



# **Synthèse des résultats de la consultation**

sur le rapport et l'avant-projet

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

Berne, le 29 avril 2013

## Table des matières

<b>I.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>6</b>
<b>II.</b>	<b>Vue d'ensemble des résultats .....</b>	<b>6</b>
1.	Objet du projet mis en consultation .....	6
2.	Appréciation générale.....	7
3.	Principales réserves .....	7
<b>III.</b>	<b>Remarques des participants sur l'avant-projet.....</b>	<b>8</b>
1.	Avis favorables à l'avant-projet.....	8
2.	Avis en défaveur de l'avant-projet .....	8
3.	Juridiction d'appel fédérale .....	9
4.	Autres propositions.....	10

## Liste des participants à la consultation et abréviations

### CANTONS

Regierungsrat Kt. Aargau	AG
Kantonskanzlei des Kt. Appenzell Ausserrhoden	AR
Landammann und Standeskommission Kt. Appenzell Innerrhoden <i>(a renoncé à se prononcer)</i>	
Regierungsrat Kt. Bern	BE
Regierungsrat Kt. Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat Kt. Basel-Stadt	BS
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Regierungsrat Kt. Glarus	GL
Regierung Kt. Graubünden	GR
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU
Regierungsrat Kt. Luzern	LU
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Regierungsrat Kt. Nidwalden	NW
Regierungsrat Kt. Obwalden	OW
Regierung Kt. St. Gallen	<i>(a renoncé à se prononcer)</i>
Regierungsrat Kt. Schaffhausen	SH
Regierungsrat Kt. Solothurn	SO
Regierungsrat Kt. Schwyz	SZ
Regierungsrat Kt. Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino	TI
Regierungsrat Kt. Uri	UR
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Regierungsrat Kt. Zug	ZG

### PARTIS POLITIQUES

<b>EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz</b>	PEV
PEV Parti évangélique suisse	
PEV Partito evangelico svizzero	
<b>FDP. Die Liberalen</b>	PLR
PLR. Les Libéraux-Radicaux	
PLR. I Liberali	

**SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz** PS  
PS Parti socialiste suisse  
PS Partito socialista svizzero

**PS Parti socialiste vaudois** PS VD

**SVP Schweizerische Volkspartei** UDC  
UDC Union Démocratique du Centre  
UDC Unione Democratica di Centro

## **ORGANISATIONS FAITIÈRES DES COMMUNES, DES VILLES ET DES RÉGIONS DE MONTAGNE**

**Schweizerischer Städteverband** *(a renoncé à se prononcer)*  
Union des villes suisses  
Unione delle città svizzere

## **ORGANISATIONS FAITIÈRES DE L'ÉCONOMIE**

**Economiesuisse** économiesuisse  
Verband der Schweizer Unternehmen  
Fédération des entreprises suisses  
Federazione delle imprese svizzere

**Schweizerischer Arbeitgeberverband** *(a renoncé à se prononcer)*  
Union patronale suisse  
Unione svizzera degli imprenditori

**Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SBG)** USS  
Union syndicale suisse (USS)  
Unione sindacale svizzera (USS)

**Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)** USAM  
Union suisse des arts et métiers (USAM)  
Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)

## **TRIBUNAUX**

**Schweizerisches Bundesgericht (BGer)** TF  
Tribunal fédéral (TF)  
Tribunale federale (TF)

**Bundesstrafgericht (BStrGer)** TPF  
Tribunal pénal fédéral (TPF)  
Tribunale penale federale (TPF)

## MINISTERE PUBLIC DE LA CONFEDERATION

**Bundesanwaltschaft (BA)** MPC  
Ministère public de la Confédération (MPC)  
Ministero pubblico della Confederazione (MPC)

## AUTRES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS, PARTICULIERS

**Centre patronal** CP

**Chambre vaudoise des arts et métiers** CVAM

**Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS)** JDS  
Juriste Démocrates de Suisse (JDS)  
Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri (GDS)

**Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)** CCDJP  
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)  
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)

**Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)** CAPS  
Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS)  
Conferenza della autorità inquirenti svizzere (CAIS)

**Konferenz der Schweizer Staatsanwälte** CSP  
Conférence suisse des procureurs  
Conferenza svizzera dei procuratori pubblici

**Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft (SKG)** SSDP  
Société suisse de droit pénal (SSDP)  
Società svizzera di diritto penale (SSDP)

**Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR)** ASM  
Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM)  
Associazione svizzera dei magistrati (ASM)

**Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege (SVJ)** SSDPM  
Société suisse de droit pénal des mineurs (SSDPM)  
Società svizzera di diritto penale minorile (SSDPM)

**Schweizerischer Anwaltsverband (SAV)** FSA  
Fédération Suisse des avocats (FSA)  
Federazione Svizzera degli avvocati (FSA)

**Université de Lausanne** UNIL

**Université de Genève** UNIGE

## I. Introduction

Le 17 mars 2010, M. Janiak, député au Conseil des Etats, déposait la motion intitulée « Etendre le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral aux recours introduits contre un arrêt du Tribunal pénal fédéral » (10.3138). Cette motion demandait que l'on étende le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral aux recours formés contre les arrêts de la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral de façon à permettre un réexamen des faits.

Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Adhérant à son avis, les Chambres fédérales ont transmis la motion au Conseil fédéral<sup>1</sup>.

Le 5 septembre 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'ouvrir la procédure de consultation relative au rapport explicatif<sup>2</sup> et à l'avant-projet<sup>3</sup> concernant la modification de la loi sur le Tribunal fédéral – extension du pouvoir d'examen aux recours en matière pénale. La consultation s'est achevée le 5 décembre 2012.

Au total, 49 réponses sont parvenues au DFJP. Sur les participants qui ont répondu, quatre renonçaient explicitement à prendre position.

## II. Vue d'ensemble des résultats

### 1. Objet du projet mis en consultation

En vertu du droit en vigueur, les arrêts de la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral peuvent faire l'objet d'un recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral. Toutefois, selon l'art. 105, al. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), celui-ci ne peut rectifier les constatations de l'instance inférieure que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF.

Cette réglementation, insatisfaisante, est en outre contraire au code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0), qui prévoit que les jugements des tribunaux de première instance peuvent être examinés en fait et en droit, car une seule instance peut procéder à la constatation des faits lors d'une procédure pénale fédérale. La décision qui revient aujourd'hui au Ministère public de la Confédération de déléguer une affaire à un canton ou de soutenir lui-même l'accusation devant la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral a une portée considérable, puisqu'elle détermine directement si les faits seront jugés par une instance unique ou par plusieurs instances. Il est également problématique que le Ministère public de la Confédération ne puisse demander au Tribunal fédéral de réexaminer les faits sur lesquels a statué la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral.

L'avant-projet s'inspire de la solution appliquée à l'assurance militaire et à l'assurance-accidents, domaines dans lesquels le Tribunal fédéral n'est pas lié par les faits établis par l'autorité précédente lorsque la décision de cette dernière concerne l'octroi ou le refus de prestations en espèces (art. 97, al. 2, et 105, al. 3, LTF). S'il se concrétise, le Tribunal fédéral ne sera pas lié non plus par les faits établis par l'autorité précédente en cas de recours contre une décision de la cour des affaires pénales du Tribunal pénal fédéral (art. 97, al. 2, et 105, al. 3, AP-LTF).

---

<sup>1</sup> Conseil des Etats: 10.6.2010; Conseil national: 17.12.2010.

<sup>2</sup> [http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2239/LTF\\_pen\\_Rapport-expl\\_FR.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2239/LTF_pen_Rapport-expl_FR.pdf)

<sup>3</sup> [http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2239/LTF\\_pen\\_Projet\\_FR.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2239/LTF_pen_Projet_FR.pdf)

## 2. Appréciation générale

Le projet a été **approuvé** par **36** participants, dont 23 cantons<sup>4</sup>, 3 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale<sup>5</sup>, le Ministère public de la Confédération, 3 organisations faïtières de l'économie actives à l'échelle nationale<sup>6</sup> et 6 autres organisations et institutions<sup>7</sup>.

Il a été **rejeté** par **9** participants: un canton<sup>8</sup>, un parti politique représenté à l'Assemblée fédérale<sup>9</sup>, le Tribunal fédéral, le Tribunal pénal fédéral et cinq autres organisations et institutions<sup>10</sup>.

## 3. Principales réserves

Les réserves formulées contre le projet portent pour l'essentiel sur le fait que le plein pouvoir d'examen en matière pénale conféré au Tribunal fédéral par l'avant-projet est contraire au principal objectif de la réforme de la justice, qui était d'alléger la charge du Tribunal fédéral<sup>11</sup>. Pour un certain nombre des participants, le Tribunal fédéral, en tant que juridiction suprême, a pour rôle de garantir l'application uniforme et le développement du droit suisse, rôle incompatible avec un plein pouvoir d'examen en matière pénale<sup>12</sup>. Ils soulignent que sa charge ne peut en être qu'alourdie<sup>13</sup>.

Autres critiques : le projet n'améliore pas la protection des justiciables, car le Tribunal fédéral n'userait sans doute du pouvoir d'examen étendu qu'avec une grande retenue<sup>14</sup>. Il ne pourrait s'agir d'un réexamen complet des faits, car il n'y aurait pas d'audience ni de procédure probatoire, et la règle proposée ralentirait les procédures<sup>15</sup>.

Pour certains, l'amélioration de la protection des justiciables passe par la création d'une juridiction d'appel fédérale ou d'une cour d'appel au sein du Tribunal pénal fédéral<sup>16</sup>, ce que d'autres trouvent injustifié au vu du nombre de cas<sup>17</sup>.

Un participant relève que le Tribunal pénal fédéral examine les cas en première instance avec un soin tout particulier : en tant que tribunal spécialisé, il ne saurait être comparé à un tribunal cantonal de première instance, mais plutôt à un tribunal de commerce, dont les jugements ne peuvent faire l'objet d'un recours au niveau cantonal<sup>18</sup>. Il faudrait maintenir le statu quo<sup>19</sup>.

---

<sup>4</sup> AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

<sup>5</sup> PEV, PLR, PS (y compris PS VD, qui, en partie, soutient la proposition de l'avant-projet, et en partie demande l'institution d'une juridiction d'appel).

<sup>6</sup> Economiesuisse, USAM, USS.

<sup>7</sup> DJS, CSP, CAPS, FSA, SSDP, SSDPM.

<sup>8</sup> GE.

<sup>9</sup> UDC.

<sup>10</sup> CP, CVAM, ASM, UNIL, UNIGE.

<sup>11</sup> UDC, TF, TPF, CP, CVAM, UNIL.

<sup>12</sup> GE, UDC, TF, TPF, CP, CVAM, ASM, UNIGE.

<sup>13</sup> GE, TF, TPF, ASM.

<sup>14</sup> TPF.

<sup>15</sup> TF, TPF, ASM.

<sup>16</sup> GE, TF, TPF, ASM, UNIL, UNIGE.

<sup>17</sup> CP, CVAM.

<sup>18</sup> UDC.

<sup>19</sup> UDC, CP, CVAM.

### III. Remarques des participants sur l'avant-projet

#### 1. Avis favorables à l'avant-projet

L'avant-projet a été salué par une grande majorité de participants à la consultation.

Il est considéré par les uns comme simple et pertinent<sup>20</sup>, par d'autres comme étant en adéquation avec le CPP<sup>21</sup>.

Un certain nombre de participants à la consultation estiment que l'avant-projet permet de résoudre le problème de l'inégalité entre les procédures pénales fédérales et les procédures pénales cantonales<sup>22</sup> ou qu'il en découlerait un rapprochement entre les procédures<sup>23</sup>. Cette inégalité est considérée comme choquante<sup>24</sup>.

De l'avis de BL, le réexamen du cas par une seule instance est injustifié du point de vue matériel<sup>25</sup>. Un participant juge contradictoire le fait que la protection juridique soit moindre contre les décisions du Tribunal pénal fédéral que contre celles des cours pénales cantonales<sup>26</sup>.

Selon AR, la réglementation proposée limite les pouvoirs du Ministère public de la Confédération.

Economiesuisse estime opportun de permettre le réexamen complet des faits par une deuxième instance, y compris s'il s'agit des décisions du Tribunal pénal fédéral, en particulier parce que ce dernier traite généralement des cas d'une grande portée et des questions de délinquance économique.

Les JDS sont d'avis que l'établissement des faits dans une procédure pénale est à la fois la tâche la plus importante et la plus délicate du tribunal. Le Tribunal fédéral n'ayant pas aujourd'hui la compétence de statuer en fait, la détermination de la vérité s'en trouve limitée alors qu'il s'agit de procédures pénales. L'octroi d'un plein pouvoir d'examen à des instances d'appel indépendantes permettrait d'améliorer la qualité de la jurisprudence<sup>27</sup> et par là même la sécurité du droit.

AR craint que cela ne conduise à augmenter le travail le Tribunal fédéral<sup>28</sup>; en revanche, l'objectif de la réforme de la justice, qui était de délester celui-ci, n'est pas compromis. D'après GL, le projet amène un accroissement de la charge de travail. Selon VD, ce surcroît de travail n'est pas excessif.

Enfin, il a été souligné qu'il ne fallait pas que la charge augmente de manière exagérée<sup>29</sup> et que la surcharge éventuelle devait être absorbée par les ressources existantes<sup>30</sup>.

#### 2. Avis en défaveur de l'avant-projet

Quelques participants à la consultation estiment que le projet va à l'encontre des objectifs de la réforme de la justice. Selon eux, le Tribunal fédéral a été volontairement conçu comme

---

<sup>20</sup> NE, USAM.

<sup>21</sup> VD, UR, PS.

<sup>22</sup> BS, FR, GR, JU, LU, NE, NW, OW, ZG, ZH, CAPS, avis similaire des JDS.

<sup>23</sup> AR, SZ, VD, avis similaire de BE.

<sup>24</sup> USAM; avis similaire de NW, l'USS, l'UNIGE. L'UNIGE avance malgré cela que ce n'est pas le rôle du Tribunal fédéral d'assumer les fonctions d'une cour d'appel.

<sup>25</sup> Avis similaire de SO.

<sup>26</sup> PS VD; avis similaire de NE.

<sup>27</sup> Avis similaire d'AR et de la CSP.

<sup>28</sup> Avis similaire de GE : même pour renvoyer l'instruction des faits à l'instance inférieure, il faudra examiner le dossier dans son entier, ce qui prendra du temps.

<sup>29</sup> PLR.

<sup>30</sup> Economiesuisse.

une instance qui revoit le droit : son rôle est de garantir l'application uniforme du droit (contrôle de la conformité au droit) et le développement du droit<sup>31</sup>. Selon le TPF, un pouvoir de cognition sur les faits se conjugue mal avec le type d'activité et l'organisation de la juridiction suprême : il entraînerait une surcharge considérable pour le Tribunal fédéral.

Le TF, quant à lui, considère que le projet contredit le principal objectif de la réforme de la justice, qui était d'alléger sa charge<sup>32</sup>. Selon lui, il ne faut pas alourdir celle-ci sans examiner auparavant les possibilités d'allègements. Il convient de s'attaquer de manière globale au fait que le TF est surchargé par un trop grand nombre d'affaires de moindre importance. Le TF suggère que l'on revoie la situation dans son entier dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale actuellement en cours. Il relève qu'il existe en outre déjà des modèles différents de voies de droit, avec un recours à des tribunaux cantonaux, par exemple pour les mesures de contrainte dans les affaires relevant de la juridiction fédérale. Le TF mentionne également que l'administration sous-estime la charge supplémentaire qui découlerait du projet. En effet, il existe selon lui une grande différence entre le fait d'examiner les constatations de l'instance inférieure uniquement sous l'angle de la violation du droit et le réexamen d'une montagne de dossiers afin de voir si les faits ont été établis correctement. En outre, il faudrait tabler sur une hausse notable des recours en cas d'extension du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral.

Selon le TPF, le projet ne conduit pas à une amélioration réelle des voies de droit dans les procédures pénales fédérales. Il part du principe que le Tribunal fédéral n'utiliserait du pouvoir d'examen étendu prévu par le projet qu'avec une grande retenue. De plus, il ne pourrait s'agir d'un examen complet des faits, car il n'y aurait pas d'audience ni de procédure probatoire. Le TPF considère l'appel formé en vertu des art. 398 et suivants CPP comme le seul moyen qui puisse garantir l'égalité de traitement entre les procédures pénales cantonales et fédérales<sup>33</sup>. Il précise de surcroît que la réglementation proposée ralentirait les procédures à cause des allers et retours entre Tribunal fédéral et Tribunal pénal fédéral<sup>34</sup>. Enfin, un participant note que la partie plaignante demeurerait privée de la faculté de faire examiner le jugement dans les causes fédérales, en vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>35</sup>.

### 3. Juridiction d'appel fédérale

Certains participants à la procédure de consultation se sont exprimés en faveur de la création d'une juridiction d'appel à l'échelon fédéral<sup>36</sup> ou d'une cour d'appel qui ferait partie du Tribunal pénal fédéral<sup>37</sup>. Selon ce dernier, seule une telle juridiction peut garantir la même protection des justiciables que dans les procédures pénales cantonales. Cette solution présente en outre un avantage de coût, car un tribunal spécialisé, qui possède l'expérience du domaine, assumerait les tâches qui lui sont confiées avec plus d'efficacité<sup>38</sup>. De l'avis de GE, cette option permettrait au Tribunal fédéral de se concentrer sur sa mission première (l'application uniforme du droit).

AR souligne que si la charge du Tribunal fédéral s'alourdit excessivement, il conviendrait d'envisager la création d'une cour d'appel fédérale.

---

<sup>31</sup> GE, TF, TPF, UDC, ASM, UNIL, UNIGE; avis similaire du CP et de la CVAM.

<sup>32</sup> Avis similaire de l'UDC.

<sup>33</sup> Avis similaire de l'ASM, l'UNIL et l'UNIGE.

<sup>34</sup> Avis similaire de l'ASM. Cela rendrait la procédure plus complexe et plus coûteuse.

<sup>35</sup> UNIL, qui demande de ce fait une modification de l'art. 81, al. 1, let. b, ch. 5, LTF.

<sup>36</sup> TF, TPF, ASM, UNIGE. Une partie du PS VD suggère, si le nombre restreint de cas ne justifie pas la création d'une juridiction d'appel fédérale, que l'on confie ce rôle aux tribunaux cantonaux.

<sup>37</sup> GE, UNIL.

<sup>38</sup> TPF, avis similaire de l'ASM.

NE rappelle toutefois que la question de la mise en place d'une juridiction d'appel a été discutée et rejetée aussi bien lors de l'adoption du CPP que de celle de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71).

L'UDC rejette l'idée de créer une juridiction d'appel. Selon elle, l'institution d'une cour d'appel dans le même tribunal que la cour des affaires pénales pose la question de l'indépendance des juges. Ceux-ci risqueraient d'être influencés, en particulier par une volonté excessive de rester neutre. De plus, il faudrait augmenter le nombre de postes de travail tout en tenant compte du trilinguisme, ce que ce parti ne trouve pas justifié au regard du petit nombre de cas. Pour cette même raison, l'UDC ne trouve pas non plus réaliste la création d'une juridiction d'appel à part. Dans les deux cas, il faudrait nommer des juges à titre accessoire, ce qui induirait des coûts importants sans pour autant qu'il y ait un avantage qualitatif à rejurer les affaires d'un tribunal spécialisé.

Le CP et la CVAM sont d'avis que le nombre d'affaires à traiter ne justifie pas la création d'une juridiction d'appel spécifique.

#### **4. Autres propositions**

Le MPC suggère de compléter l'exception inscrite à l'art. 79 LTF de sorte qu'il soit possible de recourir contre les décisions des cours des plaintes du Tribunal pénal fédéral qui touchent à la délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons prévue aux art. 22 et suivants CPP. Selon lui, il s'est révélé problématique que la cour des plaintes puisse, par sa jurisprudence, affecter à titre durable le règlement des compétences fixé aux art. 22 et suivants CPP sans que ses décisions puissent faire l'objet d'un examen. A titre d'exemple, le Tribunal pénal fédéral a établi par une jurisprudence récente que les infractions commises au moyen de courriels ou de sites internet falsifiés devaient être instruites et jugées au niveau fédéral ; or, un problème considérable de ressources va se poser aux autorités fédérales de poursuite pénale si des procédures, quotidiennes dans tous les cantons, sont soudainement transférées à la Confédération.

L'UNIGE relève qu'il n'est pas possible de recourir devant le Tribunal fédéral contre nombre de décisions de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral, notamment en cas de conflit sur l'entraide nationale (art. 48 CPP) et de récusation (art. 59, al. 1, let. b, CPP), alors que les prononcés correspondants des tribunaux cantonaux peuvent faire l'objet d'un recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral.

L'UNIGE propose en outre de supprimer l'art. 80, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase, LTF si le principe du double degré de juridiction est généralisé. Il en découlera un allègement important de la charge du Tribunal fédéral.