

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Réf. : PM/15019668

Lausanne, le 10 février 2016

Projet de révision de la loi sur le Tribunal fédéral – consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie d'avoir sollicité son avis sur le projet de révision de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF).

Après avoir mené une consultation auprès des organismes concernés du Canton, il a l'honneur de vous faire part de ses déterminations.

I. Remarques d'ordre général

Le Conseil d'Etat comprend et soutient de façon générale le but poursuivi par cette révision législative, à savoir permettre au Tribunal fédéral (ci-après : TF) d'être déchargé de certaines affaires considérées comme moins importantes pour se concentrer sur des questions de principe. Il est cependant préoccupé par l'affaiblissement des possibilités de contrôle juridictionnel qui pourrait en résulter pour le citoyen.

Tel que formulé, le projet laisse un très large pouvoir au TF pour déterminer les contours de sa propre compétence, en lien avec l'interprétation des notions de « question juridique de principe » et de « cas particulièrement important ». Si la première de ces notions a déjà été précisée par la jurisprudence, qui l'a interprétée restrictivement, une grande incertitude demeure s'agissant de la seconde. L'interprétation future de ces notions déterminera en grande partie l'impact de cette révision sur les possibilités d'accès au TF. On peut dès lors regretter que des précisions n'aient pas été apportées dans la loi, à tout le moins pour déterminer ce qu'il convient d'entendre par « cas particulièrement important » et souhaiter que le projet soit complété sur ce point.

Cette révision paraît au surplus susceptible de complexifier l'accès au Tribunal fédéral. Ainsi, on constate une perte de lisibilité de la loi dans certains domaines, où plusieurs dispositions devraient être mises en perspective pour déterminer si un recours est possible. Le risque existe également de voir la jurisprudence se développer encore

considérablement sur les questions de recevabilité, notamment lorsqu'il sera question de déterminer si une contestation soulève une « question juridique de principe » ou constitue un « cas particulièrement important », ce que les parties à un recours ne manqueront pas d'invoquer. Cette complexification pourrait être synonyme de travail supplémentaire pour le TF, qui viendrait annuler la décharge promise par cette révision.

II. Remarques particulières

Recours en matière pénale

L'art. 79 P-LTF étend les cas dans lesquels un recours en matière pénale est irrecevable. Les nouvelles exceptions prévues paraissent effectivement propres à décharger le TF d'affaires mineures. Une précision mériterait toutefois d'être apportée à l'art. 79 al. 2 let. d P-LTF, qui prévoit que le recours est irrecevable contre les décisions des autorités de recours au sens de l'art. 20 CPP qui ne portent « ni sur des mesures de contrainte ni sur une ordonnance de classement ». Il conviendrait d'ajouter à cette liste les ordonnances de non-entrée en matière ainsi que de suspension, dès lors que ces dernières décisions déploient le plus souvent des effets similaires à un classement.

Concernant les restrictions apportées par l'art. 79a P-LTF, plusieurs raisons devraient conduire à ne pas retenir la variante proposée. On relève préalablement que la compréhension de cette variante est rendue difficile par une formulation peu claire. La solution consistant à séparer les aspects pénal et civil du recours formé par une victime lorsque la valeur litigieuse n'est pas atteinte apparaît insatisfaisante et source d'importantes complications, en particulier en lien avec la création d'un nouveau cas de révision à l'art. 410 al. 5 CPP. Par ailleurs, il ne semble pas justifié de limiter également en fonction d'une valeur litigieuse le recours formé par un prévenu réclamant une indemnité ou une réparation du tort moral. De telles prétentions ne semblent pas pouvoir être entièrement assimilées à des prétentions civiles. Au surplus, dans le contexte de la consultation interne menée dans le canton de Vaud, la nécessité d'obtenir une interprétation uniforme émanant du TF au sujet des articles 429 ss CPP a été mise en évidence.

Recours en matière de droit public

La révision envisagée rendra plus difficile la compréhension du texte légal. Tel est en particulier le cas avec les règles prévues aux art. 83 al. 2 et 3 P-LTF ainsi que dans le domaine du droit des étrangers et de l'asile (art. 83 al. 1 let. b et c ainsi que 84 P-LTF), où il deviendrait nécessaire de se référer à plusieurs articles complexes prévoyant différents niveaux d'exceptions et de contre-exceptions pour déterminer si un recours est recevable.

Au-delà de ces remarques formelles, les conséquences de l'extension de certaines exceptions prévues à l'art. 83, notamment en matière de naturalisations et de droit des étrangers, dépendront en partie de l'interprétation qui sera faite de la notion de « cas particulièrement important » ; nous y reviendrons en conclusion de la présente.

La règle posée à l'art. 84 al. 2 let. a P-LTF prévoit que dans le domaine du droit des étrangers, il appartiendra au Tribunal administratif fédéral de constater, dans sa propre décision, que celle-ci soulève une « question juridique de principe ». Il ne sera pas possible de contester devant le TF l'appréciation du TAF déniait l'existence de cette condition. Un tel procédé paraît susceptible d'engendrer des difficultés d'application et comporte le risque d'être mal compris par les justiciables, puisqu'il implique de confier au TAF un rôle ambigu, en le dotant de la possibilité de permettre ou non le recours au TF, selon l'appréciation qu'il fera de ses propres décisions.

Mesures provisionnelles (introduction de l'art. 93b et abrogation de l'art. 98 LTF)

Le projet prévoit qu'une décision portant sur des mesures provisionnelles ne pourra faire l'objet d'un recours que si la contestation soulève une « question juridique de principe » ou « porte, pour d'autres motifs, sur un cas particulièrement important ». Parallèlement, la limitation de motifs prévue par le droit actuel pour de tels recours sera supprimée. Si cette dernière évolution aura pour effet d'étendre la cognition du TF dans les affaires qui lui seront soumises, il est prévisible que seul un nombre très restreint de recours portant sur des mesures provisionnelles sera déclaré recevable. Des domaines importants du droit risquent d'être ainsi soustraits à un examen du TF, en dehors des deux cas exceptionnels précités. On peut penser à différentes actions dans le domaine de la protection de la personnalité, aux mesures protectrices de l'union conjugale, aux inscriptions provisoires d'hypothèques légales, aux procédures de mainlevée dans le domaine de la poursuite pour dettes, ou encore à certains litiges qui relèvent de l'instance cantonale unique au sens de l'art. 5 CPC, comme en matière de mesures provisionnelles requises dans le domaine de la propriété intellectuelle.

En fonction de l'interprétation qui sera faite de la notion de « cas particulièrement important », une protection juridictionnelle des citoyens allant dans le sens de ce qui prévaut actuellement avec l'art. 98 LTF pourrait être obtenue. Une telle interprétation paraît indispensable pour garantir la protection des justiciables dans les domaines que l'on vient de mentionner. A nouveau, le Conseil d'Etat estime donc que le projet de loi devrait être précisé sur cet aspect.

III. Conclusion et proposition d'amendement du projet

La suppression du recours constitutionnel subsidiaire, tout comme les restrictions à la possibilité de recourir introduites dans différents domaines, doivent être contrebalancées par une extension de la possibilité de soumettre un recours au TF en présence d'une violation d'un droit constitutionnel. C'est par l'interprétation de la notion de « cas particulièrement important » que cette compensation pourra être obtenue. Il importe en effet d'y englober les situations dans lesquelles il existe des signes que l'autorité précédente a violé un droit constitutionnel. En l'état, tel semble être l'intention des auteurs du projet, puisque le rapport explicatif de l'OFJ expose que le TF « *devra assurer la protection des droits individuels, dans le sens d'une interprétation conforme à la Constitution du terme « cas particulièrement importants », s'il existe des signes que l'autorité précédente a violé des droits constitutionnels* » (rapport de l'OFJ, p. 8).

Le Conseil d'Etat considère cependant que cette précision mérite d'être intégrée dans la loi elle-même, en définissant, à tout le moins partiellement, la notion de « cas particulièrement important ». Une telle définition devrait avoir vocation à s'appliquer dans toutes les hypothèses où la LTF fait dépendre la recevabilité du recours de l'existence d'un « cas particulièrement important » (soit les art. 73, 74 al. 2 let. a, 83 al. 2, 85 al. 2 et 93b LTF). On permettrait ainsi une meilleure compréhension de la loi tout en évitant une interprétation future trop restrictive de la part du TF.

Le Conseil d'Etat partage par ailleurs l'opinion exprimée par différents organismes cantonaux, qui craignent les effets d'une limitation de l'accès au TF face à la tendance actuelle à élargir le champ du droit fédéral ou supra-cantonal. Compte tenu de cette évolution, une interprétation des règles de droit par un tribunal suprême de rang fédéral devient incontournable, dans le souci d'obtenir les clarifications nécessaires ainsi qu'une unification des pratiques cantonales. A cet égard, il n'est pas certain que les réserves de la « question juridique de principe » et du « cas particulièrement important » soient suffisantes pour donner lieu à la jurisprudence que les justiciables et les autorités d'application du droit attendent.

Au-delà de ces remarques, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud insiste sur la nécessité d'éviter un affaiblissement de la protection juridictionnelle des citoyens. Tout en soutenant les objectifs de cette révision, il exprime ainsi des réserves sur le projet proposé.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat saisit cette occasion pour souligner l'importance de la célérité de la procédure devant le Tribunal fédéral. Si, comme relevé ci-dessus, les autorités vaudoises sont très attachées à l'existence d'un contrôle juridictionnel effectif, il est en également nécessaire que les projets répondant à un intérêt public ne soient pas bloqués durant plusieurs mois, voire plusieurs années, par les procédures de recours. Le Conseil d'Etat soutient donc toutes les mesures qui pourraient aller dans ce sens dans le cadre de la présente révision. Dans la même ligne, il nous paraît important que l'avancement de la procédure devant le Tribunal fédéral soit plus transparent pour les parties. Celles-ci demeurent en effet souvent sans nouvelles durant des laps de temps importants et ne sont pas systématiquement informées par exemple des interventions des autres participants à la procédure.

La présente révision pourrait également être l'occasion d'apporter des améliorations sur ce point.

En vous remerciant de l'accueil que vous réserverez aux observations du Canton de Vaud, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- Office des affaires extérieures
- Service juridique et législatif
-