

---

**Révision totale de l'organisation judiciaire**  
**Rapport sur les dispositions proposées par le groupe de travail**  
**« Loi sur le Tribunal fédéral » le 16 mars 2004**

---

---

**1. Introduction**

---

Le 5 janvier 2004, le Tribunal fédéral suisse a adressé un courrier au président de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) et au chef du Département fédéral de justice et police (DFJP). Il s'y prononçait sur les modifications apportées par le Conseil des Etats, le 23 septembre 2003, à la loi sur le Tribunal fédéral, qui, selon lui, étaient en contradiction avec les objectifs mêmes de la révision totale de l'organisation judiciaire. Il estime que non seulement la loi, sous cette forme, ne permettrait plus de le soulager d'une partie de ses tâches, mais qu'elle alourdirait encore sa charge de travail et compliquerait le système des voies de droit. Le Tribunal fédéral s'oppose donc au projet dans sa forme actuelle et demande que l'on intègre au contraire dans la loi le système de voies de droit « actuel, qui a fait ses preuves, avec quelques compléments et améliorations mineurs ».

Le 12 janvier 2004, le Tribunal fédéral des assurances, se prononçant sur les critiques élevées par le Tribunal fédéral, a demandé que l'on poursuive les travaux législatifs, soulignant qu'il continuait d'approuver le projet de loi sur le Tribunal fédéral dans tous ses points essentiels.

Lors de sa séance du 16 janvier 2004, la CAJ-N a entendu les présidents des deux tribunaux, qui ont confirmé les positions qu'ils avaient exprimées par écrit. Sur proposition du chef du DFJP, la CAJ-N a chargé le DFJP de chercher avec le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances une solution tenant compte des observations du Tribunal fédéral. Le DFJP s'est déclaré prêt à lui présenter un rapport dans un délai de deux mois.

---

**2. Groupe de travail « Loi sur le Tribunal fédéral »**

---

Pour réaliser le mandat de la CAJ-N, le chef du DFJP a institué un groupe de travail « Loi sur le Tribunal fédéral » réunissant les personnes suivantes :

- Christoph Blocher, chef du DFJP (président)
- Heinz Aemissegger, président du Tribunal fédéral suisse
- Aldo Borella, président du Tribunal fédéral des assurances

- Niccolò Raselli, juge fédéral à Lausanne
- Peter Karlen, juge fédéral à Lausanne
- Rudolf Ruedi, juge fédéral à Lucerne
- Rudolf Ursprung, juge fédéral à Lucerne
- Heinrich Koller, directeur de l'Office fédéral de la justice
- Christoph Auer, Office fédéral de la justice
- Marino Leber, Office fédéral de la justice
- Karl Spühler, professeur émérite à l'Université de Zurich

Le groupe de travail a tenu cinq séances d'une journée. Il s'est penché essentiellement sur les dispositions concernant les voies de droit (système de voies de droit, recours unifié, valeur litigieuse, limitation de l'accès au Tribunal, pouvoir d'examen, etc.). Il a également débattu de la question de l'intégration du Tribunal des assurances dans le Tribunal fédéral et, en relation avec cette question, de l'organisation du Tribunal fédéral. Enfin, il a examiné la question de la surveillance des tribunaux fédéraux inférieurs et quelques autres points.

---

### **3. Commentaire général**

---

#### **3.1 Système des voies de droit**

Le groupe de travail a décidé de s'en tenir fondamentalement au passage au système des trois recours unifiés. Il ne doit y avoir à l'avenir que trois recours ordinaires au Tribunal fédéral : le recours en matière civile, le recours en matière pénale et le recours en matière de droit public. Ces recours devront être régis par des règles uniformes, notamment en ce qui concerne la définition de l'objet du recours.

Le groupe de travail propose cependant d'ajouter aux trois recours ordinaires un *recours constitutionnel subsidiaire* (chapitre 4a, art. 105a ss.), ouvert dans les cas où les recours unifiés ordinaires prévus par le chapitre 3 seront exclus (cas où la valeur litigieuse est insuffisante et exceptions). Il ne pourra toutefois être formé que contre des décisions *cantoniales*, car c'est dans ce cas seulement qu'il existe un besoin d'invoquer une violation de la Constitution auprès du Tribunal fédéral. Les conditions à remplir pour avoir qualité pour recourir seront les mêmes que pour le recours de droit public actuel (présence d'un intérêt juridiquement protégé).

Le recours constitutionnel subsidiaire comble les lacunes du projet du Conseil fédéral en matière de voies de droit. En même temps, il permet de renoncer aux règles d'exception ajoutées par le Conseil des Etats aux dispositions sur les trois recours unifiés : la norme, contestée, ouvrant une voie de droit dans les cas où « il y a manifestement des indices que la décision attaquée repose sur la violation d'un droit constitutionnel » peut être biffée ; il sera possible dans ces cas-là de déposer un recours constitutionnel subsidiaire.

Selon ce nouveau modèle, il serait judicieux, dans quelques cas, de déposer contre la même décision un recours unifié et un recours constitutionnel (par ex., au-dessous de la valeur litigieuse minimale, si les griefs portent à la fois sur une question juridique de principe et sur une violation de la Constitution). Pour éviter des recoupements et des difficultés de délimitation, le groupe de travail propose d'intégrer dans le chapitre sur le recours constitutionnel subsidiaire une disposition imposant de déposer *un seul* mémoire et d'ouvrir *une seule* procédure - assortie d'*une seule* décision sur les dépens (art. 105g).

### 3.2 Valeur litigieuse minimale

Pour ce qui est de la valeur litigieuse minimale *en matière civile*, le groupe de travail propose d'adapter la valeur actuelle de 8 000 francs uniquement en fonction du renchérissement et de la porter à 30 000 francs (le Conseil des Etats l'avait fixée à 40 000 fr.).

En ce qui concerne les recours *en matière pénale*, le groupe de travail propose de *renoncer à toute valeur litigieuse minimale*. Les valeurs litigieuses minimales arrêtées par le Conseil des Etats sur proposition du Conseil fédéral devaient permettre au Tribunal fédéral de maîtriser l'accroissement prévisible de la charge de travail (unification de la procédure pénale). Une étude a cependant montré que cet effet serait moindre que l'on escomptait. De plus, fixer des peines pécuniaires minimales comme critère d'accès mènerait à des incohérences dans le système des voies de droit vu dans son ensemble : on aurait du mal à justifier que les litiges de droit public portant, par exemple, sur des émoluments puissent être portés devant le Tribunal fédéral indépendamment de la valeur litigieuse, mais non ceux qui concernent des amendes. Relevons, en outre, qu'une peine pécuniaire modeste peut donner lieu à un précédent important, ayant des retombées sur des litiges similaires qui ne seraient pas exclus de l'accès au Tribunal fédéral (par exemple un procès en responsabilité civile ou un retrait de permis de conduire). Pour toutes ces raisons, le Tribunal fédéral considère ces valeurs litigieuses minimales, bien que censées le décharger, avec scepticisme voire avec hostilité. Il s'impose donc, de l'avis du groupe de travail, de renoncer à cette nouvelle norme, qui est également contestée sur le plan politique.

Enfin, le groupe de travail propose également de biffer la valeur litigieuse minimale de 10 000 francs introduite par le Conseil des Etats dans le domaine des impôts et des redevances (art. 78, al. 1, let. I). Les avantages de cette mesure concernant la charge de travail du Tribunal seraient en effet minimes par rapport aux difficultés de délimitation qu'elle entraînerait et qui, de l'avis du Tribunal fédéral, lui causeraient en fin de compte plus de travail.

### 3.3 Procédure simplifiée

Le Conseil fédéral avait proposé des cours siégeant à *deux* juges en cas de procédure simplifiée. Le but de cette nouvelle norme était de décharger le Tribunal fédéral ; en effet, ce sont aujourd'hui des cours siégeant à *trois* juges qui décident en procédure simplifiée (art. 36a OJ). Le Conseil des Etats, hostile à cette solution, a opté pour des cours siégeant à trois juges.

Le groupe de travail propose de reprendre fondamentalement la solution adoptée par le Conseil des Etats (art. 102a), en la complétant toutefois par une *procédure faisant*

*intervenir un juge unique* pour certaines *affaires évidentes* (art. 102). C'est le président de la cour ou – en cas d'absence par exemple – un membre du Tribunal qu'il aura désigné, qui statuera en tant que juge unique. Cette procédure sera limitée aux cas où il n'est pas possible d'entrer en matière parce que le recours est manifestement irrecevable, que sa motivation est manifestement insuffisante ou qu'il est introduit de manière procédurière ou abusive.

### **3.4 Délibérations publiques**

Le droit en vigueur prévoit que le Tribunal fédéral ne statue par voie de circulation que dans les cas où il y a unanimité dans une cause entre les juges. A défaut, le tribunal délibère en audience qui est en général publique.

En dépit de cette réglementation qui éveille l'impression que la majorité des décisions se prennent lors de délibérations orales, le Tribunal fédéral statue en réalité par voie de circulation dans l'immense majorité des cas. D'où l'intention du Conseil fédéral de profiter de la nouvelle loi pour mettre en harmonie les normes avec la pratique. Aussi, dans son message a-t-il proposé de ne plus prescrire de délibération en audience que s'il n'y a pas unanimité dans une cause où la loi dispose que la cour doit statuer à *cinq* juges.

Le Conseil des Etats fit un pas de plus en dissociant la "délibération" de la "publicité". Il proposa en effet une modification permettant au Tribunal de délibérer oralement sans que l'audience soit forcément publique. Selon cet amendement, les délibérations, même en la composition de cinq juges, n'auraient plus lieu en séance publique que si le président de la cour ordonne la publicité de l'audience ou si un juge la demande.

La majorité du groupe de travail estime qu'il ne faut rien changer au régime en vigueur et qu'en l'occurrence tant le projet du Conseil fédéral que la version du Conseil des Etats mettraient un accent au mauvais endroit. Les délibérations en audience publique, présentent, en effet, plusieurs avantages. D'abord, elles permettent au public et, plus particulièrement aux médias, d'exercer un contrôle sur le cours de la justice. En outre, elles ont pour effet de renforcer la confiance des parties dans l'autorité judiciaire appelée à statuer. Par ailleurs, la possibilité donnée au public de suivre le débat des juges sur les conclusions qui leur sont soumises est de nature à permettre à la partie qui succombe d'accepter plus facilement la décision de justice ou, du moins, de s'en accommoder. Enfin les délibérations publiques ont un impact positif sur la qualité de la jurisprudence: elles obligent le juge à confronter sérieusement son point de vue avec celui de ses collègues et, partant, à se livrer à une analyse critique de sa position. Il est donc fréquent que de telles délibérations conduisent à un examen approfondi des différents points de vue, tous les aspects des problèmes étant également mis en lumière. L'ensemble des considérations qui précèdent incitent la majorité du groupe de travail à proposer le maintien de la règle selon laquelle le tribunal délibère oralement chaque fois que la procédure de circulation ne permet pas d'atteindre l'unanimité entre les juges (une exception est prévue pour la procédure simplifiée; cf. commentaires ad art. 102a). Les délibérations orales sont publiques, sous réserve des exceptions statuées à l'art. 55, al. 2.

### **3.5 Organisation du Tribunal**

L'organisation du Tribunal fédéral est essentielle pour assurer un fonctionnement optimal au sein de l'institution et la maîtrise du volume des affaires à traiter. Il sera

d'autant plus important de gérer efficacement le Tribunal et de faire clairement le départ entre les tâches juridictionnelles et les tâches administratives que le Tribunal fédéral des assurances doit être partiellement intégré au Tribunal fédéral. Le groupe de travail a donc examiné d'un œil critique les dispositions sur l'organisation. Il est parvenu à la conclusion que les tâches administratives du Tribunal devaient être confiées aux organes suivants, définis dans la loi :

Présidence  
 Cour plénière  
 Conférence des présidents  
 Cours  
 Commission administrative  
 Secrétariat général

Le groupe de travail propose plusieurs adaptations des décisions du Conseil des Etats relatives à la composition et aux compétences de ces organes.

- Présidence (art. 13)

Le président et le vice-président seront d'office membres de la commission administrative (voir pour plus de détails les remarques concernant la commission administrative)

- Cour plénière (art. 14)

La cour plénière aura un petit nombre de tâches administratives, que la loi énumérera de façon exhaustive. La disposition prévue par le Conseil des Etats qui la chargeait de rendre les décisions sur l'organisation et l'administration qui ont une portée considérable est biffée.

La cour plénière aura cependant une nouvelle compétence : le droit de faire une proposition à l'Assemblée fédérale pour l'élection du président et du vice-président. Aujourd'hui, en pratique, le Tribunal fédéral fait effectivement cette proposition. Ce droit sera inscrit dans la loi et attribué à la cour plénière.

- Conférence des présidents (art. 14a [nouveau])

Le groupe de travail propose d'inscrire dans la loi la conférence des présidents dont l'existence se fonde aujourd'hui sur l'art. 24 du règlement du Tribunal fédéral. Cet organe, composé des présidents des cours, aura un nombre limité et exhaustivement énuméré de compétences, touchant notamment les affaires qui ont un lien avec la jurisprudence.

- Cours (art. 16)

Le groupe de travail suggère que la composition des cours par la cour plénière ait lieu sur proposition de la commission administrative.

Les cours ont la compétence de dire le droit. Elles ne doivent être chargées que d'un minimum de tâches administratives. La loi mentionne expressément la prestation de serment sous la présidence du président du Tribunal fédéral (art. 10, al. 2) et le droit de proposition concernant l'engagement et l'attribution aux cours des greffiers (art. 15, al. 2, let. c).

- Commission administrative (art. 15)

L'organe de direction s'appellera, comme dans le droit actuel, « commission administrative » (le Conseil fédéral avait proposé le terme de « direction du tribunal » ; le Conseil des Etats avait opté pour « conseil de direction »). Il s'agit de montrer clairement que cet organe s'occupe des affaires *administratives* du Tribunal.

La commission administrative sera un *petit organe* composé de seulement *trois personnes* malgré l'intégration du Tribunal des assurances. Cela simplifiera la prise de décision et allégera la direction du tribunal. Aux termes de la loi, la commission administrative sera composée du président, du vice-président et d'un autre membre élu en son sein par la cour plénière. Elle sera présidée par le président. Le secrétaire général tiendra le procès-verbal et aura une voix consultative.

Les tâches essentielles de la commission administrative sont énumérées à l'art. 15, de façon non exhaustive. En effet, l'art. 15, al. 2, let. h, lui attribue « toutes les autres affaires administratives qui ne relèvent pas de la compétence de la cour plénière ou de la conférence des présidents ».

- Secrétariat général (art. 24)

La dénomination de « secrétaire général » correspond mieux, selon le groupe de travail, à la fonction que l'art. 24 de la loi attribue au responsable de l'administration du tribunal, que le terme de « directeur administratif » choisi par le Conseil des Etats. Le secrétaire général veillera à la mise en œuvre des décisions administratives prises par les organes judiciaires. Il aura seulement une *voix consultative* dans la cour plénière, la conférence des présidents et la commission administrative.

Le groupe de travail propose en outre de remplacer en allemand le terme de *Wahl* par celui de *Anstellung* pour désigner la nomination du secrétaire général. En effet, le terme de *Wahl* restreindrait inutilement la marge de manoeuvre du tribunal.

### **3.6 Surveillance exercée sur le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral**

Le groupe de travail propose une modification importante pour ce qui est de la surveillance des nouveaux tribunaux inférieurs. Le Conseil des Etats s'est rallié sur ce point à la proposition du Conseil fédéral, selon laquelle le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral devaient être soumis à la haute surveillance de la seule Assemblée fédérale, en vertu de l'art. 169, al. 1, Cst. Il se fondait notamment sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 28 juin 2002 concernant la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux fédéraux (FF 2002 7077). Dans ce rapport, la CdG-E était parvenue à la conclusion que la délégation de la surveillance au Tribunal fédéral ne s'imposait pas, et que la mise en place d'un bon système de contrôle de gestion interne au tribunal serait plus efficace qu'une surveillance exercée par une instance supérieure (FF 2002 7090).

Le groupe de travail n'est pas de cet avis. Le Tribunal fédéral, instance suprême du domaine judiciaire, est mieux à même que le (seul) Parlement pour déceler des dysfonctionnements au sein du Tribunal pénal fédéral ou du Tribunal administratif fédéral. De par son rôle d'instance supérieure de recours, il a déjà une image de leurs points forts et de leurs points faibles et peut donc se rendre compte assez tôt

d'éventuels défauts. Il est donc objectivement juste de lui attribuer la surveillance. Soulignons, en outre, que dans de nombreux cantons, les tribunaux inférieurs sont depuis longtemps soumis à la surveillance et parfois même à l'autorité disciplinaire des tribunaux supérieurs, et que ce système a fait ses preuves.

L'attribution de la surveillance est réglée à l'art. 1 (nouvel alinéa 1<sup>bis</sup>) de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral. Cette norme est précisée à l'art. 14, al. 1, let. a (compétence de la cour plénière d'édicter des ordonnances) ainsi qu'à l'art. 15, al. 2, let. g, qui confère le pouvoir de surveillance à la commission administrative. Il faudra encore adapter le projet de loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral et le projet de loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral, ainsi que d'autres actes. L'une de ces modifications a trait à la protection juridique contre les décisions touchant les rapports de travail au sein du Tribunal fédéral. Conformément aux options prises par le Conseil des Etats, de telles décisions devraient être attaquables devant le Tribunal administratif fédéral. Or cette voie de droit n'est pas adéquate, car elle conduirait à porter des litiges qui sont nés au sein du Tribunal fédéral (autorité de surveillance) devant le Tribunal administratif fédéral (juridiction d'instance inférieure). Cela étant, le groupe de travail propose que de tels litiges soient tranchés par une commission de recours composée des présidents des tribunaux administratifs des cantons de Vaud et de Lucerne (cantons sièges) ainsi que du Tessin.

#### 4. Commentaire article par article

##### *Art. 1, al. 1<sup>bis</sup> à 3*

L'alinéa 1<sup>bis</sup> constitue la base légale attribuant au Tribunal fédéral la surveillance de la gestion des tribunaux fédéraux de première instance (Tribunal pénal fédéral et Tribunal administratif fédéral) Il s'agit là d'une nouvelle tâche qui vient s'ajouter à la fonction première du Tribunal fédéral qui est de dire le droit.

Alinéa 2: la fourchette de 35 à 45 juges proposée dans le message du Conseil fédéral suffit, de l'avis du groupe de travail, pour remplir les tâches du Tribunal fédéral. Le nouveau système de voies de droit devrait, malgré le nouveau recours constitutionnel subsidiaire, avoir un certain impact positif sur la charge de travail du tribunal ; porter le nombre de juges maximum à 50, comme le demande le Conseil des Etats, n'est donc pas nécessaire. Il n'est pas non plus utile de fixer leur nombre minimal à 40.

La modification proposée à l'al.3 est liée à celle de l'al. 2. Si l'on ramène le nombre maximum des juges ordinaires de 50 à 45, il est indispensable, aux yeux du groupe de travail, de se montrer un peu plus généreux que le Conseil des Etats s'agissant de l'effectif des juges *suppléants*. Le groupe de travail préconise donc, tant à l'alinéa 3 que précédemment à l'al. 2, d'en revenir à la proposition du Conseil fédéral en prévoyant que le nombre des juges suppléants n'excède pas les *deux* tiers de celui des juges ordinaires. Cette disposition conférera au Tribunal fédéral une marge de manœuvre quelque peu plus large lorsqu'il devra faire face à un surcroît de travail passager.

##### *Art. 7, al. 2*

A l'art. 15, al. 2, let. f, le groupe de travail propose de donner expressément à la commission administrative la compétence d'autoriser les activités accessoires des

juges. On peut donc biffer la règle prévue à l'art. 7, al. 2, selon laquelle le Tribunal fédéral désigne l'organe compétent. En outre, il s'agit de remplacer le terme de "règlement" qui ne correspond plus à l'usage actuel, par celui d'"ordonnance".

#### *Art. 10, al. 2*

Le Conseil des Etats, s'écartant du projet du Conseil fédéral, a décidé de reprendre le système actuel (art. 9, al. 2, OJ) pour ce qui est de l'assermentation (les juges et les suppléants prêtent serment devant le Tribunal fédéral, à moins qu'ils n'aient été assermentés par l'Assemblée fédérale). Au sein du tribunal, les prestations de serment ont aujourd'hui lieu devant les cours, sous la présidence du président du tribunal. Le groupe de travail propose de consacrer cette pratique dans la loi.

#### *Art. 13, al. 1 et 2*

L'al. 1 prévoit que le président et le vice-président ne peuvent être réélus qu'une fois. Dans le cas contraire, le président, qui préside d'office la commission administrative, serait chargé trop longtemps de tâches administratives. C'est encore plus vrai s'il a été vice-président avant d'accéder à la charge de président, ce qui est aujourd'hui souvent le cas.

L'al. 2 prévoit que le président préside également la commission administrative.

#### *Art. 14, al. 1, let a à b<sup>bis</sup> et let. d à h*

L'art. 14 contient la liste exhaustive des compétences de la cour plénière. A la différence de la version du Conseil des Etats, l'ordre dans lequel sont énumérées ces compétences a été modifié. En effet, il est plus judicieux, sous l'angle de la systématique de commencer par mentionner la compétence générale abstraite d'édicter des règles de droit. Autre nouveauté: la nomination du secrétaire général est expressément mentionnée (*let. f*). Cela s'impose notamment parce que cette compétence ne peut plus être déduite de la let. b (nominations ; cf. les remarques ci-dessus concernant le contrat de travail du secrétaire général). Sont également nouveaux le droit de faire une proposition pour l'élection du président et du vice-président (*let. e'*), le pouvoir de statuer sur l'adhésion à une association internationale (*let. g*) et la constitution des cours et l'élection de leurs présidents sur proposition de la commission administrative (*let. d*), qui n'était mentionnée qu'à l'art. 16. La let. d, biffée par le Conseil des Etats, a été rétablie (elle devient la lettre h), sans toutefois la possibilité de fonder d'autres compétences de la cour plénière à l'échelon de l'ordonnance

#### *Art. 14a Conférence des présidents*

La liste des compétences de la conférence des présidents s'inspire de l'art. 24 du règlement du Tribunal fédéral en vigueur. Elle est exhaustive et comprend principalement des tâches qui ont un rapport avec la jurisprudence.

#### *Art. 15 Commission administrative*

Pour la composition et la fonction, voir ci-dessus ch. 3.5.

L'*al. 1<sup>bis</sup>* prévoit que le troisième membre de la commission n'est lui aussi rééligible qu'*une* fois. Comme pour la présidence, il s'agit de les charger de tâches administratives pour une période limitée afin qu'ils ne perdent pas le contact avec l'activité judiciaire.

*Art. 16, al. 1*

La compétence de constituer les cours étant dorénavant réglée à l'art. 14, al. 1, let. d, point n'est besoin de répéter cette norme à l'art 16, de sorte que le passage pertinent peut en être biffé.

*Art. 17, al. 1 et 3*

L'*al. 1* peut être raccourci par analogie avec la correction apportée à l'art. 16, al. 1, étant donné qu'il est inutile de répéter la norme fixant la compétence de constituer les cours (cf. art. 14, al. 1, let. d).

Le groupe de travail propose à l'*al. 3* de *limiter strictement à six ans* l'exercice de la fonction de président d'une cour.

*Art. 19, al. 1*

La conférence des présidents, organe nouvellement prévu par la loi, doit être mentionnée dans cette disposition.

*Art. 22, al. 1 (biffer)*

La compétence de nommer les greffiers étant dorénavant réglée à l'art. 15, al. 1, let. c (nomination par la commission administrative sur proposition des cours), il est superflu de répéter cette norme à l'al. 1. Celui-ci peut donc être biffé.

*Art. 24          Secrétariat général*

S'agissant de la suppression de l'al. 1, voir les remarques concernant l'art. 22, al. 1. A l'al.2, la conférence des présidents, désormais réglée au niveau de la loi, a été ajoutée à la liste des organes dont le secrétaire général assure le secrétariat.

*Art. 29, al. 2*

La modification proposée clarifie la disposition en consacrant la pratique suivie par le Tribunal fédéral s'agissant de la radiation du rôle des procédures achevées par un retrait ou une transaction judiciaire.

*Art. 54, al. 1, let. b*

Chaque fois que la procédure de délibération par voie de circulation ne permet pas d'atteindre l'unanimité, le tribunal doit délibérer en audience et ce non seulement lorsqu'il siège en la composition de cinq juges, mais encore en procédure ordinaire, lorsqu'il statue à trois juges (pour plus de détails, voir ci-dessus ch. 3.4).

Art.55, al. 1

Comme c'est le cas actuellement, les délibérations orales doivent, en règle générale, être publiques (pour plus de détails, voir ci-dessus, ch. 3.4)..

*Titre précédant l'art. 68*

Du fait de la création du recours constitutionnel subsidiaire, il faut préciser qu'il s'agit au chapitre 3 d'une juridiction *ordinaire* de recours.

*Art. 70 Valeur litigieuse minimale*

Voir ci-dessus ch. 3.1 et 3.2.

*Art. 74 Exception*

La suppression de toute valeur litigieuse minimale en droit pénal (cf. ch. 3.2) implique que les seuls recours en matière pénale irrecevables sont ceux déposés contre les décisions de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédérale, à l'exception de celles relatives à des mesures de contrainte.

*Art. 78 Exceptions*

Les al. 2 et 3 sont biffés. Les valeurs litigieuses minimales dans le domaine des impôts et des redevances sont supprimées (voir pour plus de détails les ch. 3.1 et 3.2).

De plus, quelques précisions sont nécessaires à l'al. 1, *let. c<sup>bis</sup> et f*. Ces modifications, relevant surtout de la technique législative, n'ont pas de rapport avec le débat sur la limitation de l'accès au tribunal. Les règles en questions sont transférées à l'art. 79, car la version du Conseil des Etats peut mener à des situations contraires à la Constitution. Les décisions du *Tribunal administratif fédéral* doivent pouvoir être attaquées devant le Tribunal fédéral même si la valeur litigieuse est inférieure au minimum prévu, lorsque la contestation soulève une question juridique de principe. Ce point est plus clair si cette restriction à l'exception est réglée dans un article séparé sur la valeur litigieuse minimale (art. 79). En outre, l'exception prévue à l'al. 1, *let.f, ch.2* peut être purement et simplement biffée. En effet, les litiges auxquels donnent lieu les décisions relatives aux rapports de travail au sein du Tribunal fédéral devant - et c'est là une nouveauté - être tranchés par une commission de recours composée des présidents des tribunaux administratifs des cantons de Vaud, de Lucerne et du Tessin (voir. ci-dessus, ch. 3.6, in fine), il n'est plus nécessaire de prévoir une norme excluant la recevabilité des recours contre de telles décisions.

*Art. 79 Valeur litigieuse minimale*

Voir commentaire de l'art. 78.

*Titre précédant l'art. 89a et art. 89a*

La définition de la « question juridique de principe » à laquelle le Conseil des Etats a consacré l'art. 89a n'est pas convaincante en tous points. Le groupe de travail est d'avis de laisser l'interprétation de cette notion à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il propose donc de biffer simplement cette définition légale.

*Art. 92a, al. 2*

La suppression de l'art. 78, al. 2, entraîne celle de l'art. 92a, al. 2.

*Art. 94, al. 6*

La modification découle de l'adaptation de l'art. 104, al. 3 (voir commentaire de cette disposition).

*Art. 96, al. 1*

La possibilité de renoncer à un échange d'écritures devrait être applicable dans tous les cas et non seulement dans celui de la procédure simplifiée. La nouvelle formulation consacre ce principe qui correspond à la pratique actuelle du Tribunal fédéral.

*Art. 102 Juge unique*

Voir ci-dessus ch. 3.3.

*Art. 102a Composition à trois*

L'*al. 1* contient la règle qui se trouvait à l'art. 102, al. 1, let. c, de la version du Conseil des Etats. Il remplace la disposition prévue par ce dernier pour les cas où il existe des indices manifestes de violation de la Constitution, disposition qui peut maintenant être supprimée.

Lorsque le tribunal statue en procédure simplifiée - et à la différence de ce qui vaut pour la procédure ordinaire - les juges ne sont pas toujours tenus de délibérer en audience (généralement publique) lorsqu'il n'y a pas unanimité, Aussi, l'al. 1, 2<sup>ème</sup> phrase, dispose-t-il que l'art. 54, al. 1, let. b, n'est pas applicable. En revanche, une délibération orale doit, pour le moins, avoir lieu lorsque le président ou un membre de la cour le demande.

L'*al. 2* contient les dispositions prévues à l'art. 102, al. 2, let. c et d, et al. 3, de la version du Conseil des Etats.

L'*al. 3* correspond à l'art. 102a, al. 4, de la version du Conseil des Etats.

Pour le reste, voir le ch. 3.3.

*Art. 104, al. 3*

Dans la version du Conseil des Etats, les art. 104, al. 3, et 94, al. 6, ne permettent aux cantons de prévoir un tribunal de cassation ayant un pouvoir d'examen plus

restreint que le Tribunal fédéral qu'à la condition que cette cour décide en *troisième* instance au niveau cantonal. Le motif de cette norme était le principe de la double instance cantonale qui exige que les motifs de recours invoqués devant le Tribunal fédéral aient déjà été examinés par une instance de recours cantonale.

Le groupe de travail ne trouve pas cette disposition justifiée lorsqu'il s'agit de recours contre des décisions d'un tribunal spécialisé dans les litiges de droit commercial, tribunal qui, selon les exceptions prévues à l'art. 71, al. 2, let. b, peut être saisi directement en instance antérieure au Tribunal fédéral. Dans ces cas-là, il serait bon, pour décharger le Tribunal fédéral, de continuer à autoriser les cantons à prévoir un tribunal de cassation statuant directement avant le Tribunal fédéral. La modification des art. 104, al. 3, et 94, al. 6, permet de le faire.

*Titre précédant l'art. 105a et art. 105a à 105g*

Voir ci-dessus le ch. 3.1.

## **Loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF)**

### **Modifications par rapport à la version du Conseil des États du 23.9.03**

---

#### **Art. 1, al. 1<sup>bis</sup>, 2 et 3, 2<sup>e</sup> phr.**

<sup>1bis</sup> Il exerce la surveillance sur la gestion du Tribunal pénal fédéral et sur celle du Tribunal administratif fédéral.

<sup>2</sup> Il se compose de 35 à 45 juges ordinaires.

<sup>3</sup> ... Leur nombre n'excède pas les deux tiers de celui des juges ordinaires.

#### **Art. 7, al. 2**

<sup>2</sup> Il détermine dans une ordonnance les conditions d'octroi de cette autorisation.

#### **Art. 10, al. 2**

<sup>2</sup> Ils prêtent serment devant la cour sous la présidence du président du Tribunal fédéral.

#### **Art. 13, al. 1, 2<sup>e</sup> phr., et 2, 1<sup>e</sup> phr.**

<sup>1</sup> ... Ils sont rééligibles une fois.

<sup>2</sup> Le président préside la cour plénière et la commission administrative. ...

#### **Art. 14, al. 1, let. a à b<sup>bis</sup> et d à h**

<sup>1</sup> La cour plénière réunit les juges ordinaires. Elle est chargée:

- a. d'édicter les ordonnances relatives à l'organisation et à l'administration du tribunal, à la répartition des affaires, à l'exercice de la surveillance sur le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral, à l'information, aux émoluments judiciaires, aux dépens alloués aux parties et aux indemnités allouées aux mandataires d'office, aux experts et aux témoins;

- b. de procéder aux élections et nominations qui ne sont pas attribuées par une ordonnance à un autre organe du tribunal;

b<sup>bis</sup> *Biffer*

...

- d. de constituer les cours et de nommer leur président sur proposition de la commission administrative;
- e. de faire une proposition à l'Assemblée fédérale pour l'élection du président et du vice-président;
- f. de nommer le secrétaire général et son suppléant sur proposition de la commission administrative;
- g. de statuer sur l'adhésion à une association internationale;
- h. d'exercer les autres tâches que la loi lui attribue.

#### **Art. 14a** Conférence des présidents

<sup>1</sup> La conférence des présidents se compose des présidents des cours. Elle se constitue elle-même.

<sup>2</sup> Elle est chargée:

- a. d'édicter des directives et des règles uniformes pour la rédaction des arrêts;
- b. de coordonner la jurisprudence entre les cours; l'art. 21 est réservé;
- c. de prendre position sur les projets d'actes normatifs.

#### **Art. 15** Commission administrative

<sup>1</sup> La commission administrative se compose du président et du vice-président du tribunal ainsi que d'un autre membre élu par la cour plénière parmi les juges ordinaires.

<sup>1bis</sup> Le membre élu a une période de fonction de deux ans. Il est rééligible une fois.

<sup>2</sup> La commission administrative est responsable de l'administration du tribunal. Elle est chargée:

- a. d'attribuer les juges suppléants aux cours sur proposition de la conférence des présidents;
- b. d'adopter le projet de budget et les comptes à l'intention de l'Assemblée fédérale;
- c. d'engager les greffiers et de les attribuer aux cours sur proposition de celles-ci;
- d. de veiller à ce que les prestations des services scientifiques et administratifs répondent aux besoins du tribunal;
- e. de garantir une formation continue adéquate du personnel;

- f. d'accorder les autorisations pour les activités accessoires des juges ordinaires après avoir entendu la conférence des présidents;
- g. d'exercer la surveillance sur le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral;
- h. de traiter toutes les autres affaires administratives qui ne relèvent pas de la compétence de la cour plénière ou de la conférence des présidents.

**Art. 16, al. 1**

<sup>1</sup> Les cours sont constituées pour deux ans. Leur composition est rendue publique.

**Art. 17, al. 1 et 3**

<sup>1</sup> Les présidents des cours sont nommés pour deux ans.

<sup>3</sup> La fonction de président d'une cour ne peut pas être exercée plus de six ans.

**Art. 19, al. 1**

<sup>1</sup> La cour plénière, la conférence des présidents, la commission administrative et les cours rendent leurs arrêts, prennent leurs décisions et procèdent aux élections et nominations à la majorité absolue des voix, à moins que la loi n'en dispose autrement.

**Art. 22, al. 1**

<sup>1</sup> *Biffer*

**Art. 24**            Secrétariat général

<sup>1</sup> *Biffer*

<sup>2</sup> Le secrétaire général dirige l'administration du tribunal, y compris les services scientifiques. Il assure le secrétariat de la cour plénière, de la conférence des présidents et de la commission administrative.

**Art. 29, al. 2**

<sup>2</sup> Le juge instructeur statue comme juge unique sur la radiation du rôle des procédures devenues sans objet ou achevées par un retrait ou une transaction judiciaire.

**Art. 54, al. 1, let. b**

<sup>1</sup> Le Tribunal fédéral délibère en audience:

...

- b. s'il n'y a pas unanimité.

Art. 55, al. 1

<sup>1</sup> *Comme le Conseil fédéral*

### **Chapitre 3: Le Tribunal fédéral en tant que juridiction ordinaire de recours**

...

#### **Art. 70, al. 1 et 2, let. a<sup>bis</sup>**

<sup>1</sup> Dans les affaires pécuniaires, le recours n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 30 000 francs.

<sup>2</sup> Même lorsque la valeur litigieuse minimale n'est pas atteinte, le recours est recevable:

a<sup>bis</sup>. *biffer*

#### **Art. 74** Exception

Le recours n'est pas recevable contre les décisions de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, à l'exception de celles relatives à des mesures de contrainte.

#### **Art. 78, al. 1, let. c<sup>bis</sup>, f, et 1, al. 2 et 3**

<sup>1</sup> Le recours n'est pas recevable contre:

c<sup>bis</sup>. *biffer*

- f. les décisions en matière de rapports de travail de droit public qui concernent une contestation non pécuniaire, à l'exception de l'égalité des sexes;

- l. *comme le Conseil fédéral*

<sup>2</sup> *Biffer*

<sup>3</sup> *Biffer*

#### **Art. 79** Valeur litigieuse minimale

<sup>1</sup> S'agissant de prétentions pécuniaires en matière de responsabilité étatique et de rapports de travail de droit public, le recours n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 30 000 francs.

<sup>2</sup> Même lorsque la valeur litigieuse n'atteint pas ce montant, le recours est recevable si la contestation soulève une question juridique de principe.

*Titre avant l'art. 89a*

*Biffer*

**Art. 89a**

*Biffer*

**Art. 92a, al. 2**

<sup>2</sup> *Biffer*

**Art. 94, al. 6**

<sup>6</sup> Si la décision d'un tribunal cantonal supérieur peut être déferée à une autre autorité judiciaire cantonale pour une partie seulement des griefs visés par les art. 90 à 92a, le délai de recours commence à courir à compter de la notification de la décision de cette autorité judiciaire.

**Art. 96, al. 1**

<sup>1</sup> Si nécessaire, le Tribunal fédéral communique le recours à l'autorité précédente ainsi qu'aux éventuelles autres parties ou participants à la procédure ou aux autorités qui ont qualité pour recourir; ce faisant, il leur impartit un délai pour se déterminer.

**Art. 102**      Juge unique

<sup>1</sup> Le président de la cour ou un juge qu'il a désigné décide en procédure simplifiée de ne pas entrer en matière:

- a. sur un recours manifestement irrecevable;
- b. sur un recours dont la motivation est manifestement insuffisante (art. 39, al. 2);
- c. sur un recours introduit de manière procédurière ou abusive.

<sup>2</sup> L'arrêt est motivé par une brève indication de la cause de l'irrecevabilité.

**Art. 102a**      Composition à trois

<sup>1</sup> La cour décide, dans une composition de trois juges, de ne pas entrer en matière sur un recours qui ne soulève pas une question juridique de principe si le recours n'est recevable qu'à cette condition (art. 70 et 79). L'art. 54, al. 1, let. b, n'est pas applicable.

<sup>2</sup> Ils décident dans la même composition à l'unanimité:

- a. de rejeter un recours manifestement infondé;
- b. d'admettre un recours manifestement fondé, en particulier si l'acte attaqué s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral sans que celle-ci ne nécessite un nouvel examen.

<sup>3</sup> L'arrêt est motivé sommairement. Il peut renvoyer partiellement ou entièrement à la décision attaquée.

**Art. 104, al. 3**

<sup>3</sup> L'autorité qui précède immédiatement le Tribunal fédéral doit pouvoir examiner au moins les griefs visés aux art. 90 à 92a. Sont réservées les voies de droit cantonales visées à l'art. 94, al. 6.

*Titre avant l'art. 105a*

**Chapitre 4a: Recours constitutionnel subsidiaire**

**Art. 105a** Principe

Le Tribunal fédéral connaît des recours constitutionnels contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance qui ne peuvent faire l'objet d'aucun recours selon le chapitre 3.

**Art. 105b** Autorités précédentes

Les dispositions du chapitre 3 sur les autorités cantonales précédentes (art. 71 ou 80) s'appliquent par analogie.

**Art. 105c** Qualité pour recourir

A qualité pour former un recours constitutionnel quiconque:

- a. a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire; et
- b. a un intérêt juridique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée.

**Art. 105d** Motifs de recours

Le recours constitutionnel peut être formé pour violation des droits constitutionnels.

**Art. 105e** Procédure de recours

Les art. 85 à 89, 93, 94, 96, 97, al. 1 et 3, 98, 100, al. 2, et 101 à 105 s'appliquent par analogie à la procédure du recours constitutionnel.

**Art. 105f** Faits déterminants

<sup>1</sup> Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente.

<sup>2</sup> Il peut rectifier ou compléter les constatations de l'autorité précédente si les faits ont été établis en violation du droit au sens de l'art. 105d.

**Art. 105g**      Recours ordinaire simultané

<sup>1</sup> Si une partie forme contre une décision aussi bien un recours ordinaire qu'un recours constitutionnel, elle doit déposer les deux recours dans un seul mémoire.

<sup>2</sup> Le Tribunal fédéral statue sur les deux recours dans la même procédure.

<sup>3</sup> Il examine les griefs invoqués selon les dispositions applicables au type de recours concerné.