

13.075

**Message
concernant la modification de la loi
sur le Tribunal fédéral
(Extension du pouvoir d'examen aux recours en matière pénale)**

du 4 septembre 2013

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'approuver, un projet de modification de la loi sur le Tribunal fédéral concernant l'extension du pouvoir d'examen aux recours en matière pénale.

Simultanément, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2010 M 10.3138 Etendre le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral aux recours introduits contre un arrêt du Tribunal pénal fédéral (E 10.06.10, Janiak; N 17.12.10)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute considération.

4 septembre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La motion 10.3138, déposée le 17 mars 2010 par M. Janiak, député au Conseil des Etats, charge le Conseil fédéral d'étendre le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral aux recours introduits contre les arrêts de la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral de façon à permettre un réexamen des faits. Elle a été adoptée par le Conseil des Etats le 10 juin 2010 et par le Conseil national le 17 décembre de la même année.

Contexte

Actuellement, les décisions de la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral peuvent être attaquées devant le Tribunal fédéral par la voie du recours en matière pénale. Le Tribunal fédéral les examine sous l'angle de l'application du droit, mais il est tenu par les constatations de l'autorité précédente, à moins que celles-ci ne soient manifestement inexactes ou ne reposent sur une violation du droit. Ce système ne correspond pas au code de procédure pénale, qui prévoit une deuxième instance ayant le plein pouvoir d'examen, c'est-à-dire habilitée à rejuger en fait et en droit les décisions des instances inférieures.

Le droit actuel donne par ailleurs au Ministère public de la Confédération un pouvoir insolite: selon que celui-ci délègue la procédure à un canton ou décide de soutenir lui-même l'accusation devant le Tribunal pénal fédéral, le prévenu peut ou non demander que les faits soient réexaminés par une deuxième instance.

Contenu du projet

Le projet vise à donner au Tribunal fédéral le pouvoir d'examiner les faits et l'appréciation des preuves lorsqu'il est saisi d'un recours contre une décision de la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral. Le Tribunal fédéral a aujourd'hui une compétence similaire pour ce qui est des décisions concernant l'octroi ou le refus de prestations en espèces de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire. Toujours selon le projet, s'il conclut que l'instance inférieure n'a pas correctement déterminé les faits, il ne procédera lui-même qu'exceptionnellement à un complément d'enquête. En règle générale, il renverra l'affaire au Tribunal pénal fédéral. Aussi la modification de loi proposée ne met pas en péril l'allègement de la charge de travail du Tribunal fédéral, qui est un des acquis de la réforme de la justice.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Droit en vigueur

La cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral (TPF) statue sur les affaires pénales relevant de la juridiction fédérale (art. 23 s. du code de procédure pénale, CPP¹; art. 35 de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales, LOAP²). Ses arrêts peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Mais, selon les art. 97, al. 1, et 105, al. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)³, celui-ci ne peut examiner et éventuellement rectifier ses constatations que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF. Dans tous les autres cas, il est lié par les constatations de l'instance inférieure. Il n'a donc pas de plein pouvoir d'examen.

La procédure pénale est différente au niveau cantonal. Les jugements cantonaux de première instance peuvent faire l'objet d'un appel, c'est-à-dire qu'ils peuvent être examinés en fait et en droit (art. 398, al. 2, CPP). Il y a exception à cette règle lorsque la procédure de première instance ne porte que sur des contraventions. L'appel ne peut alors être formé que pour le grief que le jugement est juridiquement erroné ou que l'état de fait a été établi de manière manifestement inexacte ou en violation du droit. Aucune nouvelle allégation ou preuve ne peut être produite (art. 398, al. 4, CPP). La décision de la juridiction d'appel, dernière instance cantonale, peut être attaquée par la voie d'un recours en matière pénale auprès du Tribunal fédéral, avec les restrictions mentionnées plus haut concernant l'examen des faits.

Outre les questions juridiques qui se posent, cette différence entre procédure cantonale et fédérale a des implications pratiques: le Ministère public de la Confédération peut, à certaines conditions, déléguer aux autorités cantonales l'instruction et le jugement d'une affaire (art. 25 CPP). S'il le fait, l'affaire est examinée en fait et en droit par deux instances; mais s'il ne le fait pas, il n'y a qu'une seule instance ayant plein pouvoir d'examen.

1.1.2 Travaux préparatoires relatifs à la loi sur l'organisation des autorités pénales

Lors des travaux préparatoires relatifs à la LOAP, la question des voies de droit contre les arrêts de la cour des affaires pénales du TPF a été soigneusement examinée⁴. Dans le texte envoyé en consultation⁵, le Conseil fédéral a proposé d'inscrire dans la LTF une nouvelle disposition qui faisait du Tribunal fédéral la juridiction

¹ RS 312.0

² RS 173.71

³ RS 173.110

⁴ Pour plus de détails, voir le ch. 1.3.4.

⁵ Avant-projet et rapport explicatif téléchargeables à l'adresse: www.admin.ch > Dossiers politiques > Procédures de consultation et d'audition > Procédures terminées > 2007 > Département fédéral de justice et police.

d'appel, dotée du plein pouvoir d'examen, contre les arrêts du TPF. Le message relatif à l'unification du droit de la procédure pénale explique que la Confédération doit elle aussi avoir une instance d'appel⁶. Si le législateur fédéral oblige les cantons à se doter d'un modèle judiciaire à deux échelons avec un réexamen en droit et en fait des affaires jugées, c'est pour de bonnes raisons. La protection des justiciables doit être étendue particulièrement dans les affaires complexes telles que celles que traitent les juges du TPF. Cette proposition a cependant été rejetée par une partie des participants à la consultation, pour diverses raisons⁷.

Le Conseil fédéral s'est appuyé sur les résultats de la consultation et a proposé le maintien du *statu quo* dans son message relatif à la LOAP, avançant comme motif que l'examen des faits par le Tribunal fédéral, étranger au système, mettrait rapidement en péril les efforts faits dans la LTF pour décharger cette autorité, au détriment de sa fonction première. En même temps, il indiquait que le *statu quo* n'empêcherait pas de créer ultérieurement un tribunal indépendant ou une cour chargé des appels, apte à travailler en trois langues, si le nombre d'affaires traitées par le TPF devait augmenter assez pour justifier la mise en place de cette structure⁸.

La question des voies de droit a de nouveau été soulevée et âprement débattue lors des délibérations du Parlement sur la LOAP⁹. Le Conseil national a d'abord accepté une proposition de minorité qui faisait du Tribunal fédéral la dernière instance d'appel contre les arrêts de la cour des affaires pénales du TPF. Ce n'est qu'en troisième lecture qu'il a abandonné cette disposition pour se rallier à la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, se rendant à l'argument selon lequel la question de la juridiction à deux échelons n'était pas l'objet principal de la LOAP et que le moment n'était pas opportun pour l'étudier. En vue d'une éventuelle conférence de conciliation, le Parlement a mis en discussion, au lieu de la création d'un appel au niveau fédéral, l'option d'une extension du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral à la constatation des faits dans le cadre de la procédure de recours (voir ch. 1.1.3).

1.1.3 Motion Janiak

Le 17 mars 2010, peu avant le vote final sur la LOAP, M. Janiak, député au Conseil des Etats, a déposé une motion (10.3138) ayant la teneur suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé d'étendre le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral aux recours introduits contre un arrêt du Tribunal pénal fédéral, de façon à permettre un réexamen des faits.»

⁶ FF 2006 1057, 1101 et 1365

⁷ Le résumé des résultats de la consultation relative au rapport et à l'avant-projet de loi sur l'organisation des autorités pénales, daté de septembre 2008, est téléchargeable à l'adresse www.ofj.admin.ch, sous Thèmes > Sécurité > Législation > Projets terminés > Unification du droit de la procédure pénale.

⁸ FF 2008 7371, 7391; pour plus de détails, voir le ch. 1.3.4.

⁹ BO 2009 N 2269 ss; BO 2010 N 124 ss et 333 ss; BO 2010 E 8 s. et 161

Proposition visant à modifier la loi sur le Tribunal fédéral:

Art. 97 al. 2

Si la décision qui fait l'objet d'un recours concerne l'octroi ou le refus de prestations en espèces de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire, ou si elle a été rendue par la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral, le recours peut porter sur toute constatation incomplète ou erronée des faits.

Art. 105 al. 3

Lorsque la décision qui fait l'objet d'un recours concerne l'octroi ou le refus de prestations en espèces de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire, ou si elle a été rendue par la Cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral, le Tribunal fédéral n'est pas lié par les faits établis par l'autorité précédente.»

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Le Conseil des Etats a suivi cet avis le 10 juin 2010, le Conseil national le 17 décembre 2010.

1.1.4 L'avant-projet

En exécution de la motion Janiak, le Département fédéral de justice et police a élaboré un avant-projet de modification de la LTF.

Cet avant-projet reprenait dans une très large mesure la proposition rédigée contenue dans la motion, laquelle est cohérente et répond parfaitement au problème soulevé.

Le 5 décembre 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police d'ouvrir une consultation sur l'avant-projet et le rapport qui l'accompagnait¹⁰. Le département a donc invité les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et les institutions et organisations intéressées à se prononcer jusqu'au 5 décembre 2012.

1.2 Dispositif proposé

Pour réaliser la motion Janiak, le Conseil fédéral propose des dispositions identiques, sur le fond, à l'avant-projet qu'il avait envoyé en consultation.

Cette proposition a l'avantage, sur le droit actuel, d'autoriser le Tribunal fédéral à statuer avec plein pouvoir d'examen sur les recours en matière pénale contre des décisions de la cour des affaires pénales du TPF. Un tel pouvoir ne lui est pas étranger, car il lui reste encore une compétence similaire dans certains domaines des assurances militaire et accidents (art. 105, al. 3, LTF).

Si le Tribunal fédéral arrive à la conclusion, dans un cas concret, que la cour des affaires pénales du TPF a fait des constatations incorrectes, il ne procédera sans doute qu'exceptionnellement lui-même à un complément d'enquête avant de rendre

¹⁰ Avant-projet et rapport explicatif téléchargeables à l'adresse: www.admin.ch > Dossiers politiques > Procédures de consultation et d'audition > Procédures terminées > 2011 > Département fédéral de justice et police.

un nouveau jugement. Le plus souvent, n'étant pas à même de prononcer un jugement définitif en la matière, parce que les faits ne sont pas suffisamment établis, il renverra l'affaire à l'instance inférieure pour être rejugée (art. 107, al. 2, LTF). L'allègement de la charge du Tribunal fédéral visé par la réforme de la justice ne sera donc pas menacé, d'autant qu'il y a seulement par année environ onze cas de recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral contre des décisions de la cour des affaires pénales du TPF.

La modification proposée éliminera au moins en partie l'inégalité de traitement découlant du pouvoir du Ministère public de la Confédération de déléguer des affaires aux cantons, auquel cas deux instances sont dotées du pouvoir d'examiner les faits, tandis que seule la cour des affaires pénales du TPF procède à cet examen s'il la saisit directement.

1.3 Appréciation de la solution retenue

1.3.1 Résultats de la procédure de consultation

Au cours de la consultation, 49 avis ont été exprimés. L'avant-projet a été approuvé par 36 intervenants et rejeté par neuf.

Pour l'essentiel, on a reproché à la modification de loi proposée d'aller à fins contraires de l'objectif majeur de la réforme de la justice, qui était d'alléger la charge du Tribunal fédéral. De plus, le rôle de ce dernier est celui d'une juridiction suprême chargée d'assurer l'application uniforme et le développement du droit suisse.

Autre critique, l'avant-projet n'améliore pas la protection des justiciables, car le Tribunal fédéral n'userait sans doute de son pouvoir d'examiner les faits qu'avec une grande retenue, et sans audience ni nouvelle administration des preuves. La disposition proposée a été assimilée à un ralentissement de la procédure.

Pour améliorer la protection des justiciables, certains proposent de créer une juridiction d'appel ou une cour d'appel distincte au sein du TPF, seul moyen de mettre en place des voies de droit équivalentes aux procédures cantonales. D'autres s'opposent cependant à une telle solution, avançant que la coexistence de la cour des affaires pénales et de la cour d'appel dans le même tribunal soulève des questions d'indépendance des juges; ceux-ci risqueraient d'infléchir leur jugement, notamment dans un désir excessif d'être neutres. De plus, il faudrait créer de nombreux postes tout en tenant compte du trilinguisme, ce qui n'est pas justifié au regard du nombre de cas. Cet argument a aussi été formulé contre la création d'une juridiction spécifique: dans les deux cas, il faudrait instituer des juges à titre accessoire, ce qui aurait des coûts importants sans apporter de gain de qualité.

On a aussi relevé, au cours de la consultation, que le TPF examinait les cas en première instance avec un soin particulier, et qu'il ne saurait être comparé avec un tribunal pénal cantonal de première instance mais revêtait plutôt le caractère d'une cour spécialisée, telle qu'un tribunal de commerce dont les jugements ne peuvent

pas faire l'objet d'un recours au niveau cantonal. Quelques intervenants prônent en conséquence le *statu quo*¹¹.

1.3.2 Avis du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral, qui est directement touché par la révision projetée, s'est exprimé le 4 juin 2012 sur l'avant-projet et le rapport explicatif. Le 22 novembre 2012, dans le cadre de la consultation, il a émis un avis dans lequel il se réfère pour l'essentiel à son courrier du 4 juin. Il rejette la proposition d'étendre son pouvoir d'examen en matière pénale. Nous reproduisons ci-dessous les arguments principaux développés dans son avis du 4 juin 2012.

Position de la révision projetée dans le système des voies de droit prévu par le CPP et la LTF

Le recours prévu par la LTF et l'appel prévu par le CPP se distinguent principalement par le pouvoir d'examen des faits et par la procédure de jugement. En cas de recours en matière pénale, le Tribunal fédéral examine les faits et l'appréciation des preuves sous l'angle de l'arbitraire, sur la base des pièces existantes (art. 105 LTF). Il n'y a pas d'audience – laquelle ne doit pas être confondue avec les délibérations en audience du tribunal. Le Tribunal fédéral n'administre pas les preuves lui-même. L'appel, lui, implique le libre réexamen des faits. La procédure est plus gourmande en temps: les parties peuvent notamment déposer des propositions relatives aux moyens de preuves (auditions de témoins, expertises), que la juridiction d'appel peut rejeter par une décision incidente motivée par écrit; les propositions rejetées peuvent être déposées à nouveau lors des débats; en principe, les preuves doivent être admises par l'ensemble des juges; la juridiction d'appel tranche sur le fond au terme d'une audience (art. 398, al. 3, let. b, 405, 389, 331, al. 3 et 332, al. 3, CPP).

La proposition, qui demande que l'on étende le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral dans le cadre du recours en matière pénale, se situe entre ces deux solutions. Le recours contre les arrêts de la cour des affaires pénales du TPF pourrait porter sur toute constatation incomplète ou erronée des faits. Le Tribunal fédéral ne serait plus tenu par les constatations de l'instance inférieure. Il n'en aurait pas pour autant le plein pouvoir d'examen d'une juridiction d'appel, car il ne pourrait pas recueillir des preuves lui-même. Dans de nombreux cas, il devrait annuler l'arrêt du TPF et lui renvoyer l'affaire pour une nouvelle récolte des preuves et un nouveau jugement, ce qui allongerait la procédure.

Rejet de la révision projetée

Le Tribunal fédéral rejette la proposition. Lui confier l'examen des faits par le Tribunal fédéral est diamétralement contraire aux buts de la refonte de l'organisation judiciaire et au rôle du Tribunal fédéral en tant que juridiction suprême. Il existe de plus un hiatus entre le rôle particulier de ce dernier au regard de l'uniformité du droit et de son développement en Suisse, rôle sur lequel est axée sa jurisprudence, et la fonction d'un tribunal chargé de juger les faits. Cette fonction va à l'encontre de l'idée principale de la réforme de la justice, qui était de limiter les tâches du Tribu-

¹¹ Pour le détail des avis exprimés, on se reportera à la synthèse des résultats de la consultation, p. 7 à 10.

nal fédéral à celles d'une juridiction suprême. Le développement des instances inférieures devait lui permettre de se concentrer sur l'examen des questions juridiques. Tel est aussi l'avis du Conseil fédéral, qui a écrit dans son message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale¹²: «La constatation et l'examen approfondi des faits n'est pas une tâche qui incombe à une cour suprême». Il a redit dans le message relatif à la LOAP¹³ que la destination de la LTF était d'alléger le travail du Tribunal fédéral en recentrant ses activités sur sa fonction d'autorité judiciaire suprême de la Confédération, proposant, en accord avec le Tribunal fédéral, de maintenir le *statu quo* pour ce qui est des voies de droit contre les décisions pénales du TPF. Il faisait d'ailleurs remarquer, à cette occasion, que le *statu quo* n'empêchait pas que l'on crée un jour, au besoin, une juridiction d'appel – tribunal ou chambre d'un tribunal¹⁴. Il n'envisageait pas d'étendre le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral à la constatation des faits.

Amélioration du système des voies de droit

Le Tribunal fédéral n'est naturellement pas fermé à une amélioration du système des voies de droit, mais il estime que les retouches éparses sont à éviter; il faut au contraire considérer les voies de droit dans leur ensemble. Le législateur a laissé bien plus de lacunes en matière de recours dans la liste d'exceptions de l'art. 83 LTF qu'en matière de réexamen des faits jugés par le TPF en première instance. Il faudrait se pencher sur ces lacunes avant de songer à remédier à l'impossibilité de réexaminer les faits constatés par le TPF – ou mieux encore, il faudrait le faire simultanément, dans un projet global qui ferait la somme des tâches dont il convient de charger, ou de décharger, le Tribunal fédéral. L'outil idéal pour ce faire est l'évaluation de la réforme de l'organisation judiciaire en cours à l'Office fédéral de la justice. D'autres solutions pourront être examinées dans ce cadre quant aux décisions pénales du TPF. Pour le Tribunal fédéral, la motion Janiak ne propose en fin de compte qu'une demi-solution, de plus insatisfaisante car elle allonge les procédures. Le plus juste serait d'instituer, en matière de juridiction fédérale comme en matière de juridiction cantonale, un appel au sens des art. 398 ss CPP à une instance qui statuerait avant le Tribunal fédéral, et dont les décisions pourraient faire l'objet du recours en matière pénale au Tribunal fédéral au sens des art. 78 ss LTF. Après tout, la Confédération attend même des plus petits cantons qu'ils instituent un système judiciaire à deux instances, au-dessus duquel se trouve le Tribunal fédéral. On est aussi en droit de l'attendre de la Confédération, d'autant plus si elle prend aux cantons, pour se les adjuger, certains domaines de la juridiction de première instance en alléguant une plus grande efficacité.

Surcroît de travail pour le Tribunal fédéral

Dans le rapport envoyé en consultation, le Conseil fédéral expose que rejuger en fait et en droit les décisions pénales du TPF ne met pas en péril l'allègement de la charge du Tribunal fédéral, d'autant qu'il n'y a par année environ que onze cas de recours en matière pénale, un recours pouvant être déposé par plusieurs personnes (et donc englober plusieurs recours; voir p. 5 du rapport explicatif). Pour le Tribunal fédéral, cette assertion repose sur une erreur d'estimation. Il y a, selon lui, une immense différence – à ne pas sous-estimer – entre le simple examen des constatations de

¹² FF 2001 4000, 4025

¹³ FF 2008 7371, 7390

¹⁴ FF 2008 7371, 7391

l'instance inférieure, par lesquelles il est normalement lié, sous l'angle de l'arbitraire, et un contrôle sans limite de la justesse de ces constatations dans des montages de dossiers, qui peuvent comprendre plusieurs centaines de classeurs. Le TPF emploie dans la cour des affaires pénales dix juges, totalisant 7,7 postes, pour quelque 25 affaires par an. Cela montre bien combien la détermination des faits demande de temps. De plus, en cas d'extension du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, davantage de recours seront portés devant lui. Il ne serait aucunement en mesure d'assumer un tel surcroît de travail avec les ressources dont il dispose aujourd'hui.

1.3.3 Propositions du Tribunal fédéral

Suite aux critiques exposées au chiffre précédent, le Tribunal fédéral, en accord avec le TPF, propose deux solutions possibles permettant de mettre en place au niveau fédéral un appel tel que prévu par le CPP. Les deux tribunaux ont une préférence pour la première solution.

Création d'une juridiction d'appel au sein du TPF

Intégrer une juridiction d'appel dans un tribunal pénal est habituel dans les tribunaux internationaux. La Cour pénale internationale de La Haye comporte une section des appels, qui se compose du président et de quatre autres juges, qui siègent exclusivement dans cette section. Le Tribunal pénal international pour le Rwanda possède lui aussi sa propre chambre des appels. La Cour européenne des droits de l'homme compte parmi ses sections la Grande Chambre, composée de 17 juges. Plusieurs cantons ont aussi la première et la deuxième instance réunies dans le même tribunal.

La cour des plaintes du TPF connaît aujourd'hui des recours contre les prononcés des cours des affaires pénales du TPF à l'exception des jugements et des prononcés de la direction de la procédure (art. 393, al. 1, let. b, CPP en relation avec l'art. 37, al. 1, LOAP). Depuis l'entrée en vigueur du CPP, le 1^{er} janvier 2011, elle a eu à examiner 24 recours de ce type. Lui confier la compétence d'examiner en appel les jugements de la cour des affaires pénales ne serait donc pas une nouveauté absolue en termes de procédure; cela compléterait au contraire ses compétences actuelles.

Il est possible de charger une seule et même juridiction des compétences en matière d'appel et de recours (art. 20, al. 2, CPP), mais les juges de l'autorité de recours ne peuvent pas statuer en appel dans la même affaire (art. 21, al. 2, CPP). Cette restriction n'est pas problématique du moment que le nombre de juges siégeant dans cette juridiction, chargée à la fois des appels et des recours, est suffisamment élevé. Le Parlement devrait nommer les juges à la première ou à la deuxième instance.

La nouvelle cour ainsi formée peut être réalisée à peu de frais: il faudrait structurer le TPF en un tribunal pénal de première instance et un tribunal des recours et des appels. Le nombre de juges et de greffiers nécessaires devrait encore être évalué, car des synergies seraient certainement possibles.

Création d'une juridiction d'appel au sein du Tribunal administratif fédéral

Bien que le TPF et le Tribunal fédéral préfèrent la première solution, on pourrait aussi intégrer administrativement la juridiction d'appel, sous la forme d'une cour indépendante, dans le Tribunal administratif fédéral, sur le modèle du Tribunal fédéral des brevets. En considération du volume actuel de cas, il faudrait nommer

deux juges d'appel exerçant à titre principal (1,5 à 2 postes). Au demeurant, des juges du Tribunal administratif fédéral ou des tribunaux cantonaux pourraient siéger dans cette juridiction à titre accessoire.

1.3.4 Arguments en faveur de la mise en œuvre de la motion Janiak

Objectif de la réforme de la justice

La révision totale de l'organisation judiciaire a consisté en une refonte complète de l'organisation et des procédures du Tribunal fédéral, de ses instances inférieures et des voies de recours qui mènent à la juridiction suprême. L'objectif était non seulement de réduire efficacement et durablement la charge excessive à laquelle il était confronté et de préserver son bon fonctionnement, mais aussi d'améliorer la protection juridictionnelle dans certains domaines et de simplifier la procédure et les voies de droit. La création du TPF a déchargé le Tribunal fédéral de procès directs qui provoquaient une masse de travail particulièrement importante. Ce nouveau tribunal juge en première instance des affaires relevant de la juridiction pénale fédérale et assume les tâches autrefois confiées à la chambre d'accusation du Tribunal fédéral¹⁵.

La réforme de la justice n'avait donc pas pour seul but de décharger le Tribunal fédéral, elle devait aussi renforcer la protection des justiciables, y compris à l'échelon le plus élevé de l'appareil judiciaire. A cet égard, la mise en œuvre de la motion Janiak et cette réforme ne sont pas contradictoires.

Rôle du Tribunal fédéral

Le rôle du Tribunal fédéral en tant que juridiction suprême devait à l'origine être confiné au contrôle de la conformité au droit. C'est aux instances inférieures qu'il appartient de déterminer les faits et de les apprécier. C'est pourquoi l'art. 97, al. 1, LTF fixe comme principe que la constatation des faits ne peut pas être remise en question dans un recours: le Tribunal fédéral est lié par les faits établis par l'autorité précédente (art. 105, al. 1, LTF).

L'interdiction de remettre en question les faits constatés par l'autorité précédente n'est toutefois pas absolue. Le législateur a déjà fait des exceptions par le passé: notamment, il a donné au Tribunal fédéral un plein pouvoir d'examen en matière d'octroi ou de refus de prestations en espèces de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire (art. 97, al. 2, et 105, al. 3, LTF), quoique ces exceptions devraient disparaître si la proposition à ce sujet du Conseil fédéral est adoptée (voir ch. 3). En fin de compte, c'est à lui de décider s'il veut prévoir une autre exception dans le domaine de la juridiction fédérale. En adoptant la motion, le Parlement a donné au Conseil fédéral un mandat clair.

Evaluation de l'organisation judiciaire

L'évaluation de l'organisation judiciaire s'est terminée début 2013. Le rapport final du Conseil fédéral sur les résultats de l'évaluation et les éventuelles mesures à prendre devrait paraître durant l'automne 2013. Le rapport intermédiaire de 2010

¹⁵ FF 2001 4000, 4007

avait constaté qu'il n'était pas nécessaire de modifier la loi mais qu'il fallait attendre les résultats finaux de l'étude.

Lors des délibérations sur le projet présenté ici, le Parlement pourra donc s'appuyer sur les résultats finaux de l'évaluation et arrêter en toute connaissance de cause d'éventuelles mesures de compensation pour le surcroît de travail occasionné par l'extension du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (voir ch. 3).

Ebauches de solution pour améliorer le système des voies de droit

Le CPP exige la création d'une juridiction d'appel qui se prononce sur les appels contre les jugements des tribunaux de première instance et sur les demandes de révision – en d'autres termes, d'un tribunal de deuxième instance doté d'un plein pouvoir d'examen. Dans les cantons, cette fonction est remplie par les tribunaux cantonaux qui, contrairement à une éventuelle juridiction d'appel fédérale, connaissent de recours en matière pénale, civile et administrative et en matière de poursuites et faillite. Ils traitent donc un volume d'affaires qui permet d'instituer une juridiction pénale à part.

Le message relatif à la LOAP¹⁶ explore en détail la question des recours contre les décisions de la cour des affaires pénales du TPF. Quatre solutions y ont été étudiées: la création d'un tribunal indépendant, le rattachement de la juridiction d'appel au TPF, l'attribution de cette fonction au Tribunal fédéral et le maintien des voies de droit actuelles. Elles y sont ainsi décrites:

- La première solution – créer un tribunal, administrativement indépendant, dont le lieu d'implantation serait encore à choisir – ne pose aucun problème au regard des principes de l'Etat de droit. Elle est conforme tant à la LTF qu'au CPP et offre à l'accusé la même protection juridique dans les affaires relevant de la juridiction fédérale que dans les procédures cantonales. De plus, elle met à égalité la Confédération et les cantons. Cependant, le nombre de cas escomptés ne justifie pas la création d'un tribunal professionnel apte à travailler en trois langues, avec l'infrastructure que cela suppose. Economiquement, cela ne serait envisageable qu'avec un effectif de deux juges ordinaires tout au plus, complété par des juges suppléants dont l'engagement serait très limité. Ne siègeraient donc, la plupart du temps, qu'un président à plein temps et deux juges exerçant également dans des tribunaux cantonaux (de préférence des juridictions d'appel cantonales) et spécialisés dans la jurisprudence de leur canton qui varie parfois fortement. Il serait difficile pour cette cour d'assurer une jurisprudence uniforme, alors que c'est la tâche primordiale d'une juridiction d'appel.
- La deuxième solution – rattacher la juridiction d'appel au TPF – permettrait d'assurer aux parties la même protection juridictionnelle au niveau fédéral que dans les procédures cantonales: il serait possible de porter un cas devant la juridiction d'appel, qui a le pouvoir de statuer à nouveau en fait et en droit, son jugement pouvant encore faire l'objet d'un recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral. Cependant, le fait de réunir la première et la deuxième instance au TPF est une solution de nature à faire naître des doutes quant à l'indépendance du juge: les juges d'appel donneraient au travers de leur jugement une évaluation du travail de leurs collègues siégeant

¹⁶ FF 2008 7371

en première instance. Ils risqueraient d'infléchir leur jugement, notamment en s'efforçant d'être «plus que neutres». Le système selon lequel les juges peuvent être appelés à siéger dans une autre cour devrait être encadré par des règles strictes.

- La troisième solution consiste à attribuer la fonction de juridiction d'appel au Tribunal fédéral. Telle était l'option prise dans l'avant-projet de la LOAP, car elle était d'une part facile à réaliser sur le plan de l'organisation, puisque les structures sont déjà en place, et d'autre part conforme au CPP. En effet, la juridiction d'appel se fonde en général sur les preuves administrées par le tribunal inférieur; d'après la pratique des cours d'appel cantonales, il est exceptionnel que l'on recherche un complément de preuves et les procédures d'appel sont principalement menées par écrit. Cependant, cette solution ne se concilie que difficilement avec la LTF, dont la destination était d'alléger le travail du Tribunal fédéral en recentrant ses activités sur sa fonction d'autorité judiciaire suprême de la Confédération. La LTF limite le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral aux questions de droit; pour ce qui est des faits, il ne peut examiner que le caractère arbitraire d'une décision. Il ne sied pas au tribunal suprême de jouer le rôle d'une deuxième instance chargée d'examiner les faits.
- La quatrième et dernière solution – maintenir les voies de droit actuelles – a pour avantage de ne pas grever le budget de la Confédération. Les parties à un procès pénal en matière fédérale ne disposent pas aujourd'hui de la possibilité de faire appel, mais uniquement du recours en matière pénale devant la cour de droit pénal du Tribunal fédéral. De plus, les cours des affaires pénales du TPF sont des cours de spécialistes, comparables moins à un tribunal pénal cantonal de première instance qu'à un tribunal du commerce dont les jugements ne sont pas sujets à d'autres recours que le recours au Tribunal fédéral (art. 75, al. 2, let. b, LTF)¹⁷.

Les solutions proposées par le Tribunal fédéral se rapprochent des options 1 et 2; la proposition principale est même identique à l'option 2. Le Conseil fédéral demeure cependant d'avis que le petit nombre de cas attendus ne justifie pas la création d'une juridiction d'appel à Bellinzona ou à St-Gall, apte à travailler en trois langues. Même si l'on confie les attributions de l'autorité de recours à la juridiction d'appel, en vertu de l'art. 20, al. 2, CPP, il n'en découlera pas de nets avantages, du fait de la représentation linguistique et des règles de récusation. En effet, les membres de l'autorité de recours ne peuvent pas statuer dans la même affaire comme membres de la juridiction d'appel (art. 21, al. 2, CPP). Dans les cas complexes, dans lesquels toutes les voies de droit sont souvent épuisées, les neuf juges (représentant huit postes à plein temps) qui siègent actuellement à la cour des plaintes du TPF ne pourraient participer de ce fait à l'examen des appels que de manière très limitée. Il faudrait donc avoir régulièrement recours à des juges siégeant à titre accessoire, avec les inconvénients exposés plus haut à propos de la première solution. Le recours à des juges à titre accessoire serait en outre compliqué par le fait que les affaires importantes, précisément, impliqueraient pour eux de longues absences, peu compatibles avec la charge de juge au Tribunal administratif fédéral ou dans un tribunal cantonal. De ce point de vue, l'idée qui s'impose est de nommer des juges ordinaires. On ne pourrait se contenter de confier les appels aux juges actuels de la cour

¹⁷ Voir FF 2008 7371, 7389 ss.

des plaintes; il serait nécessaire, pour disposer des trois juges nécessaires dans chacune des trois langues officielles, d'en nommer de nouveaux. Or, avec environ onze cas par an, le volume des affaires est trop faible pour occuper neuf juges à plein temps. Ce problème pourrait être partiellement résolu par des temps d'occupation partiels et par l'engagement de juges plurilingues, mais le recrutement, déjà difficile aujourd'hui, n'en serait pas facilité. Enfin, le coût des postes supplémentaires (juges, greffiers et personnel de chancellerie) et des autres ressources nécessaires serait bien plus élevé que celui du projet présenté par le Conseil fédéral. C'est pour ces motifs que le Conseil national a rejeté à l'automne 2012 une motion allant dans ce sens de sa Commission des affaires juridiques¹⁸.

Dans la LOAP, le Conseil fédéral avait opté pour le maintien du droit en vigueur (4^e solution), d'une part parce qu'il existe diverses exceptions au système du double degré de juridiction, d'autre part parce que le *statu quo* n'empêche pas que l'on crée un jour une juridiction d'appel indépendante et trilingue – tribunal ou chambre d'un tribunal – si le volume des cas traités par les cours des affaires pénales du TPF augmente suffisamment pour justifier la mise en place de cette structure. Le Conseil fédéral avait écarté la 3^e solution de crainte que le Tribunal fédéral ne soit rapidement surchargé par l'examen des faits, étranger au système, au détriment de sa fonction première.

La modification de loi que nous proposons ici se rapproche de la 3^e solution envisagée à l'époque de la LOAP. Les recours au Tribunal fédéral pourront porter sur toute constatation incomplète ou erronée des faits par la cour des affaires pénales du TPF. Toutefois, au contraire de la solution 3, le Tribunal fédéral ne devra pas recueillir des preuves lui-même et, en règle générale, une audience ne sera pas nécessaire. Les procédures seront, il est vrai, allongées si l'arrêt du TPF est annulé et que l'affaire lui est renvoyée pour une nouvelle administration des preuves et un nouveau jugement, et la charge des juges de Lausanne s'accroîtra, mais le surcroît de travail sera bien moindre que dans l'option examinée à l'époque et ne compromettra pas l'objectif de la réforme de la justice. Par ailleurs, si l'octroi au Tribunal fédéral d'un pouvoir de rejurer les faits ne répond pas aux grands principes de l'organisation du Tribunal fédéral, il n'est pas non plus sans précédent dans ce cadre (cf. art. 97, al. 2, et 105, al. 3, LTF). Si l'on compare les avantages et les inconvénients de cette disposition, l'amélioration de la protection des justiciables l'emporte nettement.

Surcroît de travail pour le Tribunal fédéral

Le surcroît de travail qu'occasionnera la nouvelle compétence ne saurait être estimé avec précision, car il dépendra du nombre et de l'ampleur des affaires portées devant le Tribunal fédéral. Il est toutefois plus simple de juger des faits et une situation juridique qu'un premier tribunal a déjà examinés de manière approfondie; de plus, le Tribunal fédéral n'aura pas à étudier l'ensemble du cas comme le fait l'instance inférieure, mais uniquement les points contestés. Il découle déjà de la pratique du Tribunal fédéral relative à l'art. 105, al. 3, LTF que les exigences en matière de motivation des griefs concernant les constatations de fait de l'autorité judiciaire inférieure sont assez élevées. Il est donc trop tôt pour envisager d'engager des greffiers, voire des juges, supplémentaires au Tribunal fédéral, ce qui n'interdira pas

¹⁸ Motion de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 26 avril 2012 (12.3341, «Deuxième juridiction d'appel en matière de droit pénal fédéral»).

d'augmenter ultérieurement les ressources en fonction des besoins, à moins que l'on ne décide de créer une juridiction d'appel.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

La modification proposée de la LTF remplit les exigences de l'intervention présentée au ch. 1.1.3.

2 Commentaire des dispositions

Art. 97, al. 2, et 105, al. 3, P-LTF

Les art. 97 et 105 sont complétés de sorte que le Tribunal fédéral ne soit pas tenu par les faits constatés par l'autorité précédente lorsqu'il connaît d'un recours contre une décision d'une cour des affaires pénales du TPF.

Dans une phase transitoire, il faudra déterminer si les arrêts de la cour des affaires pénales du TPF rendus avant l'entrée en vigueur de la modification et qui ne sont pas encore entrés en force sont soumis au nouveau droit ou non. La date déterminante sera celle du prononcé de la décision. Conformément à la règle transitoire générale de l'art. 132, al. 1, LTF, le droit antérieur à l'entrée en vigueur de cette loi s'appliquait aux procédures ouvertes avant la date d'entrée en vigueur et aux recours contre des décisions prises avant cette date. Cette disposition transitoire avait un impact sur les délais de recours, l'admissibilité des recours, le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral et les frais¹⁹. Elle correspond d'ailleurs à la règle adoptée dans le CPP pour les procédures de recours (art. 453 s. CPP).

La disposition transitoire générale à l'art. 132, al. 1, LTF s'applique par analogie aux modifications de cette loi. Comme il n'est pas prévu d'adopter ici une règle différente, on peut renoncer à édicter une disposition transitoire expresse. Vu le petit nombre de recours, la question du droit transitoire n'a d'ailleurs qu'une portée très limitée.

3 Conséquences pour la Confédération

Ces dernières années, le nombre de recours en matière pénale portés devant le Tribunal fédéral contre des arrêts de la cour des affaires pénales du TPF était de onze en moyenne, un recours pouvant être déposé par plusieurs personnes. Le Tribunal fédéral pourra contrôler les faits, mais il ne sera pas obligé de collecter lui-même de nouvelles preuves. C'est à l'instance inférieure qu'il revient de le faire. On peut donc escompter que le travail supplémentaire pourra être effectué avec les ressources actuelles. Si, contre toute attente, cela ne devait pas être le cas, on pourra toujours par la suite augmenter les ressources en fonction des besoins. En cas d'accroissement notable du nombre de recours contre les décisions de la cour des affaires pénales du TPF et de la charge pour le Tribunal fédéral, il faudra se pencher à nouveau sur l'éventualité de créer une juridiction d'appel.

¹⁹ Voir Denise Brühl-Moser/Christoph Errass, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2^e éd., Bâle 2011, n° 1 ad art. 132 LTF.

Il faut noter que le Conseil fédéral, dans son message du 30 mai 2008 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents²⁰, a proposé l'abrogation des art. 97, al. 2, et 105, al. 3, LTF. Cette suppression, en allégeant la charge du Tribunal fédéral, offrirait la compensation demandée par ce dernier. Le motif avancé était l'harmonisation du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral pour tous les recours en matière de droit public, y compris ceux qui concernent les assurances sociales, la différence existante ne se justifiant plus depuis la révision de l'assurance-invalidité adoptée en décembre 2005, qui avait limité le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral au contrôle de la conformité au droit dans le domaine des prestations de l'assurance-invalidité. La révision de l'assurance-accident est encore en cours, car le Parlement a renvoyé l'objet au Conseil fédéral. Ce dernier reviendra sur ce point et le soumettra de nouveau au Parlement dans son rapport final sur l'évaluation de l'organisation judiciaire.

Le projet n'a pas de conséquences en termes d'informatique. L'équipement informatique du Tribunal fédéral est suffisant.

4 Rapport avec le programme de la législature

Le projet n'est pas annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²¹ ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012²² du même nom.

Il est présenté en exécution de la motion Janiak 10.3138.

5 Aspects juridiques

La LTF se fonde sur l'art. 188, al. 2, de la Constitution²³, selon lequel la loi règle la procédure devant le Tribunal fédéral. Le projet est donc conforme à la Constitution.

La modification proposée n'a pas d'incidence pour les engagements internationaux de la Suisse ni pour le droit international.

Elle ne contient pas de délégation de compétences législatives.

²⁰ FF **2008** 4877, 4925

²¹ FF **2012** 349

²² FF **2012** 6667

²³ RS **101**

