

Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (extraits)

A) Les points faibles de l'organisation judiciaire fédérale actuelle

1. La surcharge du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances

La surcharge du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances constitue un problème permanent depuis les années 80. La révision partielle de la loi fédérale d'organisation judiciaire de 1991 a quelque peu soulagé les tribunaux, mais les mesures d'allégement ont été rapidement compensées par l'accroissement du nombre de nouveaux cas.

Le Tribunal fédéral à Lausanne avait enregistré près de 3'000 nouveaux dossiers en 1978. Dans les années 80, le nombre de nouveaux cas a passé à 4 000 par année. Au début des années 90, leur nombre accusa une nouvelle hausse sensible, atteignant entre 5 200 et 5 400 par année. Au cours des six dernières années, ce nombre s'est stabilisé à ce niveau. Le nombre des affaires en cours (cas en suspens à la fin d'un exercice annuel) a pu être ramené de 2 000 à 1 600 environ. Cette stabilisation relative ne saurait être interprétée comme une détente. La charge de travail est devenue quasi insupportable pour le tribunal.

La situation du Tribunal fédéral des assurances (TFA) à Lucerne a connu un développement encore plus critique. Au cours des dix dernières années, les nouveaux cas ont passé de 1 194 à 2 521, soit une augmentation de 111 %. Durant la même période, le TFA est parvenu à liquider jusqu'à 93 % des dossiers, mais le nombre de cas en suspens est néanmoins passé de 883 à 2 109, soit une augmentation de 138 %. La durée moyenne de traitement d'une affaire est de neuf mois.

Alors que la charge des tribunaux ne cesse de croître, le nombre des juges fédéraux n'a pas changé depuis 1984. Le Tribunal fédéral compte aujourd'hui 30 membres et 30 juges suppléants; le TFA se compose de 9 juges (9 à 11 à partir de 2001). Jusqu'à présent, nos autorités judiciaires supérieures ont pu faire face au besoin croissant de la justice grâce au concours de greffiers et de juristes dont l'effectif n'a cessé d'augmenter.

Les causes de la surcharge

Les causes de l'augmentation constante du nombre d'affaires soumises au Tribunal fédéral et au TFA depuis 30 ans résident tout d'abord dans le fait que de *nouveaux domaines de la vie et de l'économie* ont été soumis à une réglementation juridique. C'est ainsi que le nombre de dispositions légales n'a cessé d'augmenter, de même

que leur technicité et leur complexité. L'accroissement de la législation fédérale engendre nécessairement un élargissement du contrôle de la part du Tribunal fédéral, et plus les normes sont complexes, plus le besoin de recourir à l'autorité judiciaire suprême pour faire trancher les questions sujettes à interprétation se fait sentir. D'autre part, la situation conjoncturelle des années 90 a conduit à une augmentation sensible des recours, notamment dans le domaine des assurances sociales (AVS, assurance-invalidité, assurance-chômage). L'évolution enregistrée dans ce domaine est d'autant plus préoccupante que, contrairement aux expériences antérieures, le nombre des recours n'a pas diminué en dépit de la reprise conjoncturelle de ces dernières années. Les raisons de cette situation demeurent obscures.

La charge de travail s'est encore accrue du fait que le Tribunal fédéral fonctionne dans de nombreux cas comme *première instance judiciaire*. Les procédures y relatives accaparent davantage le tribunal que lorsqu'il doit examiner uniquement la légalité d'un jugement.

Les cas dans lesquels le Tribunal fédéral fonctionne comme *première et unique instance (procès directs)* provoquent une masse de travail particulièrement importante. Même si le nombre de procès directs semble relativement faible par rapport au volume global des affaires pendantes devant le Tribunal fédéral, chaque cas exige une activité disproportionnée, parce que le Tribunal fédéral doit lui-même établir les faits au cours d'une procédure probatoire demandant beaucoup de temps.

Les conséquences et les risques de la surcharge

La charge croissante des affaires depuis des années a entraîné une hausse des cas en suspens et une pression constante sur l'activité des juges. Pour assurer le fonctionnement des tribunaux et maintenir la durée des procédures dans des limites acceptables de la part d'un Etat de droit, il était indispensable que les juges délèguent davantage de tâches, telles que la préparation des rapports, à leurs collaborateurs juridiques. Il n'est cependant pas possible de maîtriser la surcharge des tribunaux en augmentant indéfiniment le nombre des collaborateurs juridiques. Ces derniers peuvent certes décharger les juges de certains travaux préparatoires et rédactionnels, mais ils ne sauraient endosser la responsabilité des jugements.

La surcharge constante et l'obligation de liquider le plus grand nombre d'affaires possible risquent d'empêcher les hautes cours d'exécuter correctement les *trois fonctions principales* qui leur incombent, à savoir garantir au justiciable la protection juridictionnelle à laquelle il a droit dans le cas d'espèce, assurer une application uniforme du droit dans toute la Suisse et contribuer au développement de la jurisprudence. Dans les périodes de surcharge constante, le Tribunal fédéral est certes en mesure de garantir l'unité du droit, mais, pour des raisons de manque de temps, il ne lui est plus possible d'assurer la coordination souhaitable de la jurisprudence au sein du tribunal. Par suite de surcharge, il ne dispose plus d'assez de temps pour réfléchir au droit en vigueur et, si nécessaire, pour adapter celui-ci aux besoins d'une réalité fluctuante. La surcharge peut également compromettre l'impartialité du juge, car un juge surchargé peut être enclin à suivre l'argumentation

plausible d'une partie ou à adopter le point de vue de l'autorité inférieure, car il n'a plus le temps de se livrer à une étude approfondie de la situation juridique. La pression constante des affaires risque d'entraver la *capacité de fonctionnement* des tribunaux suprêmes. Il existe un risque que les tribunaux suprêmes ne soient plus en mesure de garantir que chaque litige soit tranché dans un délai raisonnable comme l'exige l'art. 29 de la Constitution fédérale. La meilleure protection juridictionnelle assurée par la Constitution et la loi n'est d'aucun secours aux citoyens si un tribunal ne se prononce pas en temps utile. La qualité même de la jurisprudence peut en pâtir.

2. La complexité du système des voies de droit

L'organisation judiciaire fédérale se caractérise par une multiplicité de moyens de droit et de plaintes, qu'il est parfois difficile de délimiter. Qui plus est, il arrive ici ou là que des régimes distincts coexistent dans le cadre d'une seule et même voie de droit, s'agissant notamment du pouvoir d'examen ou de l'épuisement des instances préalables. Il s'ensuit que tant le Tribunal fédéral que les parties à la procédure sont contraints de consacrer un temps relativement important au traitement de questions formelles. En 1999, un quart des recours (1 470 affaires) ont été déclarés irrecevables; pour les recours de droit public, cette proportion est même de près du tiers.

3. Les lacunes dans la protection juridictionnelle

Au cours des dernières décennies, le développement de la juridiction administrative sur le plan fédéral et cantonal a étendu la protection juridictionnelle en Suisse. Il persiste néanmoins des lacunes.

Un besoin de réforme résulte de l'introduction de la *garantie générale de l'accès au juge* sur le plan constitutionnel selon la *réforme de la justice*. La garantie de l'accès au juge assure au justiciable le droit d'accès à un tribunal indépendant pour, en principe, tous les litiges. La mise en vigueur de la réforme de la justice doit permettre de généraliser la garantie de l'accès au juge sur le plan légal. Actuellement, il n'existe pas d'accès à un tribunal indépendant en particulier dans les domaines du droit administratif fédéral où le Conseil fédéral ou un département tranche définitivement. Les actes administratifs des cantons peuvent faire l'objet d'un recours de droit public devant le Tribunal fédéral, mais cette voie de droit ne permet pas un contrôle complet des faits et du droit et ne satisfait donc pas aux exigences constitutionnelles de la garantie de l'accès au juge.

Une autre lacune de la protection juridictionnelle concerne le *droit de recours des autorités*, qui n'entre pas actuellement dans le champ d'application du recours constitutionnel (recours de droit public), ce qui peut engendrer des situations inévitables. C'est ainsi que le gouvernement ne peut par exemple pas attaquer un jugement du tribunal administratif qui touche le canton dans ses prérogatives souveraines pour cause d'application erronée des droits constitutionnels des citoyens, parce que le recours de droit public est réservé en principe aux particuliers

en tant que titulaires des droits constitutionnels et n'est pas ouvert aux collectivités publiques.

La protection juridictionnelle dans le domaine des *droits politiques de la Confédération* semble également nécessiter une réforme. Si l'on fait abstraction des compétences marginales du Tribunal fédéral dans les cas prévus à l'art. 80 LDP, il n'existe pas une véritable protection judiciaire en ce domaine, car les recours contre les décisions des gouvernements cantonaux en matière de votations fédérales ou d'élections au Conseil national sont tranchés en dernière instance par le Conseil fédéral ou le Conseil national (art. 81 et 82 LDP).

Du point de vue de la protection juridictionnelle, les compétences attribuées au Tribunal fédéral en tant que *juridiction pénale fédérale de première instance* ne sont pas non plus satisfaisantes. Dans ces cas, le Tribunal fédéral se prononce comme instance unique sur la culpabilité de personnes, sans possibilité pour ces dernières de recourir à une juridiction supérieure.

B) Les démarches relatives à la révision de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale

La loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 a fait l'objet de plusieurs projets de révisions. En 1985, le Conseil fédéral a présenté un premier projet d'allègement fondé sur les travaux de la commission d'experts Hans Dubs. Le projet soumis au référendum a toutefois été rejeté en votation populaire le 1^{er} avril 1990 en raison notamment de l'augmentation de la valeur litigieuse des causes civiles et de la procédure d'examen préalable des recours de droit public.

Les objets non contestés du projet de 1989 ont été repris dans la révision de l'OJ de 1991. La majeure partie de la révision est entrée en vigueur le 15 février 1992. Elle a notamment développé les autorités judiciaires de première instance en matière de juridiction administrative par l'institution de nouvelles commissions de recours spéciales et par l'obligation imposée aux cantons d'instaurer des autorités judiciaires cantonales de première instance pour statuer sur les cas susceptibles d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral; elle a également généralisé la composition du tribunal à trois juges, introduit la procédure par voie de circulation et étendu la procédure simplifiée.

Les commissions de gestion des Chambres fédérales, qui s'occupent régulièrement de la gestion des tribunaux fédéraux dans le cadre de la haute surveillance, ont considéré que la surcharge des tribunaux devenait insupportable.

Face à la charge de travail toujours plus importante des hautes cours, les deux Commissions de gestion ont présenté en 1999 une initiative parlementaire demandant une révision partielle de l'organisation judiciaire fédérale en vue de décharger le Tribunal fédéral. Cette initiative prévoyait des mesures particulières d'allègement qui devaient être prises avant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. A l'exception de la simplification de la procédure par voie de

circulation et de la limitation du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances, le parlement a adopté les mesures d'urgence proposées en juin 2000. Cette révision partielle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Les grandes lignes du projet

La présente révision totale de l'organisation judiciaire fédérale comprend *trois nouvelles lois*: la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF), la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF) et la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF). La loi sur le Tribunal fédéral remplace la loi fédérale d'organisation judiciaire actuelle (OJ); les lois sur le Tribunal pénal fédéral et sur le Tribunal administratif fédéral sont deux actes législatifs supplémentaires, qui règlent l'organisation des deux tribunaux fédéraux inférieurs à créer.

Les trois projets de lois sont étroitement liés car ils sont calqués les uns sur les autres. Ils seront néanmoins soumis séparément au référendum. On admet que les trois lois seront adoptées et entreront en vigueur *simultanément*. Une mise en vigueur échelonnée dans le temps exigerait des adaptations importantes des autres projets et du droit en vigueur.

A) Mesures visant à décharger le Tribunal fédéral

Si l'on veut que le Tribunal fédéral conserve sa capacité de fonctionnement, il faut impérativement le décharger. Le projet prévoit pour l'essentiel quatre mesures de décharge: le développement des autorités judiciaires précédentes, l'augmentation des valeurs litigieuses minimales et l'extension de leur champ d'application, l'exclusion de certains domaines de la compétence du Tribunal fédéral et la procédure simplifiée.

1. Le développement des autorités judiciaires de première instance

Le principe est que le Tribunal fédéral ne doit plus statuer en tant qu'autorité de *première instance judiciaire*. Les exceptions doivent être circonscrites à quelques rares cas particuliers. A l'avenir, il ne devrait plus être possible de recourir directement au Tribunal fédéral contre les décisions des autorités administratives: la voie de recours devra normalement passer par une autorité judiciaire intermédiaire.

Cette mesure réduira la charge du Tribunal fédéral, car celui-ci pourra limiter son examen à des questions de droit dans les cas de recours qui auront été examinés au préalable tant sur le plan des faits que sur celui du droit par une autorité judiciaire indépendante. La constatation et l'examen approfondi des faits n'est pas une tâche qui incombe à une cour suprême. De plus, le Tribunal fédéral pourra profiter du filtrage opéré par les autorités judiciaires précédentes. Le jugement d'un tribunal indépendant, même s'il émane d'une instance inférieure, sera mieux accepté par les parties qu'une décision d'une autorité administrative, de sorte que l'on peut s'attendre à une diminution des cas qui aboutiront au Tribunal fédéral.

Il faut également décharger le Tribunal fédéral des *procès directs*. Il ne devra plus fonctionner comme instance unique que dans les cas où des raisons de politique générale l'exigent, notamment dans les différends entre la Confédération et les

cantons ou entre les cantons, ainsi que dans les cas de responsabilité de l'Etat dans lesquels de hauts magistrats de la Confédération sont impliqués. Le Tribunal fédéral ne devra plus connaître des procès directs en matière pénale. La réduction des procès directs au strict nécessaire allégera le Tribunal fédéral dans le domaine des procédures probatoires, qui prennent toujours beaucoup de temps. Ces deux mesures exigent le développement des tribunaux existants ou l'institution de nouvelles autorités judiciaires qui précèdent le Tribunal fédéral.

Les nouveaux tribunaux de la Confédération: Le Tribunal pénal fédéral...

Avec l'entrée en vigueur de la réforme de la justice, la Constitution fédérale prescrit expressément l'institution d'un tribunal pénal pour connaître en première instance des cas que la loi attribue à la juridiction fédérale. La présente révision prévoit dès lors que la juridiction pénale de la Confédération, qui est exercée actuellement par le Tribunal fédéral en tant que première et unique instance de la Confédération (procès directs) sera confiée à un nouveau Tribunal pénal fédéral. Les décisions de ce tribunal pourront faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. De ce fait, ce dernier sera déchargé des procès pénaux en première instance.

... et le Tribunal administratif fédéral

Dans le domaine de la juridiction administrative fédérale inférieure, le projet prévoit l'institution d'un *Tribunal administratif fédéral central* qui fonctionnera comme autorité judiciaire inférieure au Tribunal fédéral. Cette nouvelle instance judiciaire inférieure sur le plan fédéral devra assumer trois fonctions dans le système de la juridiction fédérale:

- *Premièrement*, il s'agit de réunir dans un Tribunal administratif fédéral les quelque 30 commissions fédérales de recours qui fonctionnent actuellement déjà comme autorités judiciaires inférieures au Tribunal fédéral dans la juridiction administrative fédérale ou qui - comme c'est le cas de la Commission de recours en matière d'asile - prennent des décisions en qualité d'autorité judiciaire de dernière instance.
- *Deuxièmement*, le Tribunal administratif fédéral devra combler une lacune dans les domaines de la juridiction administrative fédérale où il n'existe pas encore une autorité judiciaire inférieure au Tribunal fédéral. Les départements, les instituts autonomes et les commissions non judiciaires de la Confédération ont pris au cours des cinq dernières années près de 3 000 décisions par année en moyenne, décisions qui ne peuvent pas être portées devant une commission de recours fédérale.
- *Troisièmement*, l'institution du Tribunal administratif fédéral permettra de garantir l'accès au juge tel qu'il est prévu par la réforme de la justice dans les domaines du droit administratif fédéral où des décisions définitives sont prises par le Conseil fédéral ou un département. Dans ces domaines, les décisions devront à l'avenir pouvoir faire l'objet d'un contrôle par le Tribunal administratif fédéral. Cette garantie contribuera à une meilleure protection juridique des citoyens, sans occasionner un travail supplémentaire au Tribunal fédéral.

La nomination et le statut des juges

Les membres des commissions de recours et d'arbitrage actuelles sont nommés par le Conseil fédéral. S'agissant des membres du futur Tribunal administratif fédéral, la *commission d'experts* pour la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale

propose qu'ils soient élus par l'Assemblée fédérale. L'élection par l'Assemblée fédérale rend les postes de juge attrayants pour des personnalités compétentes et confère au Tribunal administratif fédéral un haut degré de légitimité. Il est très important que le Tribunal administratif fédéral jouisse d'une grande considération, faute de quoi il n'allégera guère la tâche du Tribunal fédéral. C'est à la seule condition que le justiciable fasse confiance au Tribunal administratif fédéral, qu'il respectera les jugements de celui-ci et qu'il ne recourra pas systématiquement au Tribunal fédéral.

Ces considérations n'ont pas convaincu tous ceux qui se sont exprimés au cours de la *consultation*. Certains estiment « exagéré » de faire élire ces juges par l'Assemblée fédérale. A l'encontre d'une élection par l'Assemblée fédérale on peut faire valoir que la charge représentée par l'élection et la réélection d'un si grand nombre de juges peut devenir lourde pour le parlement. Cela d'autant plus que les juges du Tribunal administratif fédéral comme ceux du Tribunal pénal fédéral pourront exercer leur fonction à temps partiel, ce qui aura pour effet d'accroître encore l'effectif des personnes et de compliquer un peu plus les élections et réélections (mutation des juges en place à l'occasion de vacances).

Le présent projet de loi tient compte de ces objections et propose que les juges soient nommés par le *Conseil fédéral*. Cette solution a l'avantage de la continuité par rapport à la réglementation actuelle applicable aux membres des commissions de recours et d'arbitrage et souligne la différence d'avec les membres du tribunal suprême, qui sont élus par l'Assemblées fédérale.

Juges

Tribunaux cantonaux

Si l'on entend consacrer de façon cohérente le principe selon lequel il appartient en premier lieu aux autorités judiciaires inférieures d'assurer la protection juridictionnelle du citoyen, il faut aménager partout l'accès à une telle autorité, y compris dans les cas qui relèvent de la compétence des cantons.

Pour ce qui est de la juridiction administrative liée à l'application du droit fédéral, un pas important dans ce sens a déjà été franchi avec l'introduction, en 1991, de l'art. 98a OJ. En vertu de cette disposition, les cantons ont été tenus d'instituer, avant le 15 février 1997, une autorité de recours indépendante pour tous les cas pouvant être directement déférés au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Cette extension laisse toutefois subsister des lacunes, où le Tribunal fédéral est encore appelé à statuer en première et unique instance judiciaire.

Tel est le cas tout d'abord, et surtout, de tout le champ du droit public cantonal. L'afflux des recours de droit public — qui sont la cause principale de la surcharge du Tribunal fédéral — est dû en partie aux lacunes des juridictions cantonales en matière constitutionnelle et administrative. Il faut donc tendre à ce que chaque canton confie à une autorité judiciaire au moins le contrôle de l'application du droit administratif cantonal. Il n'est désormais plus possible de se borner à en appeler à la bonne volonté des cantons, comme dans les messages de 1985 et de 1991. L'obligation de prévoir une possibilité de recours devant un tribunal cantonal découle maintenant de l'art. 29a Cst. Il faut donc que tous les cantons soient dotés d'une

juridiction administrative disposant d'une compétence générale et d'un plein pouvoir d'examen à l'égard du droit et des faits.

2. Valeur litigieuse

En *matière civile*, le champ d'application de l'exigence d'une valeur litigieuse minimale est étendu en principe à toutes les affaires pécuniaires qui peuvent faire l'objet d'un recours en matière civile. En raison du recours unifié, cette exigence ne s'étend plus seulement aux contestations civiles qui pouvaient faire l'objet du recours en réforme, mais elle concerne aussi d'autres affaires pécuniaires qui sont soumises aujourd'hui au recours en nullité, au recours de droit public ou au recours de droit administratif. Certains domaines relevant du droit de la poursuite et de la faillite sont néanmoins exclus de l'exigence d'une valeur litigieuse minimale, en raison notamment de la difficulté d'y calculer la valeur litigieuse. Le montant de la valeur litigieuse minimale dans le recours en matière civile passe de 8000 à 40 000 francs. Cette augmentation compense d'abord l'inflation depuis 1959, lorsque le montant de 8000 francs a été fixé. Elle dépasse toutefois de quelque 9000 francs la simple indexation afin d'anticiper quelque peu l'augmentation des recours qui sera entraînée par l'unification de la procédure civile et de compenser le surcroît de recours entraîné par la possibilité de déférer au Tribunal fédéral toute question juridique de principe quelle que soit la valeur litigieuse en cause. Cette possibilité réduira d'ailleurs notablement l'effet de l'augmentation de la valeur litigieuse minimale: même dans les domaines où les montants en cause sont souvent relativement bas (protection des consommateurs, droit du bail, droit du travail, etc.), l'accès au Tribunal fédéral restera ouvert dans tous les cas qui soulèvent une question juridique de principe.

Dans le domaine du recours en *matière de droit public*, l'exigence d'une valeur litigieuse minimale de 40 000 francs est prévue uniquement en matière de responsabilité étatique. Il s'agit là en effet de contestations pécuniaires qui s'apparentent aux causes de responsabilité civile. Les différences entre la responsabilité civile et la responsabilité étatique s'amenuisent de plus en plus. Il se justifie ainsi de limiter l'accès au Tribunal fédéral pour les contestations relevant de la responsabilité étatique comme pour les causes mettant en œuvre la responsabilité civile. L'accès demeurera bien sûr ouvert lorsque la contestation soulève une question juridique de principe.

Le présent projet applique la possibilité de restreindre l'accès au Tribunal fédéral en fonction de la valeur litigieuse aussi en *matière pénale* en fonction du projet de révision de la partie générale du code pénal. C'est ainsi que les condamnations à une peine pécuniaire inférieure à 30 jours-amende, à une amende inférieure à 500 francs pour une personne physique ou 10 000 francs pour une entreprise ne pourront plus être déférées au Tribunal fédéral que si elles soulèvent une question juridique de principe.

3. Exclusion de domaines

L'exclusion de domaines déterminés est un instrument puissant pour décharger le Tribunal fédéral, car aucune décision rendue dans le domaine exclu ne peut plus être attaquée devant lui. L'exclusion d'un domaine a pour conséquence que la responsabilité de veiller en dernière instance au respect du droit fédéral (y compris à celui des droits fondamentaux) par les décisions rendues dans ce domaine est dévolue soit au Tribunal administratif fédéral soit à une autorité judiciaire cantonale.

Dans le recours en matière de droit public, les exceptions prévues correspondent en gros à celles qui existent actuellement dans le recours de droit administratif. Elles ont cependant été simplifiées et systématisées.

4. Procédure simplifiée

Tout en garantissant l'accès au Tribunal fédéral, la Constitution permet au législateur de prévoir une procédure simplifiée pour les recours manifestement infondés. Cette procédure simplifiée est régie à l'art. 102 LTF. Elle se distingue de la procédure ordinaire sur trois points. D'abord, le Tribunal fédéral peut renoncer à procéder à un échange d'écritures avec la partie défenderesse et l'autorité dont l'acte est attaqué. Ensuite, les jugements sont rendus en principe par deux juges et non pas par trois ou cinq juges comme en procédure ordinaire. Enfin, la motivation des décisions doit être sommaire et non pas détaillée comme en procédure ordinaire. La procédure simplifiée permet ainsi au Tribunal fédéral de statuer plus rapidement et plus simplement sur les recours qui y sont soumis.

B) Simplification des voies de droit

Recours unifié au Tribunal fédéral

Le système actuel des voies de recours devant le Tribunal fédéral a été mis en place progressivement au fil des décennies, chaque moyen de droit s'ajoutant aux précédents. Cela a conduit à un système organisé non pas de manière uniforme mais selon une pluralité de facteurs. Un tel système de recours est trop complexe. D'abord, il est extrêmement difficile à maîtriser pour toute personne (avocat ou laïc) qui n'a pas l'occasion de rédiger fréquemment des recours au Tribunal fédéral. Ensuite, il oblige souvent à attaquer un même acte au travers de deux recours différents, soit parce que certains motifs de recours peuvent être invoqués seulement dans une voie de recours spécifique, soit parce que la voie de droit ouverte n'est pas évidente. Ce système alourdit aussi de manière considérable la tâche du Tribunal fédéral. Celui-ci doit tantôt traiter une même affaire au travers de deux recours, tantôt consacrer beaucoup de temps à déterminer la voie de recours ouverte. C'est ainsi que la ligne de partage entre le recours de droit administratif et le recours de droit public atteint des sommets de complexité sans que la justice en retire un gain quelconque.

Selon le concept du recours unifié, il ne doit exister qu'une seule voie de droit devant le Tribunal fédéral pour attaquer un acte d'une autorité inférieure, quels que soient les motifs de recours ou la nature de l'autorité. Ce concept a un double avantage. D'abord il facilite la tâche des recourants en leur permettant de soulever tous leurs griefs dans un seul recours, réduisant ainsi les risques d'irrecevabilité et les frais superflus dus à la rédaction de plusieurs actes de recours par un avocat. Ce concept décharge aussi le Tribunal fédéral en lui épargnant la tâche peu fructueuse de délimiter les voies de droit lors de chaque recours.

Le recours unifié dans les assurances sociales

Le recours unifié sera introduit également dans le domaine des assurances sociales. Il s'agit, sur le plan de la procédure, de mettre le droit des assurances sociales sur le même pied que le reste du droit administratif. Les règles particulières actuelles applicables aux litiges relatifs aux prestations d'assurance seront supprimées.

Selon le droit *en vigueur*, le Tribunal fédéral des assurances dispose d'un plein pouvoir d'examen (contrôle des faits, du droit et du pouvoir d'appréciation) dans les litiges concernant des prestations d'assurance et il peut s'écarter des conclusions des parties, à l'avantage ou au détriment de celles-ci. De plus, la procédure est généralement gratuite.

Le Tribunal fédéral des assurances réclame avec insistance depuis longtemps la suppression de ces règles particulières, qui sont atypiques pour un tribunal suprême. Il est persuadé que cette suppression contribuera à alléger considérablement sa charge. La commission d'experts a biffé purement et simplement ces règles particulières, ce qui a provoqué une certaine résistance de la part de certains milieux qui ont pris part à la consultation.

En raison de la controverse soulevée par les innovations proposées, l'Office fédéral de la justice a chargé un *groupe de travail* de revoir la problématique liée à la juridiction des assurances sociales et de présenter des solutions pour un domaine qui est certes très sensible, mais qui engendre aussi une très importante charge de travail. Le groupe de travail a étudié à fond cette problématique au cours de trois séances. Pour ce qui concerne le pouvoir d'examen du juge, la majorité s'est ralliée à la réglementation telle qu'elle est prévue dans le projet mis en consultation. Elle s'est laissé guider par l'idée qu'il n'y avait aucune raison de traiter le droit des assurances sociales autrement que le reste du droit administratif fédéral (exécuté par les cantons). Pour ce qui est des frais de justice devant la cour suprême, le groupe de travail s'est prononcé – à la majorité – pour leur attribution aux parties.

L'unification du pouvoir d'examen (cognition)

Les initiatives parlementaires des 4/8 septembre 1999 des commissions de gestion des Chambres fédérales relatives à une révision partielle de l'OJ prévoyaient entre autres mesures urgentes d'allègement une limitation du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances. Cette proposition de réforme a provoqué une controverse au sein du parlement, avant d'être rejetée dans le cadre de la révision partielle. Néanmoins, les rapporteurs des commissions ont relevé que la proposition était « défendable sur le plan juridique et de la politique sociale », ajoutant que cette

mesure devait être réétudiée lors de la révision totale et trouver place dans la loi sur le Tribunal fédéral.

C'est ce qui a été fait. Partant, le Tribunal fédéral disposera du même pouvoir d'examen pour les litiges relatifs aux prestations des assurances sociales que pour les autres litiges de droit administratif. Il n'examinera plus que les questions de droit. Pour ce faire, il se fondera en principe sur les faits tels qu'ils auront été déterminés par l'autorité précédente. Néanmoins, le Tribunal fédéral ne sera pas lié par les faits ainsi fixés lorsque ceux-ci sont manifestement inexacts ou qu'ils lèsent une norme juridique. Le Tribunal fédéral devra donc intervenir si l'autorité précédente a établi les faits de manière inexacte ou incomplète (et par conséquent contraire au droit) ou n'a pas respecté une règle de procédure (par ex. le droit d'être entendu).

D'un point de vue *juridique*, il n'y a pas de raison de traiter le droit des assurances sociales différemment du reste du droit administratif fédéral (exécuté par les cantons). S'il est vrai que la fixation des faits déterminants joue un rôle important dans le domaine des prestations (en particulier dans les assurances accidents et invalidité), il n'en reste pas moins que l'administration et les tribunaux dépendent dans une certaine mesure des constatations des experts. Les faits à établir reposent dans une large mesure sur des rapports médicaux et des expertises médicales. Les faits sont en quelque sorte « livrés » par les experts médicaux. La tâche des autorités administratives et des tribunaux consiste à respecter minutieusement les règles pour commander une expertise, puis à apprécier librement celle-ci en tant que moyen de preuve, étant admis que le juge ne s'écartera pas de l'expertise sans raison impérative. Si ces deux principes n'ont pas été respectés, il ne s'agit pas d'erreurs dans la constatation des faits, mais d'*erreurs de droit* (non-respect de la procédure, violation du droit d'être entendu, arbitraire), qui peuvent être invoqués devant le tribunal suprême.

Sous l'aspect de la *protection juridictionnelle*, il n'y a pas non plus de raison de maintenir un plein pouvoir d'examen pour les conflits relatifs aux assurances sociales. La loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales introduit d'une part une procédure d'opposition dans tous les domaines de l'assurance sociale. Cette solution simple permet aux citoyens d'obtenir les éclaircissements qui sont souvent nécessaires dans une matière aussi complexe que les assurances sociales. La LPGA prescrit en outre aux cantons l'obligation de confier la juridiction des assurances sociales à un tribunal des assurances fonctionnant comme instance *unique*. Cette norme a pour but de renforcer considérablement la juridiction cantonale des assurances sociales (éviter la dispersion en diverses commissions de recours, réduire les voies de recours cantonales). Le justiciable a ainsi l'assurance que les faits seront examinés par un tribunal indépendant et qualifié, ce qui répond au besoin de protection juridictionnelle. Comme pour tous les autres domaines, il n'est plus nécessaire que l'autorité judiciaire suprême soit nantie d'un plein pouvoir d'examen. Le pouvoir d'examen du tribunal suprême n'est cependant pas limité sans compensation. En effet, cette limitation intervient parallèlement à d'importantes améliorations des possibilités dont dispose le justiciable aux niveaux inférieurs (procédure d'opposition dans tous les domaines de l'assurance, renforcement des tribunaux des assurances cantonales).

Introduction généralisée des frais de justice

Le recours unifié implique aussi une unification de la réglementation relative aux frais de justice. Désormais, les litiges en matière de prestations d'assurances sociales seront en principe soumis à des frais comme tous les autres litiges portés devant le Tribunal fédéral. Aucune raison de nos jours ne permet de justifier que l'on puisse en appeler à la plus haute cour de ce pays sans en assumer les frais, y compris dans le domaine des prestations des assurances sociales. Dans tous les autres domaines du droit, qui peuvent revêtir également une importance décisive pour les intéressés (par ex. en matière de tutelle), l'attribution des frais de justice du Tribunal fédéral ne soulève aucun problème et est bien acceptée.

Il existe toutefois une particularité pour ce qui concerne la *limite des frais*. Alors que cette limite varie entre 200 et 5000 francs pour les conflits sans intérêt pécuniaire et entre 200 et 100 000 francs pour les autres litiges, la loi prévoit une limite maximale nettement inférieure pour les litiges relatifs aux prestations des assurances sociales, soit de 200 à 1000 francs. De plus, pour fixer les frais dans un cas d'espèce, il n'est pas tenu compte de la valeur litigieuse – critère qui prévaut généralement – parce que dans les conflits relatifs aux prestations d'assurance (soit les rentes), cette valeur est généralement élevée. Ces particularités répondent ainsi aux considérations de politique sociale inhérentes aux litiges portant sur les prestations des assurances sociales. Dans ce domaine, il s'agit en premier lieu d'inciter les justiciables à réfléchir soigneusement avant de recourir. A cet effet, il suffit de prévoir des frais de justice relativement bas. Eu égard au montant modéré des taxes prévues, le passage d'un système gratuit à un système payant ne devrait pas soulever de grandes difficultés.

Au surplus, le Tribunal fédéral peut *renoncer* totalement ou en partie à exiger une avance des frais de justice si des raisons particulières le justifient. Il dispose ainsi d'une latitude dans la prise en compte des particularités de chaque cas d'espèce. La renonciation à percevoir des frais sera notamment indiquée lorsqu'une assurance gagne un recours contre un assuré.

En outre, en vertu du droit constitutionnel à *l'assistance judiciaire gratuite*, l'accès au Tribunal fédéral est garanti aux plus démunis. Nul ne doit se voir priver de ses droits pour des raisons financières.

L'introduction généralisée des frais de justice mettra fin à des recours motivés par des considérations telles que celle-ci: « même si ça ne sert à rien, au moins ça ne nuit pas ! ». Si le recourant doit assumer l'avance des frais, il sera mieux conscient de l'importance d'une telle démarche que s'il n'avait rien à payer. On renoncera ainsi aux recours inutiles.

Le paiement des frais de justice contribue à *alléger* la surcharge du Tribunal, comme le montre l'expérience du Tribunal fédéral des assurances dans les litiges portant sur les cotisations, lesquels sont assujettis au paiement des frais de justice. Selon la statistique du Tribunal fédéral des assurances pour les années 1992 à 1997, entre 16 et 20 % des cas ont pu être classés purement et simplement pour non-paiement de l'avance des frais.

Suppression presque totale du recours au Conseil fédéral

L'institution du Tribunal administratif fédéral, qui disposera d'une compétence générale en matière de juridiction administrative fédérale, permettra de décharger dans une large mesure le Conseil fédéral de ses activités juridictionnelles grâce à une *nouvelle répartition des tâches*. Cette innovation faisait partie des objectifs fondamentaux de la réforme de la justice. Le recours au Conseil fédéral sera presque totalement supprimé, sauf dans les cas où il s'agit de trancher essentiellement des questions politiques qui se prêtent mal à un examen judiciaire.

Selon le présent projet, seules pourront encore faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral les décisions concernant la sûreté intérieure et extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique et les autres affaires extérieures, à moins que le droit international ne prévoie un droit à une décision judiciaire.

La plupart des recours dévolus jusqu'à maintenant au Conseil fédéral seront attribués au Tribunal administratif fédéral avec possibilité de recours au Tribunal fédéral, à moins que cette possibilité ne soit exclue par l'article 78 LTF. Les recours en matière *d'assurance-maladie* contre les décisions des gouvernements cantonaux selon l'art. 53 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie seront également attribués au Tribunal administratif fédéral, qui statuera définitivement.

La suppression du recours au Conseil fédéral dans de nombreux domaines correspond à la garantie de l'accès au juge, selon la réforme de la justice, qui accorde en principe à toute personne le droit d'être jugé par une autorité judiciaire. Elle permet aussi de décharger le Conseil fédéral de tâches étrangères à son activité gouvernementale.

C) Modifications de l'organisation de la juridiction supérieure

La juridiction suprême dans le domaine des assurances sociales est exercée actuellement par le Tribunal fédéral des assurances (TFA) à Lucerne. Le TFA a été institué en 1917 en tant qu'autorité judiciaire autonome. Depuis 1969, il tient lieu de *cour des assurances sociales du Tribunal fédéral, organisée de manière autonome*; il a son siège à Lucerne. Il bénéficie d'un degré élevé d'autonomie dans son organisation: le TFA a sa propre structure de direction avec un président et ses propres organes d'administration. Il édicte son propre règlement, dispose d'un budget distinct et établit son propre rapport de gestion.

L'élection des membres et du président du TFA est régie par les mêmes dispositions que celles valant pour le Tribunal fédéral. Les juges des deux tribunaux sont élus séparément; le transfert d'un juge du TFA dans une cour du Tribunal fédéral nécessite une nouvelle élection.

Le statut actuel repose sur un compromis qui a sa source dans la genèse du tribunal et qui conduit à de sérieux problèmes. En particulier, la coordination entre les deux tribunaux nécessite un travail considérable, et le risque d'une jurisprudence non

uniforme est toujours latent. Il manque une perméabilité entre la cour des assurances sociales et les autres cours du Tribunal fédéral, et la justice est représentée à l'extérieur par deux entités différentes.

Intégration de la juridiction supérieure des assurances sociales dans le Tribunal fédéral

Le présent projet prévoit une *intégration partielle* qui tient compte de la situation actuelle et qui propose une série d'innovations:

- La loi sur le Tribunal fédéral crée un *toit institutionnel commun* pour coiffer la plus haute juridiction de la Confédération: il n'existe plus que « le Tribunal fédéral ». La désignation « Tribunal fédéral des assurances » disparaît. Tous les juges fédéraux, y compris ceux du TFA à Lucerne, font partie de la cour plénière.
- Le *siège* du Tribunal fédéral se trouve à Lausanne; la loi prévoit toutefois que une ou deux cours siègent à *Lucerne*.
- Le *règlement du tribunal* fixe la *répartition des affaires*, y compris celles qui sont traitées par la cour de Lucerne. On peut présumer que Lucerne conservera en priorité la juridiction des assurances sociales. Mais une nouvelle répartition pourrait intervenir dans des domaines qui se trouvent à la limite d'autres domaines du droit.
- La loi ne prévoit plus une *administration* séparée pour Lausanne et Lucerne. Le budget, les comptes et le rapport de gestion du Tribunal fédéral englobent toutes les cours, sans égard au siège. Le Tribunal fédéral pourra prévoir dans son règlement si et dans quelle mesure des parties de l'administration bénéficieront d'une plus grande autonomie.
- Les juges bénéficieront en principe du *libre passage intégral entre les cours du Tribunal fédéral*. L'Assemblée fédérale élit les juges du Tribunal fédéral, indépendamment du siège de Lausanne ou de Lucerne. Les juges en charge à Lucerne pourront en principe être transférés dans une cour de Lausanne et vice versa sans nouvelle élection. En cas de vacance, le tribunal devra examiner et décider si le poste vacant peut être repourvu par un juge déjà en fonction. A cette occasion, le tribunal devra aussi prendre en considération les compétences spécifiques des juges, ce qui devrait relativiser la portée du principe de l'ancienneté ainsi que du besoin d'un juge particulier de changer de cour. De ce fait, les candidats et l'Assemblée fédérale sauront pour quelle cour le nouveau juge devra être élu. Ce système permettra de garantir que des juges spécialisés puissent être élus dans tous les domaines du droit.
- Le Tribunal fédéral a un (seul) *président*. Si, en revanche, l'on continuait à élire les juges tantôt pour Lausanne, tantôt pour Lucerne (renonciation au libre passage), il faudrait maintenir un président à la tête du tribunal de Lucerne.

Les avantages de l'intégration partielle

Le Conseil fédéral a opté pour l'intégration partielle en se laissant guider par les considérations suivantes:

- La justice, en tant que troisième pouvoir étatique, se trouvera renforcée du fait qu'elle apparaîtra vis-à-vis de l'extérieur comme une *entité unique*. Dans leurs rapports avec la justice, les Chambres fédérales et le Conseil fédéral auront

affaire à un seul interlocuteur et non plus à deux, comme c'est le cas actuellement. La division actuelle à la tête de la justice risque d'engendrer des divergences et, partant, une neutralisation d'opinion entre les deux tribunaux, ce qui a pour effet d'affaiblir leur position dans le système des pouvoirs.

- La *conception du constituant*, qui a confié la juridiction suprême à *un* Tribunal fédéral (art. 188, al. 1, Cst.), s'en trouvera confortée par rapport à la situation actuelle, qui compte en fait, avec le Tribunal fédéral et le TFA, deux tribunaux suprêmes.
- La position du TFA en tant que cour du Tribunal fédéral organisée de manière autonome n'est pas toujours comprise par une partie de l'opinion publique. L'intégration partielle en fait une cour à part entière du Tribunal fédéral. Elle aura pour effet de rehausser son *prestige*, comme aussi celui du droit des assurances sociales.
- Lucerne conservera une partie de la juridiction suprême de la Confédération.
- Du moment que c'est le règlement du tribunal (et non plus la loi) qui fixera les affaires qui seront traitées à Lucerne, on disposera de la souplesse requise pour répartir de manière *plus équilibrée* les affaires entre les cours de Lausanne et de Lucerne.
- Le Tribunal fédéral bénéficiera l'un dans l'autre d'une plus grande *autonomie* s'il peut répartir lui-même les affaires entre les différentes cours pour l'ensemble de la juridiction supérieure.
- Le libre passage entre les cours – ajouté à la mise en place de la cour plénière commune - contribuera à une *meilleure coordination de la jurisprudence*. Le juge en fonction à Lucerne qui viendra travailler dans une cour à Lausanne emmènera avec lui ses connaissances et son expérience. Il reconnaîtra immédiatement les rapports et les répercussions sur la jurisprudence de la ou des cours de Lucerne. Dans la perspective d'une mutation éventuelle, les juges s'intéresseront également davantage à la jurisprudence des autres cours.
- Le *libre passage* témoigne du fait que tous les juges fédéraux sont *des juges suprêmes du pays* et non pas avant tout des juges spécialisés qui ne connaissent qu'un domaine du droit. Ce constat ne doit pas empêcher un juge de se perfectionner dans une branche tant qu'il travaille dans une cour.
- Le passage de Lucerne à Lausanne et vice versa est lié à certaines contingences (transfert du domicile dans une autre région linguistique). Mais on peut raisonnablement exiger des juges ce que l'on admet couramment dans l'économie privée.
- Le renforcement de la collaboration entre Lausanne et Lucerne permettra *d'optimiser l'administration du tribunal* (suppression de certains doublons). On pourra n'établir plus qu'un seul budget et une seule comptabilité et, pour les projets de loi, rendre une prise de position unique.

Berne, le 1^{er} mars 2001

Le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale est disponible sur le site Internet de l'Office fédéral de la justice (<http://www.ofj.admin.ch>) sous la rubrique « Procédure & Organisation judiciaire / l'organisation judiciaire fédérale ».