



4 août 2017

Modification de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF)

Synthèse des résultats de la consultation

1 Les résultats en bref

L'avant-projet de modification de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)¹ a reçu un accueil positif de 19 cantons et de la majorité des associations qui se sont exprimées. Parmi les partis représentés au Conseil fédéral, l'un soutient le projet (PLR), un autre s'y oppose (PDC) et deux ont des objections parfois majeures (PS et UDC). Le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral représentaient les tribunaux fédéraux dans le groupe chargé des travaux préparatoires et sont d'accord avec l'avant-projet. Certains changements proposés ont fait l'objet de remarques nuancées ou de critiques. Les cantons d'Argovie, de Schaffhouse, de Soleure et du Valais, le PDC, le PS et quelques associations (dont la Fédération suisse des avocats) ne pourraient approuver le projet que s'il était modifié sur des points importants. Les cantons de Lucerne, d'Obwald et de Zurich, de même que deux associations de juristes², sont d'avis qu'il faut renoncer à réviser la LTF.

Les remarques et les critiques ont surtout concerné la réglementation de l'accès restreint au Tribunal fédéral dans le domaine de la liste d'exceptions et des valeurs litigieuses, les nouvelles exceptions relatives au droit des étrangers et au droit pénal et la suppression du recours constitutionnel subsidiaire. La restriction du pouvoir d'examen de l'opportunité du Tribunal administratif fédéral est majoritairement rejetée. Quelques participants à la consultation demandent une amélioration de la protection juridictionnelle en relation avec les informations diffusées avant les votations fédérales.

2 Objet de la consultation

La consultation portait sur l'avant-projet du 4 novembre 2015 de modification de la LTF (AP-LTF) et sur le rapport qui l'accompagnait.

Les principaux changements prévus par l'AP-LTF sont les suivants :

- Dans les cas où le recours au Tribunal fédéral (en matière civile, en matière pénale ou en matière de droit public) est en principe irrecevable en raison de la valeur litigieuse ou du domaine sur lequel il porte, une exception est prévue dès lors que ce recours soulève une question juridique de principe ou qu'il s'agit pour d'autres motifs d'un cas particulièrement important. Le domaine de l'asile reste cependant exclu.
- Deux nouvelles exceptions sont prévues en matière pénale (recours exclu en principe) : les amendes pour contravention d'un montant inférieur ou égal à 5 000 francs et les décisions des autorités cantonales de recours (et non celles d'appel) qui ne concernent pas des mesures de contrainte ou des ordonnances de classement.
- Les personnes lésées qui ne sont pas aussi des victimes au sens de la loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes (LAVI)³ ne peuvent plus porter devant le Tribunal fédéral les simples décisions procédurales des autorités pénales.
- En droit des étrangers, le recours au Tribunal fédéral n'est recevable que de manière limitée (questions juridiques de principe ou autre cas particulièrement importants) si la personne concernée ne possède pas une autorisation de séjour depuis dix ans ou bien une autorisation d'établissement. Aujourd'hui, le recours est généralement tout à fait exclu, sauf si l'intéressé a droit à une autorisation.
- Le recours constitutionnel subsidiaire est supprimé.

¹ RS 173.110

² Juristes démocrates de Suisse ; Section suisse de la Commission internationale de juristes.

³ RS 312.5

Ces modifications ont pour but de stabiliser à moyen et long terme la charge de travail du Tribunal fédéral et de garantir mieux qu'aujourd'hui que le Tribunal fédéral traite principalement – et dans tous les domaines du droit – les cas les plus importants.

3 Déroutement de la consultation

La consultation a été ouverte le 4 novembre 2015 et a duré jusqu'au 29 février 2016⁴.

Au total, 82 avis ont été rendus. Tous les cantons et les partis politiques représentés au Conseil fédéral, les tribunaux fédéraux, de nombreuses associations (pour la plupart œuvrant à l'échelle nationale), quelques entreprises assumant des tâches publiques et 4 particuliers se sont prononcés.

La liste des participants à la consultation se trouve en annexe.

4 Appréciation fournie par les participants à la consultation

4.1 Appréciation générale

La grande majorité – 56 intervenants, dont 19 cantons et 2 partis politiques - approuvent explicitement les grandes lignes de l'avant-projet ou émettent des demandes qui ne remettent pas en question sa conception.

Quelques participants, sans contester l'opportunité de réviser la LTF, ne peuvent accepter des points importants de l'avant-projet, tels que la suppression du recours constitutionnel subsidiaire ou la nouvelle réglementation du recours en droit des étrangers. Cette opposition est surtout le fait de 4 cantons⁵, du PDC, du PS, de l'Union des villes suisses, de Travail Suisse et de la Fédération suisse des avocats.

3 cantons⁶, les Juristes démocrates de Suisse, la Section suisse de la Commission internationale de juristes et 6 autres participants rejettent la révision dans son ensemble. Ils l'estiment inutile ou considèrent la grande partie des mesures proposées comme une restriction critiquable de la protection juridictionnelle.

4.2 Restriction générale du recours dans le domaine d'application de la liste d'exceptions et valeur litigieuse minimale

Selon l'avant-projet, la liste d'exceptions et la valeur litigieuse minimale ne s'appliquent pas lorsque le recours soulève une question juridique de principe ou qu'il s'agit d'un cas particulièrement important. Le fait que, grâce à cette règle, les décisions de grande portée du Tribunal administratif fédéral puissent aussi être attaquées devant le Tribunal fédéral est généralement approuvé. Le recours constitutionnel subsidiaire, qui assume en partie cette fonction, ne peut être saisi que contre des décisions d'autorités cantonales.

⁴ Voir la communication dans la FF **2015** 7085.

⁵ Argovie, Schaffhouse, Soleure, Valais.

⁶ Lucerne, Obwald, Zurich.

Dans nombre d'avis⁷, on reproche aux termes « question juridique de principe » et « cas particulièrement important » leur imprécision, ainsi que le fait qu'ils ne garantissent pas que le Tribunal fédéral entre en matière sur un recours si la décision attaquée a peut-être violé des droits constitutionnels ou la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950⁸. Certains craignent une limitation de la protection juridictionnelle qui ne saurait être acceptée, en tout cas lorsqu'il s'agit de décisions d'autorités cantonales. Les termes indéterminés donnent, selon eux, une trop grande marge de manœuvre au Tribunal fédéral, empêchant les justiciables de prévoir avec certitude si leur recours sera recevable.

4.3 Nouvelles restrictions du recours en matière pénale

La limite de 5 000 francs pour les recours portant sur des amendes pour contravention (lorsqu'il ne s'agit ni d'une question juridique de principe ni d'un autre cas particulièrement important) est approuvée expressément par 6 cantons⁹, le PLR et l'Union suisse des arts et métiers, mais rejetée par 4 cantons¹⁰, l'UDC, 6 associations¹¹ et 2 facultés de droit¹². Le canton de Genève préconise une limite de 1 000 francs. Les autres intervenants ne font pas de proposition précise.

Plusieurs participants à la consultation¹³ critiquent la restriction des recours contre les décisions des autorités de recours cantonales ou du droit de recours des simples lésés¹⁴, avec des arguments très variés. Le principal motif avancé est qu'il s'agit d'une limitation injustifiée de la protection juridictionnelle. De plus, il a été avancé que le régime qui doit s'appliquer aux ordonnances de non-entrée en matière et aux décisions ultérieures indépendantes¹⁵ n'apparaît pas clairement, ce qui représente une lacune.

4.4 Suppression du recours constitutionnel subsidiaire

Les participants à la consultation qui trouvent trop indéterminés les critères du recours au Tribunal fédéral contre des décisions relevant de la liste d'exceptions ou excédant la valeur litigieuse minimale (question juridique de principe, cas particulièrement important ; voir ch. 4.2), sont souvent critiques vis-à-vis de la suppression du recours constitutionnel subsidiaire. Certains la rejettent très nettement¹⁶. Selon la FSA, la fonction, essentielle au regard de l'Etat, du recours constitutionnel subsidiaire (application uniforme du droit dans le domaine des droits fondamentaux, garantie d'une instance fédérale avant la saisine éventuelle de la CEDH) justifie la charge que cette voie de droit représente pour le Tribunal fédéral (aujourd'hui environ 5 % des affaires dont il connaît). Elle relève que le Conseil fédéral défendait

⁷ Notamment les cantons d'Argovie, de Bâle-Ville, de Lucerne, d'Obwald, de Schaffhouse, de Soleure, du Valais, de Vaud, de Zurich ; PDC ; Union des villes suisses, Centre Patronal, Travail Suisse, Juristes démocrates de Suisse, Fédération romande des consommateurs, Fédération suisse des avocats, Section suisse de la Commission internationale de juristes, Solidarité sans frontières.

⁸ RS 0.101

⁹ Bâle-Ville, Schwyz, St-Gall, Uri, Vaud, Zurich.

¹⁰ Obwald, Schaffhouse, Soleure, Valais.

¹¹ Centre Patronal, Juristes démocrates de Suisse, Fédération des Entreprises Romandes, grundrechte.ch, Fédération suisse des avocats, Section suisse de la Commission internationale de juristes.

¹² Universités de Genève et Neuchâtel.

¹³ Cantons de Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Genève, Lucerne, Obwald, Soleure, Thurgovie, Zurich ; Juristes démocrates de Suisse, Fédération des Entreprises Romandes, Fédération suisse des avocats, Conférence des procureurs de Suisse ; Universités de Genève, Lausanne, Neuchâtel.

¹⁴ Nous entendons par là les personnes lésées qui ne sont pas victimes au sens de la LAVI.

¹⁵ Art. 310 et 363 ss du code de procédure pénale (CPP ; RS 312.0).

¹⁶ Cantons de Lucerne, Obwald, Soleure, Zurich ; PDC ; Union des villes suisses, Centres sociaux protestants, Juristes démocrates de Suisse, Fédération suisse des avocats, Section suisse de la Commission internationale de juristes.

encore cette optique dans son rapport d'évaluation de 2013. D'autres expriment des réserves, se demandant si la protection des droits fondamentaux par la cour suprême est suffisamment assurée selon la conception de l'avant-projet¹⁷.

La suppression du recours constitutionnel subsidiaire est soutenue par 3 cantons¹⁸, le PLR, Economiesuisse et, bien qu'elle craigne que davantage d'affaires ne soient portées devant la CEDH plutôt que devant le Tribunal fédéral, l'UDC.

4.5 Compétences du Tribunal fédéral en matière d'étrangers et d'asile

4.5.1 Droit des étrangers

En dehors des questions juridiques de principe et des autres cas particulièrement importants, la disposition proposée de l'art. 83 (liste d'exceptions) concernant les étrangers n'ouvre la voie du recours au Tribunal fédéral que si la personne concernée a obtenu une autorisation d'établissement ou est autorisée à séjourner en Suisse depuis au moins dix ans. Cette nouvelle approche a reçu un accueil favorable de 2 cantons¹⁹, de l'Union suisse des arts et métiers et de l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire. 4 cantons²⁰ et 3 associations²¹ se disent sceptiques. Les Juristes démocrates de Suisse et Solidarité sans frontières rejettent la modification.

La règle spéciale régissant la recevabilité des recours contre les décisions du Tribunal administratif fédéral mentionnées à l'art. 84 AP-LTF se heurte à une incompréhension assez générale. D'une part, l'existence de plusieurs règles concernant le droit des étrangers est jugée trop compliquée. D'autre part, certains intervenants s'insurgent contre l'idée que le Tribunal administratif fédéral puisse décider lui-même si sa décision pourra être attaquée ou non.

Toutefois, 4 cantons²² et l'UDC tendent à penser que la possibilité de recourir contre les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière d'étrangers devrait être très restreinte.

4.5.2 Droit en matière d'asile

Le canton de Zoug, le PS, l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire et, en substance, l'Union syndicale suisse et l'Université de Neuchâtel demandent la possibilité, dans le domaine de l'asile, de porter les questions juridiques de principe devant le Tribunal fédéral (dans le sens de l'art. 84, al. 2, AP-LTF).

4.6 Protection juridictionnelle dans le domaine des droits politiques

6 cantons²³, le PS et l'Union des villes suisses estiment que la révision de la loi devrait aussi améliorer la protection juridictionnelle dans le domaine des droits politiques, comme le Conseil fédéral l'avait laissé entendre dans son rapport du 30 octobre 2013 sur les résultats de l'évaluation de la nouvelle organisation judiciaire fédérale²⁴.

¹⁷ Cantons de Glaris, Vaud ; PS ; Universités de Genève et Neuchâtel.

¹⁸ Neuchâtel, Thurgovie, Zoug.

¹⁹ Nidwald, Zoug.

²⁰ Bâle-Ville, Genève, Soleure, Thurgovie.

²¹ Travail Suisse, Centres sociaux protestants, Fédération des Entreprises Romandes.

²² Argovie, Neuchâtel, Tessin, Valais.

²³ Argovie, Bâle-Ville, Berne, Genève, Schaffhouse, Soleure.

²⁴ FF 2013 8143, ch. 4.5.5.

4.7 Restriction du pouvoir d'examen de l'opportunité du Tribunal administratif fédéral

L'avant-projet prévoit que le Tribunal administratif fédéral n'examine que les faits et la conformité au droit, à moins que la loi n'autorise exceptionnellement le contrôle de l'opportunité. Cette proposition n'est approuvée que par les cantons de Bâle-Campagne et de Berne. Tous les autres avis exprimés sur le sujet sont négatifs²⁵, pour le motif qu'il n'est pas acceptable de restreindre ainsi la protection juridictionnelle.

5 Avis concernant la mise en œuvre du projet dans les cantons

8 cantons²⁶ soulignent le travail supplémentaire que les autorités cantonales de recours au sens de l'art. 20 CPP auront si les décisions des instances cantonales inférieures ne sont plus directement attaquables devant le Tribunal fédéral (abrogation de l'art. 80, al. 2, 3^e phrase, LTF). 6 d'entre eux contestent l'assertion du rapport selon laquelle cette charge supplémentaire est minime.

6 Consultation

Selon l'art. 9 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation²⁷, sont accessibles au public les documents soumis à consultation, les avis exprimés, après expiration du délai de consultation, et le rapport rendant compte des résultats, une fois que le Conseil fédéral en a pris connaissance. Les avis exprimés peuvent être consultés dans leur intégralité à l'Office fédéral de la justice.

²⁵ Cantons de Bâle-Ville, Zurich ; PLR, PS ; Union suisse des arts et métiers, Gastrosuisse, grundrechte.ch, Fédération suisse des avocats, Section suisse de la Commission internationale de juristes, Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire, Swisscom et 9 organisations environnementales œuvrant à l'échelle nationale dont les positions étaient quasiment identiques.

²⁶ Bâle-Ville, Berne, Genève, Lucerne, Obwald, Schaffhouse, Schwyz, Zurich.

²⁷ RS 172.061

Verzeichnis der Eingaben
Liste des organismes ayant répondu
Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Eidgenössische Gerichte und Bundesanwaltschaft / Tribunaux fédéraux et Ministère public de la Confédération / Tribunali della Confederazione e Ministero pubblico della Confederazione

BGer/TF	Bundesgericht Tribunal fédéral Tribunale federale
BVGer/TAF	Bundesverwaltungsgericht Tribunal administratif fédéral Tribunale amministrativo federale
BStGer/TPF	Bundesstrafgericht Tribunal pénal fédéral Tribunale penale federale
BPatG	Bundespatentgericht Tribunal fédéral des brevets Tribunale federale dei brevetti

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / partiti rappresentati nell' Assemblea federale

CVP/PDC/PPD	Christlichdemokratische Volkspartei Parti démocrate-chrétien Partito popolare democratico
FDP/PLR	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali
SVP/UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione Democratica di Centro
SPS/PSS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Schweizerischer Städteverband

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia

CP	Centre Patronal
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
Gastrosuisse	Gastrosuisse für Hotellerie und Restauration Gastrosuisse pour l'hôtellerie et la restauration Gstrosuisse per l'Albergheria e la Ristzorzazione
SGB/USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
sgv/usam	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e dei mestieri
Travail Suisse	Travail Suisse

Weitere Interessierte / Autres intéressés / Altri interessati

AIPPI	Schweizerische Vereinigung zum Schutz des Geistigen Eigentums Association suisse pour la protection de la propriété intellectuelle AXA Versicherungen AG Alessandro Brenci, Lausanne Centres sociaux protestants
DJS/JDS/GDS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes démocrates de Suisse Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri EWZ (Stadt Zürich) Fédération des entreprises romandes
FRC	Fédération romande des consommateurs Peter Fertig / Britta Keller, Zürich grundrechte.ch Inclusion Handicap Felix Hunziker, Zurich
INGRES	Institut für gewerblichen Rechtsschutz

ICJ-CH	Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission Section suisse de la Commission internationale de juristes Sezione svizzera della Commissione Internazionale di Giuristi
LES-CH	Licensing Executives Society Switzerland Mountain Wilderness
Post/Poste/Posta	Post CH AG Poste CH SA Posta CH SA Pro Natura
PVB/APC	Personalverband des Bundes Association du personnel de la Confédération Associazione del personale della Confederazione
SAC/CAS	Schweizer Alpen-Club Club alpin suisse Club Alpino Svizzero
SAV/FSA	Schweizerischer Anwaltsverband Fédération suisse des avocats Federazione Svizzera degli Avvocati
SKG/SSDP	Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft Société suisse de droit pénal Società svizzera di diritto penale
SL/FP	Stiftung Landschaftsschutz Schweiz Fondation suisse pour la protection du paysage Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio
SMV/ASLOCA/ASI	Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband Association suisse des locataires Associazione Svizzera Inquilini Schweizer Wanderwege Suisse Rando Sentieri Svizzeri
SOSF	Solidarité sans frontières
SSK/CPS	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz Conférence des procureurs de Suisse Conferenza dei procuratori della Svizzera
Suva	Suva
SVR/ASM	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire Associazione Svizzera dei Magistrati
SVS/ASPO/ASPU	Bird Life Schweiz Bird Life Suisse Bird Life Svizzera Swisscom AG

	Université de Genève, faculté de droit
UNIL	Université de Lausanne, faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique
UNINE	Université de Neuchâtel, faculté de droit
VCS/ATE/ATA	Verkehrs-Club der Schweiz Association transports et environnement Associazione traffico e ambiente
VSE/AES	Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen Association des entreprises électriques suisses Associazione delle aziende elettriche svizzere
	WWF Schweiz
	Wyssmann und Partner, Oensingen
	Zürcher Anwaltsverband

Verzicht auf Stellungnahme / Renonciation à une prise de position / Rinuncia alla presa di posizione

Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori
Schweizerische Gesellschaft für Haftpflicht- und Versicherungsrecht
Société suisse du droit de la responsabilité civile et des assurances