

9095

**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale  
concernant la modification de la loi sur la procédure pénale**

(Du 2 octobre 1964)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 15 juin 1934 sur la procédure pénale. Il s'agit de la modification des articles 268 sur la recevabilité du pourvoi en nullité et 275 *bis* sur les attributions de la délégation de trois juges de la cour de cassation.

**I**

Une lettre du Tribunal fédéral au département de justice et police, du 21 novembre 1957, est à l'origine de notre projet. Par une autre lettre du même jour, le Tribunal fédéral avait recommandé d'augmenter les valeurs litigieuses pour tenir compte de la dévalorisation de l'argent. Les deux requêtes exposaient que le Tribunal fédéral désirait être moins chargé.

La loi du 19 juin 1959 modifiant la loi d'organisation judiciaire et la loi sur la procédure pénale (RO 1959, 931) a élevé diverses valeurs litigieuses dans des cas où le Tribunal fédéral exerce la juridiction civile et administrative.

L'examen de la requête concernant le pourvoi en nullité à la cour de cassation avait été ajourné. Cet ajournement pouvait être décidé d'autant plus aisément que la nouvelle loi sur la circulation routière ne date que du 19 décembre 1958 et n'est entrée pleinement en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1963 (cf. art. 99, 2<sup>e</sup> al., de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière; RO 1962, 1460). On s'attendait en effet que la nouvelle réglementation de la circulation routière entraînerait un nombre accru de pourvois en nullité à la cour de cassation.

Entre-temps, les cantons, la fédération suisse des avocats et les offices fédéraux intéressés ont eu l'occasion de se prononcer sur les modifications à apporter aux dispositions régissant le pourvoi en nullité.

Nous avons l'honneur de vous faire rapport sur cette affaire et de vous soumettre nos propositions.

## II

Le tableau ci-dessous renseigne, pour les vingt dernières années, sur le nombre des pourvois en nullité formés devant la cour de cassation, sur celui des pourvois liquidés par la délégation de trois juges conformément à l'article 275 *bis* de la loi sur la procédure pénale, ainsi que sur le nombre de ceux qui n'étaient pas liquidés à la fin de chaque année.

Années	Nouveaux pourvois	Pourvois liquidés par la délégation de trois juges		Pourvois non liquidés à la fin de l'année
		Cas	en % du nombre des pourvois déposés	
1944	366	196	53,5	24
1945	348	195	56,0	22
1946	398	246	61,8	23
1947	448	292	65,1	29
1948	457	300	65,6	49
1949	479	359	74,5	58
1950	496	296	59,6	43
1951	495	355	71,7	48
1952	448	300	66,9	41
1953	446	258	57,8	76
1954	477	307	64,3	87
1955	434	274	63,1	67
1956	419	195	46,5	78
1957	476	220	46,2	56
1958	451	241	53,4	41
1959	485	221	45,5	64
1960	522	263	50,4	49
1961	443	180	40,6	67
1962	476	259	54,4	73
1963	445 <sup>(1)</sup>	228	51,2	32
(Total)	(9009)	(5185)	(1148,1)	(1027)
Moyenne annuelle	450,45	259,25	57,5	51,35

(1) Dont 150 concernaient des affaires de circulation routière.

Le Tribunal fédéral pense qu'en raison du développement de la circulation des véhicules à moteur, le nombre des affaires continuera d'augmenter. Il convient d'autant plus, dit-il, de le décharger que le nombre des affaires non liquidées n'a pas diminué au cours des années où il y a eu moins de

pourvois. Après les années 1948 à 1954, le nombre des affaires liquidées par la délégation de trois juges a diminué (maximum en 1949 : 359, minimum en 1961 : 180, la moyenne annuelle depuis 1944 étant de 259). Cela signifie que le plenum de la cour de cassation a dû traiter d'autant plus d'affaires.

Cinq juges seulement appartiennent à la cour de cassation, de sorte qu'ils doivent tous participer au jugement des causes à traiter par le plenum et prendre ainsi part à toutes les audiences, alors que dans les cours civiles, composées de six juges, un juge est libre à tour de rôle. Les membres de la cour de cassation qui ne font pas partie de la délégation de trois juges doivent se charger du rapport dans un nombre d'autant plus grand d'affaires à juger par le plenum. « L'occupation ininterrompue de la cour de cassation par des pourvois sans intérêt général » écrit le Tribunal fédéral, « ne lui permet presque plus de vouer toute l'attention voulue aux arrêts de principe ; ses membres n'arrivent presque plus à se tenir au courant de la doctrine en matière de droit pénal ».

Certes, la cour de cassation s'est déchargée en demandant à des juges-suppléants de présenter les rapports dans un certain nombre d'affaires, mais le Tribunal fédéral estime que cela n'est pas satisfaisant à la longue, car il reste ainsi à accomplir de nombreux travaux qui, sans profit pour le justiciable et ne servant pas à la solution de questions de principe, ne sont pas d'intérêt général. Le Tribunal fédéral pense que cette considération s'oppose aussi à une augmentation du nombre de ses membres. Il était primitivement d'avis qu'il fallait décharger la cour de cassation en limitant le droit de se pourvoir en nullité.

### III

La position primitive du Tribunal fédéral tendait à faire supprimer le pourvoi en nullité pour les amendes inférieures à cent francs. Certes, le volume de travail varie, du point de vue purement arithmétique, suivant qu'un moyen de droit dépend ou non d'un montant minimum de l'amende. Mais il faut aussi tenir compte d'autres considérations.

Le Tribunal fédéral voyait une « exagération doctrinaire de la protection juridique » dans le fait de prévoir la possibilité de lui déférer en troisième instance une cause pénale portant sur une amende minime ; il ne voyait pas pourquoi, en matière pénale, la violation du droit fédéral pouvait être invoquée sans aucune restriction devant le tribunal suprême du pays, alors que cela n'est pas possible pour de nombreux litiges civils (p. ex. en matière de baux ou de contrats de travail) parce que la valeur litigieuse est régulièrement insuffisante.

L'idée de subordonner la recevabilité du pourvoi en nullité à une « valeur litigieuse » n'est pas nouvelle. L'arrêté fédéral urgent du 11 décembre 1941 modifiant à titre provisoire l'organisation judiciaire fédérale (RO 57, 1472) excluait, à l'article 6, le pourvoi en nullité, pour l'accusé et l'accusateur

privé, lorsque l'amende prononcée pour injures ou lésions corporelles simples ne dépassait pas cent francs, ni cinquante francs dans les cas de contravention. Au cours des travaux préparatoires de la nouvelle loi d'organisation judiciaire, la majorité de la commission d'experts s'était prononcée, malgré l'avis du Tribunal fédéral, contre l'exclusion du pourvoi en nullité dans les affaires de peu d'importance. C'est pourquoi le Conseil fédéral avait renoncé à proposer une restriction de ce genre (message du 9 février 1943; FF 1943, I, 167 à 169). Les chambres approuvèrent sa manière de voir.

On ne saurait, à notre avis, faire une comparaison avec les jugements civils contre lesquels il n'est pas possible de recourir en réforme au Tribunal fédéral; en effet, les droits de la personnalité sont touchés d'une manière particulièrement sensible en matière pénale, ce que le Tribunal fédéral reconnaît lui-même. A une époque où l'on cherche à accroître la protection juridique, une restriction de cette garantie dans le domaine du droit public, notamment du droit pénal, serait certainement très impopulaire. Il ne faut pas oublier qu'en matière d'amendes infligées par le juge, la question du montant compte bien souvent beaucoup moins que celle de la culpabilité ou de la non-culpabilité.

Dans un litige civil, les parties déterminent la valeur litigieuse. Dans un procès pénal, le juge décide seul si le prévenu est «coupable» ou «non coupable». En outre, l'article 48 du code pénal prévoit que l'amende n'est pas fixée uniquement d'après la faute du délinquant, mais aussi selon sa situation. Le montant de l'amende ne permet donc pas de tirer de conclusions quant au degré de culpabilité du condamné. C'est ainsi, par exemple, que des contraventions en matière de police des chemins de fer et d'entrave au service des chemins de fer ou aux services d'intérêt général (art. 238 et 239 CP) sont souvent commises par des personnes peu aisées; en règle générale, ces prévenus se voient infliger des amendes inférieures à cent francs. De tels cas seraient donc d'avance soustraits à la connaissance du Tribunal fédéral. Ce défaut de compétence et, par conséquent, d'une jurisprudence uniforme serait ici d'autant plus grave que les procès pénaux constituent en fait régulièrement la base des procès en responsabilité civile qui suivent. Aussi la fédération suisse des avocats relève-t-elle la grande importance des jugements pénaux pour le règlement des contestations civiles. Elle en conclut que la diminution de travail de la cour de cassation serait bientôt plus que compensée par un surcroît de travail pour les cours civiles.

La fédération suisse des avocats relève encore, à raison, qu'en subordonnant le pourvoi en nullité à la condition que l'amende atteigne un certain minimum, le législateur donnerait au juge cantonal la possibilité d'éviter le pourvoi en infligeant une amende juste inférieure à ce minimum. Elle signale en outre «que pour la même infraction, les cantons et communes fixent des amendes fort différentes, même quand la situation du prévenu est la même».

Pour ces motifs, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de subordonner le pourvoi en nullité à la condition que l'amende atteigne un montant minimum.

#### IV

Avec le Tribunal fédéral, nous estimons cependant qu'on ne peut pas tolérer la surcharge constante de la cour de cassation, ni le risque de voir la qualité de la jurisprudence en pâtir. Mais la question est de savoir comment remédier à la situation.

La première solution qui vient à l'esprit serait d'augmenter le nombre des membres de la cour de cassation. L'article premier de la loi d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943, prévoit 26 à 28 juges. Actuellement, il y a 26 juges fédéraux, conformément à l'article premier de l'arrêté fédéral du 26 septembre 1928 concernant le nombre des membres, des greffiers et des secrétaires du Tribunal fédéral (RS 3, 569). Si deux juges fédéraux supplémentaires étaient élus et attribués à la cour de cassation, deux membres ne fonctionneraient pas, à tour de rôle, dans la cour plénière et n'assisteraient donc pas à un nombre correspondant d'audiences. En d'autres termes, les membres de la cour de cassation seraient déchargés de deux septièmes de leur travail.

Ainsi qu'il ressort de la lettre du 21 novembre 1957, le Tribunal fédéral est plutôt opposé à une augmentation du nombre de ses membres. Il a confirmé cette opinion dans une lettre du 3 juillet 1961 au département de justice et police, en se référant aux motifs déjà invoqués en 1941, en tout cas pour aussi longtemps « qu'il sera possible de décharger suffisamment la cour de cassation par d'autres mesures ». Les motifs invoqués dans le message du Conseil fédéral du 10 octobre 1941 (FF 1941, 778) à l'appui d'un arrêté fédéral modifiant à titre provisoire l'organisation judiciaire fédérale, étaient les suivants :

*Le Tribunal fédéral compte actuellement vingt-six membres. Une augmentation de ce nombre l'alourdirait considérablement et soulèverait de sérieuses objections du point de vue du prestige du tribunal et de la qualité des juges et de la jurisprudence. Cette solution ne pourrait être envisagée que si les autres moyens permettant de soulager le Tribunal fédéral sans diminuer les droits des justiciables et la qualité de la jurisprudence se révélaient inefficaces.*

Nous croyons que notre projet apporte une solution qui tient compte de ces réflexions en faisant abstraction d'une augmentation du nombre des membres du Tribunal fédéral.

#### V

Ainsi que nous l'avons exposé sous chiffre III, il ne convient pas de subordonner le pourvoi en nullité à la condition que l'amende atteigne un montant minimum, par exemple cent francs. Les arguments invoqués contre

cette solution conservent toute leur valeur, bien que les amendes ne soient inscrites au casier judiciaire que si elles ont au moins ce montant (cf. arrêté du Conseil fédéral du 22 novembre 1960 modifiant l'ordonnance sur le casier judiciaire, RO 1960, 1425).

Un peu plus de la moitié des pourvois en nullité formés contre des amendes de moins de cent francs concernent des affaires de circulation routière, lesquelles représentent environ un dixième à un septième de l'ensemble des nouveaux pourvois. On pourrait se demander si, à l'avenir, la délégation de trois juges ne devrait pas connaître de toutes les affaires de circulation routière en lieu et place de la cour plénière. Mais une telle délimitation ne serait pas satisfaisante, car on ne peut pas prétendre que les condamnations pour infractions en matière de circulation routière soient moins importantes que les autres. On ne doit pas décharger la cour de cassation en soustrayant à sa cognition un domaine déterminé ou en restreignant sa cognition.

En revanche, il se justifie de ne pas se borner à donner à la délégation le droit de ne pas examiner les recours manifestement irrecevables ou de rejeter ceux qu'elle considère sans hésitation comme mal fondés (art. 275 *bis* PPF), mais de lui confier aussi le jugement d'autres pourvois. La délégation devrait pouvoir statuer également sur les pourvois dirigés contre des amendes inférieures à cent francs ou contre des ordonnances de non-lieu lorsqu'une amende supérieure à ce montant serait improbable au cas où le pourvoi serait admis, c'est-à-dire sur des pourvois qui ne seraient manifestement pas irrecevables ou mal fondés.

De cette façon, le recours au Tribunal fédéral demeurerait ouvert même s'il s'agit d'une amende de moins de cent francs. La plupart des cantons se sont ralliés à cette solution. Le canton de Berne craint cependant que le juge cantonal ne puisse, en fixant le montant de l'amende, soustraire l'affaire au plenum de la cour de cassation. Les questions de droit à résoudre pour la première fois devraient être obligatoirement soumises au plenum. Le canton de Vaud désire également que «des questions de principe et de nature à faire jurisprudence» soient réservées à la cour de cassation siégeant à cinq membres. Le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 275 *bis* proposé tiendrait compte de ces désirs puisqu'il prévoit que les arrêts de principe, notamment ceux qui sont appelés à faire jurisprudence ou à déroger à la jurisprudence, seraient réservés au plenum. Il n'y aurait certainement pas d'inconvénient à ce que les affaires qui se présentent pour ainsi dire tous les jours, soient jugées par une cour de cassation de trois juges. La chambre criminelle, la chambre d'accusation et la chambre des poursuites et faillites du Tribunal fédéral n'ont également que trois membres chacune, sans qu'à notre connaissance il en soit jamais résulté d'inconvénient.

## VI

Déjà dans sa lettre du 21 novembre 1957, puis dans celle du 3 juillet 1961, le Tribunal fédéral a signalé que dans divers cantons il n'existe aucun moyen de droit cantonal pour violation du droit fédéral contre certains jugements pénaux des tribunaux inférieurs (tribunaux de district, délégations de ces tribunaux, juges uniques). Conformément à l'article 268 de la loi de procédure pénale, ces jugements de première instance peuvent alors être attaqués par la voie du pourvoi en nullité directement devant la cour de cassation du Tribunal fédéral.

Or, cela est entièrement contraire aux principes de l'organisation judiciaire cantonale et fédérale, puisque les jugements rendus en première instance par des tribunaux inférieurs peuvent, sans passer par une seconde juridiction cantonale, être attaqués directement devant le tribunal suprême du pays, lequel, s'ils ressortissent à la cour de cassation siégeant au complet, doit les faire examiner par cinq juges fédéraux. Cette procédure abrégée est particulièrement choquante lorsque le tribunal de district est un juge unique. La renonciation aux degrés ordinaires de juridiction constitue une atteinte aux garanties auxquelles le prévenu a droit. Il a droit en effet à un examen approfondi et consciencieux de son cas, tant en ce qui concerne les faits que le droit. Or c'est avant tout la tâche des juridictions cantonales.

Dans la mesure où n'existe aucun moyen de recours cantonal, les pourvois en nullité à la cour de cassation du Tribunal fédéral sont forcément plus nombreux, ce qui lui occasionne un surcroît de travail correspondant.

En matière civile, le législateur fédéral est déjà intervenu par la loi d'organisation judiciaire de 1943 en n'autorisant, en règle générale, le recours en réforme au Tribunal fédéral que contre les décisions finales des tribunaux suprêmes des cantons (art. 48, 1<sup>er</sup> al. et 2<sup>e</sup> al., lettre a, OJ).

Le Tribunal fédéral a proposé de reviser dans le même sens l'article 268 de la loi de procédure pénale. Les cantons ont eu l'occasion de présenter leurs observations. Seuls deux d'entre eux répondirent négativement; un canton a fait part de ses hésitations, trois n'ont pas répondu et les dix-neuf autres donnèrent leur accord, expressément ou tacitement. Deux cantons ont signalé qu'ils devraient compléter leur code de procédure pénale.

Nous tenons à préciser que nous n'entendons pas exclure le pourvoi en nullité contre les jugements des tribunaux suprêmes des cantons (cours d'assises ou chambres criminelles des cours suprêmes), ni contre ceux des tribunaux inférieurs qui ont statué en seconde et dernière instance cantonale.

Le ministère public fédéral doit parfois aussi se pourvoir en nullité contre des amendes minimales, moins à cause de la condamnation que pour assurer l'application uniforme du droit fédéral, notamment des lois administratives. C'est pourquoi une exception en faveur du ministère public fédéral est prévue à l'article 268, chiffre 1, que nous proposons. Cette inégalité de traitement

du prévenu par rapport au ministère public fédéral se justifie du fait que le pourvoi en nullité n'a pas le même but pour l'un que pour l'autre. Pour le procureur général, le pourvoi en nullité est le moyen non pas de poursuivre un délinquant dans un cas donné, mais d'assurer l'interprétation uniforme du droit pénal (cf. Leuch, *Die Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts gegen Entscheidungen der kantonalen Gerichte*, dans la *Revue pénale suisse*, 57<sup>e</sup> année, p. 11). Cette exception en faveur du ministère public fédéral peut aussi constituer une garantie de l'objectivité du procès pénal en faveur du prévenu.

## VII

Le projet de loi est tout aussi conforme à la constitution que la loi sur la procédure pénale qu'il s'agit de modifier. C'est dire qu'il se fonde sur les articles 106 et 114 de la constitution. L'article 112 de la constitution, indiqué dans le préambule de la loi de 1934 sur la procédure pénale, ne concerne pas les nouvelles dispositions.

## VIII

Nous vous soumettons ci-joint un projet de loi conforme à nos explications et nous vous recommandons de l'adopter.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 2 octobre 1964.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération,*

**L. von Moos**

*Le chancelier de la Confédération,*

**Ch. Oser**

(Projet)

**LOI FÉDÉRALE**  
modifiant  
**la loi sur la procédure pénale**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du Conseil fédéral du 2 octobre 1964,

arrête:

I

Les articles 268 et 275 *bis* de la loi du 15 juin 1934 sur la procédure pénale <sup>(1)</sup> sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 268

Le pourvoi en nullité à la cour de cassation du Tribunal fédéral est recevable:

1. Contre les jugements qui ne peuvent pas donner lieu à un recours de droit cantonal pour violation du droit fédéral. Font exception les jugements des tribunaux inférieurs statuant en instance cantonale unique; cette restriction n'est pas applicable au pourvoi en nullité exercé par le ministère public fédéral;
2. Contre les ordonnances de non-lieu rendues en dernière instance;
3. Contre les prononcés pénaux des autorités administratives qui ne peuvent pas donner lieu à un recours aux tribunaux.

Art. 275 *bis*

Une délégation de trois juges de la cour de cassation peut statuer sur les pourvois dirigés contre la condamnation à une amende inférieure à cent francs et sur les pourvois dirigés contre un acquittement ou un non-lieu, s'il faut admettre que l'amende ne serait pas plus élevée au cas où le pourvoi serait admis.

---

<sup>(1)</sup> RS 3, 295.

De même, la délégation peut, si elle est unanime, décider de ne pas examiner le fond des pourvois manifestement irrecevables ou rejeter ceux qu'elle considère sans hésitation comme mal fondés. Dans ces cas, l'arrêt est motivé sommairement.

Les arrêts de principe, notamment les arrêts appelés à faire jurisprudence ou qui dérogent à la jurisprudence, ressortissent à la cour de cassation siégeant au complet.

## II

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

## III

L'article 268, chiffre 1, n'est applicable qu'aux jugements valablement communiqués selon le droit cantonal après l'entrée en vigueur de la présente loi (art. 272, 1<sup>er</sup> al., PPF).

Les autres dispositions sont également applicables aux pourvois en nullité dont la cour de cassation est déjà saisie au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, mais qu'elle n'a pas encore jugés.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi sur la procédure pénale (Du 2 octobre 1964)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9095
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.10.1964
Date	
Data	
Seite	917-926
Page	
Pagina	
Ref. No	10 097 503

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.