne 1984, p. 187).

211.723 Appréciation de la proposition du Conseil fédéral

Vu sous cet angle, il convient d'apprécier la proposition du Conseil fédéral comme il suit:

Il faut d'abord tenir compte du fait que la procédure d'admission n'est applicable que si la décision attaquée émane d'une autorité judiciaire ayant statué en dernière instance cantonale (art. 36c projet OJ). On acceptera à l'avenir un grand nombre de recours de droit public sans procédure d'admission, notamment contre des décisions rendues en dernière instance par des gouvernements ou des autorités administratives cantonales. En pratique, on dispense ainsi de la procédure d'admission tous les litiges cantonaux à résonance politique et relevant donc de la compétence du gouvernement. Bon nombre de recours en matière d'élection et de droit de vote seront également exemptés de la procédure d'admission. La constatation exacte et complète des faits est mieux assurée dans une procédure judiciaire que dans une procédure administrative, idée qui se reflète aussi dans l'article 105, 2e alinéa, OJ. La décision attaquée devant obligatoirement émaner d'une autorité judiciaire, le contrôle abstrait des normes (recours dirigé exclusivement contre un acte législatif cantonal) échappera, dans la plupart des cas, à la procédure d'admission; en effet, rares sont les cantons qui ont des tribunaux constitutionnels chargés d'exercer un contrôle abstrait sur des actes législatifs cantonaux.

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

Pour les litiges déferés en dernière instance à une autorité judiciaire cantonale, le Tribunal fédéral "passe en quelque sorte le flambeau" aux autorités judiciaires cantonales chargées désormais de garantir l'accès à une instance judiciaire. Ces dernières exerceront la juridiction constitutionnelle par procuration. Elles ne statueront toutefois de manière définitive que si le Tribunal fédéral, refusant l'admission du cas d'espèce, n'examine pas la constitutionnalité de la décision cantonale. Les autorités judiciaires cantonales ne garantiront l'accès à une instance judiciaire que lorsqu'elles examineront effectivement la constitutionnalité de la décision. Les autorités judiciaires cantonales, en tout cas, sont autorisées et tenues de procéder à cet examen (art. 2 des dispositions transitoires cst.; ATF 106 Ia 385 s.; Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich 1984, p. 512 s.; Auer Andreas, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1983, p. 278 ss; Schiesser Fridolin, Die akzessorische Prüfung, thèse Zurich 1984, p. 157 ss; Moser Hans Peter, Die akzessorische Normenkontrolle, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1983, p. 170 s.).

Vu sous l'angle du droit constitutionnel, les critères d'admission appellent les remarques suivantes:

Le tribunal ne pourra désormais admettre que les causes soulevant une nouvelle question de droit ou une question méritant un nouvel examen (premier critère); on simplifie ainsi

uniquement la motivation de la décision et par là même, la marche de la procédure (économie de procédure), ce qui paraît admissible au regard du droit constitutionnel. Le deuxième critère (décision cantonale prise en s'écartant de la jurisprudence du Tribunal fédéral) permet d'assurer, comme par le passé, l'unité du droit dans la juridiction constitutionnelle. Pour ce qui est du troisième critère, il faut partir de l'idée que sont considérées comme prescriptions essentielles de procédure toutes les prescriptions qui sont considérées comme droits constitutionnels; il s'agit en particulier de toutes les garanties en matière de procédure découlant de l'article 4 cst. La protection offerte par le droit constitutionnel ne sera pas notablement restreinte par rapport à celle que garantit le droit en vigueur. Enfin, selon le quatrième critère, si un grave préjudice est à craindre pour les parties et les intéressés, on peut toujours, sans égard aux circonstances du litige, prétendre à une décision au fond. Dans un cas de ce genre l'intérêt à la protection juridique est si important qu'il l'emporte sur le souci de rationalisation qui caractérise la procédure d'admission. Ce critère permettra désormais au Tribunal fédéral d'examiner les cas importants et d'écartier ceux qui le sont moins. Cela entre encore dans le cadre d'une interprétation par le législateur qui permet de délimiter les violations de la constitution de violations d'autres lois.

En conclusion, on peut donc confirmer que la procédure d'admission telle qu'elle a été présentée ci-dessus est compatible avec la constitution fédérale. Les restrictions qu'elle pose à l'accès au Tribunal fédéral restent dans les limites imposées par la constitution fédérale.

211.8 Conformité à la Convention européenne des droits de l'homme

De même, la compatibilité de la procédure d'admission avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101)

n'est pas contestable; cette procédure satisfait en particulier aux exigences des articles 6 et 13 CEDH (cf. Avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 12 juillet 1984 sur la compatibilité de la procédure d'admission avec la CEDH ainsi que la doctrine et la jurisprudence qui y sont citées; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 49.36). Ces deux dispositions octroient au justiciable un éventail de garanties procédurales (dont le droit à la protection judiciaire et le droit à ce que sa cause soit entendue par une autorité ayant pouvoir de décision) ainsi que le droit à un recours effectif devant une instance nationale. La procédure d'admission ne viole pas ces garanties. On en veut principalement pour preuve que cette procédure n'est applicable qu'aux décisions émanant d'autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux; dans les autres cas, l'accès à ces tribunaux sera ouvert aussi largement que par le passé. L'accès à une instance judiciaire continuera ainsi d'être garanti aux justiciables. En outre, il va sans dire que les tribunaux fédéraux accepteront les recours dirigés contre des décisions violant des garanties procédurales découlant de la CEDH; en effet, il s'agit indubitablement de prescriptions essentielles de procédure (art. 36b, let. c, projet OJ).

Il incombera désormais aux parties d'invoquer, pour motiver leur recours, la violation de ces garanties et d'établir ainsi l'importance de leur cause (art. 36d projet OJ). Compte tenu de la portée particulière de la Convention européenne des droits de l'homme, les tribunaux fédéraux se devront également de ne pas perdre de vue cet aspect.

212.1 Réglementation actuelle

La valeur litigieuse est la valeur attribuée à l'objet du litige exprimée par une somme d'argent. Elle suppose que l'objet du litige soit évaluable en argent. C'est certainement le cas pour les affaires pécuniaires (Kummer Max, Grundriss des Zivilprozessrechts, 4e éd., Berne 1984, p. 109). En procédure civile, les actions doivent impérativement atteindre une valeur litigieuse déterminée pour pouvoir être déférées au Tribunal fédéral. Il en va de même pour les procès directs et pour les jugements cantonaux (contestations de droit civil de nature pécuniaire) pouvant faire l'objet d'un recours en réforme devant le Tribunal fédéral (art. 41, 42 et 46 OJ).

212.2 Avant-projet de la commission d'experts

La commission d'experts a adapté les valeurs litigieuses actuelles à l'augmentation du coût de la vie (art. 68, 1er al., 69, 1er al., 71, 1er al., avant-projet OJ; Rapport de la commission d'experts, p. 20 ss). En outre, elle a étendu l'exigence d'une valeur litigieuse à certains domaines du recours en réforme où elle n'existait pas, à savoir pour certaines affaires civiles de nature pécuniaire (art. 73 avant-projet OJ).

La commission d'experts s'est en outre demandé si le législateur ne devrait pas assouplir l'exigence d'une valeur litigieuse minimale dans certains domaines (bail à loyer, contrat de travail, vente par acomptes) où, en raison de la nature de l'affaire, cette valeur n'est jamais atteinte ou ne l'est que rarement. Il s'ensuit que les questions juridiques relevant de ces domaines ne peuvent que rarement faire l'objet d'un recours en réforme devant le Tribunal fédéral. Afin de combler cette lacune, on exigea à plusieurs reprises d'abandonner la valeur litigieuse dans des cas de ce genre, ce qui

correspond également à la proposition émise par le conseiller national Ziegler-Soleure dans sa question ordinaire du 20 mars 1980 (80.658) concernant les conflits du travail.

La commission d'étude (cf. ch. 113.2 ci-dessus) avait déjà envisagé une solution de ce genre (art. 60 de son avant-projet). Elle estimait que si la valeur litigieuse n'est pas atteinte, le recours en réforme est néanmoins recevable lorsque la juridiction cantonale de dernière instance, attribuant une portée de principe à la question de droit jugée, autorise le recours.

La commission d'experts a rejeté cette proposition en invoquant les raisons suivantes:

- S'il appartient aux juridictions cantonales d'autoriser le recours, chacune créera sa propre jurisprudence, ce qui risque d'engendrer de notables divergences intercantionales. Mais laisser au Tribunal fédéral le soin de se prononcer sur la recevabilité d'un tel recours contribuerait à le surcharger dans une mesure difficile à estimer. La nécessité pratique de voir des questions de principe tranchées dans un recours en réforme n'est pas impérative au point qu'elle justifie que le Tribunal fédéral y investisse autant de temps.
- Les valeurs litigieuses actuelles rendent le développement de la jurisprudence en matière de droit de bail, droit du travail et de vente par acomptes plus difficile mais ne l'empêchent pas (cf. Jurisprudence de la première cour civile dans le rapport du Tribunal fédéral sur sa gestion en 1984, p. 382 s.).
- Le recours en réforme ayant pour objet des questions de principe ne serait pas sans incidence sur la procédure civile cantonale: toutes les décisions devraient à l'avenir satisfaire aux exigences posées par l'article 51 OJ; relevons qu'aujourd'hui les tribunaux cantonaux appliquent, du

moins partiellement, la procédure simplifiée, plus rapide et moins coûteuse que la procédure ordinaire, à des cas dont la valeur litigieuse est minime.

- Dans les conflits du travail en particulier, ces parties, et surtout le travailleur, ont tout intérêt à ce que le litige soit liquidé rapidement. Le recours en réforme ayant pour objet des questions de principe entraînerait un prolongement indésirable de la procédure.

Enfin, la commission d'experts s'est également demandé s'il ne serait pas judicieux d'étendre l'exigence d'une valeur litigieuse à d'autres domaines juridiques, par exemple au droit fiscal ou au droit pénal (amendes). Elle a néanmoins renoncé à cette extension, motif pris que, dans ces domaines, il arrive fréquemment que des causes dont la valeur litigieuse est relativement minime, soulèvent des questions de principe devant être tranchées par le Tribunal fédéral.

212.3 Résultat de la procédure de consultation

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

Le Conseil fédéral suit, dans les grandes lignes, les propositions de la commission d'experts (art. 41, 1er al., let. b et c, 42, 1er al., 46, projet OJ; art 271, 2e al., du projet de loi fédérale sur la procédure pénale, PPF). C'est d'abord le cas pour l'augmentation et l'extension des valeurs litigieuses. Pour la fixation de ces valeurs, le Conseil fédéral se fonde sur les critères suivants:

Il faut d'une part tenir compte du renchérissement. Les valeurs litigieuses ont été ajustées, pour la dernière fois, en 1959 (FF 1959 I 17 ss). Depuis lors, l'indice des prix à la consommation a accusé une augmentation d'environ 169 pour cent (moyenne des années 1960 à 1984). Le renchérissement doit être compensé dans tous les cas. Puisque les valeurs litigieuses ne devraient plus, à long terme, subir d'augmentation notable, il convient également de tenir compte de l'évolution probable de l'indice des prix à la consommation dans un proche avenir. Dans certains cas particuliers, à savoir pour les causes que le Tribunal fédéral tranche en instance unique (procès directs en matière civile), le Conseil fédéral va encore plus loin. C'est là en effet qu'il convient de mettre l'accent sur la décharge de la Cour suprême fédérale; on peut exiger raisonnablement des justiciables qu'ils suivent à l'avenir la voie ordinaire et en appellent d'abord aux tribunaux cantonaux au lieu de s'adresser directement au Tribunal fédéral. La protection judiciaire du citoyen ne s'en trouvera pas amoindrie puisque, au lieu de porter leur litige directement devant le Tribunal fédéral, les justiciables pourront en appeler aux tribunaux cantonaux compétents et au besoin, déférer en dernière instance leur litige à la Cour suprême par un recours en réforme ou un recours en nullité. Les tribunaux cantonaux méritent de la confiance. On pourrait même se demander s'il ne conviendrait pas de porter d'abord tous ces procès directs devant les tribunaux cantonaux si l'article 110 de la constitution fédérale ne s'y opposait pas.

Au vu de ces considérations, le Conseil fédéral fixe les nouvelles valeurs litigieuses de la manière suivante:

	<u>Situation actuelle</u> (en fr.)	<u>Proposition</u> (en fr.)
Recours en réforme:		
- Affaires civiles pécuniaires	-	30'000
- Contestations de droit civil	8'000	30'000
Tribunal fédéral en tant que juridiction unique (procès directs):		
- Actions de droit civil contre la Confédération	8'000	50'000
- Prorogation par les deux parties	20'000	200'000
- Contestations entre cantons et particuliers ou collectivités	8'000	50'000

En accord avec la commission d'experts, le Conseil fédéral décide de ne pas assouplir, dans certains domaines du droit, l'exigence de la valeur litigieuse. Il en résulterait, pour le Tribunal fédéral, un surcroît de travail difficilement estimable qui pèserait plus lourd dans la balance que le progrès apporté par l'assouplissement en question. En outre, il ne faut pas oublier que les cantons devraient introduire une procédure simplifiée pour des cas de moindre valeur litigieuse; on assisterait alors à un allongement et à un renchérissement des procédures ce qui ne servirait pas les intérêts du justiciable. Cela vaut en particulier pour les conflits du travail qui sont tranchés, si leur valeur litigieuse n'atteint pas 5000 francs, dans une procédure simple et rapide (art. 343, 2e al., code des obligations; RS 220).

A l'instar de la commission d'experts, le Conseil fédéral renonce également à étendre l'exigence d'une valeur litigieuse à d'autres domaines juridiques (p. ex. au droit fiscal).

L'introduction de la procédure d'admission rendra cette extension superflue puisqu'elle permettra aux tribunaux fédéraux de ne pas trancher les cas sans importance (cf. ch. 211.6 ci-dessus).

213 Modifications ayant trait à l'action de droit administratif ou au recours de droit public

A ce sujet, deux innovations sont particulièrement propres à décharger le Tribunal fédéral: il s'agit d'une part de renoncer dans une large mesure à l'action de droit administratif et d'autre part de généraliser l'exigence de l'épuisement des moyens de droit cantonal pour tous les recours de droit public.

213.1 Restriction apportée au champ d'application de l'action de droit administratif

213.11 Réglementation actuelle

Actuellement ce sont généralement des décisions qui règlent les rapports juridiques entre citoyens et collectivité publique. Il en va de même pour le droit administratif fédéral. Si des autorités administratives, usant de cette compétence, prennent des décisions, ces dernières sont d'abord susceptibles de recours administratif devant une instance de recours et ensuite de recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances. Cette règle est certes assortie de diverses exceptions, dont l'action de droit administratif. L'action de droit administratif ne suppose pas décision de l'administration mais permet au citoyen de s'adresser directement à un tribunal fédéral pour qu'il clarifie un rapport juridique litigieux. Les prétentions pouvant fonder une action de droit administratif sont partiellement énumérées à l'article 116 OJ, les autres cas figurant dans des lois spéciales.

213.12 Avant-projet de la commission d'experts et
résultat de la procédure de consultation

Il va sans dire que les actions exigent en règle générale plus de travail des tribunaux que les recours. En effet, le tribunal saisi d'une action doit rassembler lui-même tous les éléments nécessaires au procès et statuer en première et unique instance sur le litige en question. Par contre, s'il est appelé à connaître d'un recours, il peut se fonder sur les constatations de l'instance inférieure.

C'est pour ces raisons que la commission d'experts a proposé de renoncer dans une large mesure à l'action de droit administratif (Rapport sur l'avant-projet, p. 17 s.). Celle-ci serait remplacée par une décision rendue par l'autorité administrative compétente et qui pourrait faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances. En outre, la commission d'experts a englobé l'action de droit administratif et la réclamation de droit public (art. 83 OJ) dans une nouvelle voie de droit appelée action de droit public (art. 110 avant-projet OJ).

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

213.13 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral renonce pour sa part à fusionner, dans le cadre d'une pure révision partielle de l'OJ, la réclamation de droit public et l'action de droit administratif. Toutefois, pour ce qui est de l'action de droit administratif, il reprend pratiquement les propositions de la commission d'experts (art. 116 projet OJ). Cette action doit être limitée aux cas pour lesquels la procédure de décision n'est pas adaptée, à savoir avant tout aux litiges découlant des rap-

ports entre les collectivités publiques composant l'Etat fédéral (cf. Metz Markus, Der direkte Verwaltungsprozess in der Bundesrechtspflege, Bâle et Stuttgart 1980, p. 181).

Parmi les litiges qui ne pourront plus faire l'objet d'une action de droit administratif, il convient de mentionner en particulier ceux qui portent sur des prestations pécuniaires découlant des rapports de service du personnel fédéral, y compris les prestations d'assurance. Seront à l'avenir également réglées par voie de décision les demandes en dommages-intérêts dirigées contre la Confédération, à l'exception de celles résultant de l'activité officielle de parlementaires ou de magistrats. Enfin, il faut mentionner les prétentions découlant de contrats de droit public conclus avec la Confédération ou avec des organisations indépendantes de l'administration accomplissant des tâches à elles confiées par la Confédération (art. 116, let. a, b et c, OJ).

Les litiges qui ne pourront plus, à l'avenir, fonder une action de droit administratif seront tranchés en première instance par une autorité fédérale désignée par le Conseil fédéral. Les décisions de cette dernière pourront, en dernière instance, faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances (ch. 1, 2e al., let b, des dispositions finales du projet OJ).

213.2 L'exigence de l'épuisement des moyens de droit cantonal posée au recours de droit public

213.21 Réglementation actuelle

L'article 86, 2e alinéa, OJ prévoit que les recours pour violation de droits constitutionnels des citoyens ne sont recevables qu'après que les moyens de droit cantonal ont été épuisés; font exception les recours pour violation de la liberté d'établissement (art. 45 cst.), de l'interdiction de la

double imposition (art. 46, 2e al., cst.), de la garantie du juge naturel (art. 58 cst.), de la garantie du juge du domicile (art. 59 cst.), du droit des citoyens des autres cantons à être traités comme les ressortissants du canton en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques (art. 60 cst.) et de leur droit à l'entraide intercantonale (art. 61 cst.). On peut en outre renoncer à épuiser les moyens de droit cantonal lors de recours pour violation de concordats, de traités internationaux (à l'exception des cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que lors de recours en matière de compétence.

213.22 Avant-projet de la commission d'experts et résultat de la procédure de consultation

La commission d'experts a renoncé à ces exceptions, sauf en ce qui concerne les recours en matière de double imposition intercantonale (art. 134 avant-projet OJ). Ces exceptions ne se justifient plus actuellement et contribuent à la surcharge du Tribunal fédéral. Aussi convient-il de les supprimer (Rapport de la commission d'experts, p. 69 s.).

Cette proposition n'a rencontré que de rares objections lors de la procédure de consultation.

213.23 Proposition du Conseil fédéral

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

214 Majoration des émoluments judiciaires perçus par le Tribunal fédéral et reprise, par le Tribunal fédéral des assurances, de la réglementation concernant les frais valable pour le Tribunal fédéral

214.1 Réglementation en vigueur

Pour les procédures se déroulant devant le Tribunal fédéral, c'est en général la partie qui succombe qui supporte les frais judiciaires (art. 156, 1er al., OJ). Le Tribunal fédéral des assurances fait cependant exception à la règle: en principe, ce tribunal ne peut imposer de frais de procédure aux parties dans la procédure de recours en matière d'octroi ou de refus de prestations d'assurance (art. 134 OJ).

214.2 Avant-projet de la commission d'experts

La commission d'experts proposa d'abord d'adapter les émoluments judiciaires à la valeur monétaire; depuis la dernière augmentation qui remonte à 1969, l'indice des prix à la consommation a augmenté d'environ 100 pour cent (moyenne des années 1969 à 1984).

Afin de simplifier les modalités de perception et de décharger la chancellerie, la commission d'experts proposa ensuite d'inclure dans l'émolument judiciaire les émoluments de chancellerie, perçus jusqu'à présent séparément (art. 153, 1er al., let. c, OJ) et de renoncer également à compter séparément les débours mineurs (art. 64 et 65 avant-projet 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).

214.3 Résultat de la procédure de consultation

La majoration des émoluments judiciaires et la simplification des modalités de perception ne se heurtèrent pas à une vive opposition lors de la procédure de consultation. Les participants critiquèrent par contre plus fortement la proposition de renoncer en principe à la gratuité de la procédure devant le Tribunal fédéral des assurances. On avança avant tout l'argument que cette innovation accablerait les citoyens qui auraient un besoin impérieux des assurances sociales.

214.4 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral suit dans une large mesure les propositions de la commission d'experts (art. 149, 150, 1er al., 153, 153a et 156, 4e al., projet OJ). Les émoluments doivent ainsi être majorés non seulement en matière civile, mais aussi en matière de procédure pénale fédérale dont la réglementation ne figure pas dans l'OJ (art. 245 projet PPF). De plus, la réglementation concernant les frais doit être simplifiée. Et enfin, le Tribunal fédéral des assurances doit être soumis aux mêmes règles que le Tribunal fédéral (art. 134 projet OJ, et art. 135 OJ). La situation en matière d'assurances sociales n'est pas fondamentalement différente de celle qui règne dans d'autres domaines au point de justifier le maintien d'une réglementation spéciale applicable au Tribunal fédéral des assurances. Cela d'autant moins que le nouveau droit permet de tenir compte des particularités du cas d'espèce. En effet, dans la fixation de l'émolument judiciaire, le Tribunal fédéral des assurances doit notamment prendre en considération la situation financière des parties (art. 153a, 1er al., projet OJ). En outre, une partie qui est dans le besoin peut demander l'assistance judiciaire qui comprend la gratuité de la procédure devant le Tribunal fédéral des assurances et, si cela est nécessaire, l'assistance d'un avocat aux frais de l'Etat (art. 152 OJ).

215 Rejet d'autres mesures propres à rendre l'accès
aux tribunaux fédéraux plus difficile ou à le
restreindre

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

215.1 Pas d'autres restrictions liées à la
représentation que celles existant
dans le droit en vigueur

Par ces restrictions sont visés l'obligation de se faire représenter par un avocat et le monopole des avocats (Guldener Max, Schweizerisches Zivilprozessrecht, 3e éd., Zurich 1979, p. 132). La première de ces restrictions consiste à n'accepter que les écrits présentés par un avocat breveté ou, mieux encore, à prévoir que les parties ne puissent être représentées devant la Cour suprême que par un cercle restreint d'avocats spécialisés et reconnus. L'obligation de se faire représenter par un avocat, sous la première forme ou sous la seconde, est étrangère au droit de procédure suisse.

Pour le monopole des avocats, la question se pose en d'autres termes. On parle de monopole des avocats quand la représentation professionnelle des parties devant un tribunal est réservée à des avocats brevetés. Tout citoyen peut donc en principe mener lui-même le procès devant le tribunal, mais s'il veut se faire représenter, il doit avoir recours à un avocat breveté. Ainsi, dans les affaires civiles et pénales portées devant le Tribunal fédéral, seuls des avocats brevetés peuvent agir comme mandataires. Cette règle est toutefois assortie de certaines exceptions (art. 29 OJ).

La commission d'experts renonça à l'obligation de se faire représenter par un avocat car elle est foncièrement contraire à la conception dominante en Suisse. Par contre, la majorité de la commission préconisait l'extension du monopole des avocats à tous les recours présentés au Tribunal fédéral. Tout citoyen pourra donc toujours à l'avenir conduire lui-même son procès devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances. Mais s'il décide de se faire représenter, il devra désormais avoir recours à un avocat breveté dans toutes les procédures et pas seulement en matière civile ou pénale. La commission d'experts partait de l'idée que, d'une part, la représentation par un avocat breveté garantit une certaine protection au justiciable, notamment en matière de procédure (choix correct de la voie de droit et motivation conforme aux prescriptions légales). On peut d'autre part admettre que le monopole des avocats exerce un certain effet de "crible" et que, en outre, les mémoires rédigés par un avocat facilitent la tâche du tribunal (art. 39 avant-projet OJ; Rapport de la commission d'experts, p. 18 ss).

L'extension du monopole des avocats a été vivement critiquée lors de la procédure de consultation. Les participants invoquèrent en particulier les raisons suivantes:

- Dans certains cantons, il n'existe pas de monopole des avocats pour les procédures se déroulant devant le tribunal administratif; les parties peuvent ainsi se faire représenter par des personnes qui ne sont pas titulaires d'un brevet d'avocat. Dès lors, si un justiciable veut porter une cause de ce genre devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances, il doit se faire assister d'un avocat spécialement à cet effet, ce qui signifie pour lui des frais et des complications supplémentaires.
- On peut aisément échapper à l'exigence du monopole des avocats. En effet, le justiciable peut faire rédiger sa requête par quelqu'un qui n'est pas avocat et la signer lui-même. On remet ainsi en question l'effet de "crible" attribué à ce monopole.

- Le monopole des avocats est étendu à de nombreux domaines exigeant des connaissances spécifiques que tous les avocats n'ont pas. C'est notamment le cas en matière d'assurances sociales, de droit du travail, de droit fiscal et en matière de brevets. Il serait intolérable de refuser à tout spécialiste le droit de représenter des parties en justice sous prétexte qu'il n'est pas titulaire d'un brevet d'avocat. Aussi plusieurs participants à la procédure de consultation sont-ils d'avis qu'il conviendrait de continuer à accepter ces spécialistes comme représentants, ne serait-ce que dans ces domaines particuliers.
- Du point de vue de la constitution fédérale, le monopole des avocats ne se justifie que pour des raisons ayant trait à la police du commerce et de l'industrie, à savoir à la protection du public, et non pour des raisons liées à la décharge des tribunaux.
- Le Tribunal fédéral des assurances souligne que la représentation de nombreux assurés étrangers ne serait plus garantie si le monopole des avocats était étendu aux procédures en matière d'assurances sociales.

Après avoir pesé le pour et le contre d'une extension du monopole des avocats, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que les inconvénients d'une telle solution l'emportent sur les avantages. Compte tenu des arguments en présence, il n'est pas certain que l'innovation proposée soit licite et puisse servir à décharger nos cours suprêmes. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il de s'en tenir à la réglementation actuelle de l'article 29 OJ.

215.2 Maintien du contrôle abstrait des normes lors d'un recours de droit public

Le droit en vigueur prévoit que le recours de droit public est ouvert contre des décisions ou des arrêtés cantonaux

(art. 84, 1er al., OJ). S'il est dirigé contre un arrêté cantonal, on parle de contrôle abstrait. La question de la suppression éventuelle de ce contrôle abstrait a déjà été soulevée occasionnellement. La protection juridique est largement assurée par le contrôle concret (décision incidente, question préjudicielle), comme c'est le cas en matière de juridiction administrative fédérale. En effet, en attaquant une décision cantonale par un recours de droit public, le justiciable peut en général également faire examiner la constitutionnalité de l'acte législatif cantonal sur lequel se fonde la décision.

Le Conseil fédéral décide néanmoins de maintenir le contrôle abstrait des normes. Lorsque le Tribunal fédéral exerce ce contrôle et qu'il se prononce sur la constitutionnalité d'un acte législatif cantonal, il contribue également à la clarté et à la sécurité du droit pour toutes les personnes concernées. En supprimant le contrôle abstrait, on renonce à cet avantage. Au pire, on pourrait assister à une augmentation du nombre des litiges lors de l'application de l'acte contesté, augmentation due précisément au fait que le Tribunal fédéral n'aura jamais eu l'occasion d'examiner l'acte législatif en question par le biais du contrôle abstrait. On peut ainsi mettre en doute l'effet de décharge des tribunaux fédéraux attribué à la suppression du contrôle abstrait. En outre, il ne faut pas oublier que des actes législatifs cantonaux ne donnent pas nécessairement lieu à des décisions attaquables. Dans des cas de ce genre, on priverait le citoyen de la protection du Tribunal fédéral puisqu'il ne pourrait attaquer l'acte législatif cantonal par la procédure du contrôle abstrait.

215.3 Pas de réduction des compétences matérielles du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances pour le recours de droit administratif

Si l'on voulait réduire les compétences matérielles de nos tribunaux fédéraux, la Confédération devrait à nouveau

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

Il n'est pas évident qu'une telle mesure décharge les tribunaux fédéraux. Le Conseil fédéral y renonce. En effet, la constitution charge les tribunaux fédéraux de veiller à une application correcte et uniforme du droit administratif fédéral (art. 114bis cst.). En excluant totalement de la juridiction de ces tribunaux certains domaines soulevant exclusivement ou principalement des questions juridiques, on remet en question le principe posé par la constitution. Aussi est-il exclu de modifier le système actuel.

Jetons en outre un rapide coup d'oeil sur la procédure d'admission proposée par le Conseil fédéral pour décharger la juridiction fédérale (cf. ch. 211.6 ci-dessus). Cette procédure se borne à écarter des tribunaux les litiges sans importance. La réduction des compétences matérielles va par contre beaucoup plus loin; elle exclut des matières entières de la juridiction des tribunaux quand bien même elles soulèvent des questions juridiques méritant un examen judiciaire. On assisterait ainsi irrémédiablement à une diminution sensible de la protection judiciaire, ce que le Conseil fédéral ne saurait admettre.

Un développement des autorités judiciaires inférieures n'est pratiquement concevable qu'en matière de juridiction administrative fédérale. En effet, en matière civile et en matière pénale, des instances inférieures aux tribunaux fédéraux existent déjà; quant à la juridiction en matière de droit public relative à des actes législatifs cantonaux et à leur application, la Confédération ne dispose pas de base constitutionnelle lui permettant d'obliger les cantons à créer des autorités judiciaires inférieures.

En matière de juridiction administrative fédérale, la voie judiciaire classique est en principe la suivante. Une autorité administrative fédérale ou cantonale (p. ex. un office fédéral ou un office cantonal) prend une décision. Celle-ci peut faire l'objet d'un recours au sein même de l'administration fédérale ou cantonale et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances (art. 97 ss OJ).

Ce schéma n'est cependant pas applicable à tous les cas. On trouve ainsi parfois comme autorités inférieures, des autorités judiciaires au lieu des instances de recours internes à l'administration mentionnées. A l'échelon fédéral, il s'agit de commissions de recours spéciales, notamment en matière d'administration militaire, de protection civile, de douanes, d'alcool, de blé et d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité pour personnes résidant à l'étranger (cf. liste des commissions fédérales de recours et d'arbitrage, RS 173.3). De plus, le droit fédéral oblige aujourd'hui déjà les cantons à mettre sur pied, dans des domaines importants, des autorités de recours judiciaires pour les litiges fondés sur le droit administratif fédéral. C'est en particulier le cas en matière d'assurances sociales (art. 84 s. de la loi fédérale

sur l'assurance-vieillesse et survivants, RS 831.10; art. 69 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, RS 831.20; art. 7 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, RS 831.30; art. 73 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, RS 831.40; art. 30bis de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, RS 832.10; art. 106 s. de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, RS 832.20; art. 55 de la loi fédérale sur l'assurance militaire, RS 833.1; art. 24 de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes astreintes au service militaire ou à la protection civile, RS 834.1; art. 22 de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture, RS 836.1; art. 101 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage, RS 837.0). Il faut en outre mentionner l'impôt fédéral direct, domaine dans lequel chaque canton doit instituer une commission de recours (art. 69 et 106 de l'arrêté du Conseil fédéral sur la perception d'un impôt fédéral direct, RS 642.11. Pour d'autres exemples, voir Knapp Blaise, Le fédéralisme, Revue de droit suisse 1984 II 356 s.). Cela mis à part, certains cantons ont étendu spontanément leur juridiction à d'autres domaines du droit administratif fédéral. Il subsiste néanmoins encore des lacunes. Six cantons ne disposent pas encore d'un tribunal administratif général. Neuf autres cantons déclarent leur tribunal administratif totalement ou partiellement incompétent dans les cas où la décision cantonale peut faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral ou d'un recours devant une autre autorité fédérale (Saladin Peter, Bund und Kantone, Revue de droit suisse, 1984 II 577).

Ce bref aperçu montre que des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux ont déjà été instaurées pour des matières importantes. Mais il subsiste de vastes domaines du droit fédéral et cantonal où ce n'est pas le cas. Quand ces lacunes seront comblées tant à l'échelon fédéral qu'à l'échelon cantonal et que des autorités judiciaires inférieures se-

ront aménagées dans ces domaines, la charge des tribunaux fédéraux en matière administrative s'en trouvera sensiblement allégée.

Plusieurs facteurs contribuent à cet allègement, à condition toutefois que les autorités inférieures soient indépendantes de l'administration:

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

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

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

Ces propositions furent dans l'ensemble bien accueillies lors de la procédure de consultation.

En ce qui concerne en particulier l'obligation faite aux cantons de créer des autorités judiciaires inférieures en matière de juridiction administrative fédérale, il convient de

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

La majorité des participants approuve la création, à l'échelon fédéral, d'autres commissions de recours indépendantes de l'administration.

224 Proposition du Conseil fédéral

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

224.1 Création de nouvelles commissions de recours par la Confédération

A l'échelon fédéral, il conviendrait de créer de nouvelles commissions de recours indépendantes de l'administration en plus de celles déjà existantes dans les domaines où l'on enregistre un nombre relativement élevé de recours ou des recours complexes sur le plan des faits, à savoir:

- propriété intellectuelle et raisons sociales (commission de recours en matière de propriété intellectuelle),
- rapports de service du personnel fédéral (commission de recours en matière de personnel fédéral),
- impôts fédéraux indirects (droits de timbre, impôt anticipé, impôt sur le chiffre d'affaires; commission de recours en matière de contributions),

- force hydraulique (commission de recours en matière d'économie hydraulique),
- assurance-maladie (liste des spécialités; commission de recours),
- assurance-accidents (tarifs des primes CNA; commission de recours),
- surveillance des institutions d'assurances privées (commission de recours),
- autres domaines du droit administratif économique (Commission de recours DFEP; voir à ce sujet les exposés de Manfrini et Jost relatifs à la protection juridique en droit administratif économique, Revue de droit suisse 1982 II 311 ss et 453 ss).

Vu l'importance capitale qui sera accordée à l'avenir aux commissions fédérales de recours en matière de juridiction administrative fédérale, il est indispensable de régler uniformément dans la loi de procédure administrative (PA) la compétence, l'organisation, la procédure et le statut de ces instances de recours. Il importe avant tout d'assurer leur indépendance à l'égard de l'administration et de garantir ainsi leur fonction judiciaire (art. 71_a ss projet PA). Par contre, ce n'est pas dans cette loi ou dans l'OJ que l'on doit déterminer les domaines où de nouvelles commissions de recours doivent être créées, mais bien dans les lois spéciales concernées (cf. modifications d'autres actes législatifs, ch. II de l'annexe au projet OJ).

La position qu'occupent ces commissions de recours dans l'ordre des instances devrait en principe rester inchangée. Cela signifie que le recours de droit administratif devant un tribunal fédéral sera à l'avenir ouvert en dernière instance, dans la mesure où il l'est déjà actuellement. Dans de tels cas, les nouvelles commissions de recours ne statueront donc pas de manière définitive. La compétence matérielle des tribunaux fédéraux ne s'en trouvera ainsi pas restreinte (cf. ch. 215.3 ci-dessus).

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

224.2 Aménagement de la juridiction administrative par les cantons

Pour leur part, les cantons devraient désigner, en matière de juridiction administrative fédérale, des autorités judiciaires (tribunaux ou commissions de recours) compétentes en der-

nière instance cantonale dans la mesure où le recours de droit administratif devant un tribunal fédéral est directement ouvert (art. 98a et 128 projet OJ). Le Conseil fédéral sait pertinemment qu'il accroît ainsi la tâche des cantons. S'il maintient cette proposition, c'est donc qu'il accorde plus de poids aux arguments en faveur de cette innovation.

224.21 Motifs à l'appui de cet aménagement

- La procédure d'admission n'est applicable que si la décision déferée aux tribunaux fédéraux émane d'une autorité judiciaire (art. 36c projet OJ). Cela implique un développement des autorités judiciaires inférieures en matière administrative, y compris à l'échelon cantonal.
- L'administration de la justice, et d'une manière générale la protection juridique, n'est pas exclusivement l'affaire de la Confédération. Elle s'inscrit dans le droit fil d'une répartition bien comprise des tâches entre la Confédération et les cantons qui confiera à ces derniers une part plus active en matière de juridiction administrative fédérale que ce n'est le cas actuellement.
- Cette participation décharge les tribunaux fédéraux tout en rehaussant le prestige des cantons. D'une part ils seront appelés, avec la procédure d'admission, à statuer définitivement à l'échelon cantonal plus souvent que ce n'est le cas aujourd'hui, à savoir chaque fois que le tribunal fédéral saisi aura refusé l'admission. De plus, les tribunaux fédéraux ne réexaminent pas aussi minutieusement des décisions cantonales émanant d'autorités judiciaires que celles prises par des autorités administratives. Lorsque le recours est dirigé contre la décision d'un tribunal cantonal ou d'une commission de recours indépendante, le Tribunal fédéral est en principe lié par les faits constatés dans la décision cantonale (art. 105, 2e al., projet OJ).

- Le développement obligatoire des autorités judiciaires cantonales inférieures aux tribunaux fédéraux se justifiant essentiellement pour des motifs relevant de l'Etat de droit, il est admissible du point de vue du droit constitutionnel (cf. ch. 225.2 ci-après). La Confédération se limite ainsi au strict nécessaire: l'organisation et la procédure des autorités judiciaires en particulier relèvent en principe de la compétence des cantons.

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

224.22 Qualité des gouvernements cantonaux pour
recourir?

En contrepartie de l'obligation faite aux cantons de développer leur juridiction administrative, la commission d'experts proposa que les gouvernements cantonaux puissent attaquer les décisions des autorités de recours cantonales indépendantes de l'administration par la voie du recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (art. 116, let. c, avant-projet OJ). Le Conseil fédéral, quant à lui, n'estime pas que cette innovation est nécessaire. Le canton a aujourd'hui déjà qualité pour former un recours de droit administratif pour autant que la décision l'atteigne au même titre qu'une personne privée (art. 103, let. a, OJ). C'est en particulier le cas pour des décisions portant atteinte au patrimoine financier ou administratif du canton (ATF 108 Ib 206 ss, 105 Ib 359, cons. 5a). Si d'autres intérêts publics, à l'exception des intérêts fiscaux, sont en jeu, le département fédéral compétent ou, dans la mesure où le droit fédéral le prévoit, l'office fédéral compétent peuvent former un recours de droit administratif (art. 103, let. b, OJ). Dès lors, c'est à eux qu'il incombe de protéger les intérêts publics auxquels une décision cantonale porterait atteinte. Cela mis à part, cette innovation mettrait le Tribunal fédéral davantage à contribution, ce qui irait à l'encontre du but premier de ce projet qui est précisément la décharge de ce tribunal.

224.23 Lacunes subsistant dans la juridiction
administrative des cantons

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

Tribunal fédéral est l'unique autorité judiciaire à laquelle on peut en appeler, et ce par la voie du recours de droit public. Or actuellement, ce sont précisément les recours de droit public qui accaparent le plus le Tribunal fédéral. La constitution ne permet pas à la Confédération de contraindre les cantons à développer leur juridiction administrative. Aussi serait-il très souhaitable que les cantons franchissent d'eux-mêmes ce pas. Ils contribueraient ainsi tant à la décharge du Tribunal fédéral en matière de recours de droit public qu'à l'amélioration notable de la protection juridique du citoyen. Enfin, les cantons verraient leur prestige rehaussé en comblant eux-mêmes des lacunes en matière de juridiction constitutionnelle qui, sans eux, devraient l'être par le Tribunal fédéral (voir Auer Andreas, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1983, p. 282 s. et Saladin Peter, Bund und Kantone, Revue de droit suisse, 1984 II 431 ss).

225 Constitutionnalité

Sous l'angle du droit constitutionnel, il faut considérer le développement des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux en matière administrative de la manière suivante (cf. Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 7. Sept. 1984 zur Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 49.36).

225.1 Nouvelles commissions de recours à l'échelon fédéral

Les nouvelles commissions de recours, proposées par le Conseil fédéral à l'échelon fédéral, en matière de juridiction administrative fédérale, ne sont pas contraires à la constitution fédérale. Celle-ci donne bien certains points de repère aux autorités suprêmes de la Confédération, par exemple

au Tribunal fédéral (art. 106 ss) mais elle ne crée pas de système exhaustif pour les autorités et leurs compétences. Le législateur peut dès lors compléter la réglementation concernant l'organisation des autorités. Ce n'est pas parce que la constitution fédérale ne mentionne pas d'autorités inférieures au Tribunal fédéral - par exemple des commissions de recours - que le législateur n'aurait pas le droit d'en créer. La constitution fédérale ne lui interdit pas en particulier d'instituer, à l'échelon fédéral, des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux dans le domaine du droit administratif. Il va sans dire que le législateur doit examiner si la création de telles autorités est appropriée. Mais cela ne fait aucun doute en l'espèce: la création de commissions de recours est indiscutablement nécessaire dans les domaines où l'on enregistre un nombre relativement élevé de recours ou des recours complexes sur le plan des faits. Libre également au législateur d'unifier la réglementation concernant la compétence, l'organisation et la procédure de ces commissions de recours. On peut également prévoir l'union personnelle de juges appartenant à différentes commissions de recours, des secrétariats communs à plusieurs commissions ou des commissions communes à différents domaines.

225.2 Développement de la juridiction administrative dans les cantons

En ce qui concerne l'obligation faite aux cantons de créer des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux en matière administrative (art. 98a projet OJ), il convient de prendre en considération ce qui suit:

La constitution fédérale ne dit rien de l'application du droit fédéral par les juridictions administratives cantonales. Il manque également une disposition dans les domaines du droit civil (art. 64, 3e al., cst.) et du droit pénal (art. 64, 2e al., cst.) qui laisse aux cantons le soin de réglementer l'organisation judiciaire et la procédure. L'article

114bis, 4e alinéa, cst. est la seule disposition relative aux différends administratifs à l'échelon cantonal. Elle sort toutefois du contexte qui nous occupe.

Il faut se demander si l'on peut en déduire la possibilité pour la Confédération d'imposer aux cantons d'attribuer la juridiction relative au droit administratif fédéral, dont on leur a confié l'exécution, à des autorités judiciaires.

Cette conclusion est contestée en doctrine. Certains auteurs estiment que les cantons sont en principe autonomes dans leur réglementation de l'organisation et de la procédure (voir Hangartner Yvo, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Berne et Francfort-sur-le-Main 1974, p. 126 et 154; Saladin Peter, Zur Organisations- und Verfahrenshoheit der schweizerischen Kantone, Festschrift für Adolf Gasser, Berlin 1983, p. 341, qui considère que cette autonomie est consacrée dans un principe non écrit de procédure; du même auteur, Bund und Kantone, Revue de droit suisse, 1984 II 495 ss; en principe aussi Knapp Blaise, Le fédéralisme, Revue de droit suisse, 1984 II 352 ss, qui s'exprime en termes très généraux). Cette autonomie des cantons ne vaudrait pas seulement dans leur sphère de compétence propre (art. 3 cst.) mais également pour les compétences qui leur ont été déléguées (voir Hangartner, op. cit., p. 126 et 158, et Saladin, Bund und Kantone, op. cit., p. 504 s.).

Ces auteurs reconnaissent cependant que la Confédération peut édicter des dispositions de procédure et d'organisation pour les cantons, dans la mesure où elles se révèlent nécessaires à une application correcte du droit fédéral (voir Saladin, Organisations- und Verfahrenshoheit, op. cit., p. 341 ss et en particulier p. 349 s.; du même auteur, Bund und Kantone, op. cit., p. 504; Hangartner, op. cit., p. 156 ss, en relation ici avec la compétence, conférée par le droit fédéral, d'édicter des dispositions cantonales).

Toujours est-il que le droit fédéral et en particulier le droit constitutionnel posent aujourd'hui des exigences aux-

quelles les cantons ne peuvent échapper en se prévalant de leur autonomie en matière d'organisation et de procédure; il s'agit notamment d'un éventail d'exigences de procédure que le Tribunal fédéral a déduites de l'article 4 cst., comme le droit d'être entendu, le droit de consulter le dossier ou encore le devoir de récusation du juge impliqué dans l'affaire (voir en particulier Saladin, Bund und Kantone, op. cit., p. 497 ss).

Cette conception, qui voit dans l'autonomie des cantons en matière d'organisation une garantie de droit constitutionnel, implique donc que les prescriptions fédérales en matière d'organisation et de procédure que les cantons doivent observer pour appliquer le droit fédéral ne sont licites que dans la mesure nécessaire à cette fin. La nécessité de ces prescriptions doit être examinée pour chaque domaine particulier, notamment en matière d'assurance-vieillesse et survivants, d'assurance-chômage, d'agriculture et de placement de personnel. Les prescriptions d'organisation et de procédure doivent être nécessaires, dans chacun de ces domaines, à l'exécution de ces réglementations.

Dans le cas présent, il ne serait pas opportun d'examiner la nécessité de ces prescriptions pour chaque domaine particulier. Ce serait une manière trop formaliste de considérer les choses, d'autant plus que le Tribunal fédéral a lui aussi formulé des exigences de procédure de manière générale et non pour chaque matière particulière. Le droit d'être entendu, par exemple, est un principe général à respecter dans toutes les procédures. Il ne saurait en être autrement puisqu'on accorde une importance fondamentale à ce droit. Ne le reconnaître que pour certains domaines irait à l'encontre de principes fondamentaux relevant de l'Etat de droit.

Peut-on dire de l'article 98a du projet OJ qu'il répond à un besoin général? On peut répondre par l'affirmative si l'aménagement d'autorités judiciaires indépendantes de l'administration se justifie pour des raisons évidentes. Si la dé-

charge du Tribunal fédéral est une fin souhaitable, elle ne devrait néanmoins pas être le but premier de ces mesures. L'article 98a du projet OJ remplit cette exigence. Si le législateur fédéral unifie le droit, il est également important que chacun puisse effectivement faire valoir ses droits de la même manière. Aussi le législateur fédéral doit-il poser certaines garanties minimales pour la protection juridique. Il est choquant de voir qu'un canton est doté d'un système élaboré de voies de droit avec des autorités de recours indépendantes de l'administration alors qu'un autre ne dispose que d'un système rudimentaire avec une procédure interne à l'administration. Le Tribunal fédéral ne peut réaliser cette unification du droit que si les instances cantonales examinent minutieusement tant les questions juridiques que les questions de fait. Cette tâche est généralement mieux remplie par les tribunaux que par des autorités administratives. (Cela vaut en particulier pour la constatation des faits, puisque le Tribunal fédéral n'est lié, selon l'art. 105, 2e al., OJ, que par les faits constatés dans une décision émanant d'une autorité judiciaire.) C'est pourquoi il faut déplorer que certains cantons ne mettent précisément pas à disposition leurs tribunaux administratifs quand le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert. Dans cette même optique, il faut en outre espérer que la Confédération mette elle aussi sur pied des instances judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux (cf. ch. 224.1 ci-dessus).

On trouve toutefois également dans la doctrine des auteurs qui nient par principe toute autonomie des cantons en matière d'organisation et de procédure dans l'exécution du droit fédéral (voir Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich 1949, p. 126; Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., Berne 1983, p. 25 s.). Cette théorie se fonde entre autres sur le fait qu'il n'existe, dans ce domaine, aucune garantie comparable à l'article 64, 3e alinéa, ou à l'article 64bis, 2e alinéa, cst. en faveur de l'autonomie cantonale en matière d'organisation et de procédure.

Si l'on suit cette théorie, rien ne s'oppose à ce que la Confédération impose aux cantons d'aménager des autorités indépendantes de l'administration compétentes en matière de droit administratif fédéral. La compétence de la Confédération de réglementer un domaine particulier lui permet sans conteste d'édicter des dispositions du genre de l'article 98a du projet OJ.

Il existe, en matière de législation, un nombre imposant d'actes législatifs en matière de droit administratif fédéral qui contiennent des dispositions d'organisation et de procédure applicables à l'exécution cantonale. Nous nous bornerons à mentionner ici les lois suivantes (pour d'autres exemples, voir Knapp, op. cit., p. 356 s. et 362 ss):

- Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10): l'article 84 règle le droit de recours et l'article 85 impose aux cantons d'instituer une autorité de recours indépendante de l'administration et pose certaines exigences pour la procédure de recours.
- Loi sur l'assurance-chômage (RS 837.0): l'article 101 exige également une commission de recours indépendante de l'administration comme autorité cantonale de dernière instance compétente pour les décisions des caisses et des autorités cantonales et l'article 102 règle le droit de recours.
- Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RS 211.412.41): l'article 15 prescrit aux cantons la création d'une autorité de recours et les articles 20 et 21 règlent le droit de recours.
- Loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021): l'article premier, 3e alinéa, déclare que les dispositions concernant la notification des décisions et celles concernant le retrait de l'effet suspensif s'appliquent à la procédure devant les autorités cantonales de dernière instance

qui ne statuent pas définitivement en vertu du droit public fédéral.

Il convient enfin de mentionner que le projet de loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (FF 1983 III 326 ss) contient des dispositions détaillées concernant l'organisation et la procédure cantonales (art. 109 ss).

Ces dispositions sont la preuve que le législateur fédéral se considérerait déjà largement compétent pour édicter des prescriptions en matière d'organisation et de procédure s'adressant aux cantons en vue de l'exécution du droit administratif fédéral.

En résumé, on peut dire ceci:

Au vu de l'attitude adoptée jusqu'à présent par le législateur fédéral concernant les prescriptions en matière d'organisation et de procédure s'adressant aux cantons en vue de l'exécution du droit administratif fédéral, l'article 98a du projet OJ peut être considéré comme licite.

Il en va de même si l'on suit la doctrine selon laquelle les cantons ne jouissent pas, dans l'exécution du droit fédéral, d'autonomie en matière d'organisation et de procédure.

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

(pour un autre point de vue, voir Pfleghard Heinz, Regierung als Rechtsmittelinstanz, thèse Zurich 1984, p. 26 ss).

23 Simplification de la procédure de décision

Simplifier la procédure de décision et la rendre plus rigoureuse figurent parmi les moyens tendant à alléger, dans une certaine mesure, la charge des tribunaux fédéraux. Il va sans dire que cela ne devrait pas pour autant porter atteinte à la qualité de la jurisprudence. Aussi ne dispose-t-on, pour des innovations, que d'une marge de manoeuvre assez restreinte.

231 Généralisation de la composition de trois juges du tribunal (quorum)

231.1 Réglementation actuelle

Le droit en vigueur prescrit que cinq juges doivent en principe prendre part à la délibération et au vote d'une section du Tribunal fédéral. Cela ne vaut toutefois pas pour les sections qui ne comptent que trois juges (art. 12, 1er al., OJ). Font en outre exception les recours formés contre des actes législatifs cantonaux et contre la décision de consulter les électeurs d'un canton ou le refus de leur soumettre une affaire. Dans ces cas en effet, une composition de sept juges est exigée. Seules les cours de droit public siègent actuellement à trois juges lorsqu'elles sont appelées à trancher des contestations qui ne posent pas de questions de principe (art. 15 OJ). Le Tribunal fédéral des assurances tranche également de telles contestations à trois juges (art. 125 OJ).

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 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 au tribunal soit limité. La commission estimait en effet qu'un collège de trois juges, ayant à disposition le temps nécessaire pour étudier et traiter les affaires qui leur sont attribuées, était mieux à même de rendre un jugement soigneusement pesé qu'un collège de cinq (ou sept) juges 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, pour autant qu'ils se soient prononcés à ce sujet.

231.3 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reprend en substance la proposition de la commission d'experts (art. 15 projet OJ).

232 Extension du champ d'application de la procédure simplifiée

232.1 Réglementation actuelle

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

232.2 Proposition de la commission d'experts et résultat de la procédure de consultation

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

Les propositions de la commission d'experts ne rencontrèrent guère d'opposition lors de la procédure de consultation.

232.3 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral fait siennes, dans une large mesure, les propositions de la commission d'experts et préconise la généralisation de la procédure simplifiée dans deux directions (art. 36a projet OJ):

D'une part, toutes les sections du Tribunal fédéral appliqueront désormais la procédure simplifiée à certains litiges, pour autant qu'elles puissent, en l'espèce, siéger à trois juges. Cela n'était le cas jusqu'à présent que pour les deux cours de droit public et pour le Tribunal fédéral des assurances (art. 92, 109 et 132 OJ).

D'autre part, le champ d'application de la procédure simplifiée est élargi et comprend désormais:

- l'admission des recours manifestement bien fondés et le rejet de ceux qui sont manifestement mal fondés (comme dans le droit actuel),
- le refus d'entrer en matière sur un recours ou une action manifestement irrecevable (n'est prévu, dans le droit actuel, que pour les recours),
- le refus d'entrer en matière sur un recours ou une action introduite de manière procédurière ou à tout autre égard abusive (nouveau),
- le refus d'entrer en matière sur un recours faute d'importance de la cause (nouveau, ne figurait pas non plus dans les propositions de la commission d'experts). Il s'agit ici de la procédure d'admission (cf. ch. 211.6 ci-dessus) qui devient par conséquent un cas d'application de la procédure simplifiée.

Les critères qui distinguent la procédure simplifiée de la procédure ordinaire sont les mêmes que dans le droit en vigueur: la simplification consiste comme auparavant, pour les

sections compétentes, à statuer sans délibération publique et à rendre un jugement sommairement motivé toujours à condition que les juges siégeant soient unanimes. On peut en outre renoncer à un échange d'écritures sauf si l'on admet un recours ou une action. Dans ce cas en effet, la partie adverse doit être entendue avant que le tribunal ne statue.

Tout comme dans le droit en vigueur pour ce qui est du recours de droit public et du recours de droit administratif (art. 92 et 109 OJ), la composition de trois juges des sections compétentes du tribunal est maintenue. Si la procédure simplifiée n'est applicable que pour un collège de trois juges, cette composition quant à elle ne se limite pas aux cas d'application de la procédure simplifiée et se rencontre également en cas d'application de la procédure ordinaire (avec délibération publique). On peut ainsi subdiviser en trois catégories les cas où les sections siègent à trois juges, à savoir:

- Le tribunal siège à trois juges et applique la procédure simplifiée lorsqu'il statue sur des litiges visés par l'article 36a du projet OJ, sous réserve toutefois que les juges soient unanimes. Exemple: refus de l'admission faute d'importance de la cause.
- Si les trois juges ne sont pas unanimes, c'est la procédure ordinaire avec délibération publique qui est applicable et le tribunal siège alors toujours à trois juges (art. 15, 1er al., projet OJ).
- Le tribunal applique également la procédure ordinaire lorsqu'il statue sur des litiges qui ne tombent pas sous le coup de l'article 36a projet OJ. Il siège alors en général à trois juges.

Il reste à examiner si la procédure simplifiée est conforme à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101; cf. Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz vom 12. Juli 1984 über die Vereinbarkeit des Annahmeverfahrens mit dem EMRK, ainsi que la jurisprudence et la doctrine qui y sont citées; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 49.36). L'article 6, paragraphe 1, de la Convention prévoit que toute personne a droit entre autres à ce que sa cause soit entendue publiquement par un tribunal qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Par contre, l'article 36a, 1er alinéa, du projet OJ ne prévoit pas de délibération publique en procédure simplifiée. On peut dès lors se demander si cela est compatible avec l'exigence de la publicité posée par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

La question ne se pose cependant pas pour les points sur lesquels la Suisse a jadis émis une réserve, à savoir la procédure devant des autorités cantonales qui exercent des fonctions administratives (ATF 109 Ia 228, cons. 4). L'exigence de la publicité doit par contre être respectée dans les autres cas, notamment pour des décisions émanant de commissions fédérales de recours ou de départements fédéraux et qui n'ont pas été prises en séance publique. Dans ces cas, la publicité n'est cependant requise que si le litige concerne des droits et obligations de caractère civil. On peut prendre comme exemple la décision de la commission fédérale d'estimation fixant le montant de l'indemnité pour cause d'expropriation, décision qui peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (art. 77 de la loi sur l'expropriation; RS 711). Si la commission d'estimation statuait sans délibération publique et si le Tribunal fédéral tranchait le recours de droit administratif dirigé contre

cette décision en procédure simplifiée, et donc également sans délibération publique, il violerait l'article 6, paragraphe 1, de la Convention. Le tribunal peut cependant éviter cette violation en reconnaissant l'importance de causes de ce genre, en déclarant dès lors le recours recevable et en statuant en procédure ordinaire avec délibération publique. Un tel litige peut en effet être considéré comme important puisqu'une telle décision, qui serait contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, violerait des prescriptions essentielles de procédure (art. 36b, let. c, projet OJ). Il incombera aux parties et au Tribunal fédéral de ne pas perdre de vue ce problème dans la pratique.

233 Limitation des débats dans le recours en réforme

233.1 Réglementation actuelle

Le droit en vigueur prévoit que, dans les contestations civiles portant sur un droit de nature non pécuniaire ou sur un droit de nature pécuniaire d'une valeur litigieuse d'au moins 15'000 francs, des débats ont lieu lorsque le recours n'est pas simplement dirigé contre une décision incidente quant à la compétence. Dans les autres cas, le Tribunal fédéral peut ordonner des débats (art. 62, 1er et 2e al., OJ).

233.2 Avant-projet de la commission d'experts

La majorité de la commission d'experts proposa que des débats n'aient lieu à l'avenir que si le Tribunal fédéral l'ordonne d'office ou sur requête d'une partie. Les débats ne seraient ainsi plus la règle mais l'exception.

Les motifs invoqués étaient les suivants: la plaidoirie se justifiait sous l'empire de l'ancien droit (1893/1911) où le recours en réforme n'était pas motivé et où l'intimé ne dépo-

sait pas de réponse. Aujourd'hui la procédure écrite est devenue la règle. La plaidoirie, qui intervient juste avant la délibération, alors que le juge chargé de l'instruction a déposé son rapport et que les juges se sont déjà forgés une opinion assez précise, est, dans la majeure partie des cas, superflue. Elle ne fait que renchérisse le procès - si l'on songe au temps investi par les avocats - prolonge les audiences, et en définitive allonge toute la procédure puisque le tribunal doit tenir compte de la disponibilité des avocats pour inscrire la cause au rôle.

Le système de l'instruction écrite fonctionne parfaitement en matière de droit public, administratif et pénal. Il n'y a aucune raison de s'en écarter pour le recours en réforme. D'autant moins qu'une partie (ou son avocat) peut toujours requérir des débats. Le tribunal ne manquera pas de les ordonner s'ils répondent à un besoin réel. Le juge chargé de l'instruction peut d'ailleurs, si besoin est, fixer des débats au stade de l'instruction et permettre ainsi aux parties de s'exprimer au début de la procédure, ce qui est certainement plus constructif qu'un débat final (art. 90 avant-projet OJ, et Rapport de la commission d'experts, p. 33 s. et 54 s.).

233.3 Résultat de la procédure de consultation

La proposition de la commission d'experts ne souleva guère d'opposition. Toutefois la fédération suisse des avocats et l'association suisse des conseillers en propriété industrielle en particulier estiment que cette proposition va trop loin et exigent que le Tribunal fédéral ordonne des débats dès qu'une partie le demande.

233.4 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reprend en substance la proposition de la commission d'experts (art. 62, 1er et 2e al., projet OJ). Il

ne voit en effet aucune raison de privilégier le recours en réforme au détriment d'autres moyens de recours, comme le recours de droit administratif, et d'ajouter par là à la charge du Tribunal fédéral.

234 Limitation du contrôle de l'opportunité dans le recours de droit administratif

234.1 Réglementation actuelle

Le droit en vigueur (art. 104 OJ) permet au recourant d'adresser un recours de droit administratif au Tribunal fédéral non seulement pour violation du droit fédéral ou pour constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents, mais également pour inopportunité:

1. de décisions rendues en première instance, y compris les décisions sur opposition, relatives à la fixation d'une contribution publique ou d'une indemnité de droit public;
2. de peines disciplinaires prononcées contre des agents de la Confédération;
3. d'autres décisions, lorsque le droit fédéral prévoit le grief de l'inopportunité.

234.2 Avant-projet de la commission d'experts

La commission d'experts proposa de soustraire les sanctions disciplinaires infligées au personnel fédéral au contrôle de l'opportunité. Il s'agit là d'une règle spéciale pour les causes concernant les fonctionnaires, et ce d'un double point de vue: d'une part, l'examen de l'opportunité constitue l'exception; l'opportunité est soustraite en principe au contrôle du Tribunal fédéral. De plus, les fonctionnaires fédéraux bénéficient d'un traitement de faveur, notamment par rapport à d'autres employés du secteur public qui ne peuvent invoquer l'inopportunité de sanctions disciplinaires. La commission estima injustifiée cette situation privilégiée des

fonctionnaires fédéraux (art. 117, let. c, avant-projet OJ, et Rapport de la commission d'experts, p. 63 s.).

234.3 Résultat de la procédure de consultation

Lors de la procédure de consultation, ce sont principalement les syndicats de salariés qui se déclarèrent opposés à la proposition de la commission d'experts. Ils estiment en effet qu'une sanction disciplinaire porte une grave atteinte au statut du fonctionnaire et qu'il est dès lors nécessaire de la soumettre au contrôle de l'opportunité du Tribunal fédéral.

234.4 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose, malgré cette critique, de libérer en principe à l'avenir le Tribunal fédéral du contrôle de l'opportunité. Cela se justifie pour tous les cas où des instances inférieures ont déjà revu la décision attaquée sous cet angle. On ne voit aucune raison d'imposer cette tâche au Tribunal fédéral. Il convient dès lors de restreindre l'article 104, lettre c, chiffre 2, OJ aux peines disciplinaires prononcées par le Conseil fédéral en première instance contre des agents de la Confédération et qui peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Les autres sanctions disciplinaires infligées au personnel fédéral seront désormais déférées à la commission de recours en matière de personnel fédéral qui procédera déjà au contrôle de l'opportunité, pour autant que ces causes puissent être déférées au Tribunal fédéral en dernière instance.

En outre, il convient de supprimer l'article 104, lettre c, chiffre 3, OJ qui réserve d'autres cas pour lesquels le droit fédéral prévoit le grief de l'inopportunité. Deux lois sont ici visées: la loi sur la protection des eaux (art. 10;

RS 814.20) et la loi sur le cinéma (art. 17; RS 443.1). Les décisions concernées sont celles prises en application de la loi sur la protection des eaux ainsi que les décisions du Département fédéral de l'intérieur en matière de contingents et d'autorisations d'importation de films. Le Conseil fédéral ne voit aucune raison à ce que le Tribunal fédéral continue à exercer le contrôle de l'opportunité dans ces deux domaines particuliers.

Le Tribunal fédéral des assurances doit également être déchargé du contrôle de l'opportunité (cf. ch. 236.4 ci-après).

Exceptionnellement, le Tribunal fédéral continuera à revoir des décisions sous l'angle de l'opportunité quand aucune autorité inférieure ne l'aura fait avant lui (art. 104, let. c, projet OJ). Il examinera ainsi l'opportunité de peines disciplinaires prononcées contre des agents de la Confédération pour autant que le Conseil fédéral statue en première instance. Le Tribunal fédéral vérifiera en outre l'opportunité de décisions rendues en première instance par d'autres autorités et relatives à la fixation d'une contribution publique ou d'une indemnité de droit public. Cette disposition n'aura toutefois plus de grande importance en pratique puisqu'une commission fédérale de recours sera créée en matière d'impôts fédéraux indirects, domaine principalement visé par cette disposition. Cette commission examinera l'opportunité des décisions de l'administration fédérale des contributions et libérera ainsi le Tribunal fédéral de ce contrôle. Par contre, des décisions relatives à des taxes prises par un département fédéral en première instance par exemple, qui peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, continueront à être soumises à son contrôle de l'opportunité. Il convient également de mentionner les décisions des commissions fédérales d'estimation fixant des indemnités pour cause d'expropriation qui peuvent également faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral sans qu'une instance in-

termédiaire n'ait examiné l'opportunité de la décision (art. 77 de la loi fédérale sur l'expropriation; RS 711).

235 Limitation des débats dans le recours de droit administratif

235.1 Réglementation actuelle

Selon le droit actuel, le président de la cour saisie ordonne des débats avec plaidoiries dans tous les cas de recours de droit administratif contre la révocation ou la mise au provisoire prononcée à titre disciplinaire contre un agent de la Confédération. En cas de recours contre d'autres décisions, le président de la cour saisie peut ordonner des débats avec plaidoiries (art. 112 OJ).

235.2 Avant-projet de la commission d'experts et résultat de la procédure de consultation

La commission d'experts estima que cette disposition spéciale en faveur du personnel fédéral n'était pas justifiée. Elle mit dès lors le personnel fédéral sur le même pied que les autres recourants et renonça aux débats obligatoires dans les affaires de personnel (art. 124 avant-projet OJ, et Rapport de la commission d'experts, p. 66 s.).

Ce sont surtout les syndicats de salariés qui rejetèrent la proposition de la commission d'experts lors de la procédure de consultation.

235.3 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral s'en tient à la proposition de la commission d'experts (art. 112 projet OJ). Il ne voit en effet aucune raison impérative de maintenir des débats obligatoires

dans cette matière devant le Tribunal fédéral, d'autant moins qu'une commission de recours en matière de personnel tranchera à l'avenir ces litiges avec plein pouvoir de cognition, permettant ainsi au Tribunal fédéral de se limiter en principe aux questions de droit (art. 105, 2e al., projet OJ).

236 Adaptation de la réglementation applicable au Tribunal fédéral des assurances à celle applicable au Tribunal fédéral

236.1 Réglementation actuelle

Le droit en vigueur soumet dans l'ensemble le Tribunal fédéral des assurances à la même réglementation que le Tribunal fédéral pour ce qui est des recours de droit administratif. Toutefois, lorsque les contestations portent sur des prestations d'assurance, ce sont les règles spéciales suivantes qui s'appliquent (art. 132 et 134 OJ):

- le recourant peut aussi invoquer l'inopportunité de la décision attaquée;
- la constatation de l'état de fait ne lie en aucun cas le Tribunal fédéral des assurances;
- le Tribunal fédéral des assurances peut s'écarter des conclusions des parties, à l'avantage ou au détriment de celles-ci;
- en règle générale, le tribunal ne peut imposer de frais de procédure aux parties.

236.2 Avant-projet de la commission d'experts

La commission d'experts proposa de supprimer les règles spéciales applicables au Tribunal fédéral des assurances et de le placer ainsi sur le même pied que le Tribunal fédéral (art. 62, 117, let. c, 118, 127, 1er al., avant-projet OJ, et Rapport de la commission d'experts, p. 64, 67 s. et p. 83).

En ce qui concerne le contrôle de l'opportunité, la commission d'experts ne vit aucune raison de traiter différemment le Tribunal fédéral des assurances du Tribunal fédéral. Il ne reverra désormais la décision attaquée qu'exceptionnellement sous l'angle de l'opportunité (art. 104, let. c, projet OJ; cf. ch. 234.4 ci-dessus). La renonciation à ce contrôle dans les contestations ayant trait à des prestations d'assurance s'impose donc pour décharger le Tribunal fédéral des assurances.

Le fait, pour le Tribunal fédéral des assurances, de n'être en aucun cas lié par la constatation de l'état de fait, et ce même si elle émane d'autorités inférieures indépendantes, s'écarte nettement de la réglementation applicable au Tribunal fédéral (art. 105, 2e al., projet OJ). Cette prescription est l'expression d'une certaine défiance à l'égard des autorités inférieures indépendantes dont les décisions sont déferées au Tribunal fédéral des assurances, défiance injustifiée aux yeux de la commission d'experts. Les autorités inférieures à ce tribunal sont, aussi bien que celles inférieures au Tribunal fédéral, en mesure de constater correctement les faits. Il convient dès lors de placer les deux tribunaux sur pied d'égalité et de libérer le Tribunal fédéral des assurances de l'obligation de constater les faits dans chaque cas. S'il advenait que l'état de fait soit mal établi, le nouveau droit permettrait tout de même d'y remédier dans des cas patents (art. 105, 2e al., projet OJ).

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

conclusions des parties (art. 132, let. c, OJ). La commission d'experts estima que l'indépendance du juge à l'égard des conclusions des parties ne se justifie pas; elle ne les reprit donc pas. Il n'y a en effet aucune raison pertinente de marquer une différence entre les décisions en matière fiscale et en matière d'assurances d'une part, et les autres décisions d'autre part (cf. Böckli Peter, Reformatio in peius - oder der Schlag auf die hilfeschuchende Hand, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1980, p. 97 ss).

La commission d'experts proposa enfin de renoncer à la gratuité de principe de la procédure devant le Tribunal fédéral des assurances. Cette proposition ayant déjà été examinée (cf. ch. 214 ci-dessus), nous ne l'exposerons pas plus en détail.

236.3 Résultat de la procédure de consultation

Les propositions de la commission d'experts furent critiquées de diverses parts lors de la procédure de consultation. Les adversaires reprochent aux innovations de ne pas tenir compte des particularités des assurances sociales. Les décisions prises dans ce domaine revêtent souvent une importance vitale pour les intéressés. Aussi est-il nécessaire de donner au citoyen la possibilité d'attaquer de telles décisions par une voie de recours efficace devant le Tribunal fédéral des assurances. Or une voie de recours n'est efficace que si le tribunal peut revoir l'état de fait et l'opportunité de la décision. En matière d'assurances sociales, ce sont souvent les questions de fait et d'opportunité qui prévalent; les questions de droit sont souvent reléguées à l'arrière-plan. Le principe de l'égalité devant la loi exige également un contrôle de l'opportunité; les instances cantonales inférieures usent très différemment de leur pouvoir d'appréciation et le Tribunal fédéral des assurances devrait pouvoir y mettre bon ordre. Le juge étant désormais lié par les conclusions des

parties, le Tribunal fédéral des assurances ne pourra plus corriger d'office les décisions erronées; il ne pourra plus intervenir de lui-même quand, par exemple, des prestations d'assurance auront été fixées trop haut ou trop bas par l'autorité inférieure.

236.4 Proposition du Conseil fédéral

Malgré les critiques soulevées lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral reprend en substance la proposition de la commission d'experts (art. 132 projet OJ), et ce pour différentes raisons. D'une part, il ne fait aucun doute que ces innovations contribueront à décharger le Tribunal fédéral des assurances. D'autre part, les assurances sociales ne sont pas si différentes des autres domaines du droit administratif fédéral; il ne se justifie donc pas de prévoir une réglementation différente pour le Tribunal fédéral des assurances en ce qui concerne le fait pour le juge d'être lié par la constatation des faits et par les conclusions des parties et le contrôle de l'opportunité. Les arguments des adversaires de ces propositions n'y changent rien. Il est évident que les décisions en matière d'assurances sociales revêtent souvent une importance capitale pour le citoyen. Mais il en va de même pour d'autres domaines du droit administratif fédéral.

24 Mesures en matière de personnel

Les innovations proposées (aggravation et limitation des conditions d'accès aux tribunaux fédéraux, développement des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux en matière administrative et simplification de la procédure de décision) vont sans aucun doute décharger sensiblement les tribunaux fédéraux, mais elles ne suffisent pas. Il convient de prendre également des mesures en matière de personnel pour parfaire la décharge. Elles concernent les juges fédéraux

sortants, les rédacteurs d'arrêts ainsi que le service de documentation et le service de chancellerie des tribunaux fédéraux. Le nombre de juges fédéraux ordinaires ne devrait par contre pas être augmenté si les mesures précitées sont appliquées et apportent le soulagement désiré. Il faudrait en outre que la tâche incombant aux tribunaux fédéraux cesse de s'accroître et que le nombre des dossiers ne continue pas à augmenter indéfiniment.

La commission d'experts a chargé une sous-commission compétente en matière d'organisation d'examiner ces questions. Celle-ci arriva à la conclusion qu'une extension modérée de l'effectif du personnel du Tribunal fédéral en particulier était de première nécessité. L'idée n'est cependant pas de continuer à augmenter le nombre des juges. Il s'agit avant tout d'accroître l'effectif des collaborateurs juridiques tout en les mettant davantage à contribution et d'étoffer la chancellerie. Ces mesures sont nécessaires à une rationalisation plus poussée de la marche des affaires au sein des deux tribunaux fédéraux (Rapport de la commission d'experts, p. 34 s.).

Les suggestions de la commission d'experts reçurent un écho très favorable lors de la procédure de consultation.

Nous allons maintenant examiner brièvement chacune des mesures proposées.

241 Juges fédéraux sortants

Par son arrêté fédéral du 23 mars 1984, l'Assemblée fédérale a porté à 30 le nombre des juges suppléants du Tribunal fédéral, et ce jusqu'à fin 1988. Elle a en outre décidé de ne pas imputer les membres sortants du Tribunal fédéral ou du Tribunal fédéral des assurances, élus en qualité de suppléants, sur le nombre maximum des suppléants (art. 1er et 2 de l'ar-

rêté fédéral précité; RS 173.110.1). Cette réglementation est en vigueur depuis le 15 juillet 1984.

Le Conseil fédéral aimerait prolonger cette réglementation au-delà de 1988 et propose ainsi de l'inclure dans l'OJ (art. 1er, 3e al., 123, 2e al., projet OJ). Cette solution offrirait des avantages pratiques évidents. Il est en effet concevable qu'un juge sortant soit disposé à prêter son concours au tribunal pour une période limitée. On pourrait même envisager qu'un juge renonce de manière anticipée à sa fonction principale pour se consacrer à temps partiel aux activités du tribunal. Avantage par son expérience judiciaire et sa connaissance de la matière, ce suppléant pourrait ainsi mener à chef les affaires dont il avait à connaître auparavant, liquider les dossiers en souffrance dans un domaine juridique déterminé ou encore examiner certaines questions particulières qui pourraient se poser à la suite d'une nouvelle législation.

Pour permettre à l'Assemblée fédérale d'élire rapidement des juges fédéraux sortants en qualité de suppléants, il convient de ne pas imputer ces membres sortants sur le nombre des suppléants.

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

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

243 Service de documentation et chancellerie

Il convient d'étoffer l'effectif du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances dans les domaines de la documentation et du traitement électronique des données afin de lui faciliter la tâche autant que possible. Le Conseil fédéral demandera au Parlement, en temps utile, de faire également figurer les postes nécessaires dans le budget.

25 Récapitulation des innovations proposées

251 Mesures en matière d'organisation et de procédure

On peut présenter très brièvement les innovations proposées par le Conseil fédéral de la manière suivante:

- généralisation de la composition de trois juges du tribunal (art. 15 et 125 projet OJ);
- extension du champ d'application de la procédure simplifiée (art. 36_a projet OJ, et art. 135 OJ);
- introduction de la procédure d'admission pour le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances (art. 36_b à 36_d projet OJ, et art. 135 OJ);
- augmentation des valeurs litigieuses pour le recours en réforme et les procès directs en matière civile ainsi qu'extension aux affaires civiles pécuniaires (art. 41, 42, 1er al., et 46, projet OJ);
- limitation des débats dans le recours en réforme (art. 62 projet OJ);
- épuisement des moyens de droit cantonal pour le recours de droit public (art. 86 projet OJ);

- développement des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux comme tribunaux administratifs (art. 98a et 128 projet OJ, ainsi que les modifications d'autres actes législatifs);
- limitation du contrôle de l'opportunité dans le recours de droit administratif (art. 104, let. c, et 132, projet OJ);
- limitation des débats dans le recours de droit administratif (art. 112 et 132 projet OJ);
- abandon, dans une large mesure, de l'action de droit administratif au profit du recours de droit administratif (art. 116 et 117, let. c, 118 et 130, projet OJ);
- adaptation de la procédure du Tribunal fédéral des assurances à celle du Tribunal fédéral pour ce qui concerne le pouvoir de cognition, le fait pour le juge d'être lié par les conclusions des parties et l'obligation de supporter les frais (art. 132 et 134 projet OJ);
- majoration des émoluments judiciaires (art. 149 ss et 134 projet OJ; art. 245 s. projet PPF).

252 Mesures en matière de personnel

Ce message a précisé pour objet les innovations précitées. A cela s'ajoutent des mesures en matière de personnel que le Conseil fédéral proposera au Parlement de faire figurer dans le budget sur proposition des tribunaux fédéraux (augmentation du nombre des rédacteurs d'arrêts, renforcement des effectifs du service de documentation et de la chancellerie de chacun des tribunaux fédéraux).

253 La procédure d'admission, innovation capitale

Le projet présenté par le Conseil fédéral révèle qu'il n'existe pas de remède universel à la surcharge des tribunaux fédéraux. Aussi le Conseil fédéral a-t-il examiné point par point l'organisation et la procédure de la juridiction fédérale afin de la décharger. Il proposa un large éventail de

mesures parmi lesquelles la procédure d'admission figure au premier plan.

La procédure d'admission a soulevé cependant une vive opposition lors de la procédure de consultation (cf. ch. 211.4 ci-dessus). Plusieurs participants estiment en effet qu'en limitant ainsi l'accès aux tribunaux fédéraux, on porte atteinte à la protection juridique du citoyen dans une mesure excessive. Le Conseil fédéral ne partage pas ce point de vue. On peut toutefois se demander si l'on ne pourrait pas compenser, dans une certaine mesure, les effets, dans l'administration fédérale, de cette restriction supplémentaire en facilitant le règlement extrajudiciaire de litiges opposant citoyens et Confédération. Cela pourrait se faire par l'introduction d'un Médiateur (Ombudsmann), organe indépendant de l'Etat qui assiste le citoyen dans ses rapports avec l'administration et qui contribue à assurer une activité étatique irréprochable. Le Médiateur aisément accessible pourrait faire le joint dans des cas où la voie aux tribunaux n'est pas ouverte ou n'offre pas de solution appropriée. Le Département fédéral de justice et police a précisément élaboré un projet dans ce domaine en avril 1979. Estimant que ce dossier n'était pas urgent, le Conseil fédéral en a ajourné la présentation au Parlement. Voilà pourquoi il renonce à émettre des propositions ayant trait au Médiateur dans le cadre de la révision de l'OJ. Il tient à rappeler, dans ce contexte, l'existence de ce projet.

La procédure d'admission ayant soulevé une vive opposition, le Conseil fédéral estime judicieux de soumettre également d'autres plans de décharge au Parlement, qui eux ne prévoient pas de procédure d'admission.

Le projet du Conseil fédéral (ci-après variante I) est surtout caractérisé par la procédure d'admission. Les trois autres variantes, par contre, renoncent à introduire une telle procédure:

Variante II: Pas de procédure d'admission mais développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux. Un tel renforcement contribuerait à décharger les tribunaux fédéraux même sans une procédure d'admission. Il va sans dire que cette variante va évidemment moins loin que la première qui elle, prévoit précisément cette procédure d'admission.

Variante III: Pas de procédure d'admission et pas non plus de développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux. On ne créerait ainsi aucune autorité judiciaire (commission de recours, tribunal administratif), que ce soit à l'échelon fédéral ou cantonal. Seules les mesures d'allégement autres que la procédure d'admission et le développement de ces autorités inférieures, à savoir les mesures communes aux variantes I, II et III, seraient ainsi appliquées. Elles constituent en quelque sorte la base de la révision de l'OJ (cf. ch. 251 ci-dessus). Il s'agit de:

- la généralisation de la composition de trois juges du tribunal,
- l'extension du champ d'application de la procédure simplifiée,
- l'augmentation des valeurs litigieuses et l'extension de cette exigence en matière de juridiction civile,
- la limitation des débats dans le recours en réforme,
- l'épuisement des moyens de droit cantonal pour le recours de droit public,
- la limitation du contrôle de l'opportunité dans le recours de droit administratif,

- la limitation des débats dans le recours de droit administratif,
- l'abandon, dans une large mesure, de l'action de droit administratif,
- l'adaptation de la procédure du Tribunal fédéral des assurances à celle du Tribunal fédéral (pouvoir de cognition, juge lié par les conclusions des parties, obligation de supporter les frais),
- la majoration des émoluments judiciaires.

Il faut enfin mentionner la variante IV. Celle-ci englobe les solutions qui ne prévoient aucune mesure d'allégement en matière d'organisation ou de procédure du genre de celles énumérées ci-dessus mais qui se bornent à étoffer les effectifs des tribunaux fédéraux.

262 Appréciation des variantes

Nous allons maintenant comparer les différentes variantes et examiner pour chacune d'entre elles l'effet de décharge ainsi que les conséquences financières et en matière de personnel.

262.1 Variante IV

Le Tribunal fédéral estime qu'il faut grosso modo un juge fédéral pour trancher 100 litiges. Les 30 juges fédéraux dont le tribunal dispose actuellement peuvent donc liquider environ 3000 dossiers par an. En 1984, on enregistra environ 4000 entrées. Cela signifie que le tribunal a besoin de dix juges supplémentaires si d'autres mesures ne sont pas adoptées pour le décharger. Le besoin existe en dépit des 15 juges suppléants extraordinaires en fonction jusqu'à fin 1988 qui s'emploient exclusivement à réduire le nombre des dossiers en souffrance. Toutefois l'engagement de ces nouveaux juges fédéraux ne résoudra pas tout. On devra plutôt augmenter également le nombre des rédacteurs d'arrêts. On compte générale-

ment trois rédacteurs d'arrêts pour deux juges fédéraux. Dix nouveaux juges fédéraux nécessitent ainsi 15 nouveaux rédacteurs d'arrêts. Il faut ensuite étoffer bien évidemment l'effectif de la chancellerie de manière correspondante. Les juges ainsi que le personnel du tribunal n'ont plus assez de place dans les locaux actuels du Tribunal fédéral. Aussi la Confédération devra-t-elle faire construire un nouveau bâtiment.

On peut évaluer très grossièrement les coûts d'un tel renforcement de l'effectif du Tribunal fédéral comme il suit:

On estime à environ 500'000 francs les frais par juge et par an (100 litiges = 500'000 francs), y compris les frais de personnel du tribunal. Pour dix nouveaux juges, ces frais de personnel se montent à environ 5'000'000 de francs par an. A cela s'ajoutent les frais de construction du nouveau bâtiment.

Pour le Tribunal fédéral des assurances, on peut se fonder dans l'ensemble sur les mêmes estimations que celles faites pour le Tribunal fédéral. Le nombre de litiges attribués à chaque juge du Tribunal fédéral des assurances est néanmoins un peu plus élevé que pour le Tribunal fédéral, car il y a eu, jusqu'à présent, plus de cas de simple routine dans ce domaine. Le tribunal devra faire appel à trois ou quatre nouveaux juges fédéraux pour liquider environ 1250 litiges par an. En effet, d'une part la durée des procédures devant le Tribunal fédéral des assurances est toujours excessive et doit absolument être raccourcie. D'autre part, de toutes nouvelles questions d'une portée de principe seront dévolues au tribunal dans les prochaines années (assurance-accidents, assurance-chômage, prévoyance professionnelle). L'examen de ces questions implique un notable surcroît de travail. Pour le Tribunal fédéral des assurances, on compte deux rédacteurs d'arrêts par juge fédéral, ce qui signifie six à huit rédacteurs d'arrêts supplémentaires et, cela va sans dire, une augmentation de l'effectif de la chancellerie. Le manque de places à disposition dans le bâtiment actuel du Tribunal fé-

déral des assurances contraindrait également la Confédération à faire transformer les locaux actuels ou construire un nouveau bâtiment.

On peut estimer grossièrement les coûts de ce renforcement de l'effectif du Tribunal fédéral des assurances de la manière suivante: l'engagement de trois ou quatre nouveaux juges, de huit rédacteurs d'arrêts et de collaborateurs de la chancellerie coûte au total 2'000'000 de francs. A cela s'ajoutent le coût de transformation des locaux actuels ou les frais de construction d'un nouveau bâtiment.

Les frais périodiques liés au renforcement inévitable du personnel des deux tribunaux fédéraux se montent, à eux seuls, à environ 7'000'000 de francs par an.

Les estimations faites ci-dessus partent du principe que les tribunaux fédéraux ne peuvent être déchargés que par des mesures destinées à étoffer leurs effectifs (variante IV). Il convient maintenant d'examiner dans quelle mesure les variantes I, II et III permettent de freiner un tel développement.

262.2 Variante III

La variante III (pas de procédure d'admission et pas non plus de développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux) se limite exclusivement aux mesures communes aux trois variantes (extension du champ d'application de la procédure simplifiée). Au vu des expériences faites jusqu'à présent, l'effet de décharge serait plutôt minime car ces mesures ne sont pas propres à réduire sensiblement le flot des causes dévolues aux tribunaux. La situation du Tribunal fédéral des assurances devrait cependant un peu s'améliorer si l'on appliquait les restrictions du pouvoir de cognition proposées (art. 104, let. c, 105, 2e al. et 132, projet OJ). Le Tribunal fédéral des assurances n'aurait ainsi en principe plus à revoir, dans les contestations ayant trait à des prestations d'assurance,

l'opportunité de la décision attaquée. Il en va de même pour l'état de fait si la décision attaquée émane d'une autorité judiciaire. Les restrictions posées au pouvoir de cognition du Tribunal fédéral des assurances le déchargeraient sans aucun doute puisque, dans bien des domaines, des autorités judiciaires inférieures à ce tribunal existent déjà. La situation de la juridiction administrative du Tribunal fédéral est par contre différente: les restrictions posées au pouvoir de cognition de ce tribunal ne feront réellement sentir leurs effets que lorsque des autorités judiciaires inférieures auront été aménagées. C'est le but de la variante II (ch. 262.3 ci-après).

Cela étant, on ne pourra ainsi se priver que d'un des juges supplémentaires prévus pour chaque tribunal. Cela signifie que le Tribunal fédéral devra engager neuf nouveaux juges (au lieu des dix prévus) et que le Tribunal fédéral des assurances pourra lui se limiter à deux ou trois nouveaux juges (au lieu des trois ou quatre prévus), sans oublier l'augmentation correspondante du nombre des rédacteurs d'arrêts et le renforcement du personnel de la chancellerie. Les frais périodiques se montent ainsi à 6'000'000 de francs. A cela s'ajoutent, pour chaque tribunal, le coût de transformation des locaux actuels ou les frais de construction d'un nouveau bâtiment.

262.3 Variante II

La variante II (pas de procédure d'admission mais développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux ainsi que d'autres mesures d'allégement) contribuera à décharger surtout le Tribunal fédéral, et ce pour deux raisons:

- Premièrement, les autorités judiciaires inférieures libèrent en principe le Tribunal fédéral de l'obligation de revoir les faits (art. 105, 2e al., projet OJ: limitation du

pouvoir de cognition). Plus ces autorités judiciaires seront nombreuses, plus le Tribunal fédéral pourra se limiter à l'examen des questions de droit.

- Deuxièmement, on sait par expérience que les autorités judiciaires inférieures exercent un effet de filtrage et retiennent ainsi une partie des litiges qui seraient sans elles dévolus au Tribunal fédéral. Elles peuvent ainsi contribuer à réduire le volume des entrées.

En 1984, ce ne sont pas moins de 716 recours de droit administratif dirigés contre des décisions d'autorités inférieures cantonales et fédérales qui ont été déposés devant le Tribunal fédéral. On peut estimer que de nouvelles autorités judiciaires inférieures, grâce à leur effet de filtrage, auraient permis de réduire de 150 le nombre de ces recours; en outre, la limitation au contrôle du droit aurait pu permettre au tribunal de liquider les autres recours dans un laps de temps sensiblement plus court. Dans ces conditions, le Tribunal fédéral ferait probablement l'économie de trois nouveaux juges et pourrait se limiter à en engager six. On pourrait ainsi créer une troisième cour de droit public. Le Tribunal fédéral des assurances pourrait quant à lui faire l'économie d'un nouveau juge. Il n'aurait ainsi plus qu'à engager un ou deux nouveaux juges.

Pour cette variante, les frais périodiques des deux tribunaux fédéraux se chiffrent à 4'000'000 de francs. A cela s'ajoutent les frais liés à l'augmentation correspondante du nombre des rédacteurs d'arrêts et au renforcement du personnel de la chancellerie. En outre, les locaux devraient également être transformés ou un nouveau bâtiment construit.

Dans cette variante, il faut en outre tenir compte des frais liés aux nouvelles commissions de recours proposées, en particulier des frais de personnel. Pour pouvoir les chiffrer, il convient d'examiner les frais de personnel des commissions de recours existantes. On constate ainsi que le règlement

d'un litige coûte au moins 1500 francs. Ce montant doit ensuite être multiplié par le nombre de recours escompté. Dans les domaines destinés à être attribués à de nouvelles commissions de recours, les tribunaux fédéraux avaient enregistré, en 1984, 130 litiges venant de l'administration fédérale. Toujours est-il que, dans ces domaines, les commissions de recours auraient évidemment été mises à contribution plus souvent que les tribunaux fédéraux et auraient peut-être été appelées à trancher 300 litiges au lieu de 130. En appliquant le tarif de 1500 francs par litige, les frais de personnel se monteraient au moins à 450'000 francs.

En outre, il faudrait adapter l'organisation d'une douzaine de commissions de recours fédérales aux nouvelles exigences légales. On ne peut estimer précisément les frais de personnel qu'engendrerait cette adaptation. Si l'on chiffrait également ce réaménagement à 450'000 francs par an, les frais supplémentaires de personnel pour les commissions de recours fédérales atteindraient environ 1'000'000 francs. Il faut encore y ajouter les frais de matériel (location de bureaux).

Globalement, les frais de personnel (élection de nouveaux juges, création de nouvelles commissions de recours) se chiffrent ainsi à environ 5'000'000 de francs.

262.4 Variante I

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

légement spécifique de la procédure d'admission. Le tribunal peut en effet se borner à trancher les litiges importants et renoncer à entrer en matière sur les autres cas. Ces décisions ne seront assorties que d'une motivation sommaire (art. 36a, 3e al., projet OJ).

Il faut tenter de ne pas augmenter le nombre de juges des tribunaux fédéraux lors de l'introduction de la procédure d'admission. Le Tribunal fédéral estime par contre qu'il est exclu de réduire la durée d'engagement des six rédacteurs d'arrêts, engagement accordé jusqu'à fin 1988. Il ne sera possible de ne pas continuer à augmenter le nombre de juges qu'à condition que le Parlement n'étende pas encore les tâches des deux tribunaux, que le nombre d'affaires cesse d'augmenter continuellement et que les tribunaux fédéraux examinent l'importance du litige dans une forme appropriée au caractère sommaire de la procédure d'admission. Il faut en outre que les mesures énumérées au chiffre 25 ci-dessus soient appliquées et apportent l'allégement souhaité.

On peut estimer grossièrement le coût de la variante I de la manière suivante: l'aménagement de commissions de recours fédérales se chiffre au moins à 1'000'000 de francs par an (cf. ch. 262.3 ci-dessus). A cela s'ajoutent les frais pour les six rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral (6 x 90'000 francs par an = environ 600'000 francs). Globalement, les frais de personnel se montent ainsi à 1'600'000 francs. Il ne devrait pas y avoir de frais de construction ou de transformation de locaux puisque les six rédacteurs d'arrêts pourront avoir leurs bureaux dans un pavillon situé dans la cour intérieure du Tribunal fédéral, pavillon dont la construction est en cours. Par contre il ne faut pas oublier les frais de matériel supplémentaires pour les commissions de recours.

263.1 Coût des quatre variantes

On peut estimer provisoirement et prudemment les frais liés à l'adoption des diverses variantes et à charge de la Confédération, comme il suit:

- Variante I (procédure d'admission et développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux ainsi que d'autres mesures d'allégement):

Frais de personnel: au moins 1'600'000 francs par an.

Frais de matériel: - pour les commissions de recours,
- pas de frais de construction à Lausanne ni à Lucerne (Tribunal fédéral et Tribunal fédéral des assurances).

- Variante II (pas de procédure d'admission mais développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux ainsi que d'autres mesures d'allégement):

Frais de personnel: environ 5'000'000 de francs par an.

Frais de matériel: - pour les commissions de recours,
- frais de construction à Lausanne et Lucerne. A condition que les services du tribunal restent sous un même toit, 18 à 20 nouvelles places de travail au Tribunal fédéral coûtent plusieurs millions de francs et huit nouvelles places de travail au Tribunal fédéral des assurances coûtent plusieurs centaines de milliers de francs.

- Variante III (pas de procédure d'admission et pas non plus de développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux, mais d'autres mesures d'allègement):
 - Frais de personnel: 6'000'000 de francs par an.
 - Frais de matériel: frais de construction à Lausanne (plusieurs millions de francs) et à Lucerne (plusieurs centaines de milliers de francs).

- Variante IV (augmentation de l'effectif des tribunaux fédéraux, pas d'autre mesure d'allègement):
 - Frais de personnel: 7'000'000 de francs par an.
 - Frais de matériel: frais de construction à Lausanne (plusieurs millions de francs) et à Lucerne (plusieurs centaines de milliers de francs).

263.2 Renforcement de l'effectif des tribunaux fédéraux

Plus l'on renonce, dans le cadre de la révision de l'OJ, à introduire des mesures d'allègement ayant trait à l'organisation et à la procédure, plus l'on devra étoffer les effectifs des deux tribunaux fédéraux et plus les frais de personnel et de construction seront élevés. Il convient en outre de remarquer que cette extension risque de se prolonger indéfiniment. Si, selon toute vraisemblance, le volume des affaires dévolues aux deux tribunaux fédéraux continue à augmenter, le Parlement devra périodiquement élever le nombre de juges et étoffer le personnel. Cela engendrera inéluctablement de nouveaux frais de personnel et de construction difficiles à chiffrer aujourd'hui.

263.3 Qualité de la jurisprudence

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

263.4 Appréciation générale

Les variantes II, III et IV ne vont pas sans une augmentation considérable du personnel et donc des frais. Elles menacent en outre la qualité de la jurisprudence, du moins à plus long terme. Aussi le Conseil fédéral se prononce-t-il en faveur de la variante I, à savoir l'introduction de la procédure d'admission et le développement, tant à l'échelon fédéral que cantonal, d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux.

3 Classement d'interventions parlementaires

Plusieurs interventions parlementaires devenant sans objet à la suite de la révision de l'OJ, il convient de les classer (cf. ch. 132 et Introduction ci-dessus). Selon leur objet, on peut ranger ces interventions dans les groupes suivants:

31 Recours de droit public

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

Caroni, Grobet et Bratschi). On peut à nouveau subdiviser ce groupe en deux sous-groupes selon le but visé:

311. Suppression de certaines barrières de procédure

Les interventions classées dans ce sous-groupe (motion Cadruvi, postulats Bachmann et Caroni) tendent à assouplir les conditions permettant au citoyen d'interjeter un recours de droit public. On propose ainsi d'élargir la qualité pour recourir du justiciable et le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral ainsi que de supprimer certaines barrières formelles. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral s'est fait l'écho des préoccupations émises dans ces interventions (cf. ch. 122 ci-dessus). Le législateur n'a dès lors aucune raison d'aller plus loin dans ce sens, d'autant moins qu'il en résulterait alors un apport de travail supplémentaire pour le Tribunal fédéral.

312. Protection d'intérêts de fait ou d'intérêts publics

Les interventions classées dans le deuxième sous-groupe tendent à ouvrir également le recours de droit public aux recourants qui invoquent des intérêts de pur fait ou des intérêts publics (postulats Grobet et Bratschi). Ainsi, l'autorité exécutive d'un canton, par exemple, devrait pouvoir attaquer une décision d'un tribunal administratif qui, selon elle, viole l'intérêt public (p. ex. la santé publique). Pour défendre ces intérêts, les organisations privées devraient également avoir qualité pour former un recours de droit public.

Selon la constitution, le recours de droit public est réservé au citoyen qui veut se plaindre d'une violation de ses droits constitutionnels (art. 113, 1er al., ch. 3, cst.). Il s'agit donc de protéger les droits constitutionnels accordés au citoyen contre les abus du pouvoir de l'Etat. Dès lors, le recours de droit public ne peut servir à protéger des intérêts

de pur fait ou des intérêts publics même s'ils revêtent, dans le cas d'espèce, une importance considérable.

Le recours de droit public ne peut en particulier avoir pour fonction de protéger un gouvernement cantonal de l'arbitraire d'une autorité judiciaire cantonale (ATF 99 Ia 110, cons. 1). Aussi le Tribunal fédéral n'intervient-il pas, en principe, dans des différends internes entre organes cantonaux fondés sur le droit cantonal; seuls font exception les cas où le recourant - une personne privée - invoque, dans son recours de droit public, l'application arbitraire de normes de compétence cantonales (ATF 95 I 239, cons. 5). Par contre, il y a véritable litige entre organes cantonaux quand un gouvernement cantonal attaque la décision de son autorité judiciaire suprême. Si le Tribunal fédéral était appelé à trancher de tels litiges, il deviendrait, en dernière analyse, la juridiction constitutionnelle cantonale. On lui attribuerait ainsi une tâche qui peut et doit incomber sans aucun doute aux cantons.

Voilà pourquoi le Conseil fédéral se refuse à ce que le recours de droit public serve à la protection d'intérêts de fait ou d'intérêts publics (du même avis Auer Andreas, La juridiction constitutionnelle en Suisse, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1983, p. 283 s., et Kölz Alfred, Die Vertretung des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsrechtspflege, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1985, p. 59). En outre, cette innovation alourdirait la charge du Tribunal fédéral dans une mesure difficilement estimable.

32 Examen de l'état de fait dans le recours en réforme

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

la juridiction cantonale et de prendre à cet effet les mesures probatoires nécessaires. En outre, les parties doivent avoir la possibilité de présenter au Tribunal fédéral de nouveaux faits et moyens de preuve lorsqu'elles n'ont pas pu les faire valoir dans la procédure cantonale ou n'avaient pas de raison de le faire. En matière de cartels, on éviterait ainsi au Tribunal fédéral de devoir renvoyer le dossier à la juridiction cantonale pour compléter l'état de fait, ce qui rallonge la procédure.

Cette proposition recouvre, dans l'ensemble, les particularités des procès en matière de brevets (art. 67 OJ). Elle s'écarte néanmoins de la réglementation générale applicable au recours en réforme qui prévoit que le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés par la juridiction cantonale et ne peut donc revoir que l'application du droit fédéral (art. 43 et 63, 2e al., OJ). Le Conseil fédéral ne voit aucune raison de s'écarter de cette réglementation pour ce qui est des cartels. La situation en matière de cartels étant différente de celle en matière de brevets, on ne saurait appliquer la même procédure. Il va de soi que le Tribunal fédéral perd un certain temps en renvoyant l'affaire à la juridiction cantonale pour compléter l'état de fait. Mais il en va de même pour d'autres contestations civiles dont le Tribunal fédéral ne peut, lui-même, compléter l'état de fait. Si cet argument devait être décisif, ce ne serait pas seulement en matière de cartels mais aussi dans beaucoup d'autres domaines relevant de la juridiction civile que le Tribunal fédéral devrait logiquement revoir l'état de fait. Mentionnons notamment les domaines nécessitant un règlement rapide des litiges, comme c'est le cas en matière de cartels. Aucun motif ne justifie une telle innovation, pas même en matière de cartels; dans ce domaine, en effet, on assure aujourd'hui déjà un règlement rapide des litiges. Le droit en vigueur prévoit une instance cantonale unique pour trancher les contestations civiles en matière de cartels alors que deux instances cantonales sont en règle générale prévues pour trancher les autres contestations civiles (cf. art. 7, 1er al., de la loi fédérale sur les cartels et organisations analogues, RS 251).

En ce qui concerne l'OJ, le postulat Ueltschi (let. c) propose de donner au juge la possibilité d'exclure le public (au moins jusqu'au jugement) si sa présence devait ou pouvait provoquer une publicité qui, indépendamment de la situation juridique, ne soit utile qu'à une partie.

Le droit en vigueur prévoit que les débats, les délibérations et les votes des tribunaux fédéraux ont lieu en séance publique, exception faite des délibérations et votes des sections pénales, de la Chambre des poursuites et des faillites et, lorsqu'il s'agit d'affaires disciplinaires, des cours de droit public ainsi que du Tribunal fédéral des assurances. En matière d'impôts, les parties et leurs mandataires peuvent seuls assister aux débats, délibérations et votes. Le Tribunal peut ordonner le huis-clos total ou partiel dans l'intérêt de la sûreté de l'Etat, de l'ordre public ou des bonnes moeurs, ou lorsque l'intérêt d'une partie ou d'une personne en cause l'exige (art. 17 OJ).

Il en résulte qu'il est déjà fait écho, dans le droit en vigueur, à la préoccupation émise dans le postulat Ueltschi (let. c); en effet, le huis-clos total ou partiel peut être ordonné lorsque l'intérêt d'une partie ou d'une personne en cause l'exige. Aussi une modification de la loi ne s'impose-t-elle pas sur ce point.

Nous examinerons plus tard le postulat Reiniger, qui a trait à ce problème (cf. ch. 41 ci-après).

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

Trois autres interventions ont trait à la procédure administrative.

Partant de l'idée que l'examen de recours représente une charge considérable pour le Conseil fédéral, le postulat Schürmann invite celui-ci à remédier à cet état de choses en soumettant aux conseils législatifs un projet avec les modifications suivantes:

- a. Suppression de la compétence des départements comme instances de recours dans tous les cas où le recours au Conseil fédéral est prévu;
- b. Création d'une autorité centrale de recours (au besoin dotée d'un président occupé à plein temps) qui trancherait en lieu et place du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral rejette ces propositions pour les raisons suivantes:

- Ce sont essentiellement des actes dits de gouvernement et d'autres actes faisant appel à un pouvoir d'appréciation qui font l'objet des recours que le Conseil fédéral est actuellement appelé à trancher en dernière instance. La juridiction administrative du Tribunal fédéral, dont la tâche première est le contrôle de la légalité, se prête mal pour statuer sur de tels litiges. En outre, cela représenterait pour elle une charge considérable.

- La nouvelle autorité de recours prévue par le postulat serait au fond une commission de recours statuant de manière définitive. Cette solution n'est cependant pas sans inconvénient quand ce sont des actes dits de gouvernement qui sont en cause. Autrement dit, on courrait le risque d'avoir un gouvernement parallèle. Le Conseil fédéral ne peut dès lors pas prêter la main à sa complète mise à l'écart comme autorité de recours.

- La révision de l'OJ contribuera cependant à décharger dans une certaine mesure le Conseil fédéral comme autorité de recours, dans la mesure où ce ne sont pas des actes de gouvernement qui sont en cause. Elle répondra ainsi partiellement aux vœux exprimés dans le postulat. En effet, les litiges qui peuvent actuellement faire l'objet, en dernière instance, d'un recours administratif devant le Conseil fédéral seront tranchés à l'avenir par les nouvelles commissions de recours fédérales qui seront créées pour certains domaines. La voie au Conseil fédéral sera désormais fermée car les décisions des commissions fédérales de recours ne peuvent être attaquées par un recours devant le Conseil fédéral (art. 74, let. c, de la loi fédérale sur la procédure administrative; PA). C'est particulièrement dans les recours relevant de la compétence du Département fédéral de l'économie publique qu'une certaine décharge du Conseil fédéral devrait se faire sentir (modifications d'autres actes législatifs, ch. III/34 ss figurant en annexe au projet OJ).

Une motion de la Commission de gestion du Conseil national datant de 1977 concerne la récusation, lors de la procédure de recours devant le Conseil fédéral, du chef du département qui a pris la décision attaquée. Le texte de la motion est le suivant:

Le Conseil fédéral est invité à entreprendre une révision du chapitre 4 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) visant à mettre le recourant et l'autorité inférieure sur un pied d'égalité dans la procédure de recours devant le Conseil fédéral. A cet égard, il conviendra, le cas échéant, de modifier l'article 76 PA en ce sens que le chef du département qui a pris la décision attaquée est tenu de se récuser sans voix consultative lors des délibérations sur le recours et de la décision à laquelle il donne lieu; les droits de l'autorité inférieure sont exclusivement réglés par l'article 57 PA.

La commission d'experts a tenu compte des vœux émis dans cette motion à l'article 76 PA de son avant-projet. Elle proposa d'obliger le membre du Conseil fédéral dont le département a pris la décision attaquée à se récuser; le département concerné ne pouvant participer à la procédure que dans le cadre de l'échange d'écritures, il est donc exclu de la procédure de co-rapport qui se déroule au sein de l'administration et qui précède la décision du Conseil fédéral.

Cette innovation n'a rencontré aucune opposition lors de la procédure de consultation.

Le Conseil fédéral reprend la proposition de la commission d'experts mais pas sur tous les points. Comme la commission, le Conseil fédéral estime qu'il est juste que le membre du Conseil fédéral dont le département a pris la décision attaquée se récuse pour la décision proprement dite concernant les propositions du département chargé de l'instruction. Par contre, le Conseil fédéral ne va pas aussi loin que la commission d'experts pour ce qui est de la participation du dé-

partement dont la décision est attaquée à la procédure de co-rapport interne. Les vœux émis dans la motion peuvent être exaucés sans pour autant exclure ce département de la procédure de co-rapport. Si ce département invoque de nouveaux éléments de fait ou de droit lors de cette procédure, le Conseil fédéral sursoit à sa décision; le recourant, d'éventuelles parties adverses ou d'autres intéressés doivent alors être invités à se prononcer sur ces nouveaux éléments (art. 76 projet PA).

363 Interruption des délais dans la procédure
administrative

Le postulat Meier Josi concerne l'interruption des délais dans la procédure administrative. Afin d'assurer la protection de ceux qui cherchent à faire reconnaître leurs droits, ce postulat propose de prévoir, dans les procédures administratives relevant du droit fédéral, une interruption des délais de même durée que celle prévue par les dispositions de l'OJ.

Reprenant ce postulat, la commission d'experts proposa d'introduire un nouvel article 22bis dans la loi sur la procédure administrative.

Cette proposition fut largement approuvée lors de la procédure de consultation, pour autant que les participants se soient prononcés à ce sujet.

Le Conseil fédéral propose de compléter la loi sur la procédure administrative dans le sens ci-dessus (art. 22a projet PA).

Enfin, le Conseil fédéral profite de l'occasion pour proposer une réglementation spéciale pour les procédures collectives, à savoir les procédures administratives auxquelles un grand nombre de personnes sont parties ("Massenverfahren"). Cette proposition n'a cependant pas été déclenchée par une intervention parlementaire proprement dite (motion, postulat). C'est la Commission de gestion du Conseil national qui a saisi, le 6 juillet 1984, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie pour lui demander d'examiner les possibilités de concentrer des procédures administratives, en particulier la procédure collective.

371

Lacunes de la réglementation actuelle

La loi actuelle sur la procédure administrative contient déjà une règle spéciale applicable aux procédures collectives. Elle prévoit en effet que l'autorité peut notifier ses décisions par publication dans une feuille officielle quand il s'agit d'une affaire mettant en cause un grand nombre de parties qui ne peuvent pas toutes être identifiées sans frais excessifs (art. 36, let. c, PA). La pratique a néanmoins démontré que cette règle ne suffit pas. Elle ne vise que la notification de décisions et non la procédure qui précède cette notification. Des règles spéciales applicables à cette procédure sont également nécessaires. On peut évoquer par exemple les autorisations relatives aux centrales nucléaires, à la construction de routes nationales, au stockage de déchets radioactifs ou à la construction de nouvelles voies de chemins de fer.

372

Proposition du Conseil fédéral

Il 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, 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 et g, projet PA).

4 Adaptation à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH; RS 0.101)

41 Exécution interne des arrêts des organes de la Convention européenne des droits de l'homme

Le postulat Reiniger a trait à ce problème (1980 P 79.497, BO N 1980 109 s.; cf. Introduction).

411 Réglementation actuelle

Il n'est pas possible, selon le droit fédéral, d'exiger la revision d'arrêts rendus par le Tribunal fédéral qui ont été jugés contraires à la Convention européenne des droits de l'homme par les organes institués par cette Convention. Le postulat invite le Conseil fédéral à examiner si les lois fédérales de procédure (en particulier l'OJ) ne pourraient pas être complétées pour permettre cette revision. Le Conseil national accepta le postulat le 6 mars 1980, après que, dans une réponse écrite, le Conseil fédéral se fut engagé à saisir l'occasion de la revision en cours pour examiner l'opportunité d'une telle innovation.

Par la suite, le Département fédéral de justice et police créa un groupe de travail pour examiner le postulat en question. Ce groupe de travail proposa d'introduire un nouveau motif de révision dans les lois fédérales d'organisation judiciaire (OJ), sur la procédure administrative (PA), sur la procédure pénale (PPF) et sur la procédure pénale militaire (PPM). L'autorité compétente qui a statué devrait en conséquence procéder à la révision de sa décision lorsque la Cour européenne des droits de l'homme ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe admet le bien-fondé d'une requête individuelle pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme ou de ses protocoles.

La proposition du groupe de travail, mise en discussion par le Département fédéral de justice et police avec l'assentiment du Conseil fédéral, reçut l'approbation de la majorité des participants à la procédure de consultation qui se sont exprimés à ce sujet.

Le Conseil fédéral suit dans l'ensemble les considérations du groupe de travail.

En ratifiant la Convention européenne des droits de l'homme, le 28 novembre 1974, la Suisse s'est intégrée dans le système international de garantie collective des droits de l'homme instauré par cet instrument. Cette garantie internationale, qui doit notamment son originalité à la reconnaissance d'un droit de recours individuel, ne revêt, il est vrai, qu'un caractère subsidiaire. C'est ainsi que les décisions des organes de Strasbourg (arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, décisions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe) n'ont ni effet suspensif, ni effet cassatoire sur

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

C'est surtout en octroyant à la personne lésée une somme d'argent en réparation du dommage matériel ou du tort moral subis que l'on efface les conséquences d'une violation de la Convention.

Or une telle réparation pourrait se révéler inefficace, voire inopportune pour remédier à certaines violations. Tel serait en particulier le cas si un jugement pénal cantonal entré en force, et non contesté sur le fond, recelait un vice de procédure (p. ex. en raison de la composition déficiente du tribunal). Comme ont pu le constater d'autres États parties à la Convention européenne des droits de l'homme, le seul moyen de réparer, au niveau interne, de telles violations de manière satisfaisante est de rouvrir la procédure.

Le Conseil fédéral propose ainsi de modifier les lois fédérales de procédure afin de permettre, dans des cas de ce genre, la réouverture de la procédure (art. 139a et 141, 1er al., let. c, projet OJ; art. 66, 1er al., projet PA; art. 229, 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.

La loi fédérale sur la procédure pénale (PPF), qui doit déjà être complétée conformément au postulat Reiniger, 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, 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.

421 Procédure pénale fédérale

421.1 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 un procureur cantonal, comme le spécifie formellement l'article 16, 1er alinéa, PPF.

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, § 3, CEDH). La disposition en question veut en premier lieu faire obstacle au fait qu'un interrogatoire soit mené par des fonctionnaires subalternes et dépendants d'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 Convention

européenne des droits de l'homme a néanmoins mis l'accent sur la condition première pour qu'un magistrat soit "habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires", à savoir l'indépendance des autorités d'exécution et des parties (arrêt du 4 déc. 1979 en la cause Schiesser, Série A, no 34, § 26 à 31, Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 47.96, et récemment arrêt du 22 mai 1984 en la cause de Jong, Baljet et van den Brink, Série A, no 77, § 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 (voir FF 1976 II 1529 ss). De plus, le procureur est partie, dans la procédure pénale fédérale, à partir 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, paragraphe 3, CEDH. Aussi l'intervention du juge d'instruction fédéral s'impose-t-elle pour examiner la détention. Le Tribunal fédéral nomme un juge d'instruction et deux suppléants pour chacune des régions de langue allemande, française et italienne (art. 13, 1er al., PPF). L'autorité de surveillance est la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (art. 11 PPF). L'indépendance judiciaire du juge d'instruction est ainsi garantie.

La commission d'experts a donc proposé que le premier interrogatoire, au sens de l'article 5, paragraphe 3, CEDH, soit effectué par le juge d'instruction fédéral lorsque c'est le procureur général de la Confédération qui décerne le mandat d'arrêt.

Lors de la procédure de consultation, l'intention d'adapter la procédure pénale fédérale à la CEDH a généralement été bien accueillie. Aucun préavis négatif n'a été enregistré.

Sur le fond, le Conseil fédéral fait sienne la proposition de la commission d'experts. Les modifications ont toutefois été limitées à l'essentiel pour respecter le caractère partiel de la revision.

421.2 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. 66bis à 66quater PPF). Aussi a-t-on renoncé à obliger les autorités de poursuite pénale à renseigner 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; des 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 instance 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 Bâle-Ville et Zurich. Il affirme, entre autres, 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 informer si c'est en contradiction avec le but visé par la surveillance (cf. ATF 109 Ia 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. Si le procureur général refuse d'informer après coup une personne touchée par une mesure de surveillance, sa décision peut faire l'objet d'une dénonciation au Conseil fédéral (art. 14 et 17, 1er al., PPF). 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 Malone (Série A, nos 28 et 82), il serait judicieux d'élargir les moyens 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 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 des buts visés par la modification de la loi, il a été possible de renoncer à l'ouverture d'une procédure de consultation supplémentaire.

421.3 Confiscation

Lorsque les recherches sont suspendues, le procureur général est compétent, dans le cadre des procédures pénales fédérales, pour faire procéder à la confiscation des objets et valeurs (art. 73 PPF). Les conditions matérielles de la confiscation figurent aux articles 58 à 60 du code pénal. 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, 58bis et 59 CP; 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 et qu'il 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, paragraphe 1, CEDH qui statue sur la confiscation lorsque le procureur général met fin aux recherches. Les juges au 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 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.

422 Procédure pénale militaire

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et 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 propos de la procédure pénale fédérale sont valables pour la procédure pénale militaire. Le refus de la communication par le juge d'instructions doit désormais pouvoir faire l'objet d'un recours. L'autorité judiciaire compétente pour connaître de ce recours doit être la même que celle qui a approuvé la sur-

veillance, à savoir le président du Tribunal militaire de cassation.

5 Commentaire du projet

51 Loi fédérale d'organisation judiciaire (ch. I)

511 Dispositions matérielles

511.1 Remarques préliminaires

Les dispositions qui vont être 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 de l'article 135 OJ ainsi que des articles 123, 2e alinéa, 125, 128, 130 et 132, 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 15 (quorum),
- article 36a (procédure simplifiée),
- articles 36b, 36c et 36d (procédure d'admission),
- article 98a (dernières instances cantonales pour le recours de droit administratif),
- article 104, lettre c (contrôle de l'opportunité pour le recours de droit administratif),
- article 105, 2e alinéa (Tribunal fédéral lié par la constatation des faits),
- article 108, 2e alinéa (motifs à l'appui du recours de droit administratif),
- article 110, 1er alinéa (échange d'écritures dans le recours de droit administratif),
- article 112 (débat dans le recours de droit administratif),
- articles 116 et 117, lettre c (recevabilité de l'action de droit administratif),

- articles 139a et 141, 1er alinéa, lettre c (revision d'arrêts du tribunal pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme),
- articles 150, 1er alinéa, 153 et 153a (frais judiciaires et dépenses).

511.2 Organisation du Tribunal fédéral

Article premier, 1er et 3e alinéas Juges, suppléants

1er alinéa

On supprime le nombre minimal de juges (26) et de suppléants (douze) du Tribunal fédéral que prescrit le droit en vigueur. L'idée qui domine la revision de l'OJ est d'éviter d'augmenter encore le nombre des juges et des suppléants du Tribunal fédéral; à l'instar du nombre des conseillers fédéraux et des membres de l'Assemblée fédérale, ce nombre ne devra à l'avenir plus être modifié. Cet état de choses est la conséquence de l'introduction d'un nombre fixe de juges et de suppléants du Tribunal fédéral.

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 15 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. modifications d'autres actes législatifs, ch. II/5 de l'annexe au projet OJ).

3e alinéa

Le 3e alinéa prévoit que les membres sortants du Tribunal fédéral peuvent être élus en qualité de suppléants sans qu'ils soient 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 1988 (art. 2; RS 173.110.1). Le recours aux juges fédéraux sortants offrant des avantages considérables, il s'impose de maintenir cette possibilité après 1988 (cf. ch. 241 ci-dessus).

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 soit formulé différemment du 2e alinéa de l'article 15 actuel, 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 105 Ia 278, cons. 1b).

Article 36a Procédure simplifiée
En général

1er alinéa

On réunit d'une part toutes les formes de procédure simplifiée qui existent déjà pour certaines voies de droit (art. 60, 92 et 109 OJ, art. 275bis PPF) et on les soumet 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). Cette disposition codifie en outre la procédure d'admission, innovation capitale proposée par le Conseil fédéral pour décharger la juridiction fédérale (cf. ch. 211.6 ci-dessus).

Examinons maintenant les divers cas d'application de la procédure simplifiée.

Lettre a

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).

Lettre b

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 non suffisamment motivés (ATF 107 V 244 s., 101 V 18, cons. 1, 96 I 96, cons. 2, 516, cons. 2).

Lettre c

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 introduite de manière abusive. Le Tribunal fédéral est en effet actuellement souvent saisi de requêtes de ce genre (cf. ch. 122 ci-dessus).

Lettre d

C'est par cette disposition que l'on a introduit la procédure d'admission dans l'OJ (cf. ch. 211.6 ci-dessus). Cette procédure doit permettre au Tribunal fédéral de rejeter les recours sans importance sans avoir à en examiner le fond.

Il faut, pour pouvoir déterminer si une cause est importante et, partant, si le Tribunal fédéral doit entrer en matière, se référer à l'article 36b. L'article 36a, 1er alinéa, lettre d, se borne quant à lui à préciser que la procédure d'admission est un cas d'application de la procédure simplifiée. En d'autres termes: le Tribunal fédéral siège à trois juges et décide à l'unanimité, sans délibération publique et en motivant sommairement sa décision de ne pas entrer en matière sur un recours faute d'importance de la cause. Mais la procédure d'admission n'est pas le seul cas d'application de la procédure simplifiée. Les différentes lettres du premier alinéa énumérées ci-dessus décrivent divers autres cas où le tribunal peut statuer en procédure simplifiée. Si plusieurs possibilités s'offrent à lui, le Tribunal fédéral est libre de procéder comme il l'entend. Si, par exemple, un recours est irrecevable faute d'importance de la cause et l'est également pour inobservation manifeste du délai de recours, le Tribunal fédéral est libre de décider de ne pas entrer en matière à

cause de l'inobservation du délai et de ne pas se prononcer du tout sur l'importance de la cause.

2e alinéa

Cette règle existe déjà dans le droit en vigueur mais seulement pour certaines voies de droit (art. 92, 2e al., et 109, 2e al., OJ).

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 autorité. Cela ne signifie pas cependant que l'on ne peut se limiter à une motivation sommaire que si un renvoi de ce genre aux documents entre en ligne de compte. Le tribunal se limitera également à une motivation sommaire dans d'autres cas, notamment s'il refuse d'entrer en matière faute d'importance de la cause (art. 36a, 1er al., let. d, projet OJ).

Article 36b Importance de la cause

Cette disposition énumère les critères selon lesquels une cause est importante. Cette importance signifie que le Tribunal fédéral déclare la cause recevable et l'examine au fond pour autant que les autres conditions (p. ex. l'observation du délai de recours) soient remplies. Si aucun des critères n'est rempli, le tribunal n'entre pas en matière sur le recours. Cette décision peut être prise en procédure simplifiée, à savoir sans délibération publique et avec une motivation sommaire (art. 36a, 1er al., let. d., projet OJ).

Les critères d'admission sont le reflet de deux idées. D'une part, ils devraient permettre au Tribunal fédéral de se consacrer aux litiges liés à l'évolution ou à l'unité du droit (importance objective). Ces cas sont visés par les lettres a (nouvelle question de droit ou question à réexaminer) et b (décision de l'autorité inférieure s'écartant de la jurisprudence du Tribunal fédéral). C'est ici un intérêt objectif, à savoir le contrôle de l'application correcte du droit, qui figure au premier plan. Ce même intérêt est également sous-jacent dans la lettre c qui ouvre l'accès au Tribunal fédéral si le recourant invoque la violation de droits constitutionnels ou de prescriptions essentielles de procédure. Cette prescription sert cependant également de lien avec la deuxième idée qui a présidé au choix des critères d'admission et qui se concrétise surtout à la lettre d. Il s'agit de l'intérêt subjectif du citoyen au contrôle de la constitutionnalité et de la légalité par le Tribunal fédéral, en d'autres termes de l'intérêt à la protection juridique (importance subjective). A cette fin, la lettre d en particulier devrait permettre au Tribunal fédéral de se consacrer à des cas où l'intérêt à la protection juridique l'emporte sur le reste. Ainsi, il suffit que les parties et les intéressés risquent de subir un grave préjudice pour que le Tribunal fédéral doive toujours entrer en matière sans tenir compte des autres circonstances. Il faut toutefois que les autres conditions soient remplies et que le recourant ait par exemple observé le délai de recours.

Nous allons maintenant examiner brièvement chaque critère d'admission.

Lettre a

On met ici en évidence que le Tribunal fédéral ne se bornera pas à examiner des causes qui soulèvent des questions de principe. Il est d'une part difficile de séparer les questions de principe des autres questions de droit; en outre, cela ne ferait qu'augmenter le volume de travail incombant au

Tribunal fédéral. Sa tâche première étant d'assurer l'évolution du droit et de veiller à son application uniforme, il doit se prononcer sur toutes les questions de droit qui sont nouvelles pour lui et il ne saurait se limiter aux seules questions de principe dont il n'a pas encore eu à connaître. Le fait, pour le Tribunal fédéral, de pouvoir trancher une question de droit qui mérite un nouvel examen lui donne la possibilité de modifier sa jurisprudence.

Lettre b

Il convient ici de distinguer deux cas: dans le premier, l'autorité inférieure s'écarte consciemment et pour des raisons bien établies de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Dans le second cas, au contraire, elle le fait inconsciemment et involontairement.

Lettre c

Les prescriptions essentielles de procédure sont avant tout les garanties que le Tribunal fédéral a déduites de l'article 4 cst. et de sa jurisprudence relative à l'article 105, 2e alinéa, OJ (cf. ATF 106 Ib 79 ss). A cela s'ajoutent les garanties en matière de procédure que la Convention européenne des droits de l'homme assure au citoyen.

Le recourant ne peut toutefois invoquer la violation de droits constitutionnels ou de prescriptions essentielles de procédure que dans la mesure où le droit fédéral prévoit ce grief. Cette remarque vise en particulier le recours en réforme et le pourvoi en nullité en matière pénale. On ne peut en effet invoquer, à l'appui de ces deux recours, que la violation du droit fédéral "ordinaire". Le recourant doit emprunter la voie du recours de droit public s'il veut soulever la violation de droits constitutionnels (art. 43, 1er al., OJ, et art. 279 PPF). L'introduction de la procédure d'admission n'y changera rien.

Le recourant ne peut en outre invoquer, devant le Tribunal fédéral, la violation de droits constitutionnels ou de prescriptions essentielles de procédure qu'à condition qu'il n'ait pas pu faire valoir ce grief dans la procédure devant l'autorité qui a pris la décision attaquée ou que cette autorité ne l'ait pas examiné. Le recourant ne saurait ainsi se contenter de passer formellement par toutes les autorités inférieures au Tribunal fédéral; il doit en outre avoir épuisé matériellement ces voies de droit en ayant déjà invoqué les motifs recevables devant l'autorité qui a pris la décision attaquée.

Lettre d

On ne peut donner de définition générale ou juridique d'un grave préjudice. Il s'agit d'une notion juridique imprécise qu'il appartient au Tribunal fédéral d'interpréter conformément à la constitution.

On admettra qu'il y a grave préjudice selon les circonstances du cas d'espèce. Le tribunal sera particulièrement attentif aux relations personnelles des parties et des intéressés. Il va sans dire que le grave préjudice subi par un citoyen ne sera pas ressenti de la même manière par la Confédération, par exemple, qui est partie à une procédure. Celui qui invoque ce motif d'admission doit apporter la preuve du préjudice et de sa gravité (importance subjective). Il doit établir que sa situation s'améliorerait sensiblement si le tribunal entrait en matière et tranchait le litige en sa faveur. Cette condition ne serait pas remplie si, par exemple, c'était une faible amende en matière de circulation routière qui était en jeu.

Article 36c Refus d'entrer en matière faute d'importance de la cause

Seuls sont soumis à la procédure d'admission les moyens de droit énumérés dans cette disposition et qui sont dirigés

contre des décisions rendues par des autorités judiciaires. Le recours en matière de poursuite pour dettes et de faillite ainsi que la révision et l'interprétation en sont exclus. En outre, les procès directs (action de droit civil, réclamation de droit public et action de droit administratif) ne sont pas soumis à la procédure d'admission. Nous avons déjà expliqué ce choix à une autre occasion (cf. ch. 211.6 ci-dessus).

Article 36d Obligation pour les parties de motiver

Cette disposition étend l'obligation pour les parties de motiver à tous les moyens de droit soumis à la procédure d'admission. Dans ces cas, le recourant doit compléter les motifs exigés pour le recours en établissant l'importance de la cause. Cette exigence étant nouvelle, il est souhaitable que les autorités inférieures la mentionne à l'avenir dans l'indication éventuelle des voies de recours.

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.

511.4 Administration de la justice civile

Article 41, 42, 1er alinéa, 45, lettres a et b, 46, 51, 1er alinéa, lettre a, 55, 1er alinéa, lettres a et c

Dans les dispositions énumérées ci-dessus, il s'agit d'une part d'augmenter les valeurs litigieuses ou d'étendre cette exigence en ce qui concerne le recours en réforme ainsi que d'en régler les conséquences en matière de procédure (cf. ch. 212.4 ci-dessus).

De plus, la possibilité d'intenter l'action prévue au 1er alinéa de la lettre c de l'actuel article 41 OJ est suppri-

mée. Cette disposition est aujourd'hui lettre morte. A l'origine, le législateur voulait donner aux justiciables la possibilité de déférer au Tribunal fédéral leurs contestations contre un canton. On pensait notamment aux prétentions en dommages-intérêts des particuliers contre les fonctionnaires supérieurs du canton. Ces litiges, qui relèvent du droit administratif cantonal, tombent sous le coup de l'article 121 OJ et peuvent être portés par cette voie devant le Tribunal fédéral. D'ailleurs, plus aucun canton ne s'appuie aujourd'hui sur l'article 41, lettre c, 1er alinéa, OJ pour faire une telle attribution de compétence au Tribunal fédéral.

On introduit désormais 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, ch. II/11 en annexe au projet OJ). Ce que l'on en a gardé est repris au 2e alinéa.

L'énumération qui figure à l'article 45, lettre a, de l'OJ en vigueur est incomplète; il manque en effet la protection des obtentions végétales et les cartels. Il faut donc compléter cette disposition. On introduit désormais l'exigence d'une valeur litigieuse pour les cas visés par la lettre b, et l'on reprend en conséquence ces cas au 2e alinéa de l'article 46.

Conformément à l'article 55, 1er alinéa, lettre c, le recourant en réforme doit désormais également établir l'importance de la cause dans l'acte de recours car le recours en réforme est soumis à la procédure d'admission (art. 36c et 36d 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 ré-

gements 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 (2e al.). Cela n'est cependant possible que si le recours ne peut être liquidé en procédure simplifiée sans que l'on ait recueilli la réponse de l'intimé (1er al.).

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 et sans que l'on ait recueilli la réponse de l'intimé. Cette 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. 36a projet OJ). Le Tribunal fédéral aura ainsi désormais la possibilité d'admettre également un recours en réforme, au besoin sans délibération publique et en procédure simplifiée,

ce qu'il ne peut pas faire avec la procédure d'examen préliminaire prévue dans le droit en vigueur.

Article 61 Réponse

Cette disposition doit être supprimée car la réponse est désormais régie par l'article 59.

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. 233 ci-dessus).

Article 71, lettre d Importance de la cause

Le recours en nullité civil étant soumis à la procédure d'admission, le recourant devra à l'avenir également établir l'importance de la cause dans son acte de recours (art. 36c et 36d projet OJ).

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. 36a projet OJ). Cette procédure n'imposant pas systématiquement au tribunal d'ordonner un échange d'écritures, le 3e alinéa le précise expressément.

511.5 Juridiction 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 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. 213.2 ci-dessus).

Article 90, 1er alinéa, lettre c Acte de recours

Le recours de droit public étant soumis à la procédure d'admission, le recourant devra à l'avenir également établir l'importance de la cause dans son acte de recours (art. 36c et 36d projet OJ).

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 en procédure simplifiée (art. 36a, 2e al., projet OJ).

511.6 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.

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 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. Par contre, il n'y a aucune objection à ce que les membres de telles autorités soient élus par le Conseil d'Etat cantonal (ATF 108 Ia 185, cons. 4; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 47.81 et 151). Mais un Conseil d'Etat lui-même ou une autorité présidée par un membre du Conseil d'Etat ne pourrait pas être considérée comme autorité judiciaire (ATF 103 Ib 372 s., ATF 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, Série A, no 84, § 36 à 42).

2e et 3e 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 leur compétence. 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 que sont les commissions de recours.

Toujours est-il que les cantons doivent toujours satisfaire à l'exigence que pose le 3e 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 3e alinéa: si la qualité de partie est reconnue au recourant sur la base de l'article 103, lettre a, 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).

Article 99, lettres e et e^{bis} Irrecevabilité du recours
de droit administratif en
matière d'installations
techniques

On signale, dans le commentaire de l'article 42, alinéa lbis, de la loi sur l'organisation de l'administration, que la révision de l'OJ fournit l'occasion de recompléter le catalogue 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. Le législateur a réservé volontairement ces autori-

sations au Conseil fédéral, et les a ainsi soustraites au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Elles doivent dès lors figurer dans le catalogue 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). 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 peuvent faire l'objet d'une opposition (ATF 108 Ib 376). Dans le cas d'espèce, la personne touchée peut également former opposition.

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 droit administratif devant le Tribunal fédéral. Ce domaine ayant gagné en importance, il convient de le mentionner expressément.

Lettre b, chiffre 5 Police des étrangers

Selon le droit en vigueur, les décisions d'internement de l'Office fédéral de la police peuvent, en dernière instance,

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. 1er, 3e al., de l'ordonnance du 2 sept. 1981 concernant l'aide aux écoles suisses à 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 le catalogue 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. 1bis, de la loi sur l'organisation de l'administration).

Lettre r Recherche

Dans la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche (RS 420.1), 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 le catalogue 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. 1bis, de la loi sur l'organisation de l'administration).

Lettre s Protection de l'environnement

Dans la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RO 1984 1122), 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 le catalogue des exceptions au recours de droit administratif, il

convient de le compléter dans le cadre de la révision de l'OJ (cf. commentaire de l'art. 42, al. 1bis, de la loi sur l'organisation de l'administration).

Article 101, lettre d Révocation de décisions
attributives d'avantages

La révocation de décisions attributives d'avantages visées à l'article 99, lettre e, et à l'article 100, lettre k, chiffre 2, 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.

Article 104, lettre c Contrôle de l'opportunité

A l'avenir, le Tribunal fédéral n'examinera plus l'opportunité de la décision attaquée que dans deux cas: d'une part, lorsque le Conseil fédéral prononce, en première instance, des peines disciplinaires contre des agents de la Confédération et d'autre part lorsque d'autres autorités fixent, en instance inférieure unique, des contributions publiques ou des indemnités de droit public (cf. ch. 234 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. 36c et 98a projet OJ).

Art. 108, 2e alinéa Mémoire de recours

Le recours de droit administratif étant soumis à la procédure d'admission, le recourant devra désormais également établir l'importance de la cause dans son mémoire de recours (art. 36c et 36d 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 en procédure simplifiée (art. 36a, 2e al., projet OJ).

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 l'ordonne à la section saisie (cf. ch. 235 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 restreint, cette disposition doit être modifiée (cf. ch. 213.1 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 suite aux restrictions apportées à l'action de droit administratif. Le recours de droit administratif sera ouvert comme auparavant contre des décisions prises par les autorités énumérées à l'article 98, lettres b à h; 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 le cas échéant à une instance intermédiaire (par exemple une commission de recours) avant de pouvoir en appeler au Tribunal fédéral.

Article 118 Prorogation

Il 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.

511.7 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 de juges et de 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. Les motifs à l'appui de cette solution ont été

exposés ci-dessus dans le commentaire de l'article premier, 1er alinéa, du projet OJ (nombre des juges et des suppléants du Tribunal fédéral).

2e alinéa

Les renvois figurant dans cette disposition sont adaptés au nouveau droit. Les membres sortants du Tribunal fédéral des assurances pourront ainsi également 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 est adapté au nouveau droit.

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).

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.

Article 132 Procédure du recours de droit administratif

Le droit spécial applicable à la procédure du recours de droit administratif en matière d'assurances sociales est abrogé et le Tribunal fédéral des assurances est sur ce point

placé sur pied d'égalité avec le Tribunal fédéral. En d'autres termes:

- Le contrôle de l'opportunité est limité aux décisions de première instance relatives à la fixation de contributions publiques ou d'indemnités de droit public (art. 104, let. c, projet OJ).
- Le Tribunal fédéral des assurances est lié par la constatation des faits lorsque le recours est dirigé contre la décision d'une autorité judiciaire, sauf si les faits sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 105, 2e al., projet OJ).
- Le Tribunal fédéral des assurances est lié par les conclusions des parties (art. 114, 1er al., OJ).

En outre, les renvois de l'article 132 permettent d'appliquer également au Tribunal fédéral des assurances les innovations suivantes:

- Echange d'écritures dans le recours de droit administratif (art. 110, 1er al., projet OJ);
- Débats dans le recours de droit administratif (art. 112 projet OJ).

Pour ne rien oublier, il faut encore ajouter que, bien que l'article 135 OJ n'ait subi aucune modification et ne figure donc pas dans le projet OJ, les renvois contenus dans cet article font que les innovations énumérées ci-après valent également pour le Tribunal fédéral des assurances:

- Procédure simplifiée en lieu et place de la procédure sommaire (art. 36a projet OJ; art. 109 OJ);
- Procédure d'admission (art. 36b, 36c et 36d projet OJ);
- Revision d'arrêts suite à une violation de la Convention européenne des droits de l'homme (art. 139a projet OJ);
- Réglementation concernant les frais dans la procédure du recours de droit administratif (art. 149 ss OJ et projet OJ).

Article 134 Frais

Comme pour le recourant devant le Tribunal fédéral, les frais seront à l'avenir mis à la charge de la partie qui succombe devant le Tribunal fédéral des assurances (cf. ch. 214.4 ci-dessus). L'article 134 OJ qui prévoit précisément le contraire pour les contestations ayant trait à des prestations d'assurance, doit dès lors être abrogé. L'obligation de supporter les frais pour le recourant est désormais régie par les articles 150 ss OJ et projet OJ. Le tribunal tiendra compte, à cet effet, de la situation financière des parties (art. 153a, 1er al., projet OJ) et accordera à une partie dans le besoin la gratuité de la procédure et de l'assistance judiciaire (art. 152 OJ).

511.8 Revision

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 revision 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 revision 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. 413 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, 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 reviser 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'instance suprême aurait en effet dû remédier à cette violation et, ne le faisant pas, a également statué à l'encontre de la Convention. En revisant l'arrêt rendu par l'instance suprême, on peut le cas échéant annuler ultérieurement la décision de l'autorité inférieure, exactement comme si l'instance suprême avait immédiatement annulé cette décision 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'instance inférieure au Tribunal fédéral ou au Tribunal fédéral des assurances. C'est par exemple le cas

quand un juge partial a siégé au sein d'une autorité répressive cantonale. La procédure de revision du jugement pénal doit dès lors se dérouler conformément aux prescriptions du droit de procédure cantonal (cf. ATF 107 Ia 187 ss). Aussi les tribunaux fédéraux renverront-ils l'affaire à l'autorité inférieure pour qu'elle mette en oeuvre la procédure de revision. Si l'autorité inférieure est une autorité cantonale, elle est tenue d'entrer en matière sur la demande de revision même si le droit cantonal ne reconnaît pas la violation de la Convention européenne des droits de l'homme comme motif de revision.

Article 141, 1er alinéa, lettre c Délai pour la demande
de revision

Cette disposition est nouvelle. Elle prévoit que la demande de revision pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme doit, comme dans les autres cas de revision, 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.

511.9 Indemnités et frais de procès

Article 149 Frais judiciaires et dépens en général

Cette disposition n'étant plus nécessaire, elle est abrogée. Cela vaut en particulier pour la réserve en faveur de la procédure pénale fédérale car, pour les frais judiciaires et dépens, la loi renvoie à la réglementation générale de l'OJ (art. 245 projet PPF).

Article 150, 1er alinéa Sûretés pour frais judiciaires
et dépens

Le 1er alinéa s'écarte du droit en vigueur dans la mesure nécessaire à uniformiser la réglementation concernant les

frais. Quelle que soit la procédure, quiconque saisit le Tribunal fédéral pourra être tenu, 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. 214.4 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 d'expertise du tribunal, les indemnités de témoins et les frais de détention préventive seront facturés à l'avenir; en effet, on sait par expérience que les autres frais n'atteignent pas de hauts montants. 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 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.

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 (cf. ch. 214.4 ci-dessus).
- On fixe ensuite des plafonds maximaux pour les émoluments judiciaires que le tribunal ne peut dépasser, 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 à l'avenir descendre en 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, 2e al., projet OJ; contestations de droit public, art. 154 OJ).

Article 156, 4e alinéa Répartition des frais

L'article 60 OJ étant abrogé, il convient de supprimer cette disposition qui y renvoie.

Chiffre 1 Dispositions d'exécution

Il résulte de cette disposition que la revision 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 référendaire aura expiré sans avoir été utilisé (ch. 5, 2e al., des dispositions finales). Bon nombre de mesures d'allègement seront ainsi déjà applicables par les tribunaux fédéraux, telles que la généralisation de la composition de trois juges et de la procédure simplifiée. Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les tribunaux pourront en outre également faire usage de la procédure d'admission même si, temporairement, elle ne fera sentir ses effets que dans les domaines où des autorités judiciaires inférieures aux tribunaux fédéraux auront été mises sur pied. Pour le Tribunal fédéral, ce sera surtout le cas pour la juridiction en matière civile et pénale, pour le Tribunal fédéral des assurances, il s'agira avant tout des recours de droit administratif dirigés contre des décisions de tribunaux cantonaux en matière d'assurances. La juridiction du Tribunal fédéral en matière administrative, par contre, ne sentira au début que peu les effets de la procédure d'admission; dans ce domaine, en effet, il conviendra d'abord d'aménager des autorités judiciaires inférieures au Tribunal fédéral.

Dans un deuxième temps, il s'agira de mettre sur pied ces autorités judiciaires. 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 (2e al., let. a). Les cantons auront trois ans pour leur part pour édicter les dispositions d'exécution concernant les

instances 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 (2e 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 compétentes en première instance; les commissions de recours et d'arbitrage seront alors instances de recours. Ou alors, il désignera les commissions de recours et d'arbitrage comme autorités de première instance compétentes par exemple pour connaître des contestations relevant de contrats de droit public; les commissions de recours statueront alors comme commissions d'arbitrage (art. 71a, 1er al., projet PA).

Chiffre 2 Abrogation de dispositions contraires

1er et 2e alinéas

Parmi les dispositions fédérales contraires à l'OJ révisée mais qui seront abrogées au moment de son entrée en vigueur 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 fédé-

ral 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 à l'avenir en lieu et place du Tribunal fédéral. On devrait ainsi éviter qu'il ne subsiste des lacunes en ce qui concerne les autorités compétentes lors du passage de l'ancien au nouveau droit. Le Conseil fédéral retardera en conséquence d'une durée identique, 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. 5, 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, les articles 116 ou 130 du projet OJ la déclarent irrecevable. Si l'on voulait, dans le cadre de la révision de l'OJ, 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 relatives aux nouvelles commissions de recours (ch. 1, 2e 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 Durée des fonctions des juges suppléants

L'article 2 de l'arrêté fédéral du 23 mars 1984 concernant l'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral (RS 173.110.1) prescrit que les juges sortants du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances, élus en qualité de suppléants, ne sont pas imputés sur le nombre maximum des suppléants de ces deux tribunaux. Les suppléants qui exercent leurs fonctions conformément à cette réglementation sont élus jusqu'à fin 1988, date à laquelle l'arrêté fédéral cessera d'être en vigueur. Ces suppléants devront alors démissionner. Il en ira de même si l'OJ révisée prolonge, comme c'est proposé, la réglementation de l'arrêté fédéral et permet également d'élire en qualité de suppléants des juges fédéraux sortants sans avoir à les imputer sur le nombre des suppléants du Tribunal fédéral ou du Tribunal fédéral des assurances (art. 1er, 3e al., et 123, 2e al., projet OJ). Pour éviter que ces suppléants aient à démissionner prématurément à la fin 1988, la durée de leurs fonctions doit être prolongée au-delà de ce terme et jusqu'à ce que le Parlement élise à nouveau, après 1988, les membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances par la voie ordinaire.

Chiffre 5 Référendum et entrée en vigueur

Le 3e alinéa prévoit que le Conseil fédéral fixera l'entrée en vigueur de l'annexe à l'OJ révisée par étapes. Il ajournera l'entrée en vigueur des dispositions qui ne peuvent être appliquées tant que des dispositions d'exécution correspondantes n'ont pas été édictées (ch. 1, 2e al., et ch. 2, 2e al., des dispositions finales).

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 lbis 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 (instances 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 dans le droit actuel. L'article 23, 2e alinéa, de l'ancienne LOA (cf. ch. II/3 de la revision de l'OJ du 20 déc. 1968, RO 1969 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, à savoir à l'article 42, alinéa lbis.

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 le catalogue des exceptions au recours de droit administratif (art. 99 ss OJ). Ce n'était pas le cas jusqu'à

présent et cela doit donc être corrigé dans le cadre de la revision de l'OJ (cf. art. 99 et 100 projet OJ).

3. Loi fédérale sur la procédure administrative (PA)

Article 11a Représentation obligatoire

Cet article est nouveau; c'est l'une des dispositions spéciales proposées par le Conseil fédéral pour réglementer les procédures collectives (cf. ch. 37 ci-dessus).

1er alinéa

Cette disposition prescrit aux personnes parties à une procédure collective de choisir un mandataire commun dans la mesure où elles défendent les mêmes intérêts. La loi allemande de procédure administrative contient déjà une réglementation analogue (§§ 17 ss *Verwaltungsverfahrensgesetz*). A défaut de mandataire 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 forment 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 mandataire commun. Si les parties se scindent en groupes défendant des intérêts différents, chaque groupe doit alors choisir son propre mandataire. L'autorité n'adresse alors plus ses communications qu'aux mandataires (art. 11, 3e al., PA).

2e alinéa

Si les parties ne choisissent pas d'elles-mêmes un mandataire commun, l'autorité doit le faire pour ainsi dire à leur

place. Il en va d'ailleurs de même si des parties, défendant les mêmes intérêts, choisissent plus d'un mandataire. Si des parties défendent des intérêts différents, l'autorité formera des groupes par intérêt et désignera un mandataire commun pour chacun de ces groupes.

La fixation d'un délai pour choisir un mandataire commun et la désignation de ce mandataire par l'autorité compétente ne peuvent être attaquées séparément; elles ne peuvent que faire l'objet d'un recours dirigé contre la décision finale (art. 46, let. f et g, 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 sur les frais y afférente; RS 172.041.0). Ces dispositions ne précisant pas qui doit faire l'avance des frais pour le mandataire 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 suite au choix, par les parties adverses, d'un mandataire commun, joue aussi 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 deu-

xième 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 (cf. ch. 363 ci-dessus).

Article 30a Audition préalable par publication officielle

Cet article est une des dispositions spéciales proposées par le Conseil fédéral pour réglementer les procédures collectives (cf. ch. 37 ci-dessus). Elle simplifie l'audition préalable dans les cas où de nombreuses personnes sont susceptibles d'être touchées par une décision. 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, les déposer simultanément et dûment motivés (y compris d'éventuelles annexes), indiquer le lieu du dépôt et impartir un délai pour formuler des objections. L'autorité profite en outre de l'occasion pour attirer l'attention des parties sur leur obligation éventuelle de choisir un mandataire commun et de supporter les frais de procédure ainsi que les dépens (art. 11a 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 réglementer les procédures collectives (cf. ch. 37 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 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, lettres f et g Irrecevabilité du recours

Les lettres f et g sont nouvelles et figurent parmi les dispositions spéciales proposées par le Conseil fédéral pour réglementer les procédures collectives (cf. ch. 37 ci-dessus). En effet, certaines décisions prises par l'autorité compétente dans le cadre de ces procédures ne peuvent être attaquées séparément; elles ne peuvent que faire l'objet d'un recours dirigé contre la décision finale. Il s'agit de la fixation d'un délai pour choisir un mandataire commun et de la désignation de ce mandataire par l'autorité compétente (art. 11a 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 diriger leur recours que 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 (postulat Reiniger; cf. ch. 41 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 instances 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'administration et, partant, leur fonction judiciaire.

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 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 pied d'égalité avec les instances 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.

3e alinéa

La procédure applicable devant ces commissions est réglée par la loi sur la procédure administrative fédérale. Le Conseil fédéral peut régler la procédure de manière plus détaillée dans des ordonnances (ch. 1, 2e 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 par contre édicter au besoin des dispositions différentes pour les commissions d'arbitrage.

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 petites commissions. En outre, les juges étant plus fréquemment mis à contribution, ils acquièrent ainsi plus d'expérience et d'habitude.

2e 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 correspondante du 26 janv. 1972; 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 correspondante du 3 sept. 1975; 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 les recours manifestement fondés ou

mal fondés (cf. art. 27 de l'ordonnance correspondante; RS 831.161).

3e 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, 1er al., projet OJ).

4e 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 4e alinéa ouvre désormais cette possibilité pour d'autres commissions de recours si la charge de travail le justifie. Le Conseil fédéral peut en outre nommer un président commun pour plusieurs commissions. La commission de recours précitée fournit également un bon exemple: son président préside également la commission de recours de l'alcool, des blés et des douanes (art. 1er de l'ordonnance correspondante; RS 831.161).

5e 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 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. 1er, 3e al., de l'ordonnance correspondante: RS 831.161).

Article 71c Indépendance

1er 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 incompatible, 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).

2e et 3e alinéas

En ce qui concerne les rapports juridiques entre les juges membres de commissions et la Confédération, il convient de distinguer ce qui suit:

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 172.32).

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.

4e alinéa

Cette disposition tend à assurer l'indépendance du personnel des secrétariats des commissions.

5e 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 Commissions d'estimation

Les commissions fédérales d'estimation ne sont pas soumises à la loi sur la procédure administrative sauf pour ce qui est de la réglementation des délais (art. 20 à 24 PA). Leur organisation et leur procédure sont régies par le droit fédéral en matière d'expropriation (RS 711).

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. Le chef du département qui a pris la décision attaquée devra désormais se récuser lorsque le Conseil fédéral statue. Cette modification donne suite à une motion de la Commission de gestion du Conseil national (cf. ch. 362 ci-dessus).

4. Loi fédérale sur le 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).

Article 33 Autorités disciplinaires

Les 2e, 3e et 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 peines 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 (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 n'est plus mentionné comme autorité de recours dans la lettre c, mais cette disposition renvoie à l'article 58 de la loi sur le statut des fonctionnaires qui énumère les autorités de recours.

Article 58 Autorités de recours

L'article 58 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 peines disciplinaires que les décisions relatives à des réclamations pécuniaires et non pécuniaires. Cette modification n'est toutefois que purement rédactionnelle.

La commission de recours en matière de personnel fédéral introduite à la lettre d 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 instance 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).

La commission de recours en matière de personnel fédéral s'ajoute au nombre des autorités de recours devant être épuisées selon le droit actuel. Cela ne s'applique certes pas à tous les recours mais seulement si le Tribunal fédéral déclare le litige recevable pour importance de la cause (art. 36b projet OJ). Vu le nombre de moyens de droit à épuiser, on ne peut néanmoins éviter que les procédures de recours se prolongent. Aussi se justifie-t-il de prescrire en règle générale deux échelons de juridiction, ce qui sert de principe au recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (FF 1965 II 1340 s.). Cela signifie que la décision prise en première instance est d'abord déferée, par la voie du recours administratif, à une autorité administrative supérieure (départements, Chancellerie fédérale, Direction générale des douanes, organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération). Puis, la commission de recours en matière de personnel fédéral intervient en deuxième et en principe dernière instance en tant qu'autorité indépendante de l'administration, donc en tant qu'autorité judiciaire. Ce principe figure à la lettre a mais souffre toutefois une exception, à savoir quand le litige peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral et que celui-ci entre en matière sur le recours (art. 36b et 36c projet OJ). Ce principe s'applique en outre à tous les litiges ne pouvant faire l'objet d'un recours de droit administratif mais qui peuvent être déferés au Conseil fédéral par la voie du recours administratif (cf. art. 59 ci-après).

La commission de recours en matière de personnel fédéral statue comme instance 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 ainsi faire écho au souhait de nombreux syndicats du personnel d'être représentés au sein de la commission de recours en matière de personnel fédéral par le juge 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 rendre illusoire la compétence du Conseil fédéral 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., de la loi sur le 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 des autorités qui lui sont subordonnées 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 Compétence des tribunaux fédéraux

L'actuel article 61 peut être supprimé pour les mêmes raisons que l'article 60 en vigueur. Il est remplacé par une disposition réglant la compétence exclusive des tribunaux fédéraux pour les litiges en matière de personnel concernant leurs propres fonctionnaires.

5. 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 dans le 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 611.01). 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 sans autre. On ne prive ainsi nullement le Parlement de la prérogative qui est la sienne en matière de budget.

6. 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.)

7. Loi fédérale sur les dessins et modèles industriels
(art. 17bis)

8. 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.)

9. Loi fédérale sur la protection des obtentions végétales
(art. 25)

Commentaire des chiffres 6 à 9 ci-dessus:

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 instance 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'inscription de raisons de commerce et de noms d'associations et de fondations; le Conseil fédéral peut également attribuer les recours formés contre de telles décisions à cette commission de recours (art. 16bis, 3e al., de la loi sur la protection des marques). 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 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 tech-

nique des textiles et à la mesure du temps (art. 87 ss de la loi fédérale sur les brevets d'invention). 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).

10. Loi fédérale de procédure civile fédérale

Article 69, 1er alinéa Frais du procès

Cette disposition doit être adaptée aux nouvelles prescriptions de l'OJ relatives aux frais judiciaires (art. 150 ss).

11. Loi fédérale touchant la juridiction pour les actions civiles, intentées par la Confédération ou contre celle-ci

Cette loi doit être abrogée et est remplacée par l'article 41, 2e alinéa, du projet OJ.

12. Loi fédérale sur la procédure pénale (PPF)

Article 16, 1er alinéa Procureur général

Les actes prévus aux articles 47 et 62, 2e alinéa, PPF correspondent à l'article 5, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils doivent dorénavant être accomplis par le juge d'instruction fédéral. Il convient dès lors de supprimer, dans ce domaine, le remplacement du procu-

reur général par les procureurs cantonaux (cf. ch. 421 ci-dessus).

Article 47, 1er alinéa Détention

Cette disposition prévoit dorénavant que l'inculpé doit déjà être amené au juge d'instruction au stade de l'enquête de la police judiciaire.

Article 66quinquies Surveillance par l'autorité

Cette nouvelle disposition énonce le principe de la communication ultérieure de la surveillance exécutée 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.

Article 72, 3e alinéa Réglementation avant l'ouverture de l'instruction préparatoire

Les prescriptions édictées pour le juge d'instruction sont également valables, par analogie, pour le procureur général de la Confédération.

Article 73, 2e alinéa Confiscation

Dans ce cas, le délai de recours habituel de 30 jours est justifié. Pour le surplus, les articles 214 ss PPF sont applicables.

Article 219, 3e alinéa Frais de la procédure de recours

La réglementation concernant les frais figure dorénavant exclusivement dans l'OJ (art. 245 projet PPF). Il convient dès lors d'abroger le 3e alinéa de l'article 219 PPF.

Article 229, chiffre 4 Revision

Le nouveau chiffre 4 adapte cet article à la Convention européenne des droits de l'homme (postulat Reiniger; cf. ch. 41 ci-dessus). 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 exclusivement dans l'OJ (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

Les valeurs litigieuses ayant été augmentées pour le recours en réforme civil (art. 46, 1er al., projet OJ), le 2e alinéa doit être modifié. La deuxième phrase du 4e alinéa est supprimée car la revision d'arrêts rendus par la Cour de cassation du Tribunal fédéral est désormais régie par l'article 278bis PPF. Cette nouvelle réglementation est générale et ne se limite pas aux conclusions civiles.

Article 273, 1er al., let. c Mémoire de recours

Le pourvoi en nullité en matière pénale devant la Cour de cassation étant soumis à la procédure d'admission, le recourant devra à l'avenir aussi établir l'importance de la cause dans son mémoire de recours (art. 36c et 36d projet OJ).

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. 36a à 36d projet OJ). L'article 275bis PPF doit donc être adapté.

Article 276, 1er alinéa Echange d'écritures

Il s'agit ici d'une pure modification rédactionnelle. On exprime clairement que dans certains cas d'application de la procédure simplifiée, il n'y a pas d'échange d'écritures (art. 36a, 2e al., projet OJ).

Article 278bis Revision et interprétation

Cette disposition détermine expressément les dispositions applicables à la revision et à l'interprétation d'arrêtés de la Cour de cassation du Tribunal fédéral (ATF 107 Ia 189, cons. la), ce qui n'était pas, jusqu'à présent, réglé de manière générale.

13. 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. 422 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 renseignement (président du tribunal militaire de cassation).

Article 73, 2e alinéa Applicabilité de cette réglementation à l'auditeur en chef

L'article 72a est également applicable si la surveillance a été ordonnée par l'auditeur en chef.

La nouvelle lettre f adapte cet article à la Convention européenne des droits de l'homme (postulat Reiniger; cf. ch. 41 ci-dessus). La même disposition figure également dans l'OJ (art. 139a projet OJ).

14. Loi fédérale sur la formation professionnelle

Article 68, lettres c, d et e Autorités de recours

Les décisions prises en première instance ou sur recours par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail en matière de formation professionnelle seront désormais déferées à la Commission de recours DFEP en lieu et place du département (cf. ch. 224.1 ci-dessus).

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 déferés 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 déferés 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, de la loi sur la procédure administrative).

La commission de recours statue en outre sur les recours formés contre les décisions prises en première instance par le département, dans la mesure où elles ne 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 des examens.

15. Loi fédérale sur le cinéma

Article 17, 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, lèt. c, projet OJ). Il n'y a aucune raison impérative de maintenir cette règle spéciale en matière de cinéma et il convient donc de la supprimer (cf. ch. 234.4 ci-dessus).

16. Loi fédérale sur la protection des animaux

Article 26, 1er alinéa Voies de droit

Les décisions de l'Office vétérinaire fédéral seront désormais déferées à la Commission de recours DFEF 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).

17. Organisation militaire

(art. 28)

et

18. Arrêté de l'Assemblée fédérale concernant

l'administration de l'armée suisse

(art. 105, 106, 123, 2e al., 125, 2e 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 Confédération pour

dommages causés aux personnes lors d'exercices militaires ou d'actes de service (art. 28, 1er al., de l'organisation militaire, et art. 116, let. c, OJ). Il en va de même pour l'action récursoire contre l'auteur de la mort de civils ou de lésions corporelles causées à des civils (art. 123, 2e al., de l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée suisse). Mais l'article 116 du projet OJ n'ouvre plus, pour des prétentions de ce genre, la voie de l'action de droit administratif (cf. ch. 213.1 ci-dessus). Les prétentions résultant de dommages aux personnes et celles résultant de l'action récursoire seront désormais examinées par voie de décision, comme c'est déjà le cas pour les dommages à la propriété et l'autorité compétente sera la Direction de l'administration militaire fédérale (art. 106 et 123, 2e al., du projet d'arrêté concernant l'administration de l'armée suisse). La Direction de l'administration militaire fédérale reste notamment compétente pour statuer sur l'action récursoire de la Confédération contre un militaire lorsque le droit est fondé sur une prestation de l'assurance militaire (cf. ATF 108 Ib 220).

La voie de recours devra également à l'avenir être la même pour les dommages causés aux personnes que pour ceux causés à la propriété. C'est pourquoi les décisions de la direction de l'office précité pourront d'abord faire l'objet d'un recours devant la commission de recours de l'administration militaire fédérale existante et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (art. 128, 1er al., et 131, de l'arrêté concernant l'administration de l'armée suisse). On crée ainsi dans ce domaine une autorité judiciaire inférieure au Tribunal fédéral destinée à le décharger (ch. 221 ci-dessus).

19. Loi sur la protection civile

Article 83 Prétentions de nature pécuniaire

Cette disposition est adaptée rédactionnellement aux articles 14 et 15 de la loi sur les abris.

20. Loi sur les abris

Articles 14, 3^e alinéa, et 15 Recours

Le droit en vigueur prescrit, pour les décisions prises par les autorités cantonales, des voies de droit différentes selon qu'il s'agit de prétentions de nature pécuniaire ou de nature non pécuniaire en matière d'abris. On ne sait pas clairement ce qu'il advient si la cause est de nature mixte, à savoir si les propriétaires contestent, dans la même procédure, leur obligation de construire et celle de verser des contributions de remplacement. Cette question fait l'objet des nouveaux articles 14 et 15 de la loi sur les abris selon lesquels les décisions des autorités cantonales compétentes peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de recours existante en matière de protection civile et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Cette commission de recours est destinée à décharger le Tribunal fédéral ce qui est le but premier de la révision de l'OJ (cf. ch. 221 ci-dessus).

21. Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays

Article 38, lettres b, c et d Recours contre des décisions

Les décisions prises en première instance ou sur recours par l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays seront désormais déférées à la Commission de recours DFEP en lieu et place du département (cf. ch. 224.1 ci-dessus). Les décisions prises en dernière instance cantonale peuvent également être attaquées devant la Commission de recours DFEP.

Sauf situation économique exceptionnelle (art. 23 à 28 de la loi sur l'approvisionnement économique du pays), la voie au Tribunal fédéral reste ouverte dans la même mesure que par le passé contre des décisions de la Commission de recours DFEP.

Article 39 Litiges en matière de réserves obligatoires

La commission pour les réserves obligatoires doit être intégrée dans la Commission de recours DFEP. Cette dernière statuera ainsi à l'avenir comme commission d'arbitrage sur des litiges ayant trait aux réserves obligatoires. L'article 39 doit dès lors être modifié en conséquence.

22. Loi fédérale sur les douanes

Article 109, 1er alinéa, lettre c, chiffre 4 Instances

Afin de décharger le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral propose de soumettre les décisions prises en première instance ou sur recours par la Direction générale des douanes et ayant trait aux redevances sur le trafic des poids lourds et pour l'utilisation des routes nationales à un recours à la Commission des recours existante en matière de douane (cf. ch. 221 ci-dessus). Les décisions de cette commission peuvent ensuite être déférées au Tribunal fédéral (art. 97 ss OJ).

23. Loi fédérale sur les droits de timbre

(art. 39a et 40)

24. Arrêté du Conseil fédéral instituant un impôt sur le chiffre d'affaires

(art. 6, 3e, 4e et 5e al.)

25. Loi fédérale sur l'impôt anticipé

(art. 42a et 43)

Commentaire des chiffres 23 à 25 ci-dessus:

Les décisions sur réclamation prises par l'Administration fédérale des contributions en matière de droits de timbre, d'impôt sur le chiffre d'affaires et d'impôt anticipé peuvent actuellement être directement déférées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Afin de décharger ce tribunal, les décisions seront à l'avenir d'abord examinées par la nouvelle commission fédérale de recours en matière de contributions; les décisions de cette dernière pourront ensuite faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral (art. 97 ss OJ). Les lois fédérales précitées doivent donc être modifiées et complétées dans ce sens (cf. ch. 224.1 ci-dessus).

Les décisions sur réclamation prises par l'Administration fédérale des contributions et concernant le sursis à la perception et la remise du droit - pour autant que ces mesures soient prévues dans les lois concernées - ne peuvent être déférées à la commission de recours. Chacune des lois précitées ayant sa propre réglementation, leurs dispositions y relatives ont une teneur différente.

26. Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques

(art. 8, 3e al., 13, 4e al., 14, 4e al., 15, 4e al.,
25, 5e al., 26, 2e al., 28, 2e al., 44, 3e al., 71, 2e
al., 72, 3e al.)

Bon nombre de litiges fondés sur la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques sont actuellement déférés au Tribunal fédéral par la voie de l'action de droit administratif mais ne le seront plus à l'avenir. Les dispositions de cette loi y relatives doivent dès lors être abrogées. Le nouveau droit prévoit que, dans ces cas, ce sont les autorités compétentes (à savoir l'Office fédéral de l'économie des eaux ou le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie) qui statueront (art. 116 projet OJ; ch. 1, 2e al., des dispositions finales du projet OJ). Une commission de recours en matière d'économie hydraulique est créée afin de décharger le Tribunal fédéral; elle tranchera les recours formés contre les décisions des autorités précitées (art. 72, 3e al., du projet de loi sur l'utilisation des forces hydrauliques; cf. ch. 224.1 ci-dessus). Les décisions de la commission de recours pourront à leur tour faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, dans la mesure où celui-ci est recevable (art. 97 ss OJ).

Pour contribuer à la décharge du Tribunal fédéral, la commission de recours statuera en outre comme commission d'arbitrage, c'est-à-dire comme autorité de première instance, si le litige oppose le concessionnaire à l'autorité concédante et que plusieurs cantons ou le Conseil fédéral ont accordé la concession des droits d'eau litigieux (art. 71, 2e al., du projet de loi sur l'utilisation des forces hydrauliques; pour un autre exemple de commission d'arbitrage, cf. ch. 34 ci-après).

27. Loi sur l'organisation des PTT

Article 3, 3e alinéa Valeurs litigieuses

Les valeurs litigieuses prévues par cette disposition doivent être augmentées pour correspondre à l'article 41, 1er alinéa, lettre b, du projet OJ.

28. Loi sur la protection des eaux

Article 10 Recours

L'examen, sous l'angle de l'opportunité, de décisions prises en application de la loi sur la protection des eaux est contraire à la règle générale prescrite pour le recours de droit administratif; aussi ce recours n'est-il en principe pas examiné sous cet angle (art. 104, let. c, projet OJ). Il n'y a aucune raison impérative de maintenir cette règle spéciale en matière de protection des eaux et il convient donc de la supprimer (cf. ch. 234.4 ci-dessus).

29. Loi sur le travail

Articles 55 et 57 Jurisdiction administrative

Les décisions prises en première instance ou sur recours par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail en application de la loi sur le travail peuvent désormais être déferées à la Commission de recours DFEP (cf. ch. 224.1 ci-dessus). L'article 55 de la loi sur le travail doit donc être modifié. L'article 57 ne subit aucune modification matérielle mais est simplement rédigé différemment.

30. Loi fédérale sur le travail à domicile

Article 16 Voies de recours

La nouvelle Commission de recours DFEP (cf. ch. 224.1 ci-dessus) tranche entre autres aussi les décisions prises par

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 chargent le tribunal de manière considérable. 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.

33. Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)

Article 105 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 profiter de l'occasion pour attribuer ces litiges à la commission de recours pour le tarif des primes et créer ainsi une réglementation cohérente pour le Tribunal fédéral des assurances. Aussi convient-il d'abroger le 2e alinéa de l'article 105 et de supprimer par là même

le recours devant l'Office fédéral des assurances sociales. On ouvre désormais la voie à la commission de recours pour le tarif des primes, ce qui figure à l'article 105, 3e alinéa, deuxième phrase, et à l'article 109, du projet, LAA.

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 du tarif des primes. Le Conseil fédéral propose de remplacer cette commission par une commission de recours indépendante de la CNA (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 se doit de reprendre les tâches de cette dernière comme autorité de recours.

Cette réorganisation devrait permettre de garantir l'efficacité, pour le Tribunal fédéral des assurances, de la nouvelle restriction d'admission (procédure d'admission) posée par les articles 36a, 1er alinéa, lettre d, et 36b à 36d, du projet OJ. Elle contribuera à la décharge de ce tribunal tout en répondant mieux aux exigences relevant de l'Etat de droit. La commission de recours du conseil d'administration de la CNA n'étant pas une autorité judiciaire, elle ne remplit pas la condition dont l'article 36c du projet OJ fait dépendre la procédure d'admission.

La commission de recours pour le tarif des primes statuera en outre sur des recours formés contre des décisions sur opposition ayant pour objet la compétence d'un assureur ou des mesures destinées à prévenir les accidents ou les maladies professionnels (art. 105, 1er al., LAA).

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 déférés à la commission de recours pour le tarif des primes 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).

La deuxième phrase du premier 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 le tarif des 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 premier alinéa peut dès lors être supprimée.

Commentaire des chiffres 34 à 60 de l'annexe au projet OJ
(ch. II)

Vu la création de la Commission de recours DFEP, les lois précitées doivent être modifiées (cf. ch. 224.1 ci-dessus). Les modifications étant 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), sous réserve toutefois de la procédure d'admission (art. 36b projet 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 instance de recours. La commission de recours est compétente, que la voie au Tribunal fédéral ou au Conseil fédéral soit ouverte ou non en dernière instance.

Si par contre le département statue en première instance, ses décisions ne peuvent en principe être déférées 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).

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 le seul: le Conseil fédéral aura lui aussi moins de recours à trancher à l'avenir. Il s'agit en particulier des litiges qui peuvent actuellement être déférés au Département fédéral de l'économie publique mais pour lesquels le recours de droit administratif n'est pas ouvert et qui étaient en conséquence déférés jusqu'à présent au Conseil fédéral en dernière instance par la voie du recours administratif (art. 72 ss de la loi sur la procédure administrative). En déférant 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, de la loi sur la procédure administrative). Les décisions de la Commission de recours DFEP 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 des blés (art. 59, 3e al., du projet de loi sur le blé);
- la Commission supérieure de recours en matière de continement laitier (art. 27, 1er al., du projet d'arrêté sur l'économie laitière);
- la Commission de recours pour le contrôle de la qualité dans l'industrie horlogère (art. 17, 1er al., du projet d'arrêté fédéral correspondant).

Les actes législatifs précités règlent déjà partiellement l'organisation, la procédure et l'indépendance 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 actes législatifs (art. 59, 5e al., de la loi sur le blé; art. 27, 3e al., de l'arrêté sur l'économie laitière).

La Commission de recours DFEP ne se borne toutefois pas à n'être qu'une instance de recours; elle statue en outre 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 (autre exemple d'une commission d'arbitrage, cf. ch. II/26 ci-dessus).

61. Loi sur la surveillance des assurances

(art. 45a et 46)

et

62. Loi fédérale sur la garantie des obligations assurées
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 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 45a 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 45a de la loi sur la surveillance des assurances.

63. Loi fédérale sur la garantie contre les risques de
l'investissement

Article 24 Droit de recours

Cette disposition doit être adaptée, puisque les 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).

6 Conséquences financières et sur le plan du personnel de la revision de l'OJ

61 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

611 Confédération

Les conséquences financières de la revision de l'OJ pour la Confédération ont déjà été examinées attentivement avec les solutions de rechange. Nous nous bornons dès lors à renvoyer aux résultats obtenus en précisant toutefois que les coûts dépendent de la variante que l'on applique pour alléger la juridiction fédérale (cf. ch. 263.1 ci-dessus).

612 Cantons et communes

Le nouveau droit impose aux cantons de désigner des tribunaux ou des commissions de recours statuant en dernière instance cantonale, pour autant que leurs décisions puissent directement 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 Conséquences sur le plan du personnel

Les conséquences, pour la Confédération, de la revision de l'OJ sur le plan du personnel ont déjà été examinées en même temps que les solutions de rechange (cf. ch. 262 ci-dessus). Aussi nous bornerons-nous ici à en rappeler les résultats. On

peut ainsi évaluer les conséquences de la revision de l'OJ sur le plan du personnel de la manière suivante:

621 Variante I

Voyons d'abord la variante I que propose le Conseil fédéral. Elle est axée sur la procédure d'admission et le développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux.

Chacun des tribunaux fédéraux peut compter avec le fait que l'un ou l'autre des juges fédéraux sortants sera élu en qualité de suppléant sans que celui-ci soit imputé sur le nombre légal des suppléants (art. 1er, 3e al., 123, 2e al., projet OJ).

Le Tribunal fédéral a en outre besoin de six rédacteurs d'arrêts. Il s'agit ici de postes accordés par le Parlement jusqu'à fin 1988 et qui devront être reconduits. Le Conseil fédéral les fera figurer dans le budget (cf. ch. 242 ci-dessus). Il en va de même pour les services de documentation et de chancellerie des deux tribunaux fédéraux qui devront, eux aussi, augmenter leurs effectifs.

Enfin, on devra également doter en personnel les nouvelles commissions de recours (cf. ch. 224.1 ci-dessus). Elles se composeront en principe de sept juges et d'un secrétariat (rédacteurs d'arrêts et personnel de chancellerie; art. 71b projet PA). Selon la charge de travail, les juges et le personnel du secrétariat exerceront leurs fonctions dans "leur" commission de recours à plein temps ou à temps partiel. Les commissions de recours en matière de personnel fédéral, d'impôts fédéraux indirects et de droit administratif économique devront très probablement employer tôt ou tard leurs juges et leur personnel de secrétariat à plein temps. On aurait ainsi en principe, pour chaque commission de recours, un juge exerçant ses fonctions à plein temps, un rédacteur d'arrêts, et

au moins un employé de chancellerie. Le Conseil fédéral proposera en temps utile de faire figurer les postes nécessaires dans le budget.

Les conséquences sur le plan du personnel des solutions de rechange que le Conseil fédéral a également examinées mais rejetées peuvent être appréciées comme il suit:

622 Variante II

Dans la variante II (pas de procédure d'admission mais développement d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux ainsi que d'autres mesures d'allégement), le besoin en personnel pour les nouvelles commissions de recours est le même que pour la variante I. A cela s'ajoutent six nouveaux juges du Tribunal fédéral qui ont à leur tour besoin de neuf rédacteurs d'arrêts et de personnel de chancellerie supplémentaire. Un ou deux nouveaux juges du Tribunal fédéral des assurances devront être élus et auront à leur tour besoin de deux à quatre rédacteurs d'arrêts supplémentaires ainsi que de personnel de chancellerie.

623 Variante III

Avec la variante III (pas de procédure d'admission et pas non plus de développement d'autorités judiciaires en matière administrative, mais d'autres mesures d'allégement), le Tribunal fédéral aurait besoin de neuf nouveaux juges, 14 rédacteurs d'arrêts et de personnel de chancellerie supplémentaire. Pour le Tribunal fédéral des assurances, il faudrait nommer deux ou trois nouveaux juges, quatre à six nouveaux rédacteurs d'arrêts ainsi que du personnel de chancellerie supplémentaire.

Avec la variante IV (augmentation de l'effectif des tribunaux fédéraux, pas d'autre mesure d'allégement), le Tribunal fédéral devrait se doter de dix juges supplémentaires, de 15 nouveaux rédacteurs d'arrêts ainsi que de personnel de chancellerie.

Le Tribunal fédéral des assurances aurait quant à lui besoin de trois ou quatre nouveaux juges, six à huit rédacteurs d'arrêts supplémentaires ainsi que de personnel de chancellerie.

63 Charge représentée par l'exécution pour les cantons et les communes

L'exécution de la revision de l'OJ représentera une charge pour les cantons, dans la mesure où on leur impose de développer leur juridiction administrative (cf. ch. 612 ci-dessus; art. 98a et 128 projet OJ).

7 Rapport avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier

71 Grandes lignes de la politique gouvernementale

La revision de l'OJ figure dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 156 et 216, ch. 37).

Dans le rapport du 29 août 1984 sur les priorités de la législature 1983-1987 (FF 1984 II 1348), le Conseil fédéral a classé les objets prévus dans les Grandes lignes en trois degrés de priorité. La revision de l'OJ vient en deuxième priorité. Cela signifie que ce projet sera soumis au Parlement, mais pas forcément adopté, d'ici la fin de la législature.

Dans le rapport précité, le Conseil fédéral s'est toutefois réservé la possibilité de s'écarter de l'ordre de priorité établi si la situation devait se modifier notablement. Cette condition est réalisée en l'espèce. Les moyens actuellement à disposition ne suffisent pas à remédier à la surcharge qui ne cesse d'accabler nos tribunaux fédéraux et le Tribunal fédéral en particulier (cf. ch. 112 ci-dessus). Les mesures d'allègement apportées par la révision de l'OJ sont dès lors nécessaires et doivent être appliquées sans délai. Le temps presse d'autant plus que les 15 juges suppléants extraordinaires qui s'emploient à réduire le nombre des dossiers en souffrance n'exerceront leurs fonctions que jusqu'à fin 1988. Il s'agit là d'une mesure temporaire dont la révision de l'OJ devra prendre le relai. Il s'ensuit que la révision de l'OJ devrait être adoptée d'ici la fin de la législature en cours.

72 Plan financier

La révision de l'OJ n'aura pas d'effet sensible sur le plan financier de la législature en cours puisque cette révision entrera au plus tôt en vigueur dans le courant de 1987.

8 Constitutionnalité

81 Mesures d'allègement de la juridiction fédérale

La décharge de la juridiction fédérale, objet central du présent projet, doit être réalisée 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 114bis cst.). La constitutionnalité de modifications particulières a été examinée minutieusement quand cela s'avérait nécessaire, à savoir pour la procédure d'admission et pour le développement, tant à l'échelon fédéral

que cantonal, d'autorités judiciaires en matière administrative, inférieures aux tribunaux fédéraux (ch. 211.7 et 211.8, 225 et 232.4 ci-dessus).

82

Autres innovations

Les autres modifications que le Conseil fédéral propose en s'inspirant essentiellement d'interventions parlementaires, ont également trait à la juridiction fédérale et reposent sur la base constitutionnelle mentionnée ci-dessus. C'est en particulier le cas pour les adaptations de lois de procédure à la Convention européenne des droits de l'homme; en outre, la révision de la procédure pénale militaire se fonde sur l'article 20 de la constitution fédérale.

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 29 mai 1985¹⁾,
arrête:*

I

La loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾ est modifiée comme il suit:

Titre

Loi fédérale d'organisation judiciaire
(Organisation judiciaire [OJ])

Art. 1^{er}, 1^{er} et 3^e al. (nouveau)

¹ Le Tribunal fédéral se compose de 30 juges et de 15 suppléants.

³ Les membres sortants du Tribunal fédéral, élus en qualité de suppléants, ne sont pas imputés sur le nombre des suppléants.

Art. 15

Quorum

¹ Les sections siègent à trois juges, à moins que la loi n'en prescrive cinq ou sept.

² Les cours de droit public, les cours civiles et la Cour de cassation pénale siègent à cinq juges lorsque la cause soulève une question de principe.

³ Elles 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, sauf lorsque les recours portent sur des causes au niveau communal.

¹⁾ FF 1985 II 741

²⁾ RS 173.110; RO ...

Procédure
simplifiée
a. En général

Art. 36a (nouveau)

¹ Les sections, siégeant à trois juges, décident à l'unanimité, sans délibération publique et en motivant sommairement leur décision:

- a. D'admettre les recours manifestement bien fondés et de rejeter ceux qui sont manifestement mal fondés, dans la mesure où il est nécessaire d'entrer en matière;
- b. De ne pas entrer en matière sur un recours ou une action manifestement irrecevable;
- c. De ne pas entrer en matière sur un recours ou une action introduite de manière procédurière ou à tout autre égard abusive;
- d. De ne pas entrer en matière sur un recours faute d'importance de la cause.

² Avant d'admettre un recours ou une action, les sections ordonnent un échange d'écritures; dans les autres cas, elles peuvent y renoncer.

³ La motivation sommaire peut se limiter à renvoyer aux motifs de la décision attaquée ou au mémoire d'une autorité.

b. Importance
de la cause

Art. 36b (nouveau)

Une cause est importante si:

- a. Elle soulève une question de droit dont le Tribunal fédéral n'a pas encore eu à connaître ou qui mérite un nouvel examen;
- b. La décision attaquée s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral;
- c. La violation de droits constitutionnels ou de prescriptions essentielles de procédure est invoquée à l'appui d'un recours de droit administratif ou d'un recours de droit public, à condition que le recourant n'ait pas pu faire valoir ce grief dans la procédure devant l'autorité qui a pris la décision attaquée ou que cette autorité ne l'ait pas examiné;
- d. Les parties et les intéressés pouvaient subir un grave préjudice au cas où le Tribunal fédéral ne se prononcerait pas.

c. Refus d'entrer
en matière faute
d'importance de
la cause

Art. 36c (nouveau)

Le tribunal ne peut refuser d'entrer en matière faute d'importance de la cause que si la décision a été rendue par une autorité judiciaire et attaquée par la voie du recours en réforme, du

recours en nullité civil, du pourvoi en nullité en matière pénale, du recours de droit administratif ou du recours de droit public.

Art. 36d (nouveau)

d. Obligation pour les parties de motiver

Dans la motivation de leur recours, les parties doivent en outre établir l'importance de la cause.

Art. 40

Rapport avec la procédure civile fédérale

Lorsque la présente loi ne contient pas de disposition de procédure, la loi fédérale de procédure civile fédérale¹⁾ est applicable.

Art. 41

Procès directs
a. En général

¹ Le Tribunal fédéral connaît en instance unique:

- a. Des contestations de droit civil entre la Confédération et un canton ou entre cantons;
- b. Des actions de droit civil de particuliers ou de collectivités contre la Confédération, lorsque la valeur litigieuse est d'au moins 50 000 francs; font exception les actions intentées en vertu de la loi fédérale du 28 mars 1905²⁾ sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes, de la loi fédérale sur la circulation routière³⁾, et de la loi fédérale du 18 mars 1983⁴⁾ sur la responsabilité civile en matière nucléaire ainsi que toutes les actions dirigées contre les chemins de fer fédéraux;
- c. D'autres contestations de droit civil, lorsque les deux parties saisissent le tribunal à la place des juridictions cantonales et que la valeur litigieuse est d'au moins 200 000 francs.

² Lorsque le Tribunal fédéral n'est pas compétent, les actions de droit civil contre la Confédération sont intentées, sauf convention ou disposition contraire du droit fédéral, devant les juridictions cantonales, soit à Berne, soit au chef-lieu du canton dans lequel le demandeur est domicilié.

¹⁾ RS 273

²⁾ RS 221.112.742

³⁾ RS 741.01

⁴⁾ RS 732.44

Art. 42, 1^{er} al. « Valeur litigieuse »

¹ ... la valeur litigieuse est d'au moins 50 000 francs ...

Art. 45, let. a et b

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;
- b. *Abrogée*

Art. 46

b. Compte tenu de la valeur litigieuse

¹ Dans les contestations civiles portant sur d'autres droits de nature pécuniaire, le recours n'est recevable que si, d'après les conclusions des parties, la valeur des droits contestés devant la dernière instance cantonale est d'au moins 30 000 francs.

² La même valeur litigieuse est exigée dans les procédures relatives à l'annulation des cédules hypothécaires ou des lettres de rente et de leurs coupons (art. 870 et 871 CC¹⁾, à l'annulation des papiers-valeurs (art. 971 et 972 CO²⁾, en particulier des titres nominatifs (art. 977 et disp. trans. art. 9 CO²⁾, des titres au porteur (art. 981 à 989 CO²⁾, des lettres de change (art. 1072 à 1080 et 1098 CO²⁾, des chèques (art. 1143, ch. 19, CO²⁾, des titres analogues aux effets de change et autres titres à ordre (art. 1147, 1151 et 1152 CO²⁾, ainsi que des polices d'assurance (art. 13 de la loi fédérale sur le contrat d'assurance³⁾.

Art. 51, 1^{er} 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 sans que le montant de la réclamation soit déterminé, la demande indiquera et, sauf difficultés sérieuses, la décision constatera si la valeur litigieuse est d'au moins 30 000 francs;

¹ RS 210

² RS 220

³ RS 221.229.1

Art. 55, 1^{er} al., let. a et c

¹ Outre la désignation de la décision attaquée et de la partie intimée, l'acte de recours doit contenir:

- a. Dans les contestations qui portent sur un droit de nature pécuniaire sans que le montant de la réclamation soit déterminé, la mention que la valeur litigieuse est d'au moins 30 000 francs, ainsi que, le cas échéant, les motifs pour lesquels le recourant conteste une constatation contraire de la juridiction inférieure;
- c. Les motifs à l'appui des conclusions. Ils doivent indiquer succinctement quelles sont les règles de droit fédéral violées par la décision attaquée et en quoi consiste cette violation. Il ne peut être présenté de griefs contre les constatations de fait, ni de faits, exceptions, dénégations et preuves nouveaux, ni d'observations sur la violation du droit cantonal ou étranger. L'importance de la cause doit être établie (art. 36d);

Art. 59

Réponse,
recours en
réforme joint

¹ Un délai de 30 jours est imparti à l'intimé pour répondre au 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.

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, 1^{er} et 2^e al.

¹ Le président peut ordonner des débats.

² *Abrogé*

Art. 71, let. d (nouvelle)

Outre la désignation de la décision attaquée, l'acte de recours doit contenir:

- d. Les motifs établissant l'importance de la cause (art. 36*d*).

Art. 72, 2^e et 3^e 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 fixant un délai suffisant pour la réponse.

Art. 86

Epuisement des
moyens de droit
cantonal

¹ Le recours de droit public n'est recevable qu'à l'encontre des décisions prises en dernière instance cantonale.

² Lorsque ces recours portent sur des affaires de double imposition intercantonale, il n'est pas nécessaire que les moyens de droit cantonal aient été épuisés.

Art. 90, 1^{er} al., let. c (nouvelle)

¹ Outre la désignation de l'arrêté ou de la décision attaqués, l'acte de recours doit contenir:

- c. Les motifs établissant l'importance de la cause (art. 36*d*).

Art. 92

Abrogé

Art. 93, 1^{er} 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 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, 2^e à 4^e alinéas, de la loi fédérale du 20 décembre 1968¹⁾ sur la procédure administrative, le recours de droit administratif est recevable contre les décisions:

¹⁾ RS 172.021

- e. Des commissions fédérales de recours et d'arbitrage, y compris les tribunaux arbitraux institués par des contrats de droit public;

Art. 98a (nouveau)

IIa. Dernières instances cantonales

¹ Les cantons instituent des autorités judiciaires statuant en dernière instance cantonale, dans la mesure où leurs décisions peuvent directement faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

² Ils règlent leur compétence, leur organisation et leur procédure dans les limites posées 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. 99, let. e et e^{bis}

Le recours n'est pas recevable contre:

- e. Des décisions sur des autorisations concernant des installations nucléaires ou des mesures préparatoires;
- e^{bis}. L'octroi ou le refus d'autorisations de construire ou de mettre en service d'autres installations techniques ou des véhicules;

Art. 100, let. a, b, ch. 5 (nouveau), let. e, ch. 5, let. f, k, ainsi que let. r et s (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;
- b. En matière de police des étrangers:
 - 5. L'internement par un placement libre;
- e. En matière de rapports de service du personnel fédéral:
 - 5. Toutes les décisions concernant le personnel du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances;
- f. Les décisions en matière de poursuite pénale, à l'exception de l'autorisation de poursuivre pénalement des agents de la Confédération et, en tant que le droit fédéral n'en dispose pas autrement, l'entraide judiciaire en matière pénale;

- k. En matière scolaire:
 - 1. La reconnaissance ou le refus de reconnaître des certificats de maturité suisses;
 - 2. La reconnaissance, le refus de reconnaître ou le retrait de la reconnaissance d'écoles suisses à l'étranger;
- r. 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;
- s. 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, à la répartition des frais;
 - 2. Les décisions relatives aux emplacements pour les décharges ou autres installations de traitement des déchets dangereux;
 - 3. La désignation des organisations dont le but est la protection de l'environnement qui ont qualité pour recourir.

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, d, e^{bis}, f et h, et à l'article 100, lettre b, chiffre 3, lettre c, lettre e, chiffre 1, lettre k, chiffre 1, et lettre l.

Art. 104, let. c, ch. 1 à 3

Le recours peut être formé:

- c. Pour inopportunité:
 - 1. De décisions de première instance et relatives à la fixation de contributions publiques ou d'indemnités de droit public;
 - 2. De peines disciplinaires prononcées par le Conseil fédéral en première instance contre des agents de la Confédération.
 - 3. *Abrogé*

Art. 105, 2^e 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. 108, 2^e al., première partie

² Il indique les conclusions, motifs et moyens de preuve ainsi que les motifs établissant l'importance de la cause (art. 36*d*) et porte la signature du recourant ou de son mandataire; . . .

Art. 109

Abrogé

Art. 110, 1^{er} 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; . . .

Art. 112

9. Débats

Le président peut ordonner des débats.

Art. 116

1. Recevabilité
de l'action
de droit
administratif

Sous réserve de l'article 117, le Tribunal fédéral juge en instance unique les 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, des cantons et communes d'autres cantons ou des communes de différents cantons;
- c. Portent sur des prétentions en dommages-intérêts résultant de l'activité officielle des personnes énumérées à l'article premier, 1^{er} alinéa, lettres a à c, de la loi sur la responsabilité¹⁾.

Art. 117, let. c

L'action de droit administratif n'est pas recevable lorsque:

- c. Le litige ressortit, selon d'autres lois fédérales, à 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

Art. 120

2. Dispositions complémentaires de procédure

Pour le surplus, l'article 105, 1^{er} alinéa, de la présente loi et les articles 3 à 85 de la loi fédérale de procédure civile fédérale¹⁾ sont applicables par analogie.

Art. 123, 1^{er} et 2^e al.

¹ Le Tribunal fédéral des assurances se compose de neuf juges et de neuf suppléants.

² Les articles premier à 5 sont applicables 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, 1^{er} à 3^e et 7^e alinéas, les articles 10, 11, 13, 1^{er} à 3^e et 5^e alinéas, les articles 14, 15, 1^{er} et 2^e alinéas, les articles 16 à 18, 19, 2^e alinéa, ainsi que les articles 20 à 26 et 28. . . .

Art. 128

II. Compétence
1. Comme autorité de recours
a. Principe

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 98a, en matière d'assurances sociales.

Art. 130

2. En instance unique
a. Principe

Le Tribunal fédéral des assurances connaît en instance unique des actions de droit administratif au sens de l'article 116, en matière d'assurances sociales.

Art. 132

III. Procédure
1. Recours
de droit
administratif

Les articles 103 à 114 sont applicables à la procédure du recours de droit administratif.

Art. 134

Abrogé

Art. 139

Réserve en
faveur de la loi
fédérale sur la
procédure
pénale

La loi fédérale sur la procédure pénale¹⁾ est applicable à la revision des arrêts rendus sur l'action pénale par les autorités fédérales de répression.

Art. 139a (nouveau)

Violation de la
Convention
européenne des
droits de
l'homme

¹ La demande de revision 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 1950²⁾, ou de ses protocoles et qu'une réparation ne peut être obtenue que par la voie de la revision.

² Si le Tribunal fédéral constate qu'une revision 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 revision.

³ L'autorité cantonale est tenue d'entrer en matière sur la demande de revision même si le droit cantonal ne prévoit pas ce motif de revision.

Art. 141, 1^{er} al. let. c (nouvelle)

¹ La demande de revision 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

Abrogé

¹⁾ RS 312.0

²⁾ RS 0.101

Art. 150, 1^{er} 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.

Art. 153

Frais judiciaires
a. En général

¹ Les frais judiciaires à la charge des parties comprennent l'émolument judiciaire, les frais d'expertise, les indemnités de témoins et les frais de 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)

b. Emolument
judiciaire

¹ L'émolument judiciaire est fixé en fonction de la valeur litigieuse, l'ampleur et la difficulté du procès, la façon de procéder des parties, ainsi que leur situation financière.

² Il 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. 156, 4^e al.

Abrogé

Modification de désignations

(Ne concerne que le texte allemand)

II

Les modifications d'autres actes législatifs figurent en annexe et font partie intégrante de la présente loi.

III

Dispositions finales

1. Dispositions d'exécution

¹ Les cantons édictent, dans les trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions d'exécution relatives à la compétence, l'organisation et la procédure des dernières instances cantonales au sens de l'article 98a. Ils peuvent au besoin édicter ces dispositions provisoirement par voie d'actes législatifs non sujets à référendum.

² Le Conseil fédéral édicte, 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 71a à 71c, de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾;
- 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. Le pouvoir de statuer doit être transféré à une autorité fédérale compétente en la matière et 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 en la matière doivent être désignées comme autorités dont les décisions peuvent directement être déférées à l'un des tribunaux fédéraux.

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, l'organisation et 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.

³ Le Conseil fédéral peut adapter du point de vue rédactionnel les 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.

¹⁾ RS 172.021

3. Dispositions transitoires

¹ La présente loi est applicable aux procédures introduites après son entrée en vigueur devant le Tribunal fédéral ou le Tribunal fédéral des assurances. Elle n'est cependant applicable aux procédures de recours que si la décision attaquée a également été rendue après son entrée en vigueur.

² Les articles 15, 36a à 36d, 150, 153 et 153a de la présente loi sont en outre applicables 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. Durée des fonctions des juges suppléants

La durée des fonctions des juges suppléants du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances qui étaient membres de l'un de ces tribunaux avant leur élection et qui sont encore en fonction le 31 décembre 1988 est prolongée jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 70 ans, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1990 pour les juges suppléants du Tribunal fédéral et jusqu'au 31 décembre 1989 pour les juges suppléants du Tribunal fédéral des assurances.

5. Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur.

³ Il ajourne l'entrée en vigueur des dispositions figurant en annexe à la présente loi et 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.

Modification d'autres actes législatifs

1. Loi sur la responsabilité¹⁾

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 ss de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire²⁾ 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, 1^{er} 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, 3^e al. (nouveau)

³ L'institution statue sur les réclamations contestées de tiers ou de la Confédération 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 sur l'organisation judiciaire²⁾.

Art. 20, 3^e al.

³ Si, dans les cas visés à l'article 10, 2^e 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 (art. 10, 2^e al.).

2. Loi sur l'organisation de l'administration³⁾

Art. 42, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Elles passent de plein droit au département compétent en la matière s'il s'agit de décisions qui, selon la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾, peu-

¹⁾ RS 170.32

²⁾ RS 173.110; RO ...

³⁾ RS 172.010

vent 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 selon l'article 98, lettre a, de la loi d'organisation judiciaire est réservé.

3. Loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾

Art. 11, note marginale

C. Représentation et assistance
I. En général

Art. 11a (nouveau)

II. Représentation obligatoire

¹ Si plus de 20 personnes présentent des requêtes collectives ou individuelles pour défendre les mêmes intérêts, elles doivent choisir un mandataire commun.

² Si elles ne choisissent pas d'elles-mêmes un mandataire commun, l'autorité leur impartit un délai suffisant à cet effet. Si elles ne se sont pas exécutées à l'expiration de ce délai, l'autorité leur désigne un mandataire commun, choisi si possible parmi les mandataires des parties.

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 pour le mandataire commun désigné.

Art. 22a (nouveau)

IIIa. Fêtes

Les délais fixés en jours par la loi ou par l'autorité ne courent pas:

- a. Du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement;
- b. Du 15 juillet au 15 août inclusivement;
- c. Du 18 décembre au 1^{er} janvier inclusivement.

Art. 30, note marginale

II. Audition préalable
1. En général

¹⁾ RS 172.021

2. Par publication officielle

Art. 30a (nouveau)

¹ Si de nombreuses personnes sont susceptibles d'être touchées par une décision, l'autorité, avant de prendre celle-ci, peut entendre les parties; à cet effet, elle:

- a. Publie la requête ou le projet de décision, sans motivation, dans une feuille officielle;
- b. Dépose simultanément la requête ou le projet de décision dûment motivés en indiquant le lieu du dépôt;
- c. Impartit un délai suffisant pour formuler des objections.

² Dans sa publication, l'autorité attire l'attention des parties sur leur obligation éventuelle de choisir un mandataire commun 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. Toutes les parties ne peuvent être identifiées sans frais excessifs.

Art. 46, let. f et g (nouvelles)

Le recours n'est pas recevable contre:

- f. La fixation d'un délai pour choisir un mandataire commun;
- g. La désignation d'un mandataire commun.

Art. 66, 1^{er} 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, du 4 novembre 1950¹⁾, ou de ses protocoles et que la réparation ne peut être obtenue que par la voie de la révision.

Chapitre IV: Autorités spéciales

Art. 71a (nouveau)

A. Commissions fédérales de recours et d'arbitrage
I. Compétence et procédure

¹ Des commissions fédérales de recours statuent comme autorités de recours et des commissions d'arbitrage comme autorités de première instance, si d'autres lois fédérales le prévoient; celles-ci règlent la compétence des commissions.

² Dans l'exercice de leurs attributions judiciaires, les commissions sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi.

³ La présente loi règle la procédure applicable devant ces commissions. Le Conseil fédéral peut au besoin édicter d'autres dispositions, dans la mesure où les commissions statuent comme commissions d'arbitrage.

Art. 71b (nouveau)

II. Organisation

¹ Les commissions se composent de sept juges à moins que le droit fédéral n'en prescrive plus.

² Elles siègent à cinq juges lorsqu'elles sont appelées à statuer sur des causes qui posent des questions de principe et à trois juges dans les autres cas; le droit fédéral peut prévoir un juge unique, en particulier pour statuer sur des recours manifestement irrecevables, mal fondés 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.

⁴ Il peut désigner un président commun pour plusieurs commissions et, si la charge de travail l'exige, nommer des juges exerçant leurs fonctions à plein temps.

⁵ Un secrétariat est institué, d'entente avec leurs présidents, pour chaque commission ou pour plusieurs d'entre elles ensemble.

Art. 71c (nouveau)

III. Indépendance

¹ Les juges ne peuvent faire partie de l'administration fédérale.

² Au surplus, le statut des juges exerçant leurs fonctions à temps partiel est régi par le droit fédéral applicable aux membres des commissions extraparlémentaires.

³ 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 ne nuit pas à l'indépen-

dance judiciaire; 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 exerçant leurs fonctions à temps partiel.

⁴ Le personnel des secrétariats des commissions de recours est subordonné, pour son activité, aux présidents des commissions.

⁵ 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.

Art. 71d (nouveau)

IV. Commissions d'estimation

Sous réserve de l'article 2, 3^e alinéa, de la présente loi, l'organisation et la procédure des commissions d'estimation sont régies par le droit fédéral en matière d'expropriation.

Art. 72, note marginale

B. Conseil fédéral
I. Comme autorité de recours
1. Recevabilité du recours
a. En général

Art. 73, note marginale

b. Décisions et actes législatifs des cantons

Art. 74, note marginale

2. Irrecevabilité du recours

Art. 75, note marginale

3. Instruction du recours

Art. 76

4. Récusation

¹ 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'administration¹⁾.

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.

Art. 77, note marginale

5. Dispositions complémentaires de procédure

Art. 78, note marginale

II. Comme juridiction unique ou de première instance

Art. 79, note marginale

C. Assemblée fédérale

4. Loi fédérale du 30 juin 1927²⁾ sur le statut des fonctionnaires

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.

Chapitre VII: Recours

Art. 58

Les autorités de recours compétentes pour statuer sur des peines disciplinaires et sur des décisions relatives à des réclamations pécuniaires et non pécuniaires sont:

- a. Les départements, la Chancellerie fédérale, la Direction générale des douanes et les organes de dernière instance des établissements ou

¹⁾ RS 172.010

²⁾ RS 172.221.10

- entreprises autonomes de la Confédération pour les décisions prises en première instance par des autorités qui leur sont subordonnées;
- b. 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, dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert;
 - c. Le Conseil fédéral pour les décisions prises en première instance ou sur recours par les départements, la Chancellerie fédérale et les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération, dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert;
 - d. 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, dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert;
 - e. Le Tribunal fédéral pour les décisions du Conseil fédéral prises en première instance, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert, et pour les décisions de la commission de recours en matière de personnel fédéral.

Art. 59

Si, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert, le Conseil fédéral peut prescrire dans les règlements des fonctionnaires¹⁾ et dans le règlement des employés²⁾ que les décisions prises en première instance ou sur recours par les départements et les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération sont définitives; le Conseil fédéral ne peut en aucun cas prévoir plus de deux instances de recours.

Art. 60

¹ Les commissions disciplinaires donnent, sur demande du recourant, leur avis sur les recours dirigés contre des peines 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.

¹⁾ RS 172.221.101/.102/.103

²⁾ RS 172.221.104

Art. 61

Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances statuent en première et unique instance sur les peines disciplinaires réprimant leurs fonctionnaires et sur les réclamations pécuniaires et non pécuniaires dérivant de leurs rapports de service.

5. Arrêté fédéral du 19 décembre 1969¹⁾ concernant le nombre des greffiers et des secrétaires du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances

Abrogé

6. Loi fédérale du 26 septembre 1890²⁾ concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance et des mentions de récompenses industrielles

Art. 16^{bis}, 2^e et 3^e 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 et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

³ Le Conseil fédéral peut également déclarer cette commission compétente pour les recours contre les décisions de l'Office fédéral du registre du commerce relatives à l'inscription de raisons de commerce et de noms d'associations et de fondations.

7. Loi fédérale du 30 mars 1900³⁾ sur les dessins et modèles industriels

Art. 17^{bis}

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 et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

8. Loi fédérale du 25 juin 1954⁴⁾ sur les brevets d'invention

Art. 59c

D. Voies de recours

Les décisions de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle en matière de brevets peuvent faire l'objet d'un recours devant

¹⁾ RO 1970 133, 1980 274, 1981 226

²⁾ RS 232.11

³⁾ RS 232.12

⁴⁾ RS 232.14

la commission de recours en matière de propriété intellectuelle et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

Art. 87, 5^e al.

⁵ Le requérant peut frapper d'opposition devant l'examineur 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 en matière de propriété intellectuelle est ouvert contre la décision sur opposition.

Art. 88, 2^e al., 89, 3^e al., 90, 4^e al., et 91 à 94

Abrogés

Art. 106

F. Voies de
recours
I. Instance de
recours

¹ Les décisions des examinateurs et des divisions d'opposition peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de recours en matière de propriété intellectuelle.

² Les décisions de la commission de recours en matière de propriété intellectuelle prises dans le cadre de l'examen préalable officiel sont définitives.

Art. 106a, 1^{er} al., phrase introductive.

¹ A qualité pour recourir devant la commission de recours en matière de propriété intellectuelle;

...

9. Loi fédérale du 20 mars 1975¹⁾ 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. Celle-ci statue sans appel sur l'admissibilité d'une variété à la protection selon l'article 5.

² Les autres décisions de la commission de recours en matière de propriété intellectuelle peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

10. Loi fédérale de procédure civile fédérale¹⁾

Art. 69, 1^{er} 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 judiciaire²⁾.

11. Loi fédérale du 20 novembre 1850³⁾ touchant la juridiction pour les actions civiles, intentées par la Confédération ou contre celle-ci

Abrogée

12. Loi fédérale sur la procédure pénale⁴⁾

Art. 16, 1^{er} 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 administratif⁵⁾, il est autorisé à se faire représenter par des mandataires spéciaux devant les tribunaux de la Confédération et des cantons.

Art. 47, 1^{er} 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, au juge d'instruction; il est interrogé sur les faits qui ont provoqué l'arrestation au plus tard le premier jour ouvrable qui suit celui où il est amené. Si l'arrestation est maintenue, communication lui est donnée des raisons de ce maintien.

Art. 66^{quinquies} (nouveau)

¹ Le juge d'instruction communique à la personne touchée, dans les 30 jours qui suivent la clôture de l'enquête, les motifs, le genre et la durée de la surveillance.

² Il ne peut renoncer à cette communication que si un intérêt public important, en particulier la sécurité intérieure ou extérieure de la Confédération, exige le maintien du secret. Il requiert à cet effet l'approbation du président de la Chambre d'accusation.

¹⁾ RS 273

²⁾ RS 173.110; RO ...

³⁾ RS 3 637

⁴⁾ RS 312.0

⁵⁾ RS 313.0

³ Si le juge d'instruction refuse de dire si une surveillance a été exécutée, la personne touchée peut recourir devant le président de la Chambre d'accusation dans les 30 jours.

Art. 72, 3^e al.

³ Les articles 66 à 66^{quinquies} sont applicables par analogie.

Art. 73, 2^e al. (nouveau)

² La décision de confiscation peut faire l'objet d'un recours devant la Chambre d'accusation dans les 30 jours.

Art. 219, 3^e al.

Abrogé

Art. 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 1950¹⁾, ou de ses protocoles et que la 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

Les frais se déterminent selon les articles 146 à 161 de la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾.

Art. 246

Abrogé

Art. 271, 2^e al. « Valeur litigieuse » et 4^e al.

² ... inférieure à 30 000 francs et ...

⁴ Les dispositions sur le recours joint sont applicables par analogie.

¹⁾ RS 0.101

²⁾ RS 173.110; RO ...

Art. 273, 1^{er} al., let. c (nouvelle)

¹ Le mémoire signé doit être déposé en un nombre suffisant d'exemplaires pour le tribunal et chaque partie adverse, et en tout cas en deux exemplaires; outre la désignation de la décision attaquée, il doit mentionner:

c. Les motifs établissant l'importance de la cause (art. 36d OJ¹⁾).

Art. 275^{bis}

Est réservée la procédure simplifiée selon les articles 36a à 36d de la loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾.

Art. 276, 1^{er} 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 écrites.

Art. 278^{bis} (nouveau)

La revision et l'interprétation d'arrêts de la Cour de cassation sont régies par les articles 136 à 145 de la loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾.

13. Procédure pénale militaire²⁾

Art. 72a (nouveau) Communication de la surveillance

¹ Le juge d'instruction communique à la personne touchée, dans les 30 jours qui suivent la clôture de l'enquête, le motif, le genre et la durée de la surveillance exécutée.

² Le juge d'instruction ne peut renoncer à cette communication qu'avec l'accord du président du Tribunal militaire de cassation, lorsqu'un intérêt public prépondérant, notamment la sécurité de la Confédération ou de l'armée, exigent le maintien du secret.

³ Si le juge d'instruction rejette la demande de communication, un recours peut être formé devant le président du Tribunal militaire de cassation dans les 30 jours.

Art. 73, 2^e al.

² Les articles 70 à 72a sont applicables par analogie.

Art. 200, 1^{er} al., let. f (nouvelle)

¹ La revision d'une ordonnance de condamnation ou d'un jugement exécutoire peut être demandée lorsque:

¹⁾ RS 173.110; RO ...

²⁾ RS 322.1

- 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 1950¹⁾ ou de ses protocoles et que la 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.

14. Loi fédérale du 19 avril 1978²⁾ sur la formation professionnelle

Art. 68, let. c, 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 des 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 prises sur recours par une autorité cantonale, dans la mesure où elles peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, à l'exclusion de celles qui sont prises au sujet de l'admission aux cours et au sujet des examens; si le recours de droit administratif n'est pas ouvert contre les décisions de la Commission de recours DFEP, les décisions de cette dernière sont définitives.

15. Loi fédérale du 28 septembre 1962³⁾ sur le cinéma

Art. 17, 2^e al.

²⁾ Les dispositions relatives à la juridiction administrative du Tribunal fédéral s'appliquent à la procédure de recours, les associations cinématographiques professionnelles ayant cependant qualité pour recourir.

¹⁾ RS 0.101

²⁾ RS 412.10

³⁾ RS 443.1

16. Loi fédérale du 9 mars 1978¹⁾ sur la protection des animaux

Art. 26, 1^{er} al.

¹ Les décisions de l'Office vétérinaire fédéral peuvent être déferées à la Commission de recours DFEP.

17. Organisation militaire²⁾

Art. 28

L'Assemblée fédérale fixe la compétence et la procédure pour les litiges concernant les prétentions de la Confédération ou dirigées contre elle.

18. Arrêté de l'Assemblée fédérale du 30 mars 1949³⁾ concernant l'administration de l'armée suisse

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, 2^e al.

² La Direction de l'administration militaire fédérale connaît en première instance du recours contre l'auteur de dommages aux personnes ou à la propriété causés à des tiers.

Art. 125, 2^e 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.

19. Loi sur la protection civile du 23 mars 1962⁴⁾

Art. 83

¹ L'Office fédéral de la protection civile statue sur les prétentions de nature pécuniaire de la Confédération ou sur celles

¹⁾ RS 455.

²⁾ RS 510.10

³⁾ RS 510.30

⁴⁾ RS 520.1

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.

20. Loi sur les abris du 4 octobre 1963¹⁾

Art. 14, note marginale et 3^e al. (nouveau)

9. Recours
contre des
décisions de
nature non
pécuniaire

³ Le recours est régi par l'article 15, 3^e alinéa, si des propriétaires contestent dans la même procédure leur obligation de construire et celle de verser des contributions de remplacement.

Art. 15

10. Recours
relatif à des
prétentions
pécuniaires

¹ L'autorité compétente d'après le droit cantonal statue sur les prétentions de nature pécuniaire du canton ou de la commune ou 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.

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.

21. Loi fédérale du 8 octobre 1982²⁾ sur l'approvisionnement économique du pays

Art. 38, let. b, c et d

Sont autorisés 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;

¹⁾ RS 520.2

²⁾ RS 531

- 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 par les 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 leurs organisations.

22. Loi fédérale sur les douanes¹⁾

Art. 109, 1^{er} al., let. c, ch. 4 (nouveau)

¹ Sont autorités de recours:

- c. La Commission des recours en matière de douane pour les décisions en 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;

23. Loi fédérale du 27 juin 1973²⁾ sur les droits de timbre

Art. 39a (nouveau) Commission de recours

Les décisions sur réclamation prises par l'Administration fédérale des contributions peuvent être déferées dans les 30 jours suivant leur notification à la commission fédérale de recours en matière de contributions. 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 être attaquées, conformément à la loi fédérale d'organisation judiciaire³⁾ (art. 97 ss), par la voie du recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours suivant leur notification.

² L'Administration fédérale des contributions a également qualité pour recourir.

¹⁾ RS 631.0

²⁾ RS 641.10

³⁾ RS 173.110; RO ...

24. Arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1941¹⁾ instituant un impôt sur le chiffre d'affaires

Art. 6, 3^e al., ainsi que 4^e et 5^e al. (nouveaux)

³ Les décisions sur réclamation prises par l'Administration fédérale des contributions peuvent être déferées dans les 30 jours suivant leur notification à la commission fédérale de recours en matière de contributions.

⁴ Les décisions prises par la commission de recours peuvent être attaquées conformément à la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾ (art. 97 ss), par la voie du recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours suivant leur notification.

⁵ L'Administration fédérale des contributions a également qualité pour former un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

25. Loi fédérale du 13 octobre 1965³⁾ sur l'impôt anticipé

Art. 42a (nouveau)

a^{bis}. Commis-
sions de recours

Les décisions sur réclamation prises par l'Administration fédérale des contributions peuvent être déferées dans les 30 jours suivant leur notification à la commission fédérale de recours en matière de contributions. Font exception les décisions sur réclamation relatives à la remise de l'impôt.

Art. 43

b. Tribunal
fédéral

¹ Les décisions prises par la commission de recours peuvent être attaquées, conformément à la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾ (art. 97 ss), par la voie du recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours suivant leur notification.

² L'Administration fédérale des contributions a également qualité pour recourir.

¹⁾ RS 641.20

²⁾ RS 173.110; RO . . .

³⁾ RS 642.21

26. Loi fédérale du 22 décembre 1916¹⁾ sur l'utilisation des forces hydrauliques

Art. 8, 3^e al. deuxième phrase

³ . . . Si l'indemnité n'est pas fixée par l'acte d'autorisation, elle est déterminée conformément à l'équité.

Art. 13, 4^e al., 14, 4^e al., 15, 4^e al., deuxième phrase, 25, 5^e al., 26, 2^e al., 28, 2^e al., deuxième phrase, et 44, 3^e al.

Abrogés

Art. 71, 2^e al.

² Si la concession a été accordée par plusieurs cantons ou par le Conseil fédéral, les contestations relèvent de la commission de recours en matière d'économie hydraulique qui statue comme commission d'arbitrage. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

Art. 72, 3^e al.

³ Les décisions prises par un département ou un office fédéral en application de la présente loi et qui peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, peuvent être déferées à la commission de recours en matière d'économie hydraulique.

27. Loi du 6 octobre 1960²⁾ sur l'organisation des PTT

Art. 3, 3^e al.

³ Les autres actions civiles, ainsi que les actions en responsabilité découlant de la loi fédérale du 2 octobre 1924³⁾ sur le Service des postes, de la loi fédérale du 14 octobre 1922⁴⁾ réglant la correspondance télégraphique et téléphonique ou des arrangements internationaux concernant le trafic postal, téléphonique et télégraphique doivent être portées:

a. Devant le Tribunal fédéral, si la valeur litigieuse est d'au moins 50 000 francs;

¹⁾ RS 721.80

²⁾ RS 781.0

³⁾ RS 783.0

⁴⁾ RS 784.10

- b. Devant l'autorité judiciaire du siège de l'entreprise ou devant celle du chef-lieu du cantons dans lequel est domicilié le demandeur, si la valeur litigieuse est inférieure à 50 000 francs.

28. Loi du 8 octobre 1971¹⁾ sur la protection des eaux

Art. 10, deuxième phrase

Abrogée

29. Loi sur le travail²⁾

Art. 55

Décisions de l'office fédéral prises en première instance ou sur recours

Les décisions prises en première instance ou sur recours par l'office fédéral peuvent être déferées 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. 57

Recours contre les décisions cantonales de dernière instance

Les décisions cantonales de dernière instance peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil fédéral, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

30. Loi fédérale du 20 mars 1981³⁾ sur le travail à domicile

Art. 16 Voies de recours

Les décisions cantonales de dernière instance ainsi que les décisions des autorités fédérales concernant l'applicabilité de la loi peuvent être déferées 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.

31. Loi fédérale du 3 octobre 1951⁴⁾ sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée

Art. 12 Recours

Toutes les décisions des autorités chargées par le Conseil fédéral de l'exé-

¹⁾ RS 814.20

²⁾ RS 822.11

³⁾ RS 822.31

⁴⁾ RS 823.32

tion de la présente loi, à l'exception des dispositions prises en vertu de l'article 6, 2^e alinéa, peuvent être déferées dans les 30 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.

32. Loi fédérale sur l'assurance-maladie¹⁾

Art. 12, 7^e al. (nouveau)

⁷ Le Conseil fédéral peut confier au Département fédéral de l'intérieur ou, dans la mesure où il s'agit de fixer des prestations particulières, à l'Office fédéral des assurances sociales les tâches énumérées aux 5^e et 6^e alinéas. Les décisions mentionnées au 6^e alinéa peuvent faire l'objet d'un recours devant une commission de recours et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral des assurances.

33. Loi fédérale sur l'assurance-accidents²⁾

Art. 105, titre médian, 2^e et 3^e al., deuxième phrase

Opposition

² *Abrogé*

³ ... Le recours prévu à l'article 109 est réservé.

Art. 109 Commission de recours

Une commission de recours indépendante de l'administration statue en première instance sur les recours contre les décisions sur opposition prises par les assureurs désignés à l'article 68 et par la CNA en matière de classement des entreprises et des assurés dans les classes et degrés du tarif des primes, ainsi que contre les décisions sur opposition ayant pour objet la compétence d'un assureur ou des mesures destinées à prévenir les accidents ou les maladies professionnels,

Art. 110, 1^{er} al.

¹ Le recours de droit administratif peut être interjeté dans les trente jours auprès du Tribunal fédéral des assurances contre les décisions prises en application des articles 57, 106 et 109.

¹⁾ RS 832.10

²⁾ RS 832.20

34. Loi du 25 juin 1982¹⁾ sur l'assurance-chômage

Art. 101, let. c et d

Les autorités de recours sont:

- c. La Commission de recours DFEP, s'il s'agit de décisions prises en première instance ou sur recours par l'OFIAMT ou de décisions prises en première instance par l'organe de compensation;
- d. Le Tribunal fédéral des assurances, s'il s'agit de décisions sur recours prises par l'autorité cantonale de dernière instance ou par la Commission de recours DFEP.

35. Loi fédérale du 19 mars 1965²⁾ concernant l'encouragement à la construction de logements

Art. 20, 3^e et 4^e al.

³ Les cantons peuvent prévoir que l'autorité habilitée à statuer sur les réclamations de nature pécuniaire émanant du canton ou dirigées contre lui est également compétente en matière de réclamations de nature pécuniaire émanant de la Confédération ou dirigées contre elle; les décisions de cette autorité peuvent faire d'abord 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.

⁴ Si le canton ne fait pas usage de la faculté qui lui est reconnue au 3^e alinéa, la Commission de recours DFEP statue comme commission d'arbitrage sur les réclamations de nature pécuniaire émanant de la Confédération ou dirigées contre elle; sa décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

36. Loi fédérale du 4 octobre 1974³⁾ encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

Art. 59 Voies de droit

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.

¹⁾ RS 837.0

²⁾ RS 842

³⁾ RS 843

37. Loi fédérale du 20 mars 1970¹⁾ concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne

Titre précédant l'article 17

IV. Obligation de renseigner, sanctions, dispositions pénales et protection juridique

Art. 18a (nouveau)

Voies de recours Les décisions de l'Office fédéral du logement 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.

38. Loi fédérale du 28 juin 1974²⁾ sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne

Art. 28

¹⁾ Les décisions rendues par le service central 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 rendues en première instance par le Département fédéral de l'économie publique peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP, dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert.

39. Loi fédérale du 25 juin 1976³⁾ encourageant l'octroi de cautionnements 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 n'est pas ouvert.

¹⁾ RS 844

²⁾ RS 901.1

³⁾ RS 901.2

40. Loi sur l'agriculture¹⁾

Art. 107

A. Protection
juridique

¹ Les décisions rendues 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 rendues 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.

41. Loi fédérale du 14 décembre 1979²⁾ instituant des contributions à l'exploitation agricole dans des conditions difficiles

Art. 10 Protection juridique

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.

42. Loi fédérale du 23 mars 1962³⁾ sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes

Art. 49, 5^e 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.

43. Loi du 20 mars 1959⁴⁾ sur le blé

Art. 59, 3^e, 4^e et 5^e al.

³ Les décisions de première et deuxième instances prises par l'administration peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP, à l'exception de celles qui relèvent de la procédure pénale administrative.

¹⁾ RS 910.1

²⁾ RS 910.2

³⁾ RS 914.1

⁴⁾ RS 916.111.0

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.

44. Arrêté fédéral du 5 octobre 1984¹⁾ concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères

Art. 20, 1^{er} 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.

45. Arrêté fédéral du 23 mars 1979²⁾ sur l'économie sucrière indigène

Art. 18 Protection juridique

Les décisions de l'Office fédéral de l'agriculture peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

46. Arrêté fédéral du 22 juin 1979³⁾ instituant des mesures en faveur de la viticulture

Titre précédant l'article 14a (nouveau)

Section 5: Protection juridique et dispositions pénales

Art. 14a (nouveau) Voies de recours

Les décisions de l'office fédéral peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

Titre précédant l'article 15

Abrogé

¹⁾ RS 916.112.218

²⁾ RS 916.114.1

³⁾ RS 916.140.1

47. Loi du 15 juin 1962¹⁾ sur la vente de bestiaux

Art. 13a (nouveau)

Voies de recours Les autorités de recours sont:

- a. L'Office fédéral de l'agriculture pour les décisions des organisations qui collaborent à l'exécution de la présente loi;
- b. Une autorité de recours désignée par le canton pour les décisions du canton sur l'allocation de contributions;
- c. La Commission de recours DFEP pour les décisions de l'Office fédéral de l'agriculture, y compris celles qu'il prend sur recours, ainsi que pour les décisions de l'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.

48. Loi fédérale du 28 juin 1974²⁾ instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines

Art. 2^{bis} (nouveau) Voies de recours

Les décisions de l'Office fédéral de l'agriculture et les décisions de l'autorité de recours cantonale peuvent être déferées 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.

49. Arrêté du 29 septembre 1953³⁾ sur le statut du lait

Art. 17, 3^e al., deuxième phrase

³⁾... Dans les cas où ces prescriptions prévoient le recours devant le juge, ce recours est remplacé, pour ce qui concerne la BUTYRA, par celui devant la Commission de recours DFEP et, en dernière instance, par le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

Art. 37, 1^{er} al.

¹⁾ Les décisions prises en première instance ou sur recours par l'Office fédéral de l'agriculture peuvent être déferées à la Com-

¹⁾ RS 916.301

²⁾ RS 916.313

³⁾ RS 916.350

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

50. Arrêté sur l'économie laitière 1977¹⁾

Art. 24, 1^{er} al.

¹ L'Office fédéral de l'agriculture exige la restitution des avantages pécuniaires illicitement acquis. Les décisions qu'il prend peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission de recours DFEP et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

Art. 26 Généralités

Les décisions prises en première instance ou sur recours par l'Office fédéral de l'agriculture ainsi que les décisions de dernière instance cantonale peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

Art. 27, 1^{er}, 3^e et 4^e al.

¹ Les décisions qui ont trait au contingentement des livraisons de lait 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.

³ et ⁴ *Abrogés*

51. Loi du 1^{er} juillet 1966²⁾ sur les épizooties

Art. 46, 1^{er} al.

¹ Les décisions de l'Office vétérinaire fédéral peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

52. Arrêté fédéral du 18 mars 1971³⁾ sur le contrôle officiel de la qualité dans l'industrie horlogère suisse

Art. 17, 1^{er} al.

¹ Les décisions sur opposition rendues par l'organisme commun peuvent être déférées à la Commission de recours DFEP.

¹⁾ RS 916.350.1

²⁾ RS 916.40

³⁾ RS 934.11

53. 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 déferées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

² La procédure est régie par les dispositions générales sur l'organisation judiciaire.

³ La Société a également qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral.

54. Arrêté fédéral du 23 juin 1948²⁾ sur l'organisation du Fonds de solidarité de la broderie suisse au métier à navette

Art. 7, 2^e à 4^e al.

² Les décisions rendues, au sens de l'article 7, 1^{er} alinéa, par l'administration du Fonds de solidarité peuvent être déferées dans les trente jours à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

³ et ⁴ *Abrogés*

55. Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966³⁾ sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature

Art. 14 Voies de droit

¹ Les décisions prises par la société en vertu de la présente loi peuvent être déferées 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.

¹⁾ RS 934.22

²⁾ RS 934.23

³⁾ RS 935.12

56. Loi fédérale du 25 mars 1977¹⁾ sur les substances explosibles

Art. 36, 1^{er} al.

¹ L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail et, en dernière instance, la Commission de recours DFEP, connaissent des recours contre les décisions relatives aux permis d'emploi.

57. Arrêté fédéral du 5 octobre 1984²⁾ instituant une garantie contre les risques à l'innovation en faveur des petites et moyennes entreprises

Art. 15 Protection juridique

¹ Les décisions rendues en première instance par le Département fédéral de l'économie publique peuvent être déferées à la Commission de recours DFEP, dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert.

² Pour ce qui est des allègements fiscaux, la protection juridique est réglée par les dispositions de la législation fiscale.

58. Loi fédérale du 26 septembre 1958³⁾ sur la garantie contre les risques à l'exportation

Art. 15a (nouveau)

¹ La procédure de recours applicable à des décisions relatives à l'obtention ou au refus de la garantie est régie par les dispositions générales sur l'organisation judiciaire.

² Les autres décisions prises en première instance peuvent être déferées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

59. Loi fédérale du 25 juin 1982⁴⁾ sur les mesures économiques extérieures

Art. 6, 2^e al., ainsi que 3^e et 4^e al. (nouveaux)

² A moins que le droit fédéral n'en dispose autrement, les décisions des organisations et institutions chargées de l'exécution de la présente loi peuvent être déferées à la Commission de recours DFEP.

¹⁾ RS 941.41

²⁾ RO ...

³⁾ RS 946.11

⁴⁾ RS 946.201

³ Les décisions rendues en première instance ou sur recours par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures peuvent être déferées à la Commission de recours DFEP.

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

60. Arrêté fédéral du 6 octobre 1978¹⁾ instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée

Art. 12

Les décisions rendues en première instance par le département peuvent être déferées à la Commission de recours DFEP, dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert.

61. Loi du 23 juin 1978²⁾ sur la surveillance des assurances

Art. 45a (nouveau) Commission de recours

¹ Une commission de recours statue en première instance sur les recours contre les décisions prises par l'office fédéral et le Département fédéral de justice et police en application de la présente loi et d'autres actes législatifs en matière de surveillance des assurances.

² Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

Art. 46, titre médian, 1^{er} et 2^e al.

Procédure

¹ et ² *Abrogés*

62. Loi fédérale du 25 juin 1930³⁾ sur la garantie des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurance sur la vie

Art. 40

Abrogé

¹⁾ RS 951.93

²⁾ RS 961.01

³⁾ RS 961.03

63. Loi fédérale du 20 mars 1970¹⁾ sur la garantie contre les risques de l'investissement

Art. 24

Droit de recours 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 déferées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

29981

Message concernant la revision de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 29 mai 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.08.1985
Date	
Data	
Seite	741-994
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 476

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.