

12.000

**Rapport explicatif
concernant la modification de la loi sur le Tribunal fédéral
– extension du pouvoir d’examen aux recours en matière
pénale**

(Exécution de la motion Janiak 10.3138)

Rapport

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Droit en vigueur

La cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral statue sur les affaires pénales relevant de la juridiction fédérale (art. 23 s. du code de procédure pénale du 5 octobre 2007, 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 l'art. 105, al. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)³, celui-ci ne peut rectifier d'office 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)⁴. 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 Tribunal pénal fédéral a été soigneusement examinée. 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 d'appel, dotée du plein pouvoir d'examen, contre les arrêts du

¹ RS 312.0

² RS 173.71

³ RS 173.110

⁴ Il y a exception à cette règle lorsque seules des contraventions ont fait l'objet de la procédure de première instance. 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).

⁵ Avant-projet téléchargeable à l'adresse:

<http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1523/Vorlage.pdf>

Tribunal pénal fédéral. 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 juridique doit être étendue particulièrement dans les affaires complexes telles que celles que traitent les juges de Bellinzzone. Le surcroît de travail pour le Tribunal fédéral aurait été limité, car le traitement d'un appel prend beaucoup moins de temps que l'appréciation du cas en première instance. La juridiction d'appel se fonde souvent sur les preuves retenues par le premier tribunal. Comme le montre l'expérience au niveau cantonal, il est rare qu'il faille apporter un complément de preuves et les procédures d'appel sont généralement menées par écrit. 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 Tribunal pénal fédéral 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 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 Tribunal pénal fédéral. Ce n'est qu'en troisième lecture que le Conseil national 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, 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 a été mise en discussion (voir le chiffre qui suit).

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.

Proposition visant à modifier la loi sur le Tribunal fédéral:

⁶ FF 2006 1057, 1101 et 1365

⁷ Cf. le résumé des résultats de la consultation de septembre 2008, téléchargeable à l'adresse:
<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/strafprozess/ve-ber-stbog-f.pdf>

⁸ FF 2008 7371 7391

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

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.

2 Exécution du mandat du Parlement

2.1 Proposition rédigée de texte législatif

La motion contient une proposition rédigée de modification de la LTF, cohérente et répondant parfaitement au problème soulevé. Cette proposition a l'avantage, sur le droit actuel, d'autoriser le Tribunal fédéral à examiner sans restrictions les recours en matière pénale contre des arrêts de la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral. Un tel pouvoir d'examen ne lui est pas inconnu car il possède déjà 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 Tribunal pénal fédéral a fait des constatations incorrectes, il ne procédera sans doute qu'exceptionnellement lui-même à un complément d'enquête avant de rendre un nouveau jugement. Le plus souvent, il renverra l'affaire à l'instance inférieure pour être rejugée (art. 107, al. 2, LTF), n'étant pas à même de prononcer un jugement définitif en la matière, parce que les faits ne sont pas suffisamment établis. L'allègement de la charge du Tribunal fédéral visé par la réforme de la justice ne sera donc pas menacé, d'autant qu'il n'y a par année environ que onze cas de recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral contre des décisions de la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral.

La modification proposée éliminera 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 Tribunal pénal fédéral procède à cet examen s'il la saisit directement.

La proposition rédigée a été légèrement adaptée sur le plan rédactionnel. On parlera de préférence de « décision » et non de « jugement », afin d'assurer la cohérence avec l'art. 90 LTF. On a également tenu compte du fait que le Tribunal pénal fédéral peut avoir plusieurs cours des affaires pénales (art. 33, let. a, LOAP). Enfin, pour éviter que le membre de phrase à ajouter ne cause des lourdeurs dans le texte français, une tournure plus simple a été adoptée dans cette langue.

2.2

Droit transitoire

Dans une phase transitoire, il faudra déterminer si les arrêts de la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral 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 à 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 frais¹⁰. Elle correspond d'ailleurs à la règle adoptée dans le CPP pour les procédures de recours (cf. 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 nombre de recours, la question du droit transitoire n'a d'ailleurs qu'une portée très limitée.

3 Conséquences

3.1 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 Tribunal pénal fédéral 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.

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

3.2 Pour les cantons et les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Pas de conséquences.

3.3 Pour l'économie

Pas de conséquences.

¹⁰ Voir Denise Brühl-Moser, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Bâle 2008, N 1 ad art. 132 LTF

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 2015¹¹.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La LTF se fonde sur l'art. 188, al. 2, de la Constitution¹², selon lequel la loi règle la procédure devant le Tribunal fédéral. Le projet est donc conforme à la Constitution.

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

La modification proposée est conforme aux engagements internationaux de la Suisse.

¹¹ FF 2012 349

¹² RS 101