

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les recours.

(Du 14 Novembre 1863.)

Tit.,

Depuis longtemps déjà le vœu a été exprimé au sein des Conseils législatifs que l'on eût à opposer des mesures efficaces contre l'affluence par trop considérable des recours qui mettent à contribution le temps et les forces de l'Assemblée fédérale.

Les demandes se sont produites dans plusieurs directions. Les unes voudraient qu'il fût remédié quant *au fond* en déterminant par voie législative les rapports qui fournissent matière à la plupart des recours, savoir les contestations entre le Canton de l'établissement et celui de l'origine au sujet des limites des compétences de part et d'autre.

Les autres tendent à ce que les recours soient traités d'une autre manière quant à *la forme*, et le présent message a pour but de soumettre un rapport et des propositions sur les postulats qui ont été successivement formulés dans cette direction par les Conseils.

Le premier de ces postulats (du 29 Juillet 1857) portait :

« Le Conseil fédéral est invité à présenter à l'Assemblée fédérale un projet de loi sur les délais à observer pour l'exercice du droit de recours contre les décisions du Conseil fédéral. »

En exécution du mandat qui lui avait été donné, le Département de Justice et Police présenta au Conseil fédéral le projet suivant d'arrêté fédéral :

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

voulant mieux régler les délais pour les recours formés contre des arrêtés du Conseil fédéral,

arrête :

1. Celui qui veut recourir à l'Assemblée fédérale contre un arrêté du Conseil fédéral doit présenter son recours dans les 30 jours à dater de la notification de la décision.

2. Celui qui veut faire usage du droit de recours doit remettre, dans le délai fixé, au Conseil fédéral pour être communiqué à l'Assemblée fédérale, le recours avec les pièces qui s'y rapportent.

3. Le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale, dans sa session la plus rapprochée les recours qui lui sont parvenus en temps utile. Il a toutefois le droit de déclarer immédiatement exécutoires les arrêtés qui, par leur nature, ne permettent aucun effet suspensif.

4. S'il n'est pas fait usage du droit de recours, l'arrêté du Conseil fédéral acquiert force de loi.

Le Conseil fédéral décréta toutefois, le 9 Juin 1858, que pour le moment il n'y avait pas lieu à soumettre un tel projet de loi à l'Assemblée fédérale.

Effectivement, une disposition semblable était de nature à faire naître des scrupules, en ce qu'il n'est guères admissible de faire dépendre du fait de n'avoir pas observé un délai, la perte d'un droit constitutionnel sous le titre d'une peine disciplinaire. D'ailleurs le besoin de fixer un délai ne se fit plus sentir dans la suite, parce que le Conseil fédéral, chaque fois qu'une des parties ne voulait faire usage du droit de recours que pour gagner du temps et faire traîner l'affaire en longueur, a donné suite à l'exécution, et n'a accordé aux recours d'effet suspensif qu'autant que l'exécution des décisions contestées n'entraînait pas des conséquences irrémédiables. Le Conseil fédéral a pu se convaincre par une longue expérience que des dispositions législatives dans cette direction sont superflues, et il estime dès lors pouvoir proposer qu'il ne soit pas donné suite au postulat du 29 Juillet 1857.

La seconde proposition analogue est émanée du Conseil national, en date du 22 Décembre 1857. L'arrêté porte :

» LE CONSEIL NATIONAL SUISSE,

» considérant,

» 1. qu'il pourrait être dans l'intérêt d'une tractation convenable des affaires que des recours de Cantons et de particuliers » qui ne concernent pas tant des principes de droit public et des » compétences en général, que l'application de ces principes et » compétences à des cas spéciaux ou de droit privé, soient éloignés de la sphère des autorités exécutives et législatives de la » Confédération et placés dans celle du Tribunal fédéral;

» 2. Qu'aux termes de l'art. 106 de la constitution fédérale, » la législation fédérale peut, outre les cas mentionnés aux articles 101, 104 et 105, placer d'autres affaires dans la compétence du Tribunal fédéral;

en application de l'art. 8 de la loi fédérale, du 22 Décembre 1849 sur les rapports entre les deux Conseils,

arrête :

» Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport et des » propositions pour une loi fédérale en vertu de laquelle les cas » de recours d'une certaine catégorie puissent, à teneur de l'article 106 de la constitution fédérale, être soumis à la décision » du Tribunal fédéral. »

Le Conseil fédéral a présenté à ce sujet, en date du 4 Juin 1860, un rapport circonstancié* dans lequel il conclut à ce qu'il plaise au Conseil national de ne pas donner suite à cet objet, proposition qui a effectivement été adoptée par cette autorité.

La troisième demande a été formulée le 27 Janvier 1863, dans une motion individuelle, au sein du Conseil des Etats, comme suit :

» Le Conseil fédéral est chargé de préavisier la question de » savoir s'il n'y aurait pas lieu à établir des principes concernant » les recours à l'autorité fédérale, dans le but de prévenir l'exploitation abusive du droit de recours. »

Cette proposition est conçue dans des termes si généraux que l'on ne voit pas bien ce qu'elle a proprement en vue. Le Conseil fédéral en est dès lors réduit aux conjectures. Voulant toutefois

* Voir Feuille fédérale de 1860, vol. II, p. 539.

éviter les généralités, le Conseil fédéral signalera les points qui lui paraissent à lui même constituer des inconvénients :

1° Les cas de recours abusifs et calculés pour gagner du temps, c'est-à-dire ceux dont les recourants eux-mêmes savent que la causent est mauvaise, se présentent rarement, et il ne vaudrait pas la peine d'établir des mesures de répression par voie législative. Elles ne pourraient guère consister que dans des amendes pour avoir importuné les autorités à propos de causes décidément mauvaises. Or, le Conseil fédéral ne se trouve pas engagé à proposer de pareilles mesures.

2° D'un autre côté la gratuité de la justice fédérale a incontestablement pour effet d'amener des recours. Cette absence de coût va si loin qu'aux termes de l'art. 1^{er} de la loi fédérale sur la perception d'émoluments de Chancellerie, du 19 Juillet 1850, il ne peut être perçu aucun émolument de chancellerie pour l'expédition *ordinaire* de décisions juridiques souvent étendues du Conseil fédéral. D'un autre côté le principe que l'accès à la justice fédérale est ouvert même au plus pauvre, est si beau, que le Conseil fédéral ne voudrait pas y porter atteinte pour éviter de légers inconvénients.

3° Plus importante est la question des indemnités des parties. Le demandeur, aussi bien que le défendeur qui, dans un recours a obtenu gain de cause devant les autorités fédérales, a évidemment droit d'exiger une indemnité de la partie condamnée. Comme les deux parties sont ordinairement obligées de faire faire des mémoires, cet objet ne laisse pas d'être souvent considérable. Jusque dernièrement, le Conseil fédéral ne s'est jamais préoccupé de ces questions d'indemnité. Ce n'est que tout récemment que dans tous les cas où il estime qu'une des parties doit une indemnité à l'autre, il a commencé à formuler dans ses décisions une réserve expresse en faveur de la partie qui a gagné, réserve conçue régulièrement comme suit : « La partie condamnée est tenue d'indemniser convenablement l'autre partie pour les frais que lui a occasionnés le recours. » Quant au règlement de la question d'indemnité, le Conseil fédéral s'en remet à la jurisprudence ordinaire des Cantons.

Le Conseil fédéral croit que pour les recours qui sont adressés à l'Assemblée fédérale et sont vidés par elle, il y a lieu d'insérer à l'avenir une réserve analogue, à l'occasion de l'exécution dont il est chargé, attendu qu'ici les motifs sont absolument pareils à ceux qui existent pour les recours sur lesquels le Conseil fédéral a à se prononcer. Bien qu'il estime ne pas devoir demander à cet effet une autorisation spéciale de l'Assemblée fédérale, il attendra toutefois de connaître sa décision, puisqu'il a appelé son attention sur ce point.

4 Les autres inconvénients que le Conseil fédéral aurait à signaler concernant des points auxquels il ne pouvait guère être remédié sans une révision de la constitution fédérale.

Trois mesures seraient sans doute beaucoup à désirer :

En premier lieu, le renvoi d'une partie des recours au *Tribunal fédéral*. On pourrait croire que la distinction des cas à déférer au Tribunal fédéral présenterait de grandes difficultés, et il en serait ainsi dès que l'on voudrait distinguer en raison des matières. Or, il y aurait un moyen bien simple d'établir les catégories, et qui consisterait à arrêter « que tous les recours contre des jugements ou des arrêtés d'autorités judiciaires cantonales seront déférés directement et exclusivement au Tribunal fédéral. » Ce serait assurément la voie la plus naturelle, car le fait qu'en Suisse les autorités administratives et législatives peuvent annuler des jugements de tribunaux, constitue une anomalie dont on chercherait en vain un autre exemple dans le monde civilisé.

En second lieu, il serait à désirer que l'on désignât exactement les cas où les recours doivent être adressés directement à l'*Assemblée fédérale*. Il a paru convenable au Conseil fédéral que toutes les réclamations ayant pour objet des décisions d'autorités législatives des Cantons soient traitées directement par l'Assemblée fédérale sur le simple préavis du Conseil fédéral. Le mode de procéder actuel d'après lequel le Conseil fédéral prononce en première instance ne paraît pas se justifier entièrement et pourrait même, selon les circonstances, préparer des embarras, alors que par exemple les Conseils ne tomberaient pas d'accord en seconde instance et qu'ainsi, une décision du Conseil fédéral et un arrêté de l'autorité législative d'un Canton se trouveraient en présence.

En troisième lieu enfin, il serait nécessaire de restreindre le nombre des recours formés contre des décisions du Conseil fédéral. La manière en laquelle on peut actuellement, par voie de recours, soumettre toute décision du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale érigée en une espèce de cour d'appel, est en contradiction avec le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, elle jette de l'incertitude sur la responsabilité, est incompatible avec le système des deux Chambres en même temps qu'il en résulte pour les arrêts au fond, de grands dangers que nous ne discuterons pas ici. On pourrait établir la distinction suivante :

1. Sauf les cas prévus à l'art. 74, chiffres 16 et 17, il ne pourra être appelé à l'Assemblée fédérale des décisions du Conseil fédéral rendues par lui dans les limites de la constitution fédérale et des compétences qui lui sont dévolues aux termes de l'art. 90.

2. En cas de réclamations de Cantons ou de citoyens contre des décisions du Conseil fédéral (art. 74, chiffre 15), il demeure toutefois réservé à l'Assemblée fédérale de donner à celui-ci les directions jugées convenables aux termes de la constitution fédérale.

Par le chiffre 1 serait sauvegardée la position du Conseil fédéral, tandis que les compétences de l'Assemblée fédérale le seraient par les réserves du chiffre 1 et par le chiffre 2.

Afin de prévenir tout malentendu, le Conseil fédéral fera toutefois observer qu'en soumettant les trois propositions ci-dessus, il n'a en vue que de donner à l'Assemblée fédérale une idée claire de la manière en laquelle la tractation en matière de recours pourrait être modifiée sans sacrifier ou restreindre les droits du peuple. Le Conseil fédéral n'entend néanmoins faire actuellement aucune proposition quelconque à ce sujet, puisque l'on pourrait non sans quelque raison objecter que ces ouvertures impliquent sinon des changements à la constitution, du moins des interprétations ou commentaires de la constitution fédérale qui sont en dehors de la compétence de l'Assemblée fédérale.

Le Conseil fédéral est par contre de l'avis que dans ces circonstances il ne serait pas à conseiller de s'en tenir à des demi-mesures qui, bien loin de remédier, n'auraient d'autre effet que de rendre plus difficile pour la suite une solution rationnelle de la difficulté. Il conclut dès lors par la proposition :

Qu'il plaise à l'Assemblée fédérale de s'en tenir pour le moment aux mesures prises par le Conseil fédéral touchant la restriction des effets suspensifs de recours et l'indemnité aux parties, sans donner suite aux postulats mentionnés.

Nous saisissons, Messieurs, l'occasion de vous renouveler l'assurance de notre considération distinguée.

Berne, le 11 Novembre 1863.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

Le Président de la Confédération :

C. FORNEROD.

Le Chancelier de la Confédération :

SCHIBS.



Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les recours. (Du 11 Novembre 1863.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1863
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.11.1863
Date	
Data	
Seite	796-801
Page	
Pagina	
Ref. No	10 059 352

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.